

TERRITORIO, APRENDIZAJE TECNOLÓGICO Y DESARROLLO ENDÓGENO

Arnoldo Oscar Delgado -oscaradelgado@hotmail.com-

Resumen

Este trabajo se concentra en las profundas relaciones entre territorio, aprendizaje y desarrollo, aspecto crucial que funcionarios, agentes de la administración y profesionales involucrados en los procesos de desarrollo local y regional deben considerar entre las variables clave. Tras exponer en la introducción una breve descripción de la experiencia argentina en materia de desarrollo local y el actual énfasis en la modalidad "endógena" y los Sistemas Productivos Locales, la sección primera presenta este tipo particular de organización industrial y describe algunas características y condiciones de posibilidad del desarrollo endógeno basado en las pequeñas y medianas empresas; la segunda, analiza el papel del aprendizaje tecnológico en la dinámica endógena señalada; la sección tercera señala lineamientos esenciales para definir estrategias que integren las variables anteriores y funden un proceso de desarrollo auténtico y sostenible en el tiempo; la cuarta, finalmente, formula algunas consideraciones sobre la importancia de consolidar el entorno socio-institucional adecuado.

Palabras clave: Territorio - Aprendizaje tecnológico - Desarrollo endógeno - Sistemas Productivos Localizados - Ambiente innovador

1. INTRODUCCIÓN

Desde fines de la década de 1980, y como consecuencia de un complejo mix de factores que impulsaron *urbi et orbi* las reformas estructurales del Estado Nación y el avance en la descentralización de muchas de sus funciones y/o competencias hacia los niveles subnacionales, los municipios argentinos fueron compelidos a encarar una agenda técnico-política tan compleja como inesperada que urgía profundas transformaciones en todas las áreas, especialmente en la económica, abandonando el perfil tradicionalmente ligado a la mera administración del alumbrado, barrido y limpieza de la ciudad y otros impuestos menores para asumir un compromiso activo con el Desarrollo Local (Delgado, 2008:125-130).

Como bien sintetiza Arroyo (2007), en nuestro país como en el resto de América Latina y aun internacionalmente, los primeros esfuerzos se caracterizaron por anteponer el **crecimiento económico** como condición *sine que non*, sobre todo a partir de factores exógenos, por los que se buscó mejorar la atractividad al capital mediante la mejora de la infraestructura, las exenciones impositivas u otras medidas que satisficieran al inversor. A tono con el discurso neoliberal dominante, cumplida esta primera etapa llegarían luego los efectos socialmente positivos (el famoso "efecto derrame") a través del aumento del empleo y la mejora de los ingresos de la población. Por cierto, nada de eso ocurrió. Y aun cuando en los casos exitosos se vio, efectivamente, la aparición de parques industriales, inversiones y cambios en la estructura urbana, los resultados distaron de ser tan positivos como se había esperado:

así, por ejemplo, en los parques instalados por inversión extranjera el perfil adoptado no fue productivo sino extractivo (incluso, depredador), la creación de infraestructura careció en muchos casos de toda planificación, y sobre todo, como era dable esperar de una visión tan reduccionista de la multidimensionalidad del desarrollo auténtico, no se generó inclusión social ni aumento significativo del empleo.

A mediados de la década de 1990, ante el poco éxito de aquellas primeras experiencias, el epicentro de la atención mudó a la **calidad institucional**: sin desconocer la necesidad de inversiones exógenas, comenzó a resaltarse la importancia de contar con una aceiteada relación entre el Consejo Deliberante y el Ejecutivo local y de crear nuevas instancias de concertación democrática, participación de la sociedad civil y ciudadana en general en el control y la gestión, etcétera. El desarrollo local pasó a pensarse como resultante de un acuerdo básico de consensos, contraponiendo al autoritarismo, el verticalismo y la corrupción las bondades de una gestión consensuada, participativa, eficiente y transparente; en otros términos, el norte se orientó hacia el fortalecimiento de una democracia local, en la cual la calidad de las instituciones y la verdadera participación ciudadana pudieran enfrentar la crisis de representación y "la desafección" de la gente con la política y allanar el camino hacia la discusión del perfil productivo local. Sin embargo, como en un juego pendular, el énfasis en el aspecto político-institucional dejó lo económico en un segundo plano, y con ello relegó también los problemas de la pobreza, la desigualdad y la marginación social de

porciones cada más numerosas de la población.

Ya en las postrimerías de la década (principalmente entre 1997 y 1999), el desarrollo local giró hacia la **planificación estratégica del territorio**, procurando pensar la ciudad integralmente en términos políticos, sociales, económico-productivos y culturales, y delinear estrategias de mediano y largo plazo para su mejor posicionamiento futuro. Bajo la impronta de la "democracia local", el discurso promovía la realización de talleres de participación, juntas vecinales, sociedades de fomento e inclusión de "todos" los actores de la localidad. Las experiencias, muchas y muy ricas en diversas ciudades del país, confirmaron muchas de las dificultades que un análisis descarnado del escenario planteado en la Argentina post-reforma podía prever (Coraggio, 1998; Vilas, 1997; Delgado, 2004) y que Arroyo sistematiza en tres problemas básicos: (i) el primero, de tipo metodológico: basado fundamentalmente en el modelo español que diera tan buenos frutos en Barcelona, Bilbao y otras ciudades, el proceso de formulación resultaba demasiado complejo para nuestra realidad; y si bien fue decisivo para la instalación definitiva del desarrollo local en Argentina, no se obtuvieron resultados concretos generalizados y sólo unas pocas ciudades lograron traducir el plan en líneas de acción efectivamente implementadas; (ii) la falta de recursos, por lo que la diferencia entre el diagnóstico y las acciones concretas fue muy significativa, provocando una frustración importante; (iii) el tercero, el problema del liderazgo: mientras la teoría del plan estratégico español sostenía la necesidad de la articulación concertada entre todos los actores sociales, en nuestro país la mayoría de los liderazgos se personalizaron en la figura del Intendente y se diluyeron en muchos casos una vez producido el cambio del Ejecutivo propio de la alternancia democrática, mostrando lo que, a nuestro juicio, fue una de las razones fundamentales del fracaso: la imposibilidad de erigir los ejes estratégicos en auténtica política de estado municipal (Delgado, 2007).

Por fin, entre los años 2000 y 2001, las aproximaciones anteriores parecieron confluír en un convencimiento generalizado sobre la necesidad de fundar los procesos de desarrollo local en la mayor **articulación entre lo público, lo privado y las organizaciones de la sociedad civil** para definir consensuadamente proyectos productivos, apoyar a los productores, a los pequeños emprendedores y a las microempresas. Una vez más basada en la experiencia extranjera, esta perspectiva se tradujo en un aumento exponencial de las Agencias de Desarrollo Local (Delgado, 2008:191-202), las cuales llegaron a un total de 42 hacia el año 2000 y

decrecieron dramáticamente un año más tarde a sólo dieciséis, ante las serias dificultades para sostenerse financieramente. Tras la debacle generalizada que sobrevino ese mismo año, dejando en evidencia los efectos devastadores de la década precedente en términos de pobreza, marginalidad y exclusión nunca resueltas, muchas de las experiencias que habían sido exitosas según alguna de las vías anteriores (existencia de un plan estratégico, calidad institucional o por haber implementado una buena Agencia), se interrumpieron o entraron en crisis, con la mayoría de los municipios jaqueados por la emergencia alimentaria. Para entonces, tras una década de esfuerzos dispersos y nunca evaluados sistemáticamente, ninguna de las perspectivas presentadas había llegado a constituirse en paradigma hegemónico, deviniendo una **crisis del concepto de desarrollo local** y la convivencia de todas las visiones de manera superpuesta e intercambiada.

Aun así, puede decirse que desde 2003 en adelante ha ido afirmándose una nueva ecuación, correctiva de las distorsiones de las experiencias mencionadas: **desarrollo local = crecimiento + inclusión**. Se trata de llevar adelante un proyecto que considere las capacidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales) de manera sustentable: pensar "desde abajo", promover actividades socioproductivas en función de los actores y potencialidades existentes y procurar una convergencia entre desarrollo local y políticas sociales. Adicionalmente, hay un abandono positivo de cierto reduccionismo inicial que asimilaba "desarrollo local" con "desarrollo municipal" (restringiendo la dimensión territorial del desarrollo posible), y una aceptación -aunque obvia, un tanto soslayada en los primeros tiempos- de la imposibilidad de pensar un desarrollo local autónomo de las variables y condicionantes macroeconómicas y el perfil productivo nacional. El énfasis apunta a transformar la estructura territorial en favor de actividades que generen valor agregado y de procesos económicos que articulen regiones y formen cadenas y corredores productivos sólidos entre las localidades: el "eje productivo" retoma la centralidad en algún momento desdibujada, reforzado por la convicción de un circuito económico positivo genera probabilidades de empleo y mejora en los ingresos de la población.

Lejos de las grandiosidades de otros tiempos, también se ha resignificado "lo estratégico": acortado el horizonte de planificación a dos o tres años aproximadamente, se intenta establecer líneas de acción muy concretas, específicas y articuladas, que fortalezcan una actividad económica de la localidad con alto impacto en el empleo o desarro-

llar un lineamiento que involucre a varios actores tanto públicos y privados, promoviendo valor agregado e impulsando un **desarrollo local endógeno**. La panacea tiene ahora nuevo nombre, a nuestro juicio con rémoras de un viejo equívoco: la articulación y consolidación de **sistemas productivos locales** (más apropiadamente llamados en otras latitudes "sistemas productivos localizados" o "territorializados"). Bienvenida sea, pues a juzgar por la profusa bibliografía internacional basada en los casos exitosos de desarrollo local-regional en los países centrales y aun en los menos desarrollados, allí descansa en buena medida el meollo de la cuestión. Afectos como somos a la transpolación acrítica de las experiencias foráneas y a la superficialidad discursiva, no está de más entonces volver a las fuentes y revisar las profundas relaciones que ligan "territorio", "sistemas productivos localizados" y "desarrollo endógeno", con énfasis en un aspecto esencial que funge como condición de posibilidad para el desarrollo auténtico y sustentable: me refiero al proceso de aprendizaje tecnológico que funda la innovación continua de sus pequeñas y medianas empresas, punta de lanza de su competitividad.

2. SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALIZADOS Y DESARROLLO ENDÓGENO

En efecto, las últimas décadas han dejado abundancia de estudios sobre configuraciones territoriales de diverso tipo cuya dinámica económico-productiva de sesgo fuertemente innovador sustenta auténticos procesos de desarrollo en los niveles local y regional: llámense distritos industriales, distritos tecnológicos, sistemas territoriales de innovación, *clusters*, territorios de industrialización, medios innovadores u otros, estos "nuevos lugares" de industrialización que cimientan la competitividad de firmas y naciones en el mundo global han logrado llamar la atención sobre la heterogeneidad de las localizaciones y el aporte innegable de la especificidad anclada en la identidad socio-territorial, inspirando así nuevos modos para pensar el camino al desarrollo. Entre ellos destacan los denominados Sistemas Productivos Localizados que nos ocupan aquí, versión flexibilizada del distrito industrial perfeñado por Marshall a fines del siglo 19^o 1 y revalidado contemporáneamente cuando el análisis del fenómeno de la Terza Italia viró con Becattini (1987) hacia la economía industrial, evidenciando que los conceptos asociados de "distrito" y "atmósfera" industriales eran del todo aplicables al modo de organización de estas regiones, mezcla de competencia-emulación-cooperación en el seno de un sistema de PyMES. De allí en más, el interés redivivo por la figura del distrito excedió los ejemplos italianos extendiéndose al análisis de otras zonas de

Europa que conocieron un éxito similar, sobre todo en los años 1970-1980 cuando la crisis de la industria fordista hizo resaltar la capacidad de crecimiento y de innovación de las pequeñas empresas aglomeradas en redes de producción y las ventajas competitivas derivadas (Nadvi y Schmitz, 1996:104).

De hecho, ejemplifican un modelo de organización de la producción sensiblemente diferente del fordismo, la llamada "industrialización difusa", basado en la división del trabajo entre las empresas, en la presencia de una multitud de PyMES a menudo localizadas en un territorio restringido y caracterizadas por una flexibilidad productiva derivada del uso de máquinas polivalentes, obreros calificados y especialización en las tareas, que se corresponde, a la vez, con la flexibilidad de un tejido social que ofrece variedad de formas y lazos de producción (talleres artesanales, trabajadores autónomos, a tiempo parcial, a domicilio, etcétera). Así sucede con los SPL, constituidos por un importante número de empresas (predominantemente, PyMES) territorialmente concentradas y con especialización productiva muy avanzada que, apoyándose en un tejido muy denso de relaciones intra e intersectoriales, han tenido éxito en asociar las ventajas de la pequeña y la gran dimensión (flexibilidad productiva y economías de escala, respectivamente) gracias a la obtención de significativas economías externas a las empresas pero internas al sistema local y a la zona implicada (Garofoli, 1996:367-369).

La industrialización difusa, sin embargo (y en ello radica el interés que despierta su análisis), no sólo representa un modo de organización industrial sino toda una familia de modelos de desarrollo endógeno basados sobre la pequeña empresa y los empresarios locales: el SPL es sólo uno de ellos, con sus propias líneas de transformación y sus propias oportunidades de apoyo por parte de las instituciones locales. No está de más recordar aquí algunos de los factores socio-territoriales que operan como prerequisites de esta vía particular al desarrollo, alejándonos de las interpretaciones simplistas y meramente voluntaristas que pretenden replicarlos sin más en condiciones de contexto profundamente distintas:

- en primer lugar, existencia de una formación social suficientemente homogénea en cuanto a los comportamientos culturales y las aspiraciones, movilidad social relativamente elevada, distribución del ingreso más igualitaria, destacable consenso determinado por una estructura social que recompensa el esfuerzo, aliento a la creación de un nuevo empresariado y flexibilidad considerable del mercado laboral (que no ha de con-

fundirse, por cierto, con la precarización del empleo propugnada por el modelo neoliberal). Todo ello, a su vez, determinado por una ética del trabajo y del sacrificio que se propaga por todo el sistema y determina una substancial identidad socio-cultural entre la esfera productiva y la esfera político-decisional.

- relacionado con lo anterior, crecimiento importante de la demanda de intervención pública por parte de las fuerzas sociales a la que responde un desarrollo consistente de los servicios comunitarios, coherente con las necesidades del sistema (asistencia sanitaria, sistema escolar y de formación profesional, transportes públicos, vivienda social, etc.).
- acumulación de conocimientos, profesionalismo y know-how difundidos en el nivel local, economías de aglomeración derivadas de la integración productiva entre las empresas y de la circulación eficaz de las informaciones, y de manera crucial, formas de autorregulación introducidas por la propia comunidad con el fin de equilibrar las tensiones entre competencia y cooperación (Garofoli, 1996:369)².

La decisiva contribución de Garofoli, estudioso del tema y de los SPL, dejó en claro el papel central jugado por los procesos de acumulación, de regulación social y de innovación, sobre todo en el surgimiento de las empresas locales que motorizan su dinámica. Desde una visión más dinámica de la "endogeneización", destaca no sólo la importancia de los recursos materiales, el trabajo, el capital acumulado históricamente, el espíritu de empresa, los conocimientos específicos de los procesos de producción y las capacidades profesionales particulares, sino también la decisiva existencia de interdependencias productivas intra e intersectoriales y, del todo crucial, la capacidad local de dirigir el desarrollo basándose en la innovación permanente. En sus propias palabras: "El desarrollo endógeno significa, de hecho: (a) la facultad de transformar el sistema socio-económico; (b) la facultad de reaccionar ante los desafíos exteriores; (c) la promoción del aprendizaje social; (d) la aptitud para introducir formas específicas de regulación social en el nivel local que favorezcan los puntos antes mencionados. En otros términos, el desarrollo endógeno es la capacidad de innovar en todo nivel" (Garofoli, 1992:7).

Aunque convencido de la obvia intransferibilidad de este modelo de industrialización en razón de su fuerte especificidad socio-territorial, no deja Garofoli de rescatar algunas enseñanzas aplicables a las estrategias de desarrollo en países menos avanzados, sugiriendo se preste especial

atención a tres variables fundamentales:

- **Los actores sociales**, que juegan un papel determinante en el proceso de transformación, tanto en el mecanismo de producción/reproducción de conocimientos y de know-how cuanto en la elección de estrategias y las decisiones que están en la base de todas las bifurcaciones posibles del SPL.
- **El tiempo**, esencial para la sedimentación de los conocimientos, el desarrollo y la reproducción del know-how, y la construcción de las características específicas y no transferibles que habrán de cimentar la competitividad del SPL. La transformación de la economía y de la sociedad representa un proceso que se inscribe, necesariamente, en la continuidad.
- **El espacio-territorio**, lugar de las economías externas, de la producción/ reproducción de las ventajas competitivas y de las innovaciones sociales que permiten modificar la organización de la producción, así como de las instituciones locales que intervienen para regular la economía y la sociedad (Garofoli, 1996:377).

Íntimamente relacionada con lo anterior está, por supuesto, la comprensión del modo en que se genera y difunde la innovación tecnológica continua que caracteriza sus pequeñas y medianas empresas, resultante de un proceso incremental por "interacción dinámica de las competencias desarrolladas a lo largo del tiempo, el aprendizaje que se va generando y la cultura organizacional en el marco de un cierto ambiente" (Yoguel y Boscherini, 1996:102-105). La firma aprende haciendo (el llamado *learning by doing* y su espectro de variantes)³, pero también -y decisivamente- por su interacción con otros (entre ellos, el *learning by interacting* con los propios clientes), lo cual destaca la gravitación de las externalidades no económicas que surgen de la proximidad geográfica ya advertidas por Marshall al estudiar el distrito industrial⁴. Y esto es así porque el sistema de valores, normas, creencias y representaciones compartidas que fundan la cultura común y define la identidad socio-territorial se traduce concretamente en un conjunto de externalidades no económicas que moldean las relaciones de las PyMES entre sí y con otras instituciones de la sociedad local, consolidando un **ambiente o entorno socio-institucional** decisivo tanto para la innovación cuanto para el desarrollo económico sustentado en ella:

- para la primera, porque los mecanismos informales nacidos de la confianza recíproca reducen la incertidumbre de las firmas, disminuyen los costos de transacción y favorecen la circulación del

conocimiento y el aprendizaje interactivo, amplificando las posibilidades individuales al disminuir el tamaño mínimo requerido para que las firmas efectúen innovaciones;

- para el segundo, porque la continua interacción del sistema de valores y de las instituciones facilita una auténtica micro-regulación económica que, por una parte, concilia competencia y cooperación, y por la otra, permite regenerar los recursos que necesita la colectividad pero que no son producidos por las unidades de que está compuesta, entre ellos la transmisión del know-how y la existencia de una mano de obra altamente capacitada y especializada.

Asomémonos, aunque brevemente, al papel del aprendizaje en el proceso de constitución de un SPL capaz de motorizar el desarrollo endógeno que nos interesa.

3. EL PAPEL DEL APRENDIZAJE EN LA DINÁMICA DEL DESARROLLO

Aprendizaje tecnológico y desarrollo parecen constituir una dupla difícilmente escindible por cuestiones profundas que la propia historia de las experiencias pro-desarrollo ha vuelto evidentes. Así lo sostiene el mismo Garofoli (1996:371), para quien la falta de efectos positivos de aprendizaje por parte de las comunidades locales ha sido, precisamente, lo que acabó poniendo en la picota el viejo modelo de desarrollo "por lo alto" que durante mucho tiempo se pretendió imponer a las regiones y países menos desarrollados y abrió paso al énfasis actual en las bondades del camino "por lo bajo", "desde abajo" o "desde lo local". En su opinión, un claro ejemplo es la fallida importación del modelo basado en la "gran empresa" y la implícita superposición de una estructura económica por lo general disjunta de la estructura socio-territorial preexistente en los sitios de localización: sin vinculación con la cultura económica ya establecida y abortada por ello toda posibilidad de integración vertical en el nivel local, la falta de efectos de difusión y de arrastre se tradujo, finalmente, en un proceso de industrialización sin desarrollo. La ausencia de relaciones económicas no era, claro está, un problema solamente técnico sino también socio-cultural: la sociedad local no era compatible con las técnicas, la organización de la producción y las tareas profesionales introducidas por la empresa externa. En otras palabras, la ruptura económica y social que tuvo lugar en casi todos los casos respondió, en gran medida, a la falta de difusión de los conocimientos y de aprendizaje de las nuevas técnicas y procedimientos de organización al exterior de la gran empresa, dejando a los actores locales ajenos al proceso de industrialización y de transformación de la economía. De allí la

importancia que la teoría del desarrollo endógeno asigna a la capacidad de los actores para controlar e internalizar los conocimientos, utilizar los recursos locales, crear una cultura de la producción e incrementar las interdependencias productivas.

El razonamiento en juego entronca, en cierto modo, con la vieja discusión sobre las limitaciones que la extensión insuficiente del mercado y la falta de recursos estratégicos representan para el desarrollo. Se entiende que un mercado pequeño impide la división del trabajo, base del aumento de productividad y eficacia económica y, por lo tanto, de la competitividad del sistema de que se trate; luego, que el problema no es siempre una absoluta carencia de recursos sino más bien su mala o nula utilización (sobre todo, del trabajo). De tal suerte, el verdadero desafío es el de la producción y sus recursos insuficientes (especialmente la (in)capacidad de empresa y de organización) y la solución pasaría por una estrategia que combine la capacidad de responder a las necesidades esenciales con la oportunidad de emplear recursos todavía no utilizados. La idea es que el crecimiento de la demanda interior (por ejemplo, mediante la apertura al mercado nacional) impulsa la cultura de la producción y alienta la difusión extendida de los conocimientos profesionales y técnicos, lo que a su vez -aprendizaje mediante- puede dar lugar a innovaciones endógenas; además, en la medida en que impacta sobre la producción local de bienes de equipamiento simples, puede aumentar la división del trabajo entre las empresas. Una vez consolidada y arraigada esta "cultura de la producción", la competitividad aumenta y da un impulso suplementario a la aglomeración de PyMES. Las economías externas comienzan a jugar un papel importante y el SPL domina el mercado interior y comienza a abrirse al internacional: ya se está en condiciones de plantearse la diversificación hacia productos de calidad más elevada y con mayor valor agregado. El juego de la dinámica social entre los actores locales y el aumento de las relaciones con los sistemas exteriores posibilitan dominar el proceso de transformación de la economía: la internalización de las informaciones y competencias nuevas y la introducción de la innovación pueden dar la oportunidad, ahora sí, de cambiar el modelo hacia "una vía alta para el desarrollo".

Por otra parte, el proceso de aprendizaje local o regional ha venido a cobrar una significación distinta en el marco de la globalización. De hecho, como señalan Becattini y Rullani (1996:12), se trata de uno de los marcos en los que se desarrolla la división del trabajo en cuanto a la producción y utilización de los conocimientos, clasificados éstos en "contextuales" (precisamente, cuando se originan en un contexto local y le son, de alguna

forma, específicos) y "codificados" (cuando son de carácter global, más fácilmente transferibles). Entre ambos tipos existe una relación de ida y vuelta: para que los codificados puedan utilizarse adecuadamente necesitan ser re-contextualizados en los ambientes productivos locales y, a la vez, algunos conocimientos contextuales requieren ser codificados para facilitar su transferibilidad y conseguir de ese modo economías de escala suficientes. Más que antagónica, la relación local-global resulta en este sentido del todo complementaria: se trata de una división del trabajo de tipo circular, ya que lo local genera conocimientos para uso global y lo global suministra conocimientos procedentes de todo el mundo a los circuitos locales. En otras palabras, en este campo como en otros, la globalización no sólo es perfectamente compatible con la diversidad territorial sino que se beneficia de ella y, más aún, la necesita para desplegarse plenamente.

Al mismo tiempo, tampoco hay futuro para estos SPL sin insertarse en la dinámica global. Aunque el carácter endógeno del desarrollo subraye la centralidad de los actores locales, ello no significa que el sistema esté cerrado al exterior: al contrario, significa un SPL muy abierto y capaz de entrar en sinergia dinámica con otros similares. De hecho, sólo cuando tiene la capacidad de internalizar los conocimientos, las competencias y las informaciones estratégicas externas, encuentra su propia vía de desarrollo entre los itinerarios posibles. El desarrollo deviene endógeno y autocentrado, con involucramiento de los actores locales para orientar el proceso hacia los intereses de la comunidad local: utiliza las ventajas de la eficacia colectiva para mejorar la posición relativa de las empresas locales en el mercado internacional pero, al mismo tiempo, para lograr los objetivos sociales.

La cuestión del aprendizaje resulta central ya que el verdadero éxito de un sistema local no pasa por los indicadores cuantitativos -la creciente radicación de empresas, el aumento de la cantidad de puestos de trabajo- sino por desarrollar la capacidad para implementar efectivamente procesos de innovación y lograr una dinámica económica capaz de adaptarse a los cambios estructurales. De hecho, los resultados cuantitativos pueden obedecer simplemente a que el contexto local ofrece "ventajas generales" que incitan a las empresas a instalarse allí: el problema es que, en tanto generales, son exógenas al funcionamiento propio del sistema industrial local e insuficientes para asegurar su estabilidad (ya que las empresas bien pueden dejar el sitio para ir a captar nuevas ventajas generales en otro más tentador). Mucho más importantes resultan las "ventajas específicas" que el sistema pueda

generar y exhibir, ligadas a genuinos procesos de producción e innovación anclados en el territorio: no sólo habrán de dotarlo de una atractividad a las empresas menos efímera y más sustentable en el tiempo, sino que de ellas dependen la fuerza económica y la dinámica industrial -esto es: la capacidad particular del sistema local para construir recursos tecnológicos específicos- que pueden asegurar un desarrollo continuo.

4. HACIA UN PROCESO DE DESARROLLO ENDÓGENO AUTÉNTICO

Lejos de ser mero marco geográfico de las actividades económicas o sociales, el territorio deviene pues un recurso específico y un actor principal del desarrollo, capaz de producir efectos y ofrecer prestaciones específicas a la economía local, entre ellas un entorno capaz de generar y mantener ventajas competitivas y valor diferencial. Para ello, las políticas micro y meso-económicas deben inducir comportamientos y crear instituciones que permitan alcanzar rendimientos crecientes en la adquisición de conocimientos y en el proceso de aprendizaje colectivo e interactivo, sacando provecho de las economías de aglomeración territorial para obtener la mayor eficiencia productiva y la competitividad del tejido productivo y empresarial local.

Se trata, como se ha señalado, de un proceso que se inscribe necesariamente en el tiempo y supone, entre otros requisitos, la implementación de tres estrategias distintas -pero complementarias- que la planificación del territorio no debería ignorar: me refiero a las **estrategias de atractividad, integración y adaptación** (Bouabdallah y Massard, 1996:168-170) que resumen, en buena medida, las enseñanzas extraídas de las fallidas experiencias de localización de empresas que no lograron desencadenar auténticos procesos de desarrollo local o regional.

Las estrategias para atraer inversiones portadoras de capacidades tecnológicas y de empleos calificados no son, por cierto, nuevas. Sin embargo, el proceso de globalización económica ha aportado algunas diferencias significativas: por un lado, consagrando a la "firma global" como su protagonista por excelencia a través de la Inversión Extranjera Directa; por el otro, liberalizando las condiciones de inversión en claro desmedro de la mayoría de los países en desarrollo, obligados a abandonar las legítimas pretensiones que durante los años 1960-70 los llevaban a privilegiar las inversiones domésticas en pro de la independencia nacional y seleccionar las extranjeras, exigiéndoles cierto nivel de contribución al desarrollo. Ahora, en cambio, el esfuerzo de atractividad ha debido cambiar de naturaleza y

apuntar a reforzar el potencial competitivo de las propias firmas acogidas más que a asegurar las eventuales transferencias hacia las empresas locales. Y ello, en un marco de enfrentamiento con otras potenciales localizaciones en el seno de un verdadero "mercado de sitios", creado por la dinámica de la propia firma global⁵.

Dada la constante asechanza de otros entornos más rentables a la ecuación competitividad-precio perseguida por las empresas, su contribución eventual al desarrollo local a mediano y largo plazos aparece en gran medida condicionada por la estabilidad de la localización. Allí es donde empiezan a tallar las "estrategias de integración" que apuntan a volver definitivas las localizaciones, insertándolas en redes de interdependencia. Una ilustración interesante al respecto es la aportada por Longhi y Quere (1994:203-220) con su noción de "sistema localizado de producción y de innovación", que pone en el centro de la escena la importancia de la cooperación para llevar adelante procesos de aprendizaje colectivo destinados a generar "activos específicos" del territorio que permitan perpetuar la radicación de las firmas. Dicho de otro modo, se procura que éstas permanezcan de manera durable e incluso irreversible, creando una "dinámica industrial" que dote al territorio de la capacidad para construir sus propios recursos tecnológicos. Más que una interdependencia dada por cierta de antemano, supone un proceso de construcción colectiva de relaciones y redes, con gran protagonismo de las instituciones (públicas o cooperativas) que permiten co-gestionar la creación de economías externas, multiplicando los lazos de la firma con su entorno a la manera de los distritos industriales italianos o de los SPL.

Las "estrategias de adaptación", por su parte, apuntan a la reproducción en el tiempo de las organizaciones territoriales: en otros términos, a asegurar la renovación interior de los territorios cuando aparece una crisis local y se necesita una reconversión industrial y tecnológica. En caso de producirse un cambio de paradigma organizacional, por ejemplo, a cambio de las anteriores prácticas de integración para crear irreversibilidades de localización (que bien podrían frenar el proceso de *aggiornamento*) resulta bienvenido el arribo de nuevos agentes, muy móviles y no integrados a la organización precedente, capaces de impulsar las innovaciones organizacionales necesarias. Además, el desarrollo territorial requiere en este caso superar la obsolescencia de algunas instituciones mediante la elaboración concertada de nuevas convenciones locales que permitan romper con las formas disfuncionales identificadas.

Más que mutuamente excluyentes, sostienen

Bouabdallah y Massard, las dos últimas estrategias deben ser consideradas como compatibles entre sí y complementarias de la primera. Como ya se dijo, el camino hacia la consolidación del SPL y la competitividad territorial pasa en definitiva por un compromiso o un equilibrio entre las tres vías descritas.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Aunque la competencia intra-territorial pueda (o deba) encuadrarse primariamente en el marco de la globalización, el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa y los problemas de localización de la firma global, lo dicho bien vale también para las empresas de menor tamaño que fundan la dinámica del SPL y sobre las cuales se ha concentrado nuestro trabajo. A menos que se vean obligadas a arraigarse en un territorio dado por cercanía a las fuentes de materia prima u otras condicionantes, también ellas son potenciales demandantes en el "mercado de sitios". La calidad del medio receptor y las actividades instaladas que generan ventajas de proximidad, constituyen para ellas atractivos específicos del territorio tanto como pueden serlo para las grandes empresas. Sin embargo, tal como analiza el apartado precedente, la mera atractividad no basta para fundar un auténtico proceso de desarrollo endógeno: ha de avanzarse simultáneamente hacia la consolidación de un sistema productivo local capaz de sostener una dinámica industrial, procurando simultáneamente "un efecto de reforzamiento" del tejido económico a partir de los activos existentes y "un efecto creador de lo local" valorizando los activos industriales y territoriales aún no explotados.

En esa dirección, resulta indispensable crear y/o consolidar un "ambiente innovador", esto es: un entorno socio-institucional que promueva y facilite el aprendizaje interactivo esencial para generar y difundir prácticas tecnológicamente innovativas al interior del tejido productivo. Al menos desde la visión de la teoría evolucionista del cambio tecnológico hoy predominante, existe entre ambas dinámicas una correspondencia tal que bien podría decirse que el proceso innovador es, en definitiva, el del aprendizaje que lo posibilita.

La capacidad innovativa de las firmas está, en efecto, fuertemente asociada a su potencialidad para aprender, crear competencias y transformar conocimientos genéricos en específicos. "Puertas adentro", importan esencialmente las características de su capital humano, la organización del proceso de trabajo y el grado de importancia que asigna a la interpretación y adaptación del conoci-

to externo. No obstante, igualmente decisiva resulta "puertas afuera" la difusión de conocimientos en el ambiente en su conjunto, lo cual depende de la existencia de redes y distintos tipos de vinculaciones entre los involucrados. En otras palabras, la capacidad para innovar resulta del desarrollo de las propias competencias tanto como de la circulación del conocimiento mediante los vín-

culos con otros agentes e instituciones surgidos de la confianza recíproca: allí es donde el entorno juega su papel fundamental como **dispositivo colectivo para aprender**, recreando aquella "atmósfera industrial" marshalliana que posibilitaba el aprendizaje de los unos con los otros y en la cual las competencias requeridas para el trabajo "estaban en el aire" que respiraban ⁶.

REFERENCIAS Y FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- ARROYO, D., 2007: *El desarrollo local y las políticas sociales*. Buenos Aires, FLACSO, mimeo.
- BECATTINI, G., 1987: *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, Il Mulino.
- _____ y Rullani, E., 1996: *Sistemas productivos locales y mercado global*. **Información Comercial Española N° 754**, Madrid, 11-24.
- BELL, M., 1984: "Learning" and the Accumulation of Industrial Technological Capacity in Developing Countries. **Fransman, M. y King, K.: Technological Capability in the Third World**. Londres, Macmillan, 187-209.
- BOUABDALLAH, K. Y MASSARD, N., 1996: *Globalisation technologique et compétition des territoires*. **Abdelmalki, L. y Courlet, C.: Les nouvelles logiques du développement**, París, Éditions L'Harmattan, 157-171.
- CORAGGIO, J. L., 1998: *Perspectivas del desarrollo regional en América Latina*. **Economía Popular Urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo local. Programa de Desarrollo Local, Colección Extensión N° 3**. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 91-99.
- COURLET, C., 1994: *Les Systemes Productifs Localisés, de quoi parle-t-on?* **Courlet, C. y Soulage, B. (Compil.): Industrie, territoires et politiques publiques**. París, Éditions L'Harmattan, 13-32.
- DELGADO, A., 2008: *Innovación tecnológica y desarrollo local. Herramientas y criterios básicos para la promoción del ambiente innovador en el marco de la planificación estratégica del territorio*. **Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas 06-07. Categoría Maestría**. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de la Función Pública, Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, 115-219.
- _____ 2007: *Planificación estratégica: ¿De eso no se habla más?* **Premio Bianual de Arquitectura, Urbanismo, Investigación y Teoría 2007**. La Plata, Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. En prensa. Versión completa en www.oscardelgado.com.ar
- _____ 2004: *Planificación y gestión estratégicas para el desarrollo local. Algunas reflexiones sobre las condiciones de posibilidad en el contexto del Estado post-reforma*. **Premio Anual de Arquitectura, Urbanismo, Investigación y Teoría 2000**. La Plata, Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, 49-52. Versión completa en www.oscardelgado.com.ar
- GAROFOLI, G., 1992: *Endogenous development and Southern Europe: an introduction*. **Garofoli, G. (ed.): Endogenous development and Southern Europe**, Avebury, Aldershot.
- _____ 1996: *Industrialization diffuse et systemes productifs locaux: un modele difficilement transférable aux pays en voie du développement*. **Abdelmalki, L. y Courlet, C.: Les nouvelles logiques du développement**. París, Éditions L'Harmattan, 367-381.
- JOHNSON, B., 1992: *Institutional Learning*. **Lundvall, B. (Ed.), National systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning**. Londres, Pinter, 23-44.
- LÓPEZ, A. Y LUGONES, G., 1997: *El proceso de innovación tecnológica en América Latina en los años noventa. Criterios para la definición de indicadores*. **REDES (Revista de Estudios Sociales de la Ciencia), Vol. IV , N° 9**. Buenos Aires, Instituto de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmes, 13-48.
- LONGHI, CH. Y QUERE, M., 1994: *Les systemes locaux d'innovation, éléments empiriques et analytiques*. **Courlet, C. y Soulage, B. (Comp.): Industrie, territoires et politiques publiques**. París, Éditions L'Harmattan, 203-220.
- NADVI, K. Y SCHMITZ, H., 1996: "Clusters" industriels dans les pays en développement: éléments pour un programme de recherche. **Abdelmalki, L. y Courlet, C.: Les nouvelles logiques du développement**. París, Éditions L'Harmattan, 103-117.
- REQUIER-DESJARDINS, D., 1996: *L'économie du développement et l'économie des territoires: vers une démarche intégrée?*. **Abdelmalki, L. y Courlet, C. (Edit.): Les nouvelles logiques du développement**. París, Éditions L'Harmattan, 41-55.
- VILAS, C., 1997: *La reforma del Estado como cuestión política*. **Taller, Vol. 2, N° 4**. Buenos Aires, 87-129.
- WHITAKER, J. K. (Ed.), 1975: *The Early Economic Writings of Alfred Marshall 1867-1890*. Londres, Macmillan.
- YOGUEL, G. Y BOSCHERINI, F., 1996: *Algunas reflexiones sobre la medición de los procesos de innovación*. **REDES (Revista de Estudios Sociales de la Ciencia), Vol. III , N° 8**. Buenos Aires, Instituto de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmes, 95-116.

NOTAS

1- Siguiendo a Courlet (1994:14), Marshall llamó "distrito" al tipo particular de organización industrial definida por una red de pequeñas empresas cuyo funcionamiento eficaz dependía de la existencia de economías externas de las que podían beneficiarse por estar insertas en una aglomeración suficientemente grande. A pesar de la evidente importancia que parecía tener la especialización productiva basada en la división del trabajo y de las tareas, ello no alcanzaba a explicar lo que a su juicio resultaba una ventaja esencial de la configuración: que entre las economías disponibles en el distrito estaban también las ligadas a la educación (o aprendizaje) y a la técnica especializada (o *métier* o *know-how*). Marshall sugirió entonces la decisiva presencia de un proceso natural que intentó traducir con la expresión "atmósfera industrial": "Cuando grandes masas de hombres en la misma localidad trabajan en tareas similares, se constata que por la asociación del uno y del otro, se educan el uno al otro. Para usar un lenguaje que usan los mismos trabajadores, la competencia (o *know-how*) requerida en su trabajo está en el aire y los niños la respiran mientras crecen" (Whitaker, 1975, citado por Courlet, 1994:15). Al advertir de este modo que la presencia de numerosos establecimientos, la proximidad espacial y la homogeneidad cultural facilitaban los contactos directos y los intercambios entre los agentes, así como la circulación de ideas nuevas y la adopción y difusión de innovaciones -todas ellas ventajas específicas, no innatas ni debidas al azar sino construidas- vino Marshall a introducir también la importancia del territorio, demostrando que la contigüidad de las empresas no es un hecho puramente físico sino que permite la creación de efectos económicos y socio-culturales decisivos. Desde esta perspectiva, bien puede decirse que la noción de "atmósfera industrial" está en la base misma de la valorización del aporte territorial a los procesos económicos que va definiendo actualmente la confluencia entre las economías del cambio tecnológico, del territorio y del desarrollo, a través de sus respectivas vinculaciones con las economías industrial y de las organizaciones (Requier-Desjardins, 1996:41).

2- El énfasis en el carácter endógeno del proceso no debe conducirnos, sin embargo, a subvalorar la incidencia de los factores exógenos que puedan facilitarlos, como claramente se dio en las regiones del sur de Europa que durante los años 1970 llamaron la atención sobre este tipo de configuración. En su caso, ante todo se trató de factores específicos a los procesos de descentralización de la producción (búsqueda de un mercado de trabajo más flexible y con salarios más bajos, búsqueda de un mercado financiero con precios más bajos), a la irrupción de las nuevas tecnologías (sobre todo, la difusión de la microelectrónica) y, finalmente, al contexto de ruptura del mercado de productos masivos y estandarizados que favoreció la entrada de las PyMES con producción altamente diversificada y de buena calidad.

3- Bell (1984:190-199) identifica seis diferentes tipos de flujos de información o de conocimiento que aportan al "aprendizaje", agrupados en dos grandes categorías de mecanismos para acumular capacidad tecnológica: en sentido amplio, son todos casos de *learning-by-doing* pero "lo que se hace" y la actitud con que se lo hace es completamente diferente. El primer grupo incluye los mecanismos de retroalimentación en los que el aprendizaje es visto como un "subproducto" gratuito que nace del "hacer" *stricto sensu* y permiten aprender "por operación" y "por cambio". El segundo grupo incluye mecanismos en los que el "aprendizaje" se busca deliberadamente, asignando para ello recursos específicos: tales los casos de constitución de un "sistema de aprendizaje" o "mecanismo de retroalimentación sistemático" y los aprendizajes "por capacitación", "por búsqueda" y "por contratación".

4- El reconocimiento de la dimensión territorial del proceso se traduce en el concepto de sistema de innovación que orienta actualmente toda política en la materia, dando cuenta de que el desarrollo, la introducción, la difusión y el uso de innovaciones constituyen un proceso que se desenvuelve en contextos específicos y sistémicos, cultural e institucionalmente enraizado (Johnson, 1992, citado por López y Lugones, 1997:24).

5- En efecto, dado que su espacio estratégico es el mercado mundial y su éxito, la captación de una cuota-parte del mismo, la firma es llevada a especializarse en los nichos correspondientes a los mercados en crecimiento y a buscar ventajas de localización, descomponiendo sus estructuras de producción para optimizar la ecuación competitividad-precio. Los crecientes costos de organización inducidos por estas estructuras buscan equilibrarse reduciendo los costos de transacción, de donde surge la conveniencia de establecer acuerdos de cooperación entre firmas en el seno de estructuras organizacionales reticulares a menudo con una fuerte componente territorial (a lo que son inducidas, también, por el papel crucial de las redes en la producción y la circulación de los conocimientos científicos y tecnológicos). Las lógicas de implantación de las firmas multinacionales acaban, pues, poniendo en competencia a las regiones, las ciudades o los sitios sobre la base de la compatibilidad entre sus objetivos y los recursos, capacidades y *know-how* específicos de los lugares de radicación (a tal punto que hay quienes proponen fijar el nivel local como nivel de análisis de las inversiones internacionales).

6- La importancia del ambiente se magnifica, además, a medida que la producción del conocimiento va entendiéndose, también ella, "socialmente distribuida": erosionando la tradicional hegemonía de universidades y organismos de investigación y desarrollo cuanto de científicos y tecnólogos, los sitios de producción y los actores se multiplican y diversifican planteando el desafío de detectarlos, relacionarlos y sumarlos en una dinámica sinérgica esencial al proceso de innovación. La capacidad de animación y concertación estratégica de los involucrados (el nivel "meta" de los teóricos de la competitividad sistémica, decisiva fuente de ventajas en la materia) se vuelve por tanto una de las más decisivas entre aquellas que todo esfuerzo planificador debería tratar de consolidar en el marco de sus esfuerzos pro-desarrollo territorial.