

1. CONTEXTO EXTERNO

Autor: Dr. Leonardo Ordinez

1.1. PROCESO DE CAMBIO TECNOLÓGICO Y AFECTACIÓN TERRITORIAL

Manuel Castells (1995) define a la sociedad actual como un imbricamiento interdependiente e inseparable de los procesos sociales y aquellos que se dan en el mundo digital, constituyendo una nueva forma de relacionamiento en lo que él denomina Era Informacional.

“El planeta es asimétricamente interdependiente y esa interdependencia se articula cotidianamente en tiempo real, a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación, en un fenómeno históricamente nuevo que abre de hecho una nueva era de la historia de la humanidad: la era de la información. [...]

Es importante resaltar que, si bien las nuevas tecnologías de información no son la causa de los fenómenos que a continuación se reseñan, constituyen la infraestructura indispensable para su existencia; sin informática, y telecomunicaciones globales, por ejemplo, no habría economía global o mundialización de la comunicación.”

En línea con lo anterior, el propio Castells propone “rechazar la hipótesis simplista sobre la destrucción de empleo por el desarrollo tecnológico actual.” Al mismo tiempo, postula que:

“La sostenibilidad social obliga a asegurar la inclusión de todos los grupos de población en la sociedad urbana a través de garantizar el acceso a la vivienda -y el acceso al suelo- y el derecho al trabajo, factor básico para conseguir una mejora de la calidad de vida de la población.”

Estos extractos, de un autor señero en el pensamiento de lo urbano desde el punto de vista social y atravesado por los factores tecnológicos que se dieron a partir de mediados del siglo XX y se profundizan en el XXI, sirven como punto de partida para el planteo a desarrollar.

1.1.1 La Globalización concepto y visiones del fenómeno

Desde diferentes disciplinas se ha abordado el concepto de Globalización, considerando los recortes propios de cada marco teórico. La primera conceptualización se acuerda que aparece en la década del 60 en el campo de las comunicaciones a partir del concepto “aldea global”, formulado para referirse a la peculiaridad de la era de la tecnología y las comunicaciones internacionales que permitía a los individuos experimentar simultáneamente la totalidad del mundo.

Una segunda aproximación fue el llamado ecologista de la década siguiente al recordar que la humanidad compartía “un futuro común” que dependía de la preservación ambiental de la tierra.

El uso del término en el ámbito económico comenzó a darse a partir de la segunda mitad de los 80, para denominar a nuevos fenómenos particulares como la

“globalización financiera” (unificación de los mercados financieros nacionales y pérdida de capacidad de control de los bancos centrales) o de la competencia “global” entre empresas transnacionales y países. Esto también dio lugar al concepto de “producción internacional integrada” para llamar al nuevo entramado de redes interempresariales transnacionales en torno a la empresa transnacional y sus alianzas estratégicas. Surgió también el complementario a lo anterior referente a los eslabonamientos productivos transnacionales y comenzó a hablarse de la “globalización del consumo”. Como resultado de todo ello se fue pasando a un uso general del concepto como “globalización de la tecnología y la economía” que contenía a la ecología y que favoreció la vinculación de la globalización económica con procesos concomitantes como la revolución de las comunicaciones, las reformas de libre mercado y privatizadoras o fenómenos políticos como la difusión internacional de la democracia.

Dentro de las diferentes perspectivas que acepta la globalización como término, pueden encontrarse puntos comunes en torno a la explicación del fenómeno:

1. El de la globalización como un mito, que niega que los fenómenos asociados a ella impliquen un cambio fundamental en la naturaleza de las relaciones entre los estados nacionales y su entorno mundial.

2. El de la globalización como liberalismo o neoliberalismo, que considera que la misma es un modelo económico social implantado por medios políticos ideológicos y factible de ser revertida por los mismos medios (derrota del liberalismo).

3. El de globalización como internacionalización, incluyendo las versiones extremas que exageran el eclipse del Estado-Nación y las que consideran que la globalización había existido desde los albores del capitalismo en el siglo XV y que lo que existe en la actualidad es solo un nivel relativamente más elevado de ella.

4. El de la globalización como nueva configuración o estructura de la economía y la sociedad mundial, en proceso de conformación resultante de una combinación específica de condiciones establecidas a diferentes planos de la realidad social (tecnológica, económica, ambiental, sociológica, cultural y política).

Desde esta perspectiva la definición contendría tres características básicas:

- a) El alcance o extensión mundial de una serie de procesos que abarcan a la mayor parte del globo u operan a nivel mundial; b) La intensificación de los niveles de interacción, interconexión e interdependencia entre los estados y sociedades del mundo que constituyen el actual sistema mundial; c) Las repercusiones significativas en los lugares más alejados del mundo de los acontecimientos, decisiones y actividades de cualquier lugar.

Esta definición permite aproximarse adecuadamente a la complejidad del fenómeno y comprender que no es solo un proceso extensivo sino también intensivo de profundización y cambio estructural. Podría entonces considerarse a la globalización como la nueva configuración de la economía y la sociedad mundial que

resulta del desbordamiento de la capacidad normativa de los estados nacionales por la interdependencia de las nuevas relaciones comunicacionales, económicas, ambientales, sociales y culturales impuestas por la revolución informática, la unificación geopolítica del mundo y la reestructuración transnacional del capitalismo.



Fuente: Elaboración propia.

1.1.2. Perspectiva histórica de la Globalización

La globalización ha sido el resultado de la conjunción de tres grandes procesos históricos: revolución informática, y de las comunicaciones; reunificación del mercado mundial y reestructuración posfordista y de mercado del capitalismo, operando en el nuevo contexto de la crisis ambiental mundial. Cada uno de ellos aportó elementos fundamentales a la naturaleza del nuevo fenómeno.

La tecnología informática fue la más importante y de impacto más generalizado y profundo del complejo más amplio de innovaciones radicales de la revolución tecnológica actual. Renovó radicalmente las comunicaciones hasta convertirlas en el sector productivo más dinámico, transformó profundamente a las máquinas herramientas, a los automóviles y los bienes de consumo duradero y su fusión con la biotecnología revolucionó profundamente a la industria farmacéutica, la agricultura y la medicina.

A nivel de la economía y las relaciones socioculturales, la asociación entre la informática y las consecuencias espaciales de la revolución de las comunicaciones, cambió la base técnica de la producción y el cambio, modificó los principios de la organización empresarial, del funcionamiento de los mercados, estrechó las relaciones entre bienes y servicios y convirtió al conocimiento en la principal fuerza productiva de la época. Cambió la estructura del empleo, modificando, individualizando y globalizando los patrones de consumo, favoreciendo la pluralización de las relaciones sociales. Desterritorializó la cultura promoviendo la constitución de nuevas síntesis regionales y "globales-locales".

Existen resultados en la sociedad favorables o beneficiosos, como cierta multidimensionalidad de funciones o la baja carga burocrática del trabajo, el predominio del conocimiento y de la capacitación continua de amplios núcleos de trabajadores, los formidables avances médico-farmacéuticos o la mayor calidad de los bienes y servicios producidos.

Entre las negativas, resaltan sobre todo la emergencia del desempleo estructural, la precarización del trabajo, la ampliación de las brechas tecnológicas y culturales entre pueblos, sectores sociales e individuos. Sobresale como problema sociocultural muy importante el creciente monopolio de los medios de comunicación mundial por redes de empresas trasnacionales.

1.1.3. La reestructuración posfordista

Otros de los grandes cambios que produjo la globalización fue la reestructuración posfordista del mercado de las relaciones capitalistas: producción, intercambio, acumulación. Como resultado de la aplicación generalizada de las nuevas tecnologías, la transformación de la organización del trabajo, la implementación de reformas de mercado y la adaptación a los nuevos requerimientos de la competencia global.

Los aspectos más generales del cambio tienen que ver con la sustitución de las anteriores relaciones fordistas de automatización rígida, especialización del trabajo en torno a la cadena de montaje y control burocrático por otras más flexibles y dinámicas. Entre los cambios de este tipo podemos mencionar:

a) La automatización flexible reprogramable y gestión computarizada b) La nueva organización del trabajo a partir de los círculos de autocontrol de calidad c) El fraccionamiento de los procesos productivos que posibilita la relocalización parcial de parte de los mismos d) La aceleración del flujo continuo de información y materiales entre las secuencias del ciclo del producto y su consiguiente elevación de la eficiencia del control a distancia e) La posibilidad de sustituir las grandes series estandarizadas por pequeñas series reprogramables con menores requerimientos de economías de escala y mayores posibilidades de descentralización.

La empresa capitalista se transforma radicalmente con la utilización generalizada de la nueva tecnología, las nuevas formas de organización del trabajo y la producción y su adaptación a las nuevas condiciones internacionales: competencia global, nuevo sistema financiero, nueva división internacional del trabajo, para dar lugar a un nuevo tipo de gran empresa y una nueva estructura empresarial.

Habrà una importante ampliación del número y el alcance espacial de la empresa trasnacional, que pasará a ser la forma generalizada de la gran empresa capitalista de todas partes del mundo. De la empresa integrada se pasará a una forma mucho más versátil y omnipresente de la empresa red, con sus vertientes de redes

de control: cadenas de abastecimiento, distribución, royalties, franquicias y redes de alianzas estratégicas inter-trasnacionales, que tenderán a incluir el respaldo de estados nacionales. Este tipo de cambio afectará profundamente a la pequeña y mediana empresa que tenderá a quedar incluida en las grandes redes interempresariales señaladas.

Otro cambio muy importante se dio en torno al sistema financiero alrededor de los siguientes aspectos:

- a) Titularización de bonos y acciones, bursatilización del crédito (comercialización de los instrumentos de deuda en bolsas de valores),
- b) Predominio de nuevos intermediarios (fondos mutuales y de protección, sociedades, banca de inversión, fondos de pensiones, compañías de seguros),
- c) Informatización de las operaciones,
- d) Informatización de los instrumentos derivados de administración de riesgos (futuros, swaps, etc.),
- e) La carencia de regulación directa por organismos públicos nacionales,
- f) La globalización financiera.

Este sistema se impuso sobre el anterior por el bajo costo financiero y agilidad operativa que favorecía su conversión en la cobertura financiera de la globalización del mercado mundial. Pero, por sus características intrínsecas, implicó un sistema altamente volátil y peligrosamente divorciado de la esfera productiva.

Sus rasgos predominantes son:

- a) Estrecha interconexión de los mercados nacionales y mundial a partir de la subordinación de los primeros al segundo, como resultado de la libre movilidad del capital-dinero y la unificación tendencial mundial de la tasa de interés,
- b) Reducción considerable del ámbito de acción de los bancos centrales en la creación de dinero y crédito, en la fijación de tasas de interés y en la determinación de los tipos de cambios,
- c) Conformación de un patrón de alineamiento errático de las principales variables financieras internacionales, resultante del flujo descontrolado del capital y las presiones especulativas, que tenderá a imponerse en el corto y mediano plazo sobre las determinaciones más profundas de la competencia comercial y el desarrollo desigual de la productividad mundial.

A nivel de la dinámica económica, los cambios estructurales dieron lugar a la progresiva conformación de un nuevo patrón de acumulación centrado en la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento dentro de los que se destaca: la computación, software, telecomunicaciones, servicios de apoyo y el sector científico-educativo, dentro de una economía productiva de servicios y una esfera crediticia profundamente transformada por la tecnología informática. Ello se tradujo en un nuevo tipo de ciclo industrial dependiente del sector informático que en

conjunción con la relocalización del capital hacia los países periféricos, generó la nueva dinámica internacional que tendió a subordinar progresivamente a las diferentes esferas productivas y economías nacionales.

La conjunción de los elementos señalados sentó las bases de una nueva estructura económica mundial. Pero todavía no de un sistema internacional relativamente acabado, por la inexistencia de instituciones nacionales, regionales y mundiales de naturaleza regulatoria que estén en capacidad de sustituir a las obsoletas heredadas de la segunda posguerra. Todos los ciclos expansivos del capitalismo requirieron de marcos regulatorios y pactos sociales que dieran sustentabilidad político-social al sistema. Mientras no se haya avanzado sustancialmente en esta dirección, no podrá darse un verdadero despegue mundial de la nueva etapa y sus sucesivos avances en el espacio y el tiempo solo traerán inestabilidad, traducida en incontrolables estallidos financieros o en crisis sociales y de gobernabilidad.

En síntesis, el principal problema que plantea el futuro de la globalización es la necesidad de resolver la contraposición entre el creciente alcance mundial de las fuerzas productivas y la declinante capacidad regulatoria de los estados nacionales. El segundo problema resulta del conflicto entre el crecimiento de la sociedad urbano-industrial impulsado por la globalización y la declinación de las reservas ambientales del planeta.

El restablecimiento del equilibrio internacional entre las principales regiones y países del mundo roto por el desmoronamiento del orden mundial bipolar. Y los rápidos cambios económicos, geopolíticos y demográficos que han modificado aspectos fundamentales de la escena internacional, derivándose de la contraposición entre los países ricos que concentran la mayoría de los recursos tecnológicos, financieros y de poder mundial y la gran masa de países que cuentan con la mayoría del territorio, incluidas áreas ambientales críticas y de la población de estos países que tiende a crecer mucho más rápidamente, es otro de los principales problemas.

Otra problemática se plantea con la ruptura de los grandes pactos sociales anteriores y lo que ello implica: inestabilidad social, ingobernabilidad y estrechamiento de las posibilidades de expansión económica. Las nuevas características del trabajo de la sociedad actual y del mundo requieren de un nuevo tipo de pactos que incluyan cuestiones de alcances internacionales de convenios e instancias internacionales aplicables, ampliación del tiempo libre y del derecho a la capacitación de los trabajadores, el reconocimiento a la nueva pluralidad social (laboral, de género, étnica, cultural y religiosa, sexual) o la introducción de nuevos mecanismos de protección social contra el desempleo tecnológico. Estos requerimientos se contraponen a los intereses e ideas prevalecientes en la economía y la política actual lo que requerirá impulsar cambios profundos para lograrlos.

Estrechamente relacionado con lo anterior, se observa a nivel mundial una acelerada ampliación de la extrema pobreza y la marginalidad social en la mayor parte

de los países del mundo incluidos los industriales, como resultado de la actual modalidad de desarrollo económico basada en la competencia desenfrenada. Esta cuestión tiene numerosas implicaciones negativas sobre múltiples aspectos de la realidad. Su solución incluye múltiples cuestiones, como la distribución mundial de recursos, las políticas sociales de los países, las relaciones con los pueblos originarios, el papel de las ONGs y diversas otras cuestiones de regulación mundial y regional.

Hasta ahora la globalización ha sido gobernada principalmente por la lógica del mercado global, las decisiones estratégicas de las empresas transnacionales, los gobiernos dominantes, los ideólogos y publicistas de la globalización de libre mercado. La principal cuestión estriba en la posibilidad y necesidad de reorientar su curso para hacer de ella un fenómeno social, político y ambientalmente diferente, una globalización alternativa basada en el control democrático sobre las fuerzas ciegas del mercado global y el mercado económico transnacional.

1.2. INNOVACIÓN Y TERRITORIO

La propuesta exploratoria de diferentes enfoques de Brigitte Lamy (2006), resulta básica para comprender las distintas aproximaciones al objeto de estudio de “lo urbano”. Lo trascendental, en este sentido, se encuentra en la mirada compleja sobre un fenómeno multicausal, dialéctico, imbricado y altamente dinámico, que dificulta la comparación o universalización dogmática de teorías. En particular, Lamy expresa: “La ciudad es una forma social y espacial; la sociología de lo urbano no disocia los fenómenos sociales de los espacios donde se realizan o se llevan a cabo, sino que hace de la imbricación de lo social con lo espacial la condición y el eje de sus análisis.”

Por su parte, Manuel Castells (2008), a través de la mirada de Henri Lefebvre, plantea a la sociedad urbana como “un tipo histórico específico con caracteres bien definidos y que representa, el punto de coronamiento de la evolución, hu-mana.” En relación a esto, define a lo urbano en términos dialécticos como la centralidad y su negación.

Basado en el desarrollo de la tecnología electrónica y de computadoras, Manuel Castells (1995) establece un marco teórico para comprender, por un lado, “un nuevo modelo de organización sociotécnica” y por el otro, “la reestructuración del capitalismo como matriz fundamental de la organización económica en nuestras sociedades”.

En cuanto a transferencia de conocimientos y tecnología entre el sector público y el privado, Carolina Tkachuk (2004) asigna un rol fundamental a los municipios en esta tarea. “Son las autoridades locales (en especial las públicas, pero también

privadas) quienes mejor pueden identificar cuáles son las potencialidades y necesidades de su territorio en cuanto al desarrollo de su sistema productivo, [así como] coordinar, gestionar y dirigir la estrategia de desarrollo local más adecuada a las características propias del entorno local.” La autora, en este sentido, enfatiza en el aprendizaje colectivo como propulsor del territorio. Por su parte, Ma. Pilar Latorre Martínez et al (2009), respecto a los Parques Científicos Tecnológicos, “los define como espacios e instalaciones de gran calidad donde se estimula y gestiona el flujo de conocimiento y la tecnología entre universidades e instituciones de investigación, empresas y mercados. [...] impulsan la creación y el crecimiento de empresas mediante mecanismos de incubación y generación centrífuga –spin-off– y proporcionan otros servicios de valor añadido. Por tanto, por su capacidad de aprendizaje e innovación se convierten en potenciadores de la misma”.

En el trabajo de Carlos Rodríguez Benítez (2007) “se propone el diseño de una estrategia de apoyo a la innovación donde participen todos los agentes implicados, con el fin de mejorar el potencial de innovación de las empresas y lograr el objetivo fundamental de incrementar la competitividad.” En este contexto, Rodríguez Benítez propone una metodología que consta de una primera etapa de diagnóstico, una segunda de análisis y una tercera de diseño. Relacionado a este trabajo de Rodríguez Benítez, se encuentra la propuesta de Francisco Alburquerque y otros (2002), quien conceptualiza el desarrollo territorial desde cuatro dimensiones de desarrollo, para llegar a la propuesta de “territorio innovador” de Ricardo Méndez, basada en una red de interacciones entre diferentes actores, recursos y procesos.

En el trabajo de Gema González Romero (2006) se hace un repaso histórico sobre las políticas públicas que favorecen un territorio innovador. En este sentido, se identifican tres aspectos comunes a los territorios, que serían independientes de sus particularidades, pero que deberían promoverse considerándolas: recursos institucionales: organismos científicos y cooperación interempresarial; sociopolítico y cultural: asociacionismo, identidad y predisposición al cambio; y finalmente, redes de cooperación.

Finalmente, resulta destacable rescatar una frase de María Cristina Saucedo (2011), en su presentación como parte de INTA: “La innovación para el desarrollo emerge de los procesos de interacción social sobre los territorios”. Y agrega: “La innovación concebida como proceso de aprendizaje en el que se introducen nuevos conocimientos o se combinan conocimientos existentes para generar nuevas capacidades (competencias, productos, procesos y formas de organización)”.

En relación a la innovación productiva y su vinculación inherente con la educación, ciencia y tecnología, vale retomar el esquema planteado por Francisco Alburquerque y otros (2002) como marco general, en el que se involucran recursos, procesos y actores. “El análisis y el aprendizaje del vínculo existente entre el desarrollo territorial y el desarrollo económico están teniendo mayor incidencia en la agenda económica de la región y el mundo. Este proceso se enmarca dentro del

impulso que han otorgado distintos hacedores de políticas públicas al estudio de las divergencias territoriales y urbanísticas, y al consecuente devenir en términos socioculturales de la sociedad en su conjunto.”

El proceso de industrialización de la Argentina estuvo condicionado por sus orígenes como país agroexportador. Esto dio lugar a una profundización del nivel de concentración urbana en torno a los grandes centros, originalmente relacionados al agro y los puertos. “Sin embargo, los aspectos positivos en términos de calidad de vida se desprenden de la relación entre los “beneficios de la aglomeración” versus los “costos de congestión” de los grandes conglomerados urbanos generados en territorios densos y heterogéneos, como el área Metropolitana de Buenos Aires, Córdoba, el Gran Rosario o Mar del Plata, son claros ejemplos de estos segmentos donde se conjuga la producción y la vida residencial. En general, dichos conglomerados cuentan con una disponibilidad suficiente en términos de mano de obra de diferente grado de cualificación y acceso a servicios públicos. Por su volumen en términos de escala y productividad, además de una localización típicamente privilegiada en términos de cercanía con los mercados de consumo, estos segmentos territoriales suelen coincidir con aquellos de mayor capacidad de generación de riqueza y excedentes económicos. Es por eso que la estrategia local de desarrollo está fuertemente ligada a las políticas dirigidas a favorecer la localización de actividades industriales y de servicios en sus territorios.”

El concepto de centro-periferia se apoyaba en una división internacional del trabajo, basada en la exportación de productos primarios de escaso valor agregado por parte de la periferia y la exportación de productos manufacturados por parte de los países centrales. Esto naturalmente genera un intercambio desigual para los países de América Latina, que se ven impedidos de retener el fruto de su progreso técnico. “La visión estructuralista, en contraposición a la visión predominante del enfoque (neo) clásico del comercio internacional, busca poner en tela de juicio a sus principales postulados.” Aldo Ferrer (2007) plantea el concepto de “densidad nacional”, cuyos aspectos endógenos serán determinantes para revertir el enfoque centro-periferia y lograr un desarrollo en América Latina. En particular, Ferrer expresa: “La integración social contribuyó a formar liderazgos que acumularon poder dentro del propio espacio nacional, conservando el dominio de las actividades principales e incorporando el conjunto o la mayor parte de la sociedad al proceso de desarrollo. A su vez, la participación de la sociedad en las nuevas oportunidades viabilizó la estabilidad institucional y política, y esta afianzó los derechos de propiedad y la adhesión de los grupos sociales dominantes a las reglas del juego político e institucional.” Por otro lado, Ha-Joon Chang (2007) en una escritura coloquial demuestra las contradicciones entre los supuestos culturales de dos casos emblemáticos como son Alemania y Japón, quienes antes de convertirse en países desarrollados no tenían una “cultura de país desarrollado” sino que ésta provino a posteriori del desarrollo económico y como causa-consecuencia de éste. En un

enfoque complementario, la propuesta de Amartya Sen expresada por Silvia London (2006), respecto al desarrollo, plantea “no sólo cómo viven las personas, sino también qué alternativas tienen las mismas.” En este sentido, se hace especial hincapié en la educación como medio de acceso a oportunidades, a elecciones. En particular, la autora expresa de forma categórica el siguiente concepto de Sen: “la calidad de vida de una persona no se mide por su nivel, sino por la capacidad de la persona de optar por dicho nivel.”

En términos de prácticas y regularidades, así como en torno a las experiencias concretas recogidas por Jorge Blanco (2006) y Hugo Kantis et al (2005), se podría sintetizar como aspecto transversal la comunicación y vinculación. Esto, bajo la mirada no necesariamente adecuada de geografía física o el modelo centro-periferia, daría lugar a concentraciones industriales y de un sistema de apoyo, en términos de distancia y movilidad, como capacidad de flujos de transporte. Lo que es central es acortar las distancias, aunque retomando a Castells, esto no tiene por qué involucrar un cambio de lugar. En este sentido, la propuesta de Amartya Sen y Aldo Ferrer, en términos de desarrollo local a los niveles que la participación ciudadana determine que sea adecuado, daría lugar a procesos que tendrían una mayor capacidad de éxito y un menor riesgo de frustración.

1.3. TERRITORIO Y DESARROLLO LOCAL

Fernandes (2008) reflexiona sobre cuestiones como la intensificación del capital en función de la globalización y la emergencia del concepto de territorio en contraposición al de espacio. En esa línea, el concepto central de territorio se presenta como superador del ámbito de gobernanza. Más allá de un espacio socialmente producido o de un sistema de objetos y acciones en el que las relaciones sociales y los espacios se producen mutua e inseparablemente; el concepto de territorio está marcado por ciertas características como: totalidad, soberanía, multidimensionalidad y multiescalaridad. Se trata entonces de un espacio de relaciones de poder entre actores, que, a diferentes escalas y medios, disputan en los lugares físicos e inmateriales sus intereses (Altschuler, 2013).

Analizar la cuestión del desarrollo local implica establecer una demarcación y un recorte en los alcances del término local, así como su influencia en el contexto global (Borja y Castells, 1998) y (Altschuler, 2019a). En este sentido, Latinoamérica ha atravesado diferentes procesos con relación al desarrollo. Entre los años 1950 y 1980 se da una época de crecimiento, marcado por la denominada industrialización por sustitución de importaciones (Arocena, 2001). Este proceso acentuó las desigualdades sociales y profundizó la concentración del capital. Este modelo se enmarcó en una planificación “top-down”, alentada por organismos como CEPAL (Coraggio, 1999). Tras esta etapa, en el marco del neoliberal “Consenso de

Washington” de los 90, se da un proceso de “descentralización sin recursos” y “planificación centralizada” (Coraggio, 1999; Boisier, 2002; Arroyo, 2002, Altschuler 2013, 2006). A la vez, desde organismos internacionales como Naciones Unidas, se introducen conceptos de desarrollo a escala humana y territorial, principalmente inspirados en los trabajos de Amartya Sen y hechos explícitos en el documento *An agenda for development* (Boisier, 2002). Aunque ese documento sostiene el modelo arriba-abajo, incorpora dimensiones que exceden lo económico en términos de desarrollo. En relación a esto, Boisier (2002) profundiza esa agenda en clave de la realidad latinoamericana y propone una serie de estrategias de desarrollo “desde abajo”.

En virtud de lo anterior, comienza a establecerse lo que había surgido en Europa en los 80, los “entornos innovadores” (Vázquez Barquero, 1999). La conceptualización de este enfoque realizada por Fernández (2001; Fernández y Vigil, 2007) se denomina Plataforma Común del Nuevo Regionalismo (PCNR). La PCNR incluye los conceptos clásicos de Cluster y Distrito Industrial, incorporando “la densidad institucional (referida a la cantidad y calidad de las instituciones territoriales, así como a los vínculos recíprocos entre estas), la confianza y capital social existente en el territorio, un nivel importante de competitividad, pero también de cohesión social, y la existencia de redes de interacción entre todos los actores” (Altschuler, 2019b). Esto se opone al enfoque dominante centralista, economicista y basado en factores externos (exógeno). A la vez, Fernández y Vigil (2007) plantean tres debilidades a este enfoque dominante que Altschuler (2019c) sintetiza como “la carencia en los análisis de los conflictos y asimetrías de poder entre actores socioeconómicos al interior de las aglomeraciones productivas”, en el contexto de lo que denomina Arroyo (1997) la “municipalización” de la crisis del Estado.

Por otro lado, en el marco del modelo post-fordista surgen en Latinoamérica diferentes formas y conceptualizaciones del desarrollo y la economía, con otros actores (Altschuler 2019a, 2019d). En particular, se consolida una nueva forma de economía, la “economía popular”. Ésta “no tiene que ver con la formalización de lo ‘informal’, sino con la constitución de un sub-sistema dentro de la economía, una economía del trabajo, por contraposición con la economía del capital.” (Coraggio, 1990).

En función de lo anterior, se vuelve indispensable definir un modelo de desarrollo propio y a escala, el cual responda a las dimensiones adecuadas en los diferentes territorios. A la vez, la propuesta de Arroyo (2002) respecto a lo perfiles productivos, funcionaría como organizadora. Otros dos aspectos ineludibles en un enfoque integral son la economía popular y la tecnología de la información y las comunicaciones, atravesando ambas todas las dimensiones y escalas.

Como varios autores han mencionado (Arroyo, 2002; Arocena, 2001; Coraggio, 1990; Altschuler, 2006, 2013), la situación de los gobiernos locales en Argentina se ve limitada en gran medida por una serie de factores externos, a la vez que otros

internos. En primer lugar, la descentralización promovida en los años 90, en particular, a partir de la reforma constitucional del 94, recargó sus responsabilidades. A la vez, estas nuevas obligaciones no se vieron acompañadas de una transferencia de recursos acorde, sino que se mantuvo el esquema de administración centralizada, provincial o nacional, dependiendo de vinculaciones políticas o partidarias. Al mismo tiempo, no se dio un proceso interno de generación de capacidades técnicas adecuadas a la nueva situación de los municipios.

Por otro lado, los gobiernos municipales presentan algunas ventajas frente a otros estamentos. En particular, disponen de una capacidad de conocimiento de las problemáticas a muy corta distancia. Esta cercanía es fundamental en términos de desarrollo local. Asimismo, son la autoridad política legítima con mayor capacidad de gestión y representatividad institucional, capaz de promover acciones a otros estamentos del estado, instituciones, empresas y actores de la sociedad.

En países como Argentina, de gran heterogeneidad territorial y poblacional, “local” no puede ser asimilado a “municipal”, ya que tenemos municipios de 10.000, 100.000 y de 1 millón de habitantes. Tampoco podemos asimilar lo local con “desarrollo en pequeña escala”, ya que la cuestión es mucho más compleja. Lo *local* refiere a lugar (que viene del latín *localis*). De este modo, abordar lo territorial conduce al debate sobre la relación entre territorio y desarrollo.

A partir de la crisis internacional de mediados de los años 70, se comienza a generar el “discurso deslocalizador”. El mismo sostiene a groso modo que el territorio no resultaría una variable importante para el desarrollo (económico), dados los avances en las tecnologías, que facilitan el acceso a información de forma más o menos barata y desde cualquier lugar del mundo, y la deslocalización del capital y la inversión a nivel mundial, por la cual las empresas de los países centrales comienzan a trasladar sus industrias a países periféricos, que ofrecen menores restricciones laborales y ambientales. Este discurso plantea además que el “desarrollo” depende de la atracción de flujos de capitales internacionales, y estos a su vez dependen de cuatro condicionantes: bajos salarios, bajos impuestos, bajas regulaciones ambientales y bajos condicionamientos a la movilidad de capitales. Así, el “discurso deslocalizador”, vinculado estrechamente al proceso de globalización y al enfoque neoliberal, relativiza la relación existente entre territorio y desarrollo porque no contempla las particularidades territoriales y las diferencias existentes entre países y regiones. De este modo, el territorio se torna menos condicionante en términos de políticas públicas.

Como se dijo, el territorio, en tanto mirada compleja no refiere a lo meramente topográfico, sino que incluye los aspectos sociales, económicos, históricos y culturales que hacen a la particularidad de cada región. Con relación a esto, en la década del 80, mientras en los países latinoamericanos se dejaba de lado el interés por lo regional, la planificación y el desarrollo, comienza a resurgir en los países centrales el concepto de *desarrollo territorial*. En este sentido, el socavamiento de los

“Estados de Bienestar” como eje de la vida pública para el mismo período, abren un espacio para que los agentes productivos y sociales del ámbito local y regional definan un nuevo marco para la creación de un entorno más favorable al crecimiento y la mejora de las condiciones de vida.

Se plantea una dicotomía entre “desarrollo exógeno” (proveniente desde afuera), por oposición a la visión del “desarrollo endógeno”, perspectiva en la que se busca promover y ampliar las capacidades propias del territorio y sus habitantes. Este desarrollo endógeno, basado en el potencial autónomo de crecimiento desde dentro, se contrapuso a las expectativas de crecimiento exógeno, fundado en decisiones venidas de fuera famosos “distritos industriales” italianos, pero también a los llamados “sistemas locales de empresas” en España, no hay una gran empresa que motoriza todo el proceso sino que hay un vasto conjunto de pequeñas y medianas empresas, muchas de ellas de tipo familiar, pero a su vez fuertemente tecnologizadas, dinámicas e innovadoras. Éstas, se encuentran articuladas entre sí y con organismos públicos y privados de apoyo (cámaras empresarias, institutos técnicos y de servicios a la producción, etc.), lo que constituye el llamado “entorno innovador” de apoyo a la producción. Estas empresas pequeñas, innovadoras y dinámicas compiten de algún modo entre sí (lo cual funciona como estímulo a la innovación), pero asimismo cooperan ya que resultan productiva y logísticamente complementarias, en una suerte de competencia-cooperación todo ello en un marco de valores, costumbres, reglas y confianzas socioculturales que se dan a nivel de un territorio particular (el distrito).

Así, la puesta en valor del “territorio” y sus aspectos “intangibles” demuestra que el territorio tiene una importancia central para el desarrollo y que el mismo está condicionado por su localización en un contexto mayor, sus recursos naturales, su infraestructura, pero también, y fundamentalmente, por los lazos sociales, costumbres, pautas culturales e instituciones que lo conforman, cuestiones a las que se les denominará posteriormente en la literatura los “recursos intangibles” del territorio, o también según los autores y enfoques: “capital social”, “tejido asociativo” o “densidad institucional”.

1.4. DESARROLLO ECONÓMICO Y LAS ESCUELAS TRADICIONALES.

El estudio del desarrollo económico de los abordajes más amplios e integrales en contraposición a las escuelas tradicionales, particularmente en América Latina, pueden sistematizarse en la escuela de pensamiento estructuralista y la corriente de pensamiento socialista. Asimismo, es posible advertir la línea de pensamiento de la economía del desarrollo bajo el enfoque teórico de Amartya Kumar Sen.

La escuela de pensamiento estructuralista Latinoamericana se consolida a principios del siglo XIX durante la denominada “época dorada”. En esta etapa, la economía mundial asistió a la segunda revolución industrial que implicó cambios

tecnológicos, científicos y sociales, permitiendo un aumento de la productividad y consecuentemente un crecimiento de las tasas de rentabilidad (Rapoport, 2000). Potencias como Estados Unidos, Alemania y Francia comenzaron a desarrollar su capacidad industrial bajo políticas proteccionistas, restringiendo con ello algunas exportaciones de productos primarios. Bajo este esquema, Gran Bretaña dejó de recibir los productos primarios que adquiría principalmente de Estados Unidos, momento en el cual Argentina toma el rol de proveedora de esos productos (Rapoport, 2000). A su vez, en el plano interno se asistió a lo que se conoce como el proyecto de la generación del 80, conformado por una élite oligárquica, vinculada principalmente a la producción ganadera. Este proyecto sintetizó las ideas del conservadurismo liberal de la época, basado en la relación con Gran Bretaña como la mejor manera de plasmar esas ideas (Rapoport, 2000). De esta manera, Argentina se incorpora definitivamente en el mercado mundial contando con la producción agropecuaria como la principal riqueza del país.

Con la crisis internacional de 1930 Argentina va perdiendo su lugar en el mercado global. En este periodo de entreguerras se debilita el vínculo de Argentina con el Reino Unido y paralelamente Estados Unidos comienza a posicionarse como potencia mundial. Simultáneamente, Argentina comienza un incipiente proceso de industrialización, momento que dará lugar a la etapa del modelo industrial sustitutivo, en el cual pierde relativa importancia el modelo agroexportador. Este modelo sostenido mediante especulaciones financieras que aparentaban momentos de esplendor no logra sostenerse en el tiempo ya que los ciclos depresivos británicos arrastran a la economía argentina y sale a la luz el problema estructural del modelo, esto es, la fuerte dependencia de la economía argentina. En este sentido, autores como Bunge (1984) analizan el modelo agroexportador adelantándose a la crisis, a través de afirmar críticos diagnósticos de los conflictos estructurales del modelo y denunciar la falta de políticas transformadoras de la época.

Para sostener el modelo sustitutivo de importaciones, el pensamiento estructuralista recomienda una fuerte transformación del Estado para generar políticas que transformen a las naciones. Uno de los mayores problemas que definen los estructuralistas para hacer frente a la limitación del desarrollo latinoamericano es la “restricción externa”. Esta restricción a su vez genera una fuerte dependencia ya que para acceder a dólares los países recurren a la deuda externa. Para ello, los estructuralistas sostienen que el camino para reducir la dependencia extrema parte de generar un camino radical en la economía de la región profundizando la industrialización. Asimismo, para volver más competitiva la economía latinoamericana y aprovechar la capacidad de sus fábricas, esta línea de pensamiento promueve la integración regional para generar un mercado común. Durante la crisis del petróleo (1973-1974) se genera un fuerte golpe para el modelo de sustitución de importaciones tomando las riendas de la economía las políticas neoliberales. Al respecto, los

teóricos de la dependencia proponen como vía alternativa avanzar en la línea de lo que propone la escuela de pensamiento socialista.

Del mismo modo, se identifica una línea de pensamiento que toma como eje central los aportes de Amartya Sen. Este autor brinda un punto de vista particular sobre el desarrollo, con el propósito de interpretar el papel que juega la acumulación de capital humano y la educación en el proceso de desarrollo económico de una sociedad (London, 2006). Para Sen el desarrollo se define como un proceso de expansión de las capacidades que disfrutaban los individuos. Por ello, su tesis principal afirma que las políticas públicas, para alcanzar el desarrollo, deben estar orientadas a propiciar la creación de instituciones que fomenten la ampliación de las libertades fundamentales de los individuos (London, 2006). Al respecto, la educación toma una posición central en esta teoría ya que, bajo su enfoque, el entorno institucional es el que puede generar que todos los individuos alcancen la igualdad de oportunidades y por lo tanto, sea posible alcanzar el desarrollo (London, 2006). Esta mirada permite poner en escena tanto los medios como los fines poniendo atención a los propósitos por los que cobra importancia el desarrollo.

1.5. INNOVACIÓN PRODUCTIVA, EDUCACIÓN, CIENCIA Y TÉCNICA

La innovación productiva, la educación, la ciencia y la técnica se vinculan a través de varios aspectos que pueden ser analizados desde diversas aristas. En este sentido, existe una clara vinculación de un abordaje integral del ordenamiento territorial a través del trabajo conjunto con organismos de ciencia y técnica. Si bien no existe una receta única para que los territorios alcancen un carácter vinculado a la innovación, la política pública aplicada a la innovación puede incidir en las mejores prácticas en materia corporativa. Al respecto, los organismos de investigación, los institutos tecnológicos, los centros para la transferencia de la innovación y fomento de la cooperación inter-empresarial, suelen jugar un papel central. Asimismo, el asociativismo, las redes de colaboración y la aplicación de nuevos instrumentos hacen de la innovación un proceso colectivo que implica la generación de un entramado social sólido (González Romero, 2006).

Asimismo, la educación resulta un elemento clave en el proceso de desarrollo económico al constituirse como uno de los medios más relevantes al momento de proveer de herramientas a los individuos para integrarse a la vida social, económica y política (London, 2006). Al respecto, autores como Ferrer indican que la elevación de los niveles educativos y la promoción de la ciencia y la tecnología fueron objetivos clave en la acción pública de los países exitosos, mientras el propio desarrollo multiplicaba los incentivos para que el sector privado llevara adelante sus propias actividades de investigación (Ferrer, 2007). En esta misma línea, Alburquerque (2004) por su parte, expresa que “los sistemas de salud y educación, así como la existencia de una cultura local favorable a la creatividad y el emprendimiento, deben dejar de

ser contemplados exclusivamente como temas sociales, ya que forman parte sustantiva del entorno favorecedor de la innovación tecnológica, al ocuparse de la valorización de los recursos humanos en un ambiente estimulador del desarrollo productivo y empresarial” (2014, p. 9).

Las políticas públicas resultan uno de los ejes principales para que las prácticas se acerquen al desarrollo económico territorial que se desea alcanzar. En la realidad de la región, es posible advertir territorios ganadores y perdedores, lo importante es descubrir por qué razón algunas ganan y otras pierden (Boisier, 1979). En esta línea, los procesos de desarrollo territorial exitosos resultan de aquellos que logran integrar aspectos educativos, de salud, así como el acceso igualitario al hábitat, el cuidado del medio ambiente, entre otros. Asimismo, basándonos en la bibliografía abarcada es posible advertir la importancia de los entramados sociales y la participación de diferentes actores y organizaciones en el diseño de programas y acciones tendientes a alcanzar un desarrollo territorial equilibrado. Justamente, la clave del éxito para alcanzar un modelo económicamente viable resulta de la consideración de las particularidades territoriales de cada caso singular (Echeverría Ramírez, 2000; Albuquerque Llorenç, 2004; Lodeserto, 2015). En este sentido, surge que uno de los puntos clave de las propuestas exitosas de desarrollo radica en comprender al territorio no como una porción homogénea, sino como una construcción heterogénea en donde las relaciones de poder juegan un papel importante y existen múltiples particularidades que plasman los actores locales. A partir de ello, es posible descubrir las necesidades reales de dichos actores y proponer intervenciones que tengan vinculación directa con aspectos sociales, económicos y ambientales en el contexto donde tiene lugar la intervención.

1.5.1. Nueva arquitectura institucional

En términos de Aldo Ferrer (2007), la densidad institucional, la cual se trata de una organización colectiva conformada por redes de capital social, se basa en la cooperación público-privada. En este esquema, constituyen además aspectos centrales la cantidad y calidad de las instituciones territoriales, así como a los vínculos recíprocos entre estas, la confianza y capital social existente en el territorio, un nivel importante de competitividad, pero también de cohesión social, y la existencia de redes de interacción entre todos los actores.

En este marco, cobra sentido el concepto de Cluster y las cadenas de valor, desarrollado por el economista estadounidense Michael Porter, como herramienta para el análisis de aquellos factores que permiten a una industria incorporar nuevos eslabones en su cadena productiva (encadenamientos "hacia adelante" y "hacia atrás"), los factores que determinan el uso de nuevas tecnologías en sus procesos, y los factores vinculados a las actividades de aglomeración. En buena medida el concepto recupera algunas cuestiones centrales ya planteadas en la idea de distrito

industrial. Los clusters son "concentraciones geográficas de empresas interconectadas, proveedores especializados, proveedores de servicios, empresas en sectores próximos, e instituciones asociadas (como por ejemplo universidades, agencias gubernamentales, asociaciones empresariales, etc.) en ámbitos particulares que compiten pero que también cooperan". Comúnmente se entiende por complejo productivo o cluster a una concentración sectorial y/o geográfica de empresas que se desempeñan en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas, con importantes y acumulativas economías externas, de aglomeración y especialización (por la presencia de productores, proveedores y mano de obra especializada y de servicios anexos específicos al sector) y con la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta en búsqueda de eficiencia colectiva.

Elementos que caracterizan a un cluster (Perego, L. H., 2003):

1. Agrupamiento de empresas, principalmente de pequeña y mediana dimensión, concentradas espacialmente y especializadas sectorialmente.
2. Un conjunto de vínculos hacia delante y hacia atrás, basados en relaciones de mercado y extra-mercado, para el intercambio de bienes, información y recursos humanos.
3. Un entorno cultural y social común que vincula a los agentes económicos y permite la creación de códigos de comportamiento comunes, tanto explícita como implícitamente.
4. Una red de instituciones públicas y privadas locales de apoyo a los agentes económicos.

Por otro lado, la cadena de valor es un modelo teórico desarrollado por M. Porter que clasifica y organiza los procesos o actividades de una organización empresarial "generando valor para el cliente". Porter (1985) propuso el beneficio para el consumidor y con ello obtener ventajas competitivas". La cadena de valor categoriza las actividades que producen valores añadidos en una organización en dos tipos: las actividades primarias y las actividades de apoyo o auxiliares. Las actividades principales o primarias refieren a la producción física del producto: su diseño, fabricación, venta y servicio posventa. Entre ellas se cuentan:

1. Logística interna: recepción, gestión y seguimiento de pedidos, almacenamiento, control de existencias, distribución de materias primas, etc.
2. Operaciones (producción): procesamiento de las materias primas para transformarlas en el producto final.
3. Logística externa: almacenamiento de los productos y distribución del producto al consumidor.
4. Marketing y ventas: difusión, instalación y comercialización del producto.
5. Servicios: de posventa y mantenimiento, garantías, servicios técnicos y soporte de fábrica, etc.

Entre las actividades de apoyo o secundarias (que son transversales a la organización) encontramos:

1. Abastecimiento: planificación, contabilidad, finanzas.
2. Infraestructura
3. Desarrollo de tecnología, investigación y desarrollo (I & D)
4. Dirección de recursos humanos.