





# Otro desarrollo

El cambio desde las  
ciudades y regiones

Colección: Ciencias Sociales  
Director: Gerardo Aboy Carlés

Compilado por Paula Biglieri y Gloria Perelló.  
En el nombre del pueblo: la emergencia del populismo *kirchnerista*

1ª edición - San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín, 2007.  
168 p.p.; 15x21 cm. -(Ciencias Sociales)

ISBN 978-987-1435-04-3

1. Ciencias Sociales . I. Título  
CDD 301

1ª edición, diciembre de 2007

© 2007 Paula Biglieri

© 2007 Gloria Perelló

© 2007 UNSAMedita de Universidad Nacional de General San Martín

Campus Miguelete. Edificio Tornavía

Martín de Irigoyen 3100, San Martín (1650), Provincia de Buenos Aires

[unsamedita@unsam.edu.ar](mailto:unsamedita@unsam.edu.ar)

[www.unsam.edu.ar](http://www.unsam.edu.ar)

Diseño de interior y tapa: Ángel Vega

Edición digital: María Laura Alori

Corrección de estilo y gramatical: Graciela Daleo

Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11 723

Editado e impreso en la Argentina

Prohibida la reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa de sus editores.

# OSCAR MADOERY

CIENCIAS  
SOCIALES

## Otro desarrollo

El cambio desde las  
ciudades y regiones



UNSAM  
EDITA



INTRODUCCIÓN

**CAPÍTULO 1**

*Las dimensiones del desarrollo*

- 1. La matriz moderna del desarrollo**
  - 1.1. Rasgos comunes en teorías diferentes
- 2. La respuesta institucional y cultural al reduccionismo económico**
  - 2.1. La respuesta desde la identidad en Latinoamérica
  - 2.2. La visión del desarrollo humano
  - 2.3. El énfasis en los aspectos subjetivos, relacionales del desarrollo
- 3. Los procesos sociales fundamentales**
  - 3.1. Las dimensiones de la política de desarrollo

**CAPÍTULO 2**

*Los territorios del desarrollo*

- 1. La revisión del principio territorial moderno**
- 2. La relación entre escalas geográficas**
  - 2.1. La singular dialéctica entre globalización y territorio
- 3. La diversidad de territorios del desarrollo**
- 4. El concepto de territorio local en el desarrollo endógeno**

**CAPÍTULO 3**

*Las dinámicas territoriales*

- 1. El territorio local como variable endógena**
- 2. El fortalecimiento de los sistemas productivos territoriales**
  - 2.1. Las redes
- 3. Los entornos de innovación**
  - 3.1. El conocimiento contextual
- 4. La densidad institucional**
- 5. El control local del proceso de desarrollo**
  - 5.1. El paso del actor social al agente de desarrollo

## **CAPÍTULO 4**

### *El desarrollo como capacidad endógena*

1. El contexto situacional “Argentina 1995-2007”
2. La sociedad local
  - 2.1. Las relaciones sociales entre actores
    - Dos experiencias locales durante la convertibilidad
3. El Proyecto Político Local
  - 3.1. El sentido estratégico de la acción para el desarrollo
    - Rosario 1995-2007. La evolución de una política de desarrollo endógeno
4. Tipología de territorios según sus capacidades endógenas
5. Las orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial
  - 5.1. Las políticas de desarrollo local adoptadas en la Argentina (1995-2007)

## **CONSIDERACIONES FINALES**

1. La Teoría del Desarrollo Endógeno
2. El concepto de Desarrollo Endógeno
3. La Política de Desarrollo Endógeno
4. El desarrollo local en Argentina

## **BIBLIOGRAFÍA**

# Prólogo

*por Antonio Vázquez Barquero*

El lector tiene en sus manos un libro de gran actualidad, que plantea la cuestión del desarrollo en tiempos de creciente integración económica, social y política. En él se aborda la cuestión de los cambios y transformaciones de la economía y de la sociedad desde una perspectiva territorial, como es la de la Teoría del Desarrollo Endógeno, y además se hace combinando los planos teórico, histórico y político del desarrollo, lo que, en mi opinión, hace el libro novedoso y atractivo.

La conceptualización del desarrollo ha ido evolucionando y transformándose a medida que lo hacía la sociedad, a medida que los países, las ciudades y las regiones tienen que dar solución a nuevos problemas, a medida que las innovaciones y el conocimiento se difunden por las organizaciones y territorios. El libro aborda la cuestión del desarrollo en la etapa actual del proceso de globalización, cuando las tecnologías de la información y las comunicaciones abren nuevos horizontes económicos, sociales y culturales para la sociedad, y cuando los ciudadanos y los actores locales se incorporan, progresivamente, al proceso de toma de decisiones y de gestión del desarrollo.

El libro de Oscar Madoery es un esfuerzo por comprender los procesos de desarrollo local en América Latina y, en especial, en Argentina. Para ello, su punto de partida es el análisis de los cambios de la economía y de la política de desarrollo en Santa Fe, provincia cuyas transformaciones económicas, políticas y sociales conoce en profundidad. Y lo hace a través de la reflexión sobre Rafaela y Rosario, dos ciudades, cuyos actores públicos y privados han mostrado una admirable capacidad para comprender los procesos de crecimiento y cambio estructural, que se han precipitado desde principios de los años noventa, de un lado, y han sabido impulsar estrategias y políticas que estimulan el desarrollo y el progreso de la economía y de la sociedad local.

Las iniciativas locales han surgido en América Latina de manera espontánea, como una reacción de las comunidades locales ante los efectos del ajuste productivo, el cambio tecnológico y la integración económica. Como mues-

tran los casos de Villa el Salvador en Perú, Rafaela en Argentina, Curitiba en Brasil y del proyecto Catuche en Caracas, los actores locales impulsan iniciativas y estrategias de desarrollo con el fin de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, erradicar la pobreza y detener el deterioro del patrimonio histórico, cultural y natural. El libro argumenta que las iniciativas de desarrollo local que surgieron espontáneamente, obedecen a la lógica de la teoría del desarrollo endógeno, que una interpretación, capaz de dar respuestas adecuadas a las necesidades y demandas actuales de las localidades y territorios.

El desarrollo endógeno es una visión compleja del desarrollo que combina diversas interpretaciones. Siguiendo el enfoque del autodesarrollo o del desarrollo autónomo, que caracteriza el pensamiento de John Friedmann y Walter Stöhr, sostiene que las iniciativas locales se proponen movilizar el potencial de desarrollo existente en las localidades y territorios y utilizarlas en proyectos diseñados y gestionados por los propios ciudadanos y las organizaciones locales. Mantiene, además, siguiendo el enfoque del desarrollo humano de Amartya Sen, que las iniciativas de desarrollo local son eficaces cuando utilizan las capacidades de la población, sin duda la capacidad creativa y emprendedora, para transformar los sistemas económicos y la sociedad. Esta visión del desarrollo participa, también, del pensamiento evolutivo cuando argumenta que las iniciativas locales inciden en los mecanismos que afectan al ahorro y la inversión, y que son responsables, por lo tanto, de las “dinámicas territoriales”, procesos en los que los actores y las comunidades locales son los protagonistas.

Se introduce una importante matización cuando se argumenta que en los procesos de desarrollo endógeno, la cuestión no reside tanto en disponer de potencial de desarrollo, como en construir las capacidades de desarrollo del territorio. Señala que la teoría del desarrollo endógeno “responde a una concepción dinámica y política” del desarrollo en la que las capacidades territoriales son el concepto relevante, con lo que resta importancia estratégica al potencial de desarrollo, entendido como la cantidad de factores y recursos, ya que no considera su dinámica y transformación continua.

De esta forma, el libro entra de lleno en la discusión actual sobre desarrollo endógeno, y sostiene que la política de desarrollo local debería apoyarse en una conceptualización del desarrollo que combinara los tres enfoques, ya que entiende que son complementarios. Los procesos de desarrollo se basan en la utilización de las capacidades de los ciudadanos y de los territorios, lo que los hace culturalmente sostenibles; pero, dado que se trata de procesos a largo plazo, su continuidad demanda la sostenibilidad económica basada en la acumulación de capital y de conocimiento; en estas condiciones, las estrategias e iniciativas de “desarrollo desde abajo” cobran todo su sentido como instrumentos para conseguir el progreso económico y social de las ciudades y regiones, a través de la construcción de las capacidades endógenas del territorio.

El autor se acerca al análisis y a la comprensión de esta realidad singular de la mano del nuevo pensamiento latinoamericano sobre desarrollo. Las raíces del modelo de análisis que utiliza son esencialmente latinoamericanas, ya que el autor rescata la visión del desarrollo que inspiró el pensamiento cepalino y las demás líneas de pensamiento que surgieron después de la segunda guerra mundial, para analizar el papel de las capacidades de las sociedades y territorios en los procesos de desarrollo. Apoyándose en la bibliografía latinoamericana sobre el desarrollo local y en la literatura europea de los últimos veinte años, el autor construye su interpretación del desarrollo endógeno y analiza la nueva política de desarrollo con lo que valida el enfoque de la política de desarrollo local, y señala que el objetivo de las iniciativas locales es precisamente la creación y mejora de las capacidades de desarrollo del territorio, es decir, la potenciación de sus capacidades endógenas.

El libro de Oscar Madoery es, por lo tanto, una excelente contribución a la comprensión de los procesos de desarrollo que están teniendo lugar en América Latina. Polemiza con algunos de los enfoques tradicionales del desarrollo y en concreto con las visiones de aquellos que tienen “una idea determinista y exógena del desarrollo y una concepción pasiva de las sociedades locales”, y de aquellos otros que consideran que el desarrollo de unos países y territorios se produce en detrimento del desarrollo de los demás. Frente a estas posiciones sostiene que la teoría del desarrollo endógeno es una interpretación del desarrollo que da a las sociedades locales y a los ciudadanos un papel protagonista en los procesos que generan el progreso económico y social.

Utiliza para ello las ideas que ha recibido de los teóricos y pensadores que se han ocupado del desarrollo. Pero, también, incorpora el conocimiento directo de la realidad que ha ido adquiriendo a lo largo de los años, a través de los análisis de las experiencias de desarrollo en Argentina y en América Latina, de su actividad como Secretario de Producción, Promoción de Empleo y Comercio Exterior de la Municipalidad de Rosario, y como Director de la Maestría de Desarrollo Local en la Universidad Nacional de San Martín.

Se trata, en definitiva, de un libro que discute la problemática del desarrollo local endógeno en América Latina, a partir de una seria investigación, que ha merecido el reconocimiento del Premio Internacional Caltagirone 2007. El libro está escrito con un lenguaje directo y asequible, lo que facilita su lectura y comprensión por un público amplio, estimulando el interés de los especialistas, de los políticos y de todos aquellos que se ocupan de los problemas actuales del desarrollo de los territorios, y del bienestar de los ciudadanos.

Madrid, 31 de enero de 2008



# INTRODUCCIÓN

En las ciencias sociales, el interés por las cuestiones vinculadas al desarrollo de una sociedad es tan tradicional como oscilante. Ha dado lugar a diversas líneas y programas de investigación en diferentes épocas, pero también ha sido olvidado como objeto prioritario de análisis durante largos períodos.

Pocos conceptos en nuestro idioma tienen una asociación directa tan positiva por parte de la gente como el de desarrollo. Siempre lo asociamos a un conjunto de ideas tales como crecimiento, bienestar, progreso, respeto a los derechos humanos, equidad, medio ambiente, democracia, tecnología, valores, instituciones, esperanza, expectativas, logros, etc. Es que se trata de un concepto positivamente connotado, tal vez uno de los más positivos de nuestro idioma; siempre lo asociamos a algo buscado, a algo deseado, a algo bueno. Y muchos de esos atributos mencionados mantienen una condición de parte integrante de la noción de desarrollo: el crecimiento es condición necesaria para el desarrollo pero no suficiente, como la democracia es pre-condición del desarrollo de una sociedad.

A su vez, y quizás por lo anterior, pocos conceptos resultan tan difíciles de definir. ¿Qué implica que una sociedad esté desarrollada? ¿Qué elementos debemos tener en cuenta para interpretar esto? Las respuestas ensayadas desde las ciencias sociales han sido de lo más diversas, desde simplificar todo al crecimiento económico, hasta posiciones que destacan su complejidad intrínseca. Lo cierto es que resulta evidente que ya no alcanza con consideraciones sólo económicas, sino que también cuentan aspectos institucionales, culturales, incluso subjetivos y emocionales en la definición del desarrollo.

Desde una perspectiva compleja, muchas clasificaciones propias de esquemas forzados entran en cuestionamiento; ¿siguen siendo válidas aún las categorías de países desarrollados-subdesarrollados? ¿Qué significa que una sociedad esté en vías de desarrollo? ¿Desde qué punto de visto interpretamos esto? ¿O se trata de categorías que responden a determinados modelos mentales, a formas de ver el mundo y de entender el desarrollo? Podemos seguir pensan-

do al desarrollo como un estado que se alcanza cuando una sociedad logra determinadas metas que se ha propuesto, o se trata de un proceso ligado a ciertas prácticas, estilos, comportamientos que le otorgan a una sociedad capacidades manifiestas para afrontar situaciones.

Otra cuestión asociada a las dificultades de definir el desarrollo es que al ser tan comprensivo como concepto, resulta difícil ponerle un adjetivo que no resulte tautológico, que no repita algo que el desarrollo contiene en sí mismo, como hablar de desarrollo económico, o de desarrollo social, de desarrollo sustentable, etc. Pero tenemos que reconocer que, por lo general, utilizamos adjetivos para enfatizar algún aspecto que queremos destacar del proceso. Si hablamos de desarrollo humano es obvio que lo que buscamos es interpretar el proceso desde y para las personas, como únicos creadores y destinatarios del mismo. Pero en tiempos donde el “fundamentalismo del capital” hacía suponer que las personas eran sólo un recurso más de desarrollo, enfatizar lo humano ha permitido otorgarle un sentido y una finalidad al proceso. Si hablamos de desarrollo sustentable es porque queremos reforzar la compatibilidad de este proceso con el medio ambiente; si hablamos de desarrollo social es porque hacemos eje en la equidad, en la inclusión social.

Desde un punto de vista geográfico, el desarrollo también ha tenido siempre una directa asociación con lo nacional; interpretado como un proceso de dinámicas centralizadas y de remoción de aquellas barreras (los “obstáculos al desarrollo”) que impedían el despliegue del potencial de las sociedades nacionales.

El desarrollo de una sociedad fue visto tradicionalmente como un conjunto de atributos adquiridos de “arriba-abajo”, tales como el crecimiento del PBI *per cápita*, la industrialización de la estructura económica, la democratización y modernización de la sociedad, tanto a partir de impulsos exógenos al territorio nacional (a través de la ayuda al desarrollo proveniente de los organismos internacionales) o exógenos a las regiones interiores de un Estado (a través de la planificación centralizada o la reasignación territorial de recursos). Los sujetos dominantes de ese proceso eran los actores de la sociedad nacional: la burocracia estatal, las elites modernas, las vanguardias ilustradas, los actores privados corporativos y aquellos actores sociales cuya lógica predominante tenía una clara orientación “estado-céntrica”.

Las transformaciones en las sociedades contemporáneas implican una serie de consecuencias que afectan el concepto de territorio, al tiempo que permiten nuevas manifestaciones de los procesos de desarrollo. Durante décadas, desarrollo y territorio tuvieron su punto de encuentro exclusivamente en la esfera nacional. Ahora, en el marco de la denominada sociedad global (Ianni, 1996), esa exclusividad se ha perdido y se ha planteado la necesidad de nuevos paradigmas.

Ello representa un gran desafío para las ciencias sociales. Algunos autores (Castells y Mollenkopf, 1992; Harvey, 1998) sostienen que la teoría social moderna se ha concentrado tradicionalmente en los procesos sociales de cambio, modernización, revolución, “descuidando” la dimensión espacial y el rol territorial en tales procesos. En efecto, se asumía la existencia de algún orden espacial preexistente dentro del cual operaban los procesos temporales.<sup>1</sup> Carlos Galli (2002) sostiene que el espacio es una dimensión menos visible que la del tiempo, por eso se ha teorizado más sobre el progreso, la secularización y el fin de la historia que sobre las relaciones entre espacio y política. El progreso ha sido el objeto teórico predominante de la teoría social; el tiempo histórico, su dimensión fundamental, y el desarrollo ha sido interpretado como un cambio, gradual o abrupto, de las sociedades nacionales en el tiempo.

Pero existe hoy una amplia argumentación respecto a que las categorías político-espaciales de la modernidad no son utilizables en el escenario de globalización (Ianni, 1996; Ortiz, 1998). Ulrich Beck (1998) denomina “ruptura del nacionalismo metodológico” al proceso de revisión de la matriz territorial moderna en las ciencias sociales, con la consecuente revalorización de nuevas escalas geográficas, supranacionales y subnacionales, como ámbitos específicos de interacción y relaciones de poder.<sup>2</sup> Nuevas alternativas se generan en la acción política: junto al Estado-Nación, se fortalecen escalas territoriales que deben ser contempladas para interpretar y, más importante aún, asentar los procesos políticos y fortalecer las interacciones sociales.

En este escenario, los *territorios locales* adquieren un mayor rol protagónico como ámbitos específicos de desarrollo. Aquí, se utiliza un concepto de territorio local que hace referencia a los diferentes tipos de ciudades que existen en la Argentina, como una metrópolis de alcance global, varias metrópolis regionales, ciudades medias, ciudades pequeñas e incluso micro regiones urbano-rurales.<sup>3</sup>

Tales cambios evidencian las limitaciones de aquella matriz moderna del desarrollo para interpretar los procesos contemporáneos, ya que al ser heredera de una pretensión normativa universal, construye teóricamente recetas aplicables a diferentes tiempos y lugares. Y al suponer universalidad de aplicación y replicabilidad de las políticas de desarrollo, presenta una orientación hacia la

---

1 La modernidad entretene con el espacio una relación en la que la escala territorial dominante es el Estado-Nación, el espacio de poder, remarcando las diferencias en los bordes de los estados y las naciones entre interno y externo, propio y ajeno. La dimensión espacio quedó “absolutizada” (Anderson, 1994) en la figura del Estado-Nación.

2 Se rompe la unidad del estado nacional y de la sociedad nacional, y se establecen unas relaciones nuevas de poder y competitividad, unos conflictos y entrecruzamientos entre unidades y actores del mismo estado nacional, por una parte, y actores, identidades, espacios, situaciones y procesos sociales transnacionales y locales por la otra (Beck, 1998).

3 En el capítulo 2, se incluye una descripción más detallada del concepto de territorio local.

uniformidad de las sociedades y la homogeneidad de los fundamentos políticos, las recetas técnicas y las prácticas metodológicas.

Desde ese modelo universal e instrumental de progreso, se concibe a “lo local” como necesitado de un aporte “civilizador”. Estas posiciones presentan serias limitaciones a la hora de diseñar e implementar políticas, por ser un pensamiento que reduce el problema del desarrollo al comportamiento de variables económicas y separa la economía de los contextos históricos, sociales, institucionales y culturales. Por lo tanto, devienen en un instrumentalismo que prioriza medios (los instrumentos necesarios para alcanzar el desarrollo) y no fines (el sujeto y el sentido del desarrollo).

Hoy la teoría social rescata, entre otros fenómenos contemporáneos, la amplia y particular relación entre las características presentes en cada territorio local y los procesos de desarrollo. La fuerte presunción acerca de que las dinámicas explicativas del desarrollo han “bajado” de escala ha orientado investigaciones y análisis sobre procesos locales y regionales de desarrollo dentro de una sociedad nacional.

Una concepción más integral del desarrollo ha ganado terreno. Se transita hacia una interpretación creativa y constructiva del desarrollo, hacia un nuevo paradigma relacional e interaccionista. En esa nueva visión se inscribe la Teoría del Desarrollo Endógeno, una concepción teórica orientada a la acción que se constituye en propuesta alternativa de la política de desarrollo territorial como reacción al pensamiento y a la práctica dominante en materia de desarrollo territorial en las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta, enmarcados en el paradigma industrial fordista y en la difusión del “centro-abajo” de las innovaciones y de los impulsos de cambio (Albuquerque, 1998; Vázquez Barquero, 1999; Boisier, 2003).

A partir de importantes observaciones empíricas, se comprende que el desarrollo de muchas regiones que mejoraron su posición en la jerarquía espacial al interior de los países, ha sido parte de dinámicas específicas de esos territorios y no de fenómenos de redistribución territorial de factores productivos desde el Estado-Nación.

El desarrollo comienza a ser visto como un conjunto de capacidades generadas “desde abajo”, ligadas a la calidad de los recursos humanos, la disposición organizativa de los agentes, la creación de entornos adecuados a diferentes fines (inversión, residencia, turismo, innovación), la calidad institucional territorial, las diversas formas de cooperación y aprendizaje, los mecanismos de resolución de conflictos, la coordinación de políticas económico-sociales, donde los impulsos exógenos se insertan en un sistema territorial organizado.

De este modo, en el emergente Teoría del Desarrollo Endógeno, la cercanía, la interacción y la asociación son elementos cruciales que están estructuralmente ligados al territorio, están “anclados” a lugares. Lo local se convierte

en un nuevo punto de encuentro de la relación entre territorio y desarrollo. Las tradicionales estrategias centralizadas de desarrollo y las políticas de reequilibrio territorial son revisadas y complementadas a partir de la “reinención” del territorio local o de su redefinición como espacio activo.

Cambio que, sin embargo, no exime a las esferas supralocales y, particularmente, al Estado-Nación, de sus responsabilidades directas en el desarrollo de los territorios locales que contiene. Resulta fundamental vincular la política de desarrollo endógeno con la acción integral del Estado. Si esto no se contempla, la nueva escala territorial, con el peso de lo global, puede potenciar los desequilibrios regionales, dejando que los territorios subnacionales profundicen, en su propia dinámica, las desigualdades económico-sociales y las diferencias en la geografía nacional. No se trata, entonces, de una propuesta contra lo nacional, sino desde lo territorial.

Los estudios sobre distritos industriales (Marshall, 1963; Becattini, 1997), *clusters* (Porter, 1990), *innovative milieux* (Maillat, 1995; Dupuy y Gilly, 1997; Pecqueur y Colletis, 1997), sistemas productivos locales (Vázquez Barquero, 1999, 2003) presentan como denominador común una orientación de “abajo-arriba” en la interpretación de los procesos y las políticas de desarrollo, en reemplazo del enfoque “arriba-abajo” propio de las estrategias centralizadas de desarrollo, configurando una nueva aproximación endógena a la problemática del desarrollo.

Claro que esta visión sólo puede ser abordable desde una mirada compleja que se aproxime a la realidad admitiendo la unidad en la diversidad, la universalidad en la singularidad y que permita replantear los temas y valores a partir de intereses locales. Como se ha perdido la fe en la capacidad de los grandes modelos para dar respuestas adecuadas a las necesidades sociales, el acontecimiento indeterminado y singular hace su reaparición y sugiere un desplazamiento de la política hacia el territorio, reconociendo que los procesos sociales del desarrollo se producen en matrices espacio-temporales dinámicas que los hacen únicos e irrepetibles, que responden tanto a lógicas generales (globales) como particulares (locales).

Las trayectorias divergentes que las sociedades pueden tomar implican un punto de ruptura con los paradigmas que postulaban un final anticipado en los recorridos para el desarrollo, a partir del respeto a premisas predefinidas y determinadas trayectorias coherentes. El desarrollo territorial no responde a un modelo previo que se impone a los actores, sino a un proceso de construcción social. Por ello, requiere de una estrategia, de un proyecto político que incorpore valores y sentidos a la acción colectiva.

A su vez, tal diversidad de modelos de desarrollo trae aparejado el reconocimiento de la “incertidumbre” como elemento central en la evolución de los sistemas económicos y sociales locales. Los territorios atraviesan procesos

de final abierto<sup>4</sup> que permiten la recuperación de categorías analíticas propias de la realidad latinoamericana y argentina que habían sido olvidadas, incluso rechazadas,<sup>5</sup> y contribuyen a evitar tanto la rigidez del pensamiento único como la mirada restrictiva del modelo económico de equilibrio competitivo, que reconoce al mercado como única dimensión relevante en los procesos de crecimiento.<sup>6</sup>

Aquellos enfoques no incorporan apropiadamente la perspectiva de los actores en los procesos de desarrollo y desconocen la capacidad constructiva y movilizadora de la política. Tales debilidades epistemológicas luego se traducen en fallas metodológicas, con consecuentes limitaciones a la hora de diagnosticar la realidad y diseñar políticas específicas.

Como la matriz decisional del desarrollo ya no puede ser controlada sólo por mecanismos estatales (la planificación tradicional) ni por mecanismos de mercado, desde la perspectiva endógena, se remarca constantemente la necesidad de recurrir a políticas que fomenten la participación de la sociedad local en el proceso de desarrollo, que involucren a los grupos locales en la toma de decisiones y que, por lo tanto, busquen adecuar el interés de los actores individuales al interés colectivo del territorio.

## **Lo que sabemos y lo que ignoramos acerca de políticas locales en la Argentina**

Numerosos estudios se han realizado sobre políticas de desarrollo local en la Argentina: Arroyo (1997, 2002), García Delgado (1997), Coraggio (1998), Costamagna (2005), Badía y Catenazzi (1998), Cravacuore (2003), Cravacuore, Ilari, Villar (2005), Villar (2007), Rofman, Rofman y Badía (2005), Zárate, Artesi, Martínez Llana, Salazar (2000), Zárate y Artesi (2006), Díaz, Grandinetti y Nari (2002), Ferraro (2003). Todos ellos representan grandes aportes al conocimiento de un fenómeno relativamente nuevo en Argentina. Si bien ha habido política local desde la conformación misma de las ciudades argentinas, la “política de desarrollo local”, como fenómeno ligado al nuevo rol de las ciudades y la consecuente expansión de sus agendas de actuación, es un proceso que fue cobrando forma en nuestro país durante los años noventa.

---

4 Esta idea aparece en el libro de Zárate, R. y otros (2000), quienes se valen de un texto de Costa Filho (1990), donde se sugiere pensar los procesos económicos y sociales como de final abierto donde los criterios de equilibrio y orden clásicos dan lugar a la divergencia y la complejidad.

5 Como las de heterogeneidad estructural (Lechner, 1985; Evers, 1987) o diversidad cultural (García Canclini, 1999).

6 Katz y Kosacoff (1998) sostienen que la interpretación del crecimiento económico como un fenómeno cuantitativo, ligado a la acumulación de factores productivos tradicionales y servicios básicos, es una visión restrictiva que otorga sólo importancia a las cuestiones relacionadas con la asignación estática de recursos, sin pensar en aspectos de la dinámica social, y es propia del modelo de equilibrio competitivo.

En esos trabajos se coincide en remarcar, por un lado, los condicionamientos del contexto macroeconómico en el que la realidad local se inscribe. Enmarcar las políticas de desarrollo local en el entorno nacional y analizar el impacto del cambio estructural en el territorio (Rofman, 1999) es un nivel de interpretación necesario para realidades tan cambiantes como las de los países latinoamericanos en general y de Argentina en particular. Sin embargo, se coincide en señalar que esa única mirada corre el riesgo de considerar la esfera local sólo como receptora de dinámicas exógenas y entender las políticas locales siempre inducidas por la política central, sin incorporar la dinámica de las sociedades locales donde toman forma tales iniciativas.

Otro tipo de interpretación en la bibliografía sobre políticas locales se centra en la riqueza de las experiencias de gestión a nivel subnacional, enfatizando tanto la originalidad como la creatividad de algunos casos puntuales. Así, se ha avanzado en el análisis relacionado con las capacidades de gestión locales (Díaz, 2002), remarcando las limitaciones institucionales de los gobiernos locales para impulsar políticas de desarrollo, dadas por la configuración de responsabilidades entre escalas de la administración pública propias del sistema institucional argentino. Son miradas centradas en el actor público local, que ofrecen una base que puede ser profundizada con el conocimiento de las relaciones que se establecen al interior de las sociedades locales y el juego de intereses que allí predomina.

También se ha avanzado en el análisis de políticas sociales locales (Chiara, 2005) y, en menor medida, en el análisis de políticas económicas locales, aunque considerando básicamente las políticas nacionales (y, en algunos casos, provinciales) orientadas al desarrollo de las ciudades (Costamagna, 2005). Son enfoques desde la oferta de políticas, que no suelen detenerse en analizar cómo llegan esas políticas a los territorios y qué ocurre en sus procesos de implementación. Por lo tanto, corren el riesgo de aislar lo local de otro tipo de consideraciones económicas, sociales, institucionales, culturales, tecnológicas, etc., que influyen decididamente en la configuración territorial y en las prácticas cotidianas.

En general, los estudios existentes sobre experiencias de desarrollo local en Argentina reflejan limitaciones en cuanto a los marcos de interpretación. En ciertos casos, no se ha logrado conformar esquemas de análisis que integren diferentes dimensiones de la realidad. En otros, se trata de miradas que no han considerado la dimensión local ni en su fuerza transformadora ni en el protagonismo de sus sujetos, traduciéndose en una desconfianza sobre la capacidad de los sistemas productivos territoriales, sus instituciones y los actores locales.

Tampoco se ha profundizado suficientemente el tema la reconstrucción de la administración pública en sus diferentes niveles, del central al local, para favorecer procesos integrales de desarrollo territorial. Sigue pendiente, por

ejemplo, el estudio de los roles que le caben al Estado-Nación en el desarrollo económico, social e institucional y su responsabilidad en relación al fortalecimiento de los ámbitos subnacionales, así como el rediseño de las articulaciones entre diferentes escalas del gobierno y la administración (nación, provincia, municipios), en cuanto a atribuciones tributarias, fiscales, institucionales, etc., y las posibilidades de creación de “nuevos territorios de acción y proyección” entre ciudades, espacios metropolitanos, espacios urbano-rurales, microregiones y/o provincias. ¿La distribución de atribuciones institucionales entre las diferentes esferas del estado, es la adecuada para los desafíos que enfrenta nuestro país para su desarrollo?

Con todos esos antecedentes, surgen algunas evidencias: son necesarios esquemas de interpretación más abarcadores de las políticas locales de desarrollo que eviten caer en una sobredeterminación estructural de las políticas de desarrollo endógeno, que consideren a lo local sólo como receptáculo de decisiones, dinámicas y procesos supralocales (básicamente nacionales) que dejan poco margen de acción local. También son necesarios esquemas de interpretación que eviten caer en análisis meramente instrumentales del desarrollo territorial y consideren solamente las iniciativas impulsadas localmente, los instrumentos de gestión adoptados y sus supuestas bondades implícitas para favorecer procesos de desarrollo desde abajo. Profundizar el conocimiento respecto del papel de las sociedades locales, de sus actores y los procesos de interacción que prevalecen entre ellos. De los territorios locales como espacios donde se manifiestan y difunden, entre otros, los fenómenos de innovación y cambio tecnológico y cultural; lugares donde se ejercitan con mayor vigor tanto los conflictos, las demandas y presiones sociales como las experiencias de organización y profundización democrática y construcción socio-política y donde surgen esfuerzos singulares de gobernabilidad y reivindicación ciudadana.

## **La propuesta**

El objetivo que se persigue es reflexionar sobre el concepto de desarrollo, sus alcances y ofrecer una propuesta alternativa y adaptada a tiempos globales y de cambios crecientes. Desde un punto de vista teórico, se indaga sobre el significado del Desarrollo Endógeno dentro de la bibliografía existente sobre el tema. En este sentido, se polemiza con algunos enfoques tradicionales y se lo presenta como un nuevo paradigma basado en propuestas teóricas y en experiencias prácticas que han sido analizadas por numerosos autores en diversas partes del mundo.

Desde un punto de vista propositivo, se ofrece un esquema de interpretación de la Política de Desarrollo Endógeno. Como argumentos que permiten

validar el enfoque propuesto incorpora, en sendos apartados, temas de la realidad argentina tales como aspectos generales de la situación macroeconómica e institucional y referencias puntuales a algunas ciudades argentinas. Esto no convierte al libro en un trabajo histórico o de casos, sino que siempre las referencias empíricas están en función de validar el esquema analítico propuesto. Por lo tanto, se trata de una propuesta que recurre al análisis teórico y práctico para generar un esquema de interpretación y acción sobre la Política de Desarrollo Endógeno.

¿De qué depende el desarrollo de un territorio local? ¿Por qué ciudades que están insertas en contextos similares presentan desempeños diferentes en su desarrollo? ¿Cuál es el aporte de la Teoría del Desarrollo Endógeno a este debate? Sobre la base de esos interrogantes, surgen tres objetivos centrales:

Analizar los fundamentos teóricos del Desarrollo Endógeno a partir del reconocimiento de las limitaciones de la matriz moderna del desarrollo y de los nuevos escenarios de la política, la economía y la cultura en tiempos globales.

Profundizar en el conocimiento de los factores que promueven el desarrollo de los territorios locales.

*Generar una propuesta de interpretación de políticas de Desarrollo Endógeno que permita contextualizarlas e incorporar la dinámica de las sociedades locales.*

El Desarrollo Endógeno es un pensamiento que se nutre de varias fuentes: reconoce las limitaciones que presenta la matriz moderna del desarrollo por reducir el problema del desarrollo a su dimensión económica; entiende que las nuevas fuerzas del desarrollo están territorializadas, que son endógenas, por lo que existe una clara vinculación entre los conceptos de desarrollo y territorio; y plantea la posibilidad de diversos proyectos locales de desarrollo donde los actores individuales y colectivos, sus procesos de interacción y los rasgos de la organización social donde éstos se desenvuelven juegan un papel fundamental.

Es un enfoque desde las sociedades locales, por lo que necesariamente es *bottom up*, de abajo-arriba, desde los territorios de proximidad. Se trata de una mirada política del desarrollo territorial que toma en consideración las posibilidades reales que permiten los contextos de actuación, a partir de la forma como impactan en cada realidad local las políticas nacionales y/o regionales de desarrollo, así como los procesos globales. Pero, fundamentalmente, pone énfasis en las *capacidades endógenas* que genera cada territorio para su desarrollo, en las dinámicas particulares que adquieren las sociedades locales y en las estrategias desplegadas por los actores locales.

En síntesis, si hablamos de desarrollo endógeno, es porque queremos referir a una nueva dirección en los procesos de desarrollo, a un sentido distinto, desde abajo, desde las ciudades, las regiones, los espacios rurales, los territorios locales. Una mirada diferente a la predominante durante décadas,

que interpreta que el desarrollo sólo proviene desde arriba, desde los ámbitos centrales, nacionales. Es un proceso que se activa, que se dinamiza desde los ámbitos donde transcurre la vida cotidiana de la gente y donde las personas se organizan, participan, disputan, viven. Una “movilización de energías sociales” que surge desde la sociedad misma.

El libro construye una interpretación a partir de una distinción básica entre potencial de desarrollo de un territorio y capacidades endógenas. La hipótesis es que el desarrollo de un territorio local no depende de ventajas iniciales, como la ubicación geográfica, la riqueza del suelo o la dotación estática de recursos tales como infraestructuras, empresas, universidades, etc. Tampoco el desarrollo de un territorio depende meramente de la inyección exógena de recursos productivos, a través de inversiones, aportes financieros, migraciones de personas, etc. Todos ellos son argumentos que configuran el potencial de desarrollo de un territorio local, son atributos que favorecen sus posibilidades de expansión, progreso y bienestar, pero no son capaces de neutralizar el juego de la ley de rendimientos decrecientes, como lo ha demostrado Vázquez Barquero (2005) a través de la identificación de las nuevas fuerzas del desarrollo. Esos recursos productivos no garantizan por sí solos el desarrollo a largo plazo. No es suficiente contar con ellos sino que es necesario transformarlos en capacidades endógenas. Los territorios locales se transforman desde adentro, a partir de sus propias dinámicas organizativas, creativas, emprendedoras; de la forma cómo se utilizan los recursos exógenos y se aprovechan las oportunidades del contexto; de la manera cómo se gestionan los conflictos y se definen las estrategias territoriales. Desde esta perspectiva, el desarrollo de las sociedades siempre se ha debido a cambios endógenos.

¿Qué son las capacidades endógenas? Son cualidades y dinámicas relacionales que expresan las personas, las organizaciones y las empresas de un territorio local. De su combinación sinérgica surgen atributos específicos que le otorgan a un territorio local mejores posibilidades de desarrollo endógeno.

¿Cómo puede contribuir la Política de Desarrollo Endógeno a crearlas? Responder a este interrogante, implica partir de los tres principales fundamentos teóricos alrededor de los cuales gira la Teoría del Desarrollo Endógeno.

En primer lugar, un fundamento de complejidad: el desarrollo es un proceso multidimensional que involucra aspectos económico-sociales, político-institucionales, culturales-simbólicos. Por lo tanto, pensar en términos de capacidades endógenas implica reconocer que éstas no son parciales ni unidimensionales y que la Política de Desarrollo Endógeno tiene como desafío, el hacer converger objetivos divergentes a través de estrategias de tipo estructural que permitan la sustentación del proyecto de desarrollo; de tipo institucional que hagan gobernable el proceso de desarrollo, y de tipo relacional que generen confianza y sinergia entre los actores involucrados.

En segundo lugar, un fundamento de diversidad. Las capacidades endógenas no son homogéneas ni uniformes, son específicas de cada territorio local, dependen de las características propias de cada sociedad local y de la vinculación local con los territorios supralocales. Por lo tanto, en la Política de Desarrollo Endógeno es necesario analizar el contexto situacional para tener presente su incidencia sobre lo local e incorporar la dinámica de las sociedades locales para interpretar el proceso de desarrollo en relación al juego de intereses concretos entre los actores con incidencia en lo local.

En tercer lugar, un fundamento de estrategia. Las capacidades endógenas no son apriorísticas, se crean a través de un proyecto de desarrollo. La Política de Desarrollo Endógeno tiene que reconocer esa realidad, analizar las iniciativas implementadas, en cuanto a su adecuación a la realidad territorial, sus objetivos y los instrumentos adoptados, y generar propuestas específicas, no generalistas, ni replicar recetas válidas en otros contextos y para otras realidades.

De este modo, es evidente que no todos los territorios locales presentan las mismas capacidades para afrontar procesos de desarrollo endógeno, pero esto no es algo que pueda ser visto solamente a partir de la dotación de recursos o factores productivos (¿cómo explicar desde ese punto los problemas de desarrollo de países como Argentina o Venezuela?), sino a partir de un complejo resultado dado por las condiciones de contexto, las características de las sociedades locales y las estrategias políticas impulsadas por los actores involucrados en el proceso de desarrollo.

El hecho de considerar que la realidad de cada territorio es diferente y de colocar a las políticas en su entorno y no verlas como “objetos de laboratorio”, separadas de su contexto, es algo que aún no se ha trabajado suficientemente en el análisis de políticas locales en Argentina.

## **El recorrido**

El libro presenta la Teoría del Desarrollo Endógeno, destacando sus principales antecedentes y su “lugar” en la teoría del desarrollo.

El primer capítulo plantea la complejidad del problema del desarrollo y se centra tanto en las características de la matriz tradicional de pensamiento, como en aquellas otras posturas que representan antecedentes en la conformación de una perspectiva endógena. Efectivamente, la modernidad instala algo que luego consagra el pensamiento único: la idea de reproducción “natural” de las sociedades que excluye al sujeto y a la acción intencional y niega a la política como construcción del orden social. Las diferentes reacciones basadas en aspectos estructurales, institucionales y culturales del desarrollo

resultan fundamentales en la consolidación de una perspectiva endógena, al centrarse en los actores, sus relaciones y los entornos donde éstos actúan.

Asimismo, se rescata la preocupación de algunas corrientes de pensamiento latinoamericano (cepalismo, dependentismo, liberacionismo) por analizar las capacidades endógenas de estas sociedades para emprender caminos de desarrollo. Un tema especial que se va incorporando en la discusión sobre el desarrollo es el que refiere a los aspectos intangibles, donde las cualidades relacionales y actitudinales de los actores personales, las tendencias organizativas de las instituciones y el sustrato valórico de las sociedades ocupan un lugar central para entender el *desarrollo como creación*. El capítulo refleja cómo estos aspectos están presentes en las reflexiones de algunos autores latinoamericanos (Lechner, Max Neef, Hopenhayn, Elizalde). Por su parte, la visión del desarrollo humano permite integrar, a través de la idea de capacidades de las personas, las diferentes dimensiones vinculadas a los procesos de desarrollo.

Para finalizar el primer capítulo, se hace referencia a una discusión propia de las ciencias sociales, respecto a los procesos políticos, económicos y sociales fundamentales (Alford y Friedland, 1991, Bobbio y Bovero, 1984). El objetivo no es introducirnos en un debate por cierto muy complejo y aún abierto, sino presentar la incidencia de estos procesos en el desarrollo de los territorios locales y la necesidad de integrar estas dimensiones en la Política de Desarrollo Endógeno.

El fundamento de diversidad territorial del Desarrollo Endógeno está presentado en el capítulo 2. Existe un fuerte debate en el seno de las ciencias sociales referido a los aspectos esenciales del fenómeno de la globalización y sus impactos sobre el territorio. ¿Es un proceso nuevo que destruye la construcción histórica territorial del Estado-Nación? ¿O se trata de un fenómeno conocido de articulación internacional, redefinido ahora a partir de nuevas categorías?

No es objeto de este trabajo abundar en este debate, sino presentarlo para remarcar aquel aspecto que sí resulta relevante a los fines de nuestra propuesta: los procesos político-institucionales, económico-sociales, culturales-simbólicos pueden pensarse en una variedad de escalas espaciales, desde lo global a lo local. Ello implica, entre otras cosas, asumir la necesidad de redefinir las funciones del Estado-Nación y sus relaciones con la economía y la sociedad. Pero el eje está puesto en los impactos territoriales que traen aparejados los procesos de cambio contemporáneos. El capítulo da cuenta de la tensión uniformidad-particularidad en la concepción del territorio para incorporar un argumento de diversidad y demostrar que en tiempos de globalización, lo local expresa nuevos alcances de la política de desarrollo.

El capítulo 3 se centra en las dinámicas territoriales que permiten la construcción de capacidades de desarrollo. Se presenta la Teoría del Desarrollo Endógeno propiamente dicha, a través del pensamiento de aquellos autores

que son los referentes en el tema,<sup>7</sup> como también de aquellos otros que si bien no se reconocen como parte de este pensamiento, realizan aportes que resultan relevantes en su conformación.

El Desarrollo Endógeno ha trasladado el foco de análisis desde la problemática de la distribución de recursos a la creación endógena de aquellos (Vázquez Barquero, 1998; Albuquerque, 1999).<sup>8</sup> De este modo, se afianza el paso desde una perspectiva económica que entiende al desarrollo como sinónimo de crecimiento, como un fenómeno cuantitativo, a otra concepción integral que entiende al desarrollo como un fenómeno no sólo cuantitativo sino, además (o básicamente), cualitativo (Maillat, 1997).

El capítulo 4 hace eje en el fundamento de estrategia del Desarrollo Endógeno y ofrece un esquema de interpretación de la política de desarrollo. Tal esquema plantea la necesidad de contextualizar las políticas, así como de incorporar la dinámica de las sociedades locales y los procesos de interacción que generan relaciones de fuerza diversas (Matus, 1987). Lo allí expresado se ejemplifica a través de tres apartados. El primero contiene un análisis de la sociedad argentina durante el período 1995-2007, de manera de reflejar el marco en el que las políticas de desarrollo local se desplegaron. El segundo apartado contiene el análisis de los casos de dos ciudades medias argentinas (Rafaela y San Nicolás de los Arroyos), para evaluar los condicionantes que el contexto de ajuste estructural generó en ambos casos y las reacciones de las sociedades locales a través de sus actores personales e institucionales. El tercer apartado refleja la evolución de la política local en Rosario, durante el período 1995-2007. La elección de esa ciudad obedece a que se trata, quizás, de la experiencia de política local de mayor peso específico en Argentina.

El capítulo contiene un ejercicio de sistematización de lo expuesto a lo largo del trabajo. Se establecen dos variables centrales que sintetizan el conjunto de capacidades que un territorio local necesita desplegar a través de su proceso de desarrollo: por un lado, su capacidad de adaptación a entornos cambiantes y desafíos crecientes en todas y cada una de las dimensiones que hacen al desarrollo; y por otro lado, la capacidad de control por parte de los actores con

---

7 Básicamente, el desarrollo endógeno de Vázquez Barquero y toda la gama de corrientes y escuelas de pensamiento analizados en su vasta obra, como el enfoque del desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento (Boisier), la competitividad sistémica territorial (Messner, Albuquerque), la teoría de los distritos industriales (Becattini, Bianchi) y su actualización como sistemas institucionales territoriales (Boscherini, Poma), el medio innovador (Camagni, Maillat). Asimismo, el desarrollo local integrado y sustentable (De Franco), el desarrollo como autodependencia (Max Neef *et al*), la mirada integradora de globalización-identidad (Arocena).

8 El desarrollo endógeno recupera el interés de la teoría de la organización industrial por estudiar aquellas condiciones bajo las que se articulan los sistemas productivos al territorio, en la forma de *clusters* o distritos industriales, reconociéndolos como formas de organización de la producción que permiten mejorar la productividad y competitividad de las empresas y los territorios (Becattini 1979, 1987; Costa Campi, 1992, 1993; Piore y Sabel, 1984; Porter, 1990; Vázquez Barquero (2000).

incidencia en lo local, de su propio proceso de desarrollo. Con ello se establece una tipología de territorios locales, en función de su nivel de desarrollo y de las problemáticas que enfrentan. El objetivo es demostrar que las cualidades propias de las personas, las organizaciones y las empresas, así como el tipo de relaciones que logran establecer, le otorgan a un territorio local capacidades endógenas de desarrollo.

Por último, se ofrece una descripción de los instrumentos de política más utilizados por los municipios argentinos durante el período 1995-2007, analizados en función de su contribución estratégica al desarrollo de esas ciudades. La importancia de los instrumentos de políticas adoptados por las ciudades argentinas es que inducen dinámicas relacionales entre actores territoriales que, si se mantienen en el tiempo y logran consolidarse, permiten crear capacidades endógenas de desarrollo en esos territorios locales.

Las consideraciones finales sintetizan el enfoque y el concepto de Desarrollo Endógeno, enfatizan el cambio de dirección (de abajo-arriba) de los procesos de desarrollo, e interpretan a la Política de Desarrollo Endógeno como un “proyecto creativo” que, a partir de la tensión global-local, se inspira en los contextos de experiencia, revalorizando comportamientos de actores, relaciones entre ellos y los ámbitos concretos donde la acción social se expresa.

# LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO

*El paradigma que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad (newtoniano, con el método experimental como único fundamento del conocimiento científico), deja de ser útil para entender el desarrollo, por ser un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos. Un paradigma propio de la complejidad.*

*Boisier, 1998a:23*

## 1. La matriz moderna del desarrollo

Pérez Lindo (1998) sostiene que, como aspecto central de la complejidad de la vida actual, todo el sistema de creencias e ideas que intervienen en la configuración de la sociedad se encuentran en revisión: las cosmovisiones, es decir, las ideas y creencias compartidas por la humanidad, desafiadas tanto por las tendencias globales como por la irrupción de las diferencias, de la pluralidad; los modelos culturales, el conjunto de valores e ideas que adopta cada pueblo, cada comunidad, cada sociedad para definir su identidad histórica; los paradigmas, es decir, el conjunto de teorías y métodos compartidos por las comunidades científicas, el “prisma” de interpretación de la realidad, ante la evidencia de una revolución epistemológica que aún no ha finalizado, pero que rechaza tanto la posibilidad de explicaciones únicas para los sistemas complejos (como las sociedades), como el relativismo inconsistente; las filosofías, los modelos de pensamiento que intentan definir el sentido y el fundamento del saber y de la realidad; así como las ideologías, como expresiones de los intereses o intencionalidades de los actores sociales y las creencias.

Bourdieu (1997) por su parte, sostuvo que ante la crisis de las posiciones absolutistas, dualistas o reduccionistas, y la cristalización de modelos de pensamiento interaccionistas, complejos, sistémicos, se asiste a la formación de un nuevo principio de realidad, donde “lo real es relacional”, que lleva a una consecuente desmaterialización de las categorías de análisis.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> En la economía, los flujos financieros, el dinero simbólico y el comercio a distancia desplazan a la producción y al intercambio de bienes. En la geografía, se combinan los espacios reales con los virtuales, la “porosidad” de las fronteras. En la sociología, los conceptos que antes designaban entidades concretas (como la sociedad, la historia, el pueblo) comienzan a ser considerados como meros instrumentos de análisis, o metadisursos sin correspondencia directa con la realidad (Pérez Lindo, 1998).

El pensamiento sobre el desarrollo también se encuentra en revisión, ya que junto al peso determinante de los factores productivos tangibles (tierra, capital, trabajo, tecnología), como fundamento explicativo del desarrollo de las sociedades, se suman los recursos intangibles expresados en nociones como los de sinergia, redes organizativas y capacidades relacionales, que complementan los componentes materiales y caracterizan el estilo de desarrollo de cada sociedad (Dunning, 1993).

Los cambios de época particularmente afectan la noción moderna de desarrollo, en especial los modelos simplificadores de la realidad, proveedores de leyes generales, identidades simples y cerradas. Pero también marcan las dificultades de seguir pensando a las políticas de desarrollo como transitando un sendero predeterminado, un camino único predecible a partir de la aplicación de recetas uniformes.

La modernidad pretendía construir una unidad social en el sentido más completo, una totalidad. Para ello, primero había que construir la unidad teórica para luego llevarla a la práctica; la construcción teórica de un horizonte normativo, que luego era aplicado a realidades concretas. El progreso es una idea típicamente moderna de evolución de las sociedades, que se traduce en un afán por definir las leyes generales que rigen la evolución hacia la sociedad moderna. En perspectiva temporal, el presente no sólo es más valioso que el pasado, sino que anuncia un movimiento incesante hacia lo mejor.<sup>10</sup>

Un pilar donde se asentó la arquitectura del pensamiento moderno han sido los modelos simplificadores de la realidad: órbitas elípticas, trayectorias parabólicas, estamentos sociales o escalas geográficas. La epistemología positivista se corresponde claramente con el paradigma de la simplicidad, como toda la ciencia moderna de base newtoniana (Morín, 1994). En el siglo XIX, prevalecía un modelo de ciencia determinista, por el cual los científicos trataban de eliminar todo lo que fuera individual y singular para retener las leyes generales y las identidades simples y cerradas.

En las ciencias sociales, predominaba una ilusión del progreso constante, apolítico. La idea de progreso ha sido una de las más poderosas creencias desde el siglo XVIII, reformulada luego como evolución de las sociedades hacia mayores expresiones de libertad, igualdad y fraternidad. Con los cambios en la conciencia histórica, el progreso se ha descubierto como un proceso no lineal ni seguro, aún menos como un mecanismo automáticamente beneficiador. La complejidad de lo existente reclama mejores y más efectivos medios de conocimiento que los que reducen la realidad a un elemento simple, la generalizan

---

10 "La historia aparece así como el terreno de una empresa humana que, bajo la guía iluminadora de la razón, incrementará tanto el saber como la justicia entre los hombres, a los que emancipará de sus prejuicios" (Altamirano, 1989: 394).

buscando principios o leyes de explicación, o la dividen y aíslan sacándola de su contexto. Y es evidente que los fenómenos ántropo-sociales no podrían obedecer a principios de inteligibilidad menos complejos que aquellos requeridos para los fenómenos naturales.

A partir de estos cambios de perspectiva, la crítica al pensamiento moderno va a sostener la relatividad de los principios teóricos y filosóficos que hasta entonces operaban como verdades incuestionables. Resulta claro que “el análisis de las grandes determinaciones sistémicas y estructurales, no agota el conocimiento de la realidad” (Arocena, 1995:19).

Además, permitirá diseñar una reflexión epistemológica donde los niveles físico, viviente y social no sean compartimentos estancos, sino que se articulen y se integren a fin de representar una forma de aproximación a la realidad que admita la diversidad (Boisier, 1998). Permitirá pensar en términos de sistemas dinámicos complejos, el más significativo de los cuales es la propia sociedad.

La relación sujeto-objeto es otro de los grandes cambios de perspectiva en la conciencia histórica. Para la modernidad, lo propiamente científico era eliminar la imprecisión, la ambigüedad, la contradicción en la concepción del objeto. El sujeto científico era un observador neutral, objetivo, de una naturaleza que es independiente, ajena a sus deseos y sentimientos. El conocimiento aparecía como reflejo de una realidad que está allí afuera y en la que el conocedor no puede intervenir (Guba, 1994; Vasilachis, 1993). La epistemología clásica establece un proceso lineal del acto de conocimiento, que escinde al sujeto social de su objeto de estudio. El sujeto del conocimiento actúa como una instancia pasiva, contemplativa y receptiva: únicamente recoge las características de la realidad, de manera pura, no influye en el objeto y tampoco es influido por este.

La desobjetivación de la reflexión y la desmaterialización de lo social son ideas que toman cuerpo a partir del siglo XVIII, cuando se comienza a concebir la naturaleza como algo eterno e inmutable, dando inicio a las ciencias modernas. Al asimilarse la sociedad a la naturaleza, la idea de un orden social evaluado según normas morales es reemplazada por la concepción de un sistema abstracto e impersonal. “Se consolida así la escisión entre objeto y sujeto, entre estructura y acción, entre sistema y mundos de vida” (Lechner, 2002:16).

De este modo, la modernidad consagra un principio fundamental: la reproducción “natural” de las sociedades, que excluye al sujeto y a la acción intencional. Significa “negar a los hombres la decisión acerca de los fines de su acción... negar la política en tanto construcción deliberada del orden social” (Lechner, 2002:18).

Desde el punto de vista del conocimiento, la reversión de estas perspectivas epistemológicas del sujeto permite concebir al investigador como parte inextricable del fenómeno estudiado. El investigador, situado genérica

y multiculturalmente, se aproxima al mundo con un conjunto de ideas, una estructura (teoría, ontología) que se especifica en un grupo de preguntas (epistemología), las cuales son examinadas (metodología, análisis) de diversas maneras (Denzin, 1994). La función del observador dejará de ser pasiva para convertirse en constructiva.

El pensamiento pospositivista (Bourdieu, Giddens, Luhmann) rescata la reflexividad del proceso de la investigación social y el papel decisivo del sujeto en la construcción del conocimiento científico. El conocimiento social por su carácter reflexivo supone, además de conocer el objeto existente, que dicha realidad social se constituya y modifique por acción de la teoría social en el mismo proceso cognoscitivo. Ello implica que el mundo social no es sólo una estructura definida, sino también es producto y componente de una dinámica de estructuración del propio conocimiento.

Por lo tanto, una visión ampliada, holística y sistémica del desarrollo, sólo puede ser abordable desde una mirada compleja que se aproxime a la realidad admitiendo la unidad en la diversidad, la universalidad en la singularidad. El rechazo a los modelos racionales y uniformes de la modernidad da lugar a la variedad de caminos, abre la posibilidad para la diversidad de modelos de desarrollo, como un impacto elocuente del cambio de época.<sup>11</sup>

### 1.1. Rasgos comunes en teorías diferentes

Como consecuencia de la aplicación de la matriz de pensamiento moderna, las teorías sobre el desarrollo predominantes durante décadas en América Latina se han caracterizado por presentar una serie de rasgos similares.

- UNIVERSALISMO:

Las teorías modernas del desarrollo construyen teóricamente recetas aplicables a diferentes tiempos y lugares. Al suponer universalidad de aplicación y replicabilidad de políticas, presentaron una orientación hacia la uniformidad de las sociedades y la homogeneidad de los fundamentos políticos, las recetas técnicas y las prácticas metodológicas.

El desarrollo es concebido como un proceso lógico, racional, evolutivo,<sup>12</sup> abstraído del contexto político, institucional y cultural: “desarrollo sin hogar y

---

11 “Una de las características del pensamiento actual es la tendencia a superar las antinomias, los reduccionismos o las teorías monistas del pasado. Casi nadie se atreve a sostener que la realidad es una simple representación del espíritu o que las ideas son meros reflejos de la realidad. Ahora se reconoce que en el proceso de conocimiento intervienen la realidad (material y social), el sujeto (bio-psico-social), el lenguaje (natural, cultural), las relaciones sociales (estructuras, procesos, comunicaciones)” (Pérez Lindo, 1998:76).

12 “La idea de modernización implica una concepción de desarrollo fundamentalmente rectilíneo, un proceso de flujo continuo en el que no hay una auténtica diferenciación entre una coyuntura o época y otra, a no ser en términos de una mera sucesión cronológica de lo viejo y lo nuevo, lo anterior y lo posterior, categorías sujetas a una incesante permutación de posiciones en una dirección, a medida que pasa el tiempo y lo posterior se convierte en lo anterior y lo nuevo en lo viejo. Esta es, por supuesto, una descripción correcta de la temporalidad del mercado y de las mercancías que circulan por él” (Anderson, Perry: 1984:12).

sin sujeto”. Para este pensamiento, las técnicas de construcción, planificación, administración de las organizaciones se interpretan como racionales y universales, por lo que proveen recetas sin consideración de las diversidades culturales e institucionales históricamente producidas en cada lugar (Prats, 1999).

Para la Teoría de la Modernización, sustentada en criterios de equilibrio y orden, el subdesarrollo era una etapa dentro de un proceso evolutivo que, correctamente planteado, conduciría al desarrollo.<sup>13</sup> En términos de Rostow (1960), el proceso hacia el bienestar pasa por diferentes etapas (sociedad tradicional, precondiciones para el despegue, despegue, madurez y alto consumo de masas), y la superación de las tradiciones locales (su organización política, su estructura social, su economía artesanal, sus valores) es el punto de partida para el tránsito de un estadio a otro.

Cuando una sociedad sale del estadio tradicional y se prepara para su despegue económico, la economía comienza a crecer más rápido que las economías de aquellos países que permanecen en el primer estadio. De este modo, la brecha entre países ricos y pobres puede ser explicada por el hecho de que no todos los países ingresan en el camino hacia el desarrollo al mismo tiempo. Este hecho también supone que la brecha entre países ricos y pobres puede desaparecer en la medida que los países se acerquen al último eslabón del desarrollo (convergencia).

Según Theotonio Dos Santos (2003), la característica saliente de aquella literatura era la concepción del desarrollo como la adopción de normas de comportamiento, actitudes y valores identificados con la racionalidad económica moderna, caracterizada por la búsqueda de la máxima productividad, la generación de ahorro y la creación de inversiones, orientadas a la acumulación permanente de los individuos y de cada sociedad nacional.

Es desde el centro del sistema donde se deben elaborar las directivas y las orientaciones que conducirán al progreso del conjunto. Las sociedades modernas no constituían sólo un modelo de interpretación, sino también metas hacia donde encauzar las sociedades tradicionales, particularmente las del llamado tercer mundo. Por lo tanto, no es en el nivel de cada sociedad en particular (local) donde se decide el porvenir de las sociedades humanas (Arocena, 1995).

Por otro lado, la Teoría de la Dependencia es parte de la tradición identitaria del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo (Devés Valdés, 2003) y representa un antecedente valioso de la configuración de un paradigma complejo y relacional del desarrollo, como veremos más adelante. Sin

---

<sup>13</sup> A partir de la década de los años cincuenta, la modernización será el tema de la Sociología contemporánea que analizará, en términos teóricos y empíricos, diferentes situaciones nacionales y regionales. Y la comunidad académica adquirirá un lenguaje especializado, estandarizando técnicas y procedimientos de investigación (Easterly, 2003).

embargo, se manifiestan algunos sesgos universalistas que merecen ser destacados en este pensamiento.

Para esta teoría, el subdesarrollo no es un momento ni una etapa en la evolución de una sociedad aislada y autónoma, sino parte del proceso histórico y global de desarrollo del capitalismo (Sunkel y Paz, 1986). La polaridad sociedad tradicional-sociedad moderna es de poco valor, como un concepto fundamental de análisis, ya que el desarrollo de una unidad nacional o regional sólo puede ser entendida en relación con su inserción histórica en el sistema económico y político mundial, emergente desde la colonización europea (Valenzuela y Valenzuela, 1978).

La Teoría de la Dependencia generalmente concibe el sistema económico internacional como el resultado de un proceso histórico en el que los países (y los grupos sociales) se han ido integrando y formando a medida que el proceso de acumulación internacional del capital se producía (Dos Santos, 2003). Las economías nacionales se incorporaron a este proceso de forma jerárquica a través de relaciones económicas internacionales, constituyéndose un centro (las economías avanzadas) y una periferia (economías no avanzadas).<sup>14</sup> El control del proceso es ejercido por los países desarrollados y/o por empresas multinacionales, con lo cual queda poco margen de autonomía local.

Por dependencia, entonces, se entiende una situación en la cual la economía de ciertos países es condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía. La relación de interdependencia entre dos o más economías, y entre éstas y el comercio mundial, asume la forma de dependencia cuando algunos países (los dominantes) pueden expandirse y ser autosostenibles, mientras los otros (los dependientes) pueden hacer esto sólo como reflejo de tal expansión, la que puede tener tanto un efecto positivo como negativo en su desarrollo inmediato (Dos Santos, 2003).

Tal esquema analítico se apoya en las nociones de “proceso, estructura y sistema”. No se admite que el subdesarrollo sea un “momento” en la evolución continua (desarrollo como crecimiento) o discontinua (desarrollo como sucesión de etapas) de una sociedad, sino parte del proceso histórico global del desarrollo, de simultaneidad entre el desarrollo de algunas sociedades (centro) y el subdesarrollo de otras (periferia). Ambas estructuras interdependientes conforman un sistema único (Sunkel y Paz, 1986:169).

---

14 Tanto la vertiente poskeynesiana (Celso Furtado, Osvaldo Sunkel) como la neomarxista (Andre G. Frank, Samir Amin, Fernando Cardoso, Theotonio dos Santos) de esta teoría, según la clasificación de Dos Santos (2003), conciben las estructuras económicas como expresión de las resistencias que los grupos sociales ofrecen al proceso de transformaciones económicas y sociales. La historia condiciona las estructuras y viceversa. Y se diferencian en destacar o no el papel de la dominación y la lucha de clases, en aceptar o no la posibilidad de un crecimiento dependiente en las economías periféricas.

Se entiende que ciertos patrones son universales y funcionan igual en toda sociedad, reduciendo la visión del mundo al funcionamiento de un sistema (funcionalismo). De este modo, se define al capitalismo para luego explicar cómo se construyen las instituciones como parte de una situación totalizante. Tal condición “histórico-estructural” de sociedades dependientes será superable a partir de la modificación revolucionaria o gradual de esas condiciones, y permitirá alcanzar, desde allí, los beneficios del desarrollo.<sup>15</sup> Una parte nunca puede ser explicada aisladamente, sino a través de sus relaciones con el todo (relación centro-periferia).

Así planteada, resulta una concepción pobre de lo particular (nacional o local), sólo concebido como lugar de reproducción de las grandes lógicas del sistema. “Las sociedades locales pueden únicamente importar sin mayores condicionamientos, lo que se proponga desde los centros del sistema” (Arocena, 1995:11).

Por último, el pensamiento neoliberal, concibe al subdesarrollo como producto de una “equivocación” de la sociedad, de la implementación de políticas públicas incorrectas. Por lo tanto, si se aplicaran las recetas uniformes impuestas por los organismos de financiamiento internacional, se iniciaría un proceso de crecimiento sostenido y posterior “derrame” hacia el conjunto de la sociedad.<sup>16</sup>

El crecimiento depende de factores exógenos, fundamentalmente del capital internacional, financiero y especulativo. Porque la revolución científico tecnológica ha borrado las fronteras nacionales y las principales transacciones se realizan en el mercado global. De este modo, el poder decisorio sobre la acumulación de capital y la asignación de recursos ha sido transferido desde los espacios nacionales a los actores globales, es decir, los mercados financieros y las corporaciones transnacionales. Por lo tanto, la función de los gobiernos nacionales queda reducida a seducir y atraer a dichos capitales, como ha quedado sintetizado en el llamado Consenso de Washington.<sup>17</sup>

---

15 El método histórico-estructural admite que el pensamiento económico está históricamente condicionado. Su primera ruptura se apoya sobre la idea de la historicidad de objeto y sujeto que analizamos en el punto anterior, del objeto de la ciencia económica y de las ciencias sociales en general (descubrir regularidades y expresarlas mediante leyes), con la diferencia de que esas regularidades no serán permanentes, sino que las leyes que las interpretan tendrán una aplicabilidad limitada en el tiempo (Sunkel y Paz, 1986:82). Admite que la realidad es cambiante y que el sujeto de conocimiento integra esa realidad y está condicionado por ella. Su segunda ruptura es de método: el método histórico-estructural requiere de una hipótesis previa, y más aún, que esa hipótesis previa sea totalizante. Aquí está la esencia del método histórico-estructural, “porque si la historia debe ser entendida, si puede ser aprehendida como proceso a través de una teoría, ésta tendrá que captarla como totalidad, en el sentido que los hechos que la componen se explican los unos a los otros en sus interrelaciones y en su sucesión” (Sunkel y Paz, 1986:94).

16 Es interesante ver estadísticas que demuestran cómo el crecimiento económico de algunas sociedades latinoamericanas en la década de los años noventa estuvo acompañada, contrariamente a lo previsto, de un aumento en la desigualdad social. Por lo tanto, no hubo derrame (CEPAL, 2000; Banco Mundial, 2006).

17 Los ejes del Consenso de Washington de 1989 (John Williamson, 2004) fueron: disciplina fiscal, con-

El enfoque neoliberal parte de una concepción minimalista del Estado, ya que su intervención económica no sólo es ineficiente sino injusta. Y la esfera de acción legítima del estado debe restringirse a funciones básicas que garanticen la ley y el orden, protejan la propiedad privada, provean infraestructura básica y bienes públicos que el mercado no puede ofrecer.<sup>18</sup>

Por definición, los mercados siempre generan la mejor asignación económica y social de los recursos. La adhesión al libre comercio, la liberación de las transacciones financieras y la eliminación de normas regulatorias de las inversiones de las corporaciones transnacionales aseguran la eficiente asignación de los recursos en la economía mundial y la participación de todos los países en los frutos del desarrollo.

- RACIONALISMO:

Tal como se plantea más arriba, el pensamiento moderno sobre el desarrollo se basa en una teoría del conocimiento que interpreta que las construcciones sociales son racionales en la medida en que responden a un diseño intelectual previo.

El comportamiento de las sociedades puede ser previsto y diseñado mediante la planificación racional, científica. El cambio es racionalmente planificado: las técnicas de la construcción, la planificación y la administración o gestión de las organizaciones se conciben como racionales. Y esta idea no está exenta de una importante dosis de tecnicismo. Como el problema de las sociedades latinoamericanas se resume en un freno, un obstáculo para el desarrollo, el desafío que deben enfrentar es, en última instancia, de tipo técnico, de remoción de barreras tales como la tradición, el estatus periférico, la condición dependiente o la burocracia. La similitud de cuadros nacionales con dificultades de desarrollo permite la replicabilidad de los caminos correctos (las recetas, las políticas, las estrategias) orientados a superar los escollos.

- CENTRALISMO:

Y ese racionalismo se vincula directamente con la concepción centralista de la modernidad. La planificación se ejecuta desde un ámbito central. Hay un vínculo íntimo entre Estado-Nación y desarrollo económico: para el pensamiento de la modernización, el Estado como ente capaz de resolver las imperfecciones del mercado; para el dependentismo, como autoridad capaz de resolver las constricciones de una inserción dependiente; y para el neoliberalismo,

---

trol del gasto público, reforma fiscal, liberalización financiera, tasas de cambio, liberalización comercial, inversión extranjera directa, privatización, desregulación, derechos de propiedad.

18 Esta idea minimalista del Consenso de Washington fue reemplazada por el enfoque de capacidades estatales del Consenso de Santiago (Guiñazú, 2002). Las fallas del mercado y los problemas que surgen para la organización colectiva de los individuos "requieren del Estado como la única institución con la capacidad adecuada para organizar acciones y resultados colectivamente eficientes" (Guiñazú, 2002:86; Saiegh, y Tomassi, 1998).

lismo, como intervención excesiva que entorpece el normal desenvolvimiento de las fuerzas de mercado.

Asimismo, tal centralismo desemboca en un desconocimiento de la dimensión subnacional, ya que no hay consideración de lo local, ni en su fuerza transformadora ni en el protagonismo de sus sujetos y se traduce en una desconfianza sobre la capacidad innovadora de lo local (del territorio y de los actores locales), como lo ha señalado Arocena (1995,1998).<sup>19</sup> Desde un modelo universal e instrumental de progreso, se desprecian y desconocen las instituciones y culturas locales, necesitadas del aporte “civilizador” central e incapaces de promover procesos de desarrollo endógeno.

• **ECONOMICISMO:**

La tradición moderna del desarrollo responde a un paradigma de simplicidad (Morín, 1994) que desvincula el desarrollo de la historia, del lugar y de la naturaleza. Así, la teoría de la modernización entendía que lo económico condiciona lo político y lo cultural. Rostow (1960) sostenía que a cada nivel de producto bruto por habitante correspondía un nivel social, político y cultural.

La teoría de la dependencia cuestionaba al desarrollismo su “descuido” de cuestiones tales como la distribución del ingreso, la soberanía política, la dependencia económica y la postulación de un modelo de sociedad inalcanzable e indeseable. Desde su interpretación más radical, transferirá la relación de producción interna de una sociedad de clases a una relación internacional entre naciones de centro y naciones periféricas. El sujeto de la acumulación pasa de las clases a las naciones.<sup>20</sup>

En la vertiente neoliberal, el desarrollo es entendido desde una perspectiva unidimensional (economía) y de subordinación de otras dimensiones (culturales, institucionales, sociales) a la económica.<sup>21</sup>

---

19 Arocena sostiene que lo local es visto como “freno” al desarrollo para las corrientes evolucionistas; como “isla” sin capacidad para generar innovaciones para la corriente historicista y lo local entendido como mero “recipiente” pasivo para el enfoque estructuralista que privilegiaba las macroracionalidades estructurales.

20 Valenzuela y Valenzuela (2000:271) interpretan de diferente manera el “reduccionismo” de la teoría de la modernización y de la dependencia. Sostienen que el nivel de análisis en la teoría de la modernización es microsociológico, ya que el foco primario es el comportamiento de los individuos o agregados de individuos, sus valores, actitudes y creencias. En la Teoría de la Dependencia, es macrosociológica, estructural. Focaliza en el modo de producción, patrones de comercio internacional, vinculaciones políticas y económicas entre elites en países centrales y periféricos, grupos y alianzas de clases y conflictos, etc. Por lo tanto, la percepción de la naturaleza humana varía. Asume al comportamiento humano en cuestiones económicas como una constante. Los individuos se comportarán diferentemente en distintos contextos, no porque ellos sean diferentes, sino porque los contextos son diferentes (estructuralismo). La Teoría de la Modernidad atribuye el déficit de ciertos patrones de comportamiento a la “relatividad” del comportamiento humano.

21 “La visión economicista del desarrollo, a través de indicadores agregados como el PGB, considera como positivos, sin discriminación, todos los procesos donde ocurren transacciones de mercado, sin importar si éstas son productivas, improductivas o destructivas. Resulta así, que la depredación indiscriminada de un recurso natural hace aumentar el PGB, tal como lo hace una población enferma cuando incre-

- ELITISMO:

Por sus características racionales, positivistas, las políticas de desarrollo sólo pueden ser propuestas e interpretadas por un actor específico: una elite modernizante, una vanguardia intelectual, una burocracia estatal autónoma o un cuadro de economistas expertos: todos ellos portadores de la fuerza, las ideas y los valores del cambio. Efectivamente, las teorías modernas contenían una idea restrictiva del actor de desarrollo. Sostiene Kozlarek (2001) que esta raíz vanguardista y excluyente del desarrollo se liga a lo que Samuel Eisenstadt señala como la diferencia entre la civilización moderna y otras civilizaciones axiales: el papel de los intelectuales que es central en la construcción de modelos prepara el camino para aplicar a la realidad y busca influir en lo político-social.

## 2. La respuesta institucional y cultural al reduccionismo económico

Si la era moderna interpretó preferentemente el problema del desarrollo desde el prisma económico, la reacción a ese reduccionismo permitió la irrupción de interpretaciones institucionales y culturales en el escenario global. Estas posturas ubican los temas de desarrollo alrededor de actores, sus relaciones y los entornos donde estos se desenvuelven. Sobre la base de la capacidad de los actores, amplían la perspectiva teórica de los procesos de desarrollo, superando la “atadura” estructuralista, propia de las primeras miradas del desarrollo.

Estas teorías destacan la reflexividad como un proceso a través del cual los actores adquieren habilidad para participar en la vida económica y social en relación con otros y señalan que las condiciones sociales, culturales, políticas y geopolíticas facilitan o privilegian diferentes tipos de relaciones (conflictivas, cooperativas, competitivas, cooptativas).

La perspectiva institucional del desarrollo (Guillén, 2000), ve al desarrollo como promoviendo la diversidad y la renovación, antes que la homogeneización o hibridación, ya que las lógicas institucionales varían enormemente entre los países. Es una aproximación centrada en la sociedad y las categorías de actor y relaciones. Los actores (individuos, familias, empresas, grupos de negocios, bancos, pymes, cooperativas de trabajadores, el Estado), están enraizados en lógicas institucionales que permiten a distintos tipos de actores involucrarse en diversas actividades.

Este enfoque entiende que el desempeño político institucional de las sociedades es la clave del desarrollo. Las lógicas institucionales son las que

---

menta su consumo de drogas farmacéuticas o de servicios hospitalarios" (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn 1986:3).

permiten el entendimiento respecto de lo que es legítimo o razonable. Los arreglos institucionales preexistentes son los parámetros de los que dependen los contextos de acción, que guían y permiten la acción socialmente enraizada (Granovetter, 1985). Tal como sostiene Huntington (1972), en un marco de inestabilidad política e institucional, el desarrollo económico no es viable, y avanza de este modo en la idea de enmarcar el funcionamiento de un sistema económico en un entorno institucional que favorece o limita su desempeño.

Los aportes de la escuela neoinstitucionalista (Williamson, 1985 y North 1993) ofrecen una noción de instituciones entendidas en una doble perspectiva: en primer lugar, como normas que regulan el comportamiento de los individuos y organizaciones y los hábitos de conducta de aquellos: las “reglas del juego” formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones;<sup>22</sup> y, en segundo lugar, como entidades o agencias, los “jugadores” públicos y privados que intervienen en la vida colectiva de la comunidad.

North (1993) afirma que toda sociedad tiene grupos de instituciones informales y formales. Las informales consisten en sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones, códigos de conducta, así como gustos y simpatías; las formales incluyen las constituciones, leyes, derechos de propiedad y mecanismos similares. Mientras que las instituciones informales son específicamente culturales y de lento proceso de cambio, las personas pueden crear o adaptar instituciones formales relativamente rápido,<sup>23</sup> e incluso pueden generar instituciones formales que no son compatibles con las informales (por ejemplo, con las tradiciones y costumbres) por lo que pueden ser poco efectivas y, además, fuente de conflicto. Esta relación de complementariedad hace a la riqueza y dificultades del proceso de desarrollo y creación de instituciones.

Un enfoque cultural del desarrollo, por su parte, apunta al mundo de creencias, valores e ideas predominantes en las sociedades, a través de los cuales los actores perciben la realidad y se motivan frente a ella. Robert Putnam (1993), a partir de su investigación medular sobre la importancia de las tradiciones cívicas en el desempeño económico y político de las regiones italianas, entiende que lo que permite anticipar el desarrollo futuro de una sociedad es la predisposición de sus miembros a confiar en otros y asociarse.

Se asume que la diferencia en el desarrollo de los pueblos está sustentada en su capacidad de acción colectiva. De allí la resignificación del “capital social”, señalado por esta corriente como el tipo de capital determinante a

---

22 “Se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder, pertenecen a una determinada cultura organizacional, política, productiva y tecnológica, viven y se apoyan en nuestros modelos mentales, valorativos y actitudinales. Por ello mismo, no tienen nada de social o políticamente neutral” (Prats, Joan: 1999:11).

23 La institución como sustanciación de una idea, en la interpretación de José Nun (2000).

la hora de explicar los diferentes desempeños de las sociedades y como elemento central para repensar políticas de desarrollo en América Latina. El capital social suele ser entendido como “la confianza, las normas que regulan la convivencia, las redes de asociacionismo cívico, elementos que mejoran la eficiencia de la organización social promoviendo iniciativas sobre la base del común acuerdo” (Putnam, 1993:196).

El capital social es un proceso de la sociedad civil, un bien público sumamente arraigado a una cultura, a un sistema de valores, a pautas de comportamiento colectivo, que determina la manera en la que los actores económicos interactúan entre sí y se organizan para generar crecimiento y desarrollo (Zumbado, 1997). Es un tipo de capital que no se intercambia, propiedad emergente de un sistema social que no opera bajo las reglas de mercado, sino que está ligado a un contexto histórico e institucional particular.

En síntesis, las lógicas institucionales y las prácticas culturales son producto del recorrido histórico, del entendimiento colectivo. Diferentes lógicas generan diferentes tipos de actores que se involucran en actividades diversas, representando potencialmente recursos antes que obstáculos para el desarrollo. De modo tal que la “cultura y organización social (de cada sociedad) no sólo proveen ideas y valores, sino también estrategias de acción” (Guillén, 2000:6).

### **2.1. La respuesta desde la identidad en Latinoamérica**

En el marco de la revalorización de la capacidad de acción de los actores como elemento explicativo del potencial de desarrollo de una sociedad, se ha configurado un amplio espectro de pensamiento en Latinoamérica que, si bien no desconoce el peso de los condicionantes estructurales en las sociedades latinoamericanas, enfatiza el poder transformador de los pueblos y líderes de las sociedades.

Sostiene Devés Valdés (2003:137) que modernización e identidad son los dos grandes temas que enmarcan, estructuran y ordenan el pensamiento latinoamericano del siglo XX, así como una gran parte del XIX. Lo identitario y lo modernizador se articulan también de manera diversa: en la oposición o en la conciliación. El “despertar identitario” (cepalismo, dependetismo, liberacionismo) se ha dado en el nivel de las sensibilidades: un clima deseoso de cambios, la difusión del marxismo, la renovación del pensamiento social cristiano, la valoración de la militancia y el compromiso político, los movimientos políticos, la búsqueda de la autenticidad, de la expresión, del ser sí mismo. Y entiende la necesidad de mirar, no sólo los aspectos económicos de cada sociedad, sino también los aspectos sociales, culturales e históricos.

Fernando H. Cardoso (1970) sostiene en algunos de sus trabajos una crítica a aquellos análisis del desarrollo que abstraen los condicionamientos

sociales y políticos del proceso económico y cuestiona las concepciones evolucionistas (de las etapas) y funcionalistas del desarrollo.

Un elemento importante a rescatar de la Teoría de la Dependencia es que la característica principal de las sociedades centrales, está dada por su capacidad endógena de crecimiento, en contraste con el carácter inducido, dependiente, de la dinámica de las sociedades subdesarrolladas. Es decir, capacidad endógena reconocida en unas sociedades, negadas para otras en función del proceso histórico global de desarrollo. Y es en este aspecto donde germinará, como preocupación propia de la tradición identitaria latinoamericana, la necesidad de analizar si existen y cuáles son, las capacidades endógenas de desarrollo de las sociedades latinoamericanas (Devés Valdés, 2003). Es decir, una idea de desarrollo como proceso de cambio social, que invita a las sociedades latinoamericanas a buscar en su propia realidad las estrategias necesarias de transformación social.

Incluso, tibiamente, aparecen indicios que hacen al reconocimiento de una dimensión subjetiva (y más política) en los procesos de desarrollo:

Durante mucho tiempo prevaleció en todas partes la tendencia a imaginar que el desarrollo es algo cuantificable, cuyo sustrato es la acumulación, la inversión, la formación de capacidad productiva. Sin embargo, la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de mejoría en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. El desarrollo se produce cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas. Solamente la actividad política puede canalizar esas energías de forma de... producir los fenómenos de sinergia a que hice referencia. (Furtado, 1982:149).

Décadas antes, Alberto Baltra (1957:18) sostenía que el desarrollo económico “no es un proceso meramente material, mecánico o cuantitativo”, sino que “primera y fundamentalmente lo es social, cultural y cualitativo”. Los factores intangibles es lo que algunos llaman *el capital invisible de los pueblos*, en referencia a la educación, la salud física y mental, el conocimiento tecnológico, la tradición científica, la capacidad investigadora e inventora, la aptitud para adoptar y adaptar inventos, el espíritu de cooperación y cohesión social, el sentido de responsabilidad y disciplina, el ánimo emprendedor.

## 2.2. La visión del desarrollo humano

De alguna manera, actualmente muchas de las reacciones más fuertes al pensamiento moderno sobre el desarrollo se concentran alrededor de la noción de Desarrollo Humano. Esta visión, crecientemente vigente, representa también la reacción más fuerte a las limitaciones (y los fracasos) de las “recetas” para el desarrollo. El desarrollo humano se define por su referencia a los fines; es una

posición filosófica, ética, antes que económica, que provee un principio moral de entendimiento de la condición humana; y presenta una aproximación compleja (holística, axiológica) al problema del desarrollo. En tal sentido, introduce un cambio de perspectivas. Supone que las necesidades humanas no se agotan con aquellas que se requieren para garantizar la supervivencia física y material de la población.<sup>24</sup> Y esta es la intuición más trascendental, localizada, por supuesto, en el ámbito extraeconómico.

Amartya Sen (2000) entiende al desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales que tienen los individuos. Toda una variedad de instituciones sociales relacionadas con el funcionamiento de los mercados, las administraciones, los parlamentos, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales, la judicatura, los medios de comunicación y la comunidad en general son las que contribuyen al proceso de desarrollo al aumentar y mantener las libertades individuales:

El análisis del desarrollo exige una comprensión integrada de los respectivos papeles de estas diferentes instituciones y de sus interacciones. La formación de los valores y la evolución de la ética social también forman parte del proceso de desarrollo que es necesario examinar, junto con el funcionamiento de los mercados y de otras instituciones (Sen, 2000:355).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por su parte, sostiene que el concepto de “desarrollo humano” se diferencia de otros enfoques previamente existentes. No comparte con las teorías de capital humano el hecho de que las personas sean medios de producción y no objetivos finales. Tampoco el considerar a las personas como beneficiarios del desarrollo y no como participantes en él, porque lleva a enfatizar políticas distributivas por sobre sistemas de producción. Entiende que el concepto de desarrollo humano va más allá del enfoque de necesidades básicas, ya que este se centra en la provisión de bienes básicos más que en el tema de las posibilidades de elegir.

De este modo, el concepto de desarrollo humano es distinto al de crecimiento económico (que refiere a un crecimiento del producto, sin importar si este permite o no una ampliación de las posibilidades de consumo), o al de desarrollo económico (que denota una ampliación de posibilidades de consumo de bienes y servicios, pero no en otros ámbitos). El desarrollo humano se refiere a la ampliación de posibilidades de elección más allá del ámbito del

---

24 “A esta racionalidad económica es preciso oponer otra racionalidad cuyo eje axiológico no sea ni la acumulación indiscriminada, ni el mejoramiento de indicadores económicos convencionales que poco dicen del bienestar de los pueblos, ni una eficiencia divorciada de la satisfacción de las necesidades humanas. Esta otra racionalidad se orienta al mejoramiento de la calidad de vida de la población, y se sustenta en el respeto a la diversidad y en la renuncia a convertir a las personas en instrumentos de otras personas y a los países en instrumentos de otros países” (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986:20).

consumo, puesto que abarca la oportunidad de desarrollar y utilizar las capacidades humanas. Esta diferenciación de conceptos persigue dejar en claro que el ingreso, variable tradicionalmente utilizada para medir el desarrollo, constituye una aproximación limitada a la “capacidad de elegir” de las personas (Mancero, 2001).<sup>25</sup>

El enfoque de las capacidades humanas entiende que estas difieren de las habilidades (propias de la Teoría del Capital Humano). Entiende a las capacidades humanas como expansión de las libertades (en términos de Sen). La pregunta básica del enfoque de las capacidades es lo que una persona es capaz de ser y hacer.<sup>26</sup>

En concreto, la visión del desarrollo humano provee el fundamento antropológico común que necesariamente debe guiar los esfuerzos de toda sociedad en pos de un futuro mejor. Llegamos aquí a un punto crucial. El debate sobre el desarrollo humano ha proporcionado excelentes análisis, recomendaciones a los gobiernos, propuestas de movilización de la sociedad civil y definición de políticas. Pero tal vez no haya logrado abordar aún el campo de las condiciones de aplicación de tales políticas y, sobre todo, de los sujetos que las definen.

Hasta ahora, el desarrollo humano no ha sido inscripto al interior de una teoría de la acción, de una consideración sobre las motivaciones que orientan las prácticas, que guían las luchas y fuerzan al razonamiento y al diálogo. Por lo tanto, es preciso pasar de las “políticas objetivamente correctas” al terreno de la “elaboración de pedagogías personales y sociales” (Opazo, 2000) y a los aprendizajes colectivos. Y éste es el gran desafío abierto. El desarrollo es un proyecto de construcción humana y de ello depende su eficacia práctica. Es, antes que nada, un producto de las capacidades y los compromisos.

---

25 El PNUD rechaza al ingreso como indicador adecuado del desarrollo humano a partir de dos argumentos principales. El primero, de tipo teórico, señala que el bienestar de un país no depende del ingreso en sí mismo, sino del uso que se dé a este. El segundo argumento se basa en la constatación empírica de que un alto nivel de desarrollo humano puede lograrse con un ingreso *per capita* moderado, y de que un ingreso *per capita* elevado no garantiza el desarrollo humano adecuado. El cálculo del *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) permite comparar, a través del tiempo, la situación relativa de los países en los tres aspectos más elementales del “desarrollo humano”: longevidad, conocimiento y un nivel de vida decente. Mancero (2001:23) señala que “después de diez años de publicación, puede decirse que el principal aporte del Informe de Desarrollo Humano por parte del PNUD ha sido enfatizar la idea de que el crecimiento económico es un medio para servir a fines humanos y no un fin en sí mismo. El fin último es incrementar las posibilidades de elección de las personas, no sólo a través de un crecimiento de su poder adquisitivo, sino fomentando el desarrollo y práctica de sus capacidades. Sin embargo, no ha logrado aún suplantar al PIB *per cápita* como indicador del desarrollo, el que sigue siendo ampliamente utilizado a pesar de sus limitaciones”.

26 Roa Barreto (2004) enuncia algunas de las capacidades que, según el enfoque del desarrollo humano, deben adquirir las personas en el proceso de desarrollo: de iniciativa (emprender, creativo); de entender la lógica/racionalidad del otro: de interacción (trabajar en equipo); de organizarse; de tomar decisiones (o incidir en ellas); de consensuar (negociar, mediar); de intuir, discernir; de resiliencia (resistencia, adaptación); de anticipar; de autonomía, autodeterminación, autodependencia, dialógica; de amar, soñar; de poder vivir la vida que quiere vivir.

### 2.3. El énfasis en los aspectos subjetivos, relacionales del desarrollo

Lo cierto es que con el desarrollo humano se profundiza la revalorización de los intangibles del desarrollo, de las capacidades de las personas. Pero, a su vez, otros aportes provenientes de las ciencias sociales rescatan la importancia de la dimensión subjetiva de la política en los procesos de desarrollo.<sup>27</sup>

Se ha dicho que la modernidad contenía una normatividad a priori, construía una teoría anterior a la práctica misma, a partir de una orientación positiva que permitía establecer modelos normativos de carácter eurocéntrico. De este modo, las sociedades, para ser modernas, debían realizar tareas ligadas a este ideal de modernización, y el responsable teleológico era el teórico (el técnico). Las reacciones posteriores ofrecerán una orientación negativa en cuanto a las posibilidades de normatividad universal (Kozlarek, 2001), negando la posibilidad de construcciones normativas a priori y sistemas de eticidad. El pensamiento posmoderno contiene una serie de premisas que es recomendable tener presente a la hora de buscar elementos para una nueva concepción del desarrollo.

Más allá de los interrogantes que deja abiertos este pensamiento, ofrece una idea sugerente al sostener que la línea que divide lo bueno y lo malo no ha sido establecida a priori, sino que se dibuja en el curso de la acción. Es decir, los actores toman las decisiones normativas y propician un regreso de la categoría de actor, que se extiende a todo aquel implicado en la acción, no sólo quien está en condiciones de interpretar teóricamente el funcionamiento de la sociedad. De este modo, plantea la necesidad de los fundamentos de una teoría de la acción social que no establezca recetas universalmente válidas, sino que explique el sentido mismo de la acción.

Toda la preocupación posmoderna radica en no caer en la trampa universalista. Una nueva concepción del desarrollo debe contemplar la “conciencia de las diferencias”, recuperando algunas categorías centrales para el análisis de las sociedades latinoamericanas, como las “heterogeneidades estructurales” (Evers, 1987) o la “diversidad cultural” (García Canclini, 1999).

Pero ello, consecuentemente, instala el riesgo del relativismo radical, ya que confrontar la elección entre lo bueno y lo malo significa encontrarse cada uno en una situación de ambivalencia, haciendo de la vida moral una vida de continua incertidumbre. En tal sentido, Kozlarek (2000) sostiene que la estra-

---

27 El modelo procesual constructivo y el análisis institucional que proponen Michel Foucault, Félix Guattari y Gilles Deleuze orientan a enfrentar el proceso de complejización del desarrollo desde la dimensión subjetiva. La idea de Foucault es que la dimensión de la subjetividad deriva del poder y del saber, pero no depende de ellos. La define como la relación consigo mismo. “La lucha por una subjetividad moderna pasa por una resistencia a las dos formas actuales de sujeción: una que consiste en individuarnos según las exigencias del poder, otra que consiste en vincular a cada individuo con una identidad sabida y conocida, determinada de una vez por todas. La lucha por la subjetividad se presenta, pues, como derecho a la diferencia y derecho a la variación, a la metamorfosis” (Real, 2003:50).

tegia posmoderna no logra generar una teoría de la acción social que permita explicar los fundamentos de la acción, que conduzca a lograr la conciliación del universalismo y el particularismo.

En este sentido, Tomassini (2000:63) enfatiza que:

vivimos un cambio de época que rechaza, en lo esencial, los modelos racionales, uniformes y cerrados que propuso la modernidad madura, en nombre de la diversidad, de la capacidad para optar y para crear nuestra identidad en sociedades más complejas, hechas posible por el avance del conocimiento, la tecnología, la información, la libertad, el consumo y las comunicaciones y por cambios profundos en la subjetividad de las personas. En este escenario cultural, las economías se orientan hacia la producción de significados, y las sociedades, la educación y el consumo se mueven en mundos virtuales, poblados de múltiples alternativas potenciales.

En este contexto, la importancia del gobierno, las mayorías electorales y los equilibrios macroeconómicos del producto bruto interno y de los ingresos monetarios promedio en las sociedades, está relativizada por la emergencia de preocupaciones en torno a la calidad de vida, la participación en la sociedad, la posibilidad de elegir los propios estilos de vida, la libertad de expresarse, el respeto a los derechos, la educación, la igualdad de oportunidades, la equivalencia en dignidad, el papel de la juventud y el de la mujer, la seguridad ciudadana y la vida en las ciudades que, a falta de conceptos previos, se denominan “aspectos valóricos”.

Max Neef, Hopenhayn y Elizalde (1986) plantean que las relaciones de dependencia, desde el espacio internacional hasta los espacios locales, y desde el ámbito tecnológico hasta el ámbito cultural, generan y refuerzan procesos de dominación que frustran la satisfacción de las necesidades humanas. Por el contrario, la generación de autodependencia, a través del protagonismo real de las personas en los distintos espacios y ámbitos de actuación, puede impulsar procesos de desarrollo con efectos sinérgicos en la satisfacción de dichas necesidades. Autodependencia significa cambiar la forma en la cual las personas perciben sus propios potenciales y capacidades e incentivar la participación y la creatividad. Estimula y refuerza la identidad cultural a través de un aumento de la autoconfianza.

Para Lechner (2002:12):

las capacidades de la sociedad de intervenir sobre su propio desarrollo, dependen de la autoimagen que ella tenga de sí misma. Vale decir, sólo una sociedad que disponga de una imagen fuerte del Nosotros como actor colectivo se siente en poder de decidir la marcha del país. Y desarrollamos tal imaginario del Nosotros en la medida en que realizamos experiencias exitosas de acción colectiva.

Por su parte, Pedro Güell (1999) señala que un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el

corto plazo de una sociedad que lo sustente. De modo tal que la viabilidad y éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas lo perciban y fortalezcan su subjetividad colectiva. Un conjunto de capacidades subjetivas,<sup>28</sup> todo ese mundo invisible de la vida cotidiana donde las prácticas productivas se entroncan con estrategias colectivas de supervivencia, identidades culturales y memoria popular, está en la base de la acción orientada al desarrollo. Ese mundo contiene y produce relaciones entre prácticas económicas, organizaciones sociales y rasgos culturales que no pueden obviarse en el análisis si lo que se busca es un desarrollo endógeno. Es mediante la generación de autodependencia, a través del protagonismo real de las personas en los distintos espacios y ámbitos, que pueden impulsarse procesos de desarrollo con efectos sinérgicos en la satisfacción de las propias necesidades. De este modo, las personas y su subjetividad no son un recurso adicional de análisis, sino un requisito indispensable del desarrollo.

### **3. Los procesos sociales fundamentales**

En los puntos anteriores hemos visto cómo se ha debatido sobre el desarrollo, enfatizando diferentes aspectos de la organización social: la estructura económica, o las instituciones fundamentales, o los aspectos socioculturales y relacionales entre actores al interior de una sociedad.

En el seno de las ciencias sociales es un debate tan profundo como vigente. En realidad, estamos en presencia de una larga discusión teórica respecto de los procesos sociales fundamentales que operan en la realidad social, que la discusión sobre el desarrollo incorpora centralmente.

Alford y Friedland (1991), por ejemplo, entienden que la distinción entre Capitalismo, Estado y Democracia es el eje en torno del cual han girado los debates dentro de las principales perspectivas teóricas. Dentro de estas, aquellas preocupadas por la estructura de las sociedades, se han centrado en sus organizaciones o en el comportamiento de los individuos.

Por su parte, la escuela turinesa de la filosofía política (Bobbio y Bovero, 1984), retomando los lugares clásicos y las perspectivas contemporáneas sobre política y poder, distingue entre poder económico, aquel basado en la posesión de bienes y riqueza; poder político, aquel que detenta los medios de coacción física y poder ideológico, basado en el control de los medios de persuasión.

---

28 En la pedagogía de la liberación (Paulo Freire), estaba presente una idea central para afincar la idea de las capacidades subjetivas de desarrollo: los aportes de la educación harán del hombre una persona apta para sumergirse en los procesos de cambio, comprendiendo y comprometiéndose en la obtención del desarrollo (Devés Valdés, 2003:160).

Pirez (1995), al analizar sociedades locales, sostiene que diversos procesos estructurantes dan forma a una sociedad: de acumulación, de dominación y de necesidad. Este autor señala una cuarta lógica de conocimiento (científico, técnico, ideológico) subordinada a las otras tres, en la medida en que no genera procesos autónomos de toma de decisiones y de acciones sobre la ciudad, sino que lo hace en función de la recepción de las otras tres.

Congruente con este pensamiento, Arocena (1995:75), en referencia a las lógicas de acción local y a la emergencia de nuevas formas de regulación, señala que en la escena local interactúan tres grandes sistemas de acción: el político-administrativo (que incluye el conjunto de organismos que integran la administración local y su relación con el sistema nacional: municipio, organismos locales de la administración nacional, agencias locales de las empresas nacionales); el empresarial (que se interroga sobre la condición de actor local de la empresa y de las dimensiones de esta); y el socio-territorial, orientado a dar respuestas a las necesidades básicas de las comunidades locales y que incluye diferentes lógicas de acción (militante, de voluntariado, profesional, dirigente político). Ellos siguen sus lógicas específicas y producen permanentemente zonas de intercambio, de bloqueos y articulaciones de distinta naturaleza.

En un sentido similar Vázquez Barquero (1998) identifica tres dimensiones en el concepto de desarrollo local: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad de los mercados; una política y administrativa, en la que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible; y una sociocultural, en la que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo.

En todas estas posiciones, aparece la idea de que tanto la estructura económica de una sociedad, sus pilares institucionales, así como los sistemas culturales y simbólicos, operan como instrumento de construcción de lo real.<sup>29</sup> El debate sobre el desarrollo ha girado en torno a procesos sociales fundamentales de tipo estructural, institucional y relacional y diferentes interpretaciones han priorizado uno de esos procesos como determinante o fundamental para explicar por qué se desarrollan las sociedades.

*Una visión estructuralista de la acción* entiende que esta se encuentra estructuralmente condicionada. En una sociedad, se despliegan fuerzas materiales que configuran y cambian la perspectiva y la percepción de la realidad de los actores.

---

29 Incluso desde otros enfoques teóricos, algunos análisis sobre el desarrollo (Grondona, 1999) se han basado en el triángulo de economía, instituciones y cultura.

Se trata de una interpretación determinista y exógena del cambio social, justamente porque fuerzas “externas” (centros de poder, estados, intereses internacionales) encapsulan la vida de la gente, reduciendo su autonomía y socavando las formas locales de cooperación y solidaridad (Long, 1990). En este tipo de interpretaciones, predomina una desvalorización de la dimensión local, tanto en la relevancia de sus actores, sus rasgos y comportamientos específicos, como en su potencial de cambio (Arocena, 1995).

Pero si bien es cierto que importantes cambios estructurales resultan del impacto de fuerzas externas, estos son mediatizados y transformados por los mismos actores involucrados. Otros enfoques más dinámicos para el entendimiento del cambio social incorporan el interjuego y la determinación mutua de factores y relaciones internas y externas, y reconocen el rol central que cumplen la acción y la conciencia humana (Long, 1990). En este punto, resalta el aporte institucional y cultural del desarrollo que busca superar la “atadura” estructural, ubicando el tema de la acción en los ámbitos donde los actores se relacionan.

*Una visión institucionalista de la acción* entiende que los actores están “enraizados” en reglas de juego formales e informales, lógicas institucionales que facilitan, obstaculizan o privilegian diferentes tipos de relaciones (verticales, horizontales, cooperativas, competitivas). Las instituciones son las reglas de juego formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones (North, 1993), el marco de constricciones e incentivos en el que se produce la interacción social (Prats, 1999). Dichas lógicas institucionales proveen sentido al entendimiento respecto de lo que es legítimo o razonable, y son los parámetros de los que depende la acción.

A través de la competencia y la interacción recíproca, se desempeñan roles, y el sistema de reglas y normas (reglas de juego) que gobiernan ese accionar se diferencia permanentemente.

*Una visión culturalista de la acción*, entiende que la acción (la actitud, el comportamiento) gira en torno a creencias, valores, símbolos, tradiciones cívicas, ideas predominantes en las sociedades (Putnam, 1993; Kliksberg y Tomasini, 2000). La conciencia histórica de una sociedad en un momento determinado, es decir, las cosmovisiones y paradigmas predominantes y los modelos de acción colectiva. Aspectos de subjetividad de los actores: la conciencia histórica de una sociedad en un momento determinado pauta la interacción. Las emociones, creencias e imágenes con las que nos orientamos en la vida cotidiana, los liderazgos y capacidades sociales. La vigencia de valores que potencien sentimientos colectivos por sobre las actitudes individualistas, o viceversa.

Pero Wallerstein (2003) plantea que la división disciplinaria en el análisis social, establecida en torno a esas tres grandes lógicas (la económica, la política y la sociocultural), genera dificultades de conocimiento, a partir de una estructuración compartimentada de la investigación científica.

Privilegiar un nivel de entendimiento presenta la ventaja de facilitar la tarea analítica, pero corre el riesgo de dar por sentado algunos tópicos, más claramente perceptibles desde otros niveles de análisis, quitándole así parte de su valor explicativo. Los potenciales analíticos de cada perspectiva son diferentes y presentan consecuencias políticas inmediatas, porque interpretan de manera distinta el papel del Estado y sus relaciones con la sociedad y el mercado. Sólo desde una perspectiva de complejidad, es posible relacionar estos niveles, no de modo jerárquico, que establezca la primacía de uno sobre otro, sino interactuando unos con otros.

### 3.1. Las dimensiones de la política de desarrollo

Sobre la base de esta premisa, es posible pensar en un enfoque integrador de la *acción para el desarrollo*, que reconoce diferentes lógicas (estructural, institucional, relacional) que interactúan y se complementan. Ellas operan como principios ordenadores de las sociedades y varían según los lugares y los momentos. A su vez se expresan y cobran sentido a escala supranacional, nacional, regional y/o local. Se relacionan entre sí, se fortalecen o se debilitan mutuamente; son niveles de poder y articulación, que condicionan la capacidad de acción de los actores y se traducen en dimensiones de la política de desarrollo. Al enfatizarse la *dimensión estructural* de la política de desarrollo, el problema central pasa a ser la sustentación del proyecto de desarrollo: la convergencia en la búsqueda de la competitividad territorial, la cohesión social y la conservación del sistema productivo territorial.

La sustentabilidad del desarrollo anuncia el límite de la racionalidad económica, proclamando los valores de la vida, la justicia social y el compromiso con las generaciones venideras" (Leff Zimmerman, 2004:31). En contra de las interpretaciones secuenciales en las que primero está el crecimiento y luego la distribución, pensar la dimensión estructural del desarrollo en términos comprensivos, de sustentabilidad, significa integrar los aspectos que hacen a la cohesión social como parte constitutiva, intrínseca del proceso de desarrollo y no como un efecto deseado. En otras palabras, la relación entre crecimiento económico y distribución social no es la de dos momentos sucesivos, sino simultáneos, ya que la redistribución del ingreso es un factor de crecimiento y no una consecuencia de este.

Así, la política de desarrollo no obedece a un enfoque exclusivamente "productivista", no sólo trabaja el tema de la acumulación, sino también el de la distribución. Se preocupa por las condiciones de reproducción del conjunto de la sociedad, no sólo de la reproducción del capital. No sólo de la acumulación de riqueza territorial, sino de la calidad de vida de las personas en el territorio.

Como la sociedad es heterogénea y desigual, los resultados de los procesos de acumulación, mirados en su individualidad, tienden a distribuirse también desigualmente, consolidando las diferencias. Por tanto, para hablar de desarro-

llo, se necesita explicitar los componentes que garantizan no sólo la acumulación, sino también la distribución y reproducción de la sociedad.

Asimismo, esta perspectiva entiende la sustentación como condicionante de las posibilidades de acción en el diseño de las estrategias y políticas de desarrollo, y obliga a tener en cuenta los impactos previsibles de las actividades de transformación sobre el medio ambiente (Albuquerque, 1999). Pensar en términos de equilibrio con el medio ambiente contribuye a la solidaridad con las generaciones futuras en el sendero del desarrollo.

De este modo, la política de desarrollo territorial se traduce en un proceso de objetivos múltiples (Cotorruelo, 2001): eficiencia en la asignación de recursos para la competitividad territorial, equidad en la distribución de la riqueza y el empleo para la cohesión social y equilibrio del entorno medioambiental para la conservación del sistema productivo-territorial.

La búsqueda sistemática del equilibrio dinámico de estos objetivos múltiples es un proceso altamente conflictivo, ya que las decisiones puramente empresariales pueden estar fuertemente influenciadas por el objetivo de la eficiencia, y las decisiones públicas, normalmente más preocupadas por la equidad social y territorial y/o por la preservación del entorno medioambiental, pueden afectar el potencial competitivo territorial. La disminución de ese tipo de diferencias es el mayor desafío de la política de desarrollo desde el punto de vista estructural.<sup>30</sup>

Al destacarse la *dimensión institucional* de la política, el problema central pasa a ser la gobernación<sup>31</sup> del proceso de desarrollo: el dotarse de un sistema de gobierno en el que los actores se interrelacionen para tomar decisiones y resolver sus conflictos conforme a reglas y procedimientos que pueden registrar diversos niveles de institucionalización.

La dimensión institucional del desarrollo reconoce que la diferencia en el desarrollo de los pueblos está dada por su capacidad de acción colectiva, es decir, por su institucionalidad. Como se corresponden con determinadas correlaciones de poder, las instituciones no son neutrales en el aspecto social ni en el político. La presencia de una sociedad civil articulada, con “densidad institucional” y la interacción social, es siempre un símbolo de mayor capaci-

---

30 Cotorruelo sostiene que el acercamiento desde el campo de la gestión pública se debe a la creciente preocupación por mejorar los niveles de eficiencia, en respuesta a las diversas crisis económicas y a las crecientes presiones, fuertemente localizadas, de la demanda social y la opinión pública. Por su lado, desde el campo de la gestión privada, el acercamiento se debe al avance de una nueva concepción de la dinámica empresarial, más orientada a alcanzar el éxito competitivo en un marco de satisfacción a largo plazo de las necesidades y expectativas de “todos” los participantes sociales de las empresas.

31 Definida por Vázquez Barquero como un proceso histórico, territorialmente concreto, y por lo tanto, diverso en su proceso de acumulación de capital, en la organización de la producción, en sus actores y las relaciones de poder e influencia que establecen, y en la formalidad o informalidad de aquellas (2005:131 y ss.).

dad para el desarrollo. En estas circunstancias, los intereses particulares de los agentes individuales tienden a adecuarse a los intereses colectivos.

Por ello, constantemente se hace hincapié en la necesidad de recurrir a políticas que fomenten la participación de la sociedad en el proceso de desarrollo, que involucren a los diferentes grupos en la toma de decisiones. Ellos necesitan un ambiente institucional y organizacional que respalde y oriente sus esfuerzos y energías y que encuadre sus actuaciones. Las diferentes escalas de la administración inciden en la conformación de ese ambiente y permiten explicar el desarrollo sobre la base de las capacidades institucionales de cada país, región y ciudad.

El concepto de gobernabilidad se toca con el de “gobernación”. El concepto de gobernabilidad, tal como se lo ha venido utilizando en América Latina, refiere a la preocupación por restaurar y luego conservar la estabilidad política y la democracia. Gobernación, en cambio, refiere al debate más profundo del buen gobierno, e incluye cuestiones tales como eficiencia, participación y transparencia, legitimidad, equidad. Es una capacidad social, atributo colectivo de toda una sociedad. El control del Estado por la sociedad civil, construyendo vínculos institucionalizados entre ciudadanía y gobierno. Es la “metapolítica” y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil y a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que pueda emerger un estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vibrante.<sup>32</sup>

Un sistema social es gobernable, entonces, cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que los actores territoriales se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

Al resaltarse la *dimensión relacional*, el problema central pasa a ser la confianza de los actores, como fundamento de la interacción y el compromiso: el sustrato actitudinal sobre el cual se desempeñan los procesos de desarrollo, la producción de una trama social, de un clima psicosocial que permita cambiar la forma en la cual las personas perciben sus propios potenciales y capacidades, aumentar la capacidad de acción colectiva, estimular y reforzar la identidad cultural a través de un incremento de la autoconfianza.

La dimensión relacional del desarrollo local está íntimamente ligada a la cultura y entiende que en el territorio operan identidades locales que se

---

32 Superar la estructura existente, cambiar las reglas del juego e inspirar a otros para comprometerse en el esfuerzo de hacer avanzar la sociedad hacia nuevos y productivos caminos (Prats, 2001).

rebelan y se niegan a desaparecer ante la fuerza de las tendencias globales homogeneizantes. Sobre esos particularismos, se constituyen actores que pueden impulsar procesos de desarrollo localmente controlados y gestionados.

El proceso de integración cultural en el territorio está basado en los agentes, tales como las autoridades locales, los grupos privados, las organizaciones de la sociedad civil, y desarrolla acciones para mejorar la cohesión, coherencia, cooperación y solidaridad y para fortalecer el valor de la identidad colectiva. Requiere de una cultura de la confianza, la cooperación y la reciprocidad entre las partes.

La dimensión relacional es relevante en el sentido de mantener la cohesión social y hacer del territorio algo más que un conjunto yuxtapuesto de recursos, factores y agentes, además de mantener esa cohesión en el tiempo. Lechner interpreta esto en términos de subjetividad social, "...que abarca valores y creencias, disposiciones mentales y conocimientos prácticos, normas y pasiones, experiencias y expectativas" (2002:43). La producción de esa trama social define en buen grado la capacidad organizativa, gerencial e innovadora de una sociedad.

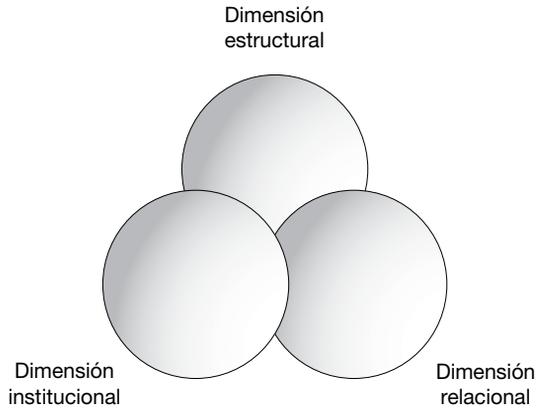
Esta dimensión relacional, de base cultural, incorpora en última instancia, un sentido de autodependencia (Max Neef *et al*, 1986): en el ámbito personal, esta estimula la identidad propia, la capacidad creativa, la autoconfianza y la demanda de mayores espacios de libertad. En el plano social, refuerza la capacidad para subsistir, la protección frente a las variables exógenas, la identidad cultural endógena y la conquista de mayores espacios de libertad colectiva.

Fomentar la autodependencia exige considerar el desarrollo ya no como expresión de una clase dominante ni de un proyecto político único en manos del Estado, sino como producto de la diversidad de proyectos individuales y colectivos capaces de potenciarse entre sí. La visión del desarrollo "desde arriba", al modo tradicional, sólo permite ver a los sujetos "sujetados" por los condicionantes estructurales e institucionales. Por lo tanto, la vinculación entre desarrollo y subjetividad requiere introducir necesariamente la memoria propia de una comunidad, los recuerdos y los devenires de las experiencias humanas (Real, 2003), el desarrollo como aprendizaje colectivo (Madoery, 2001), como flujos vivientes de una comunidad.

La dimensión relacional da sustento a la capacidad colectiva de arraigar compromisos, a la sinergia de acciones y recursos de acción entre personas e instituciones. La palabra sinergia significa cooperación, concurso activo y concertado de varios órganos para realizar una función. Surge de las interacciones de las partes y se logra cuando el resultado alcanzado por un conjunto es mayor al que se consiguiera de los aportes de cada una de las partes. Nace del principio aristotélico de la cualidad del todo superior a las partes que la componen. Refiere a relaciones sociales de interdependencia entre actores ins-

titucionales, sociales y/o empresas, y es un complemento de relaciones sociales basadas en la jerarquía, más propias de sistemas organizativos estructurados piramidalmente, como la administración pública.

### Dimensiones de la Política de Desarrollo Endógeno





# LOS TERRITORIOS DEL DESARROLLO

### 1. La revisión del principio territorial moderno

El espacio y el tiempo son categorías básicas de la existencia humana, y la historia de la humanidad refleja la lucha del hombre por controlar ambas variables. Su dominio es una fuente fundamental de poder social. En la tradición moderna de las ciencias sociales, territorio es un concepto de la dimensión espacio, absolutizado en la figura del Estado-Nación, mientras que desarrollo es un concepto de la dimensión tiempo, ligado a etapas evolutivas de la sociedad impulsadas centralmente. ¿En qué medida esto ha cambiado?

La modernidad cambió la relación espacio y tiempo. Los cambios sucedidos durante los últimos tres o cuatro siglos han acercado de forma única e inusitada a las sociedades de toda la tierra. Wallerstein (2003) sostiene que al tiempo y al espacio se los ha considerado constantes físicas y, por lo tanto, variables exógenas, antes que creaciones sociales fluidas y, por ende, endógenas. Tal dinamismo de la modernidad derivó de la separación del tiempo y el espacio y de su recombinación, de manera tal que permitió un “desanclaje”<sup>33</sup> de los sistemas sociales, y el ordenamiento y reordenamiento de las relaciones que configuran dichos sistemas.

El espacio preponderante, la mayor entidad político-territorial de la modernidad, ha sido el Estado-Nación. La larga transición desde la época medieval hacia la modernidad de las sociedades europeas, implicó una “nacionalización” de las políticas.<sup>34</sup> A partir de estos pilares, se estructuró la construcción

---

33 La invención del reloj mecánico permitió medir el tiempo separado del lugar donde este transcurría. Así el tiempo se escapó del espacio, del lugar. Esa sola razón determinó un cambio profundo entre el concepto de lo local premoderno y el actual: “vivimos la época del desanclaje social, entendido como el despegar las relaciones sociales de sus contextos locales de interacción, reestructuradas en indefinidos intervalos espacio-temporales” Giddens (1993:32).

34 Ello denota la matriz hobbesiana dominante en las ciencias sociales, donde el objeto de análisis es el estado nacional y la visión de las relaciones internacionales a partir de actores nacionales.

de las sociedades modernas. El territorio quedó enmarcado exclusivamente dentro de los límites y fronteras nacionales, y se impuso una referencia histórica a la noción de territorio como ámbito geográfico de ejercicio del poder de coacción del Estado-Nación (Escolar, 1993:88).<sup>35</sup>

Cuando se habla de relaciones internacionales, colonialismo, imperialismo, se presupone la existencia de naciones autónomas que interactúan entre sí. Lo mismo ocurrió con conceptos clave de la sociología, la ciencia política o la historia, como identidad nacional, partidos políticos, historia nacional, modernización, que son aplicables en la medida que se postula la nación como unidad integradora de los procesos sociales (Ortiz, 1998:179).

Con la “nacionalización” de las políticas, la dimensión espacio fue perdiendo interés, el progreso pasó a ser el objeto teórico de las ciencias sociales, el tiempo histórico su dimensión fundamental, y el desarrollo fue visto como un cambio, gradual o abrupto, de las sociedades nacionales en el tiempo.

El pensamiento moderno construyó así una escala jerárquica concibiendo al Estado-Nación (con sus componentes de territorio, soberanía y nacionalidad), como un “espacio absoluto” (Anderson, 1994), que tiende a ser visto como homogéneo, sin que se produzcan cambios. Pero esta concepción es inapropiada para comprender las transformaciones políticas actuales, ya que con los cambios que trae aparejada la edad global (Galli, 2001), el espacio geográfico pasa a ser visto como relativo, mudable, cambiante.

Es que la globalización está cambiando nuestra percepción del espacio y el tiempo; confiere nuevos significados a individuos y sociedad, modos de vida y formas de cultura, a ciudades y regiones. Castells (1996) habla de la sociedad red, donde los cimientos materiales de la sociedad (espacio y tiempo) se están transformando y organizando en torno al espacio de los flujos y el tiempo atemporal. Cuando el espacio parece reducirse a una aldea global de telecomunicaciones (espacio único) y cuando los horizontes temporales se acortan hasta el punto de convertir el tiempo en tiempo presente, debemos aprender a tratar con un sentido abrumador de compresión de nuestros mundos espaciales y temporales.

El concepto de “compresión espacio-temporal” (Robertson, 1996; Harvey, 1998) refiere a los procesos que generan una revolución de tal magnitud en las cualidades objetivas del espacio y el tiempo que nos obligan a modificar, a ve-

---

35 Renato Ortiz (1998:120) sostiene que “la ecuación nación=modernidad cobra relevancia, tanto en los países centrales como en los periféricos. En los primeros, la memoria nacional, construida durante todo el siglo XIX, tendrá su máxima expresión en el imperialismo... En el Tercer mundo la nación es una utopía, una búsqueda situada en el futuro. Los movimientos nacionalistas de África a América Latina comparten esa perspectiva. Por eso nuestros modernistas decían: para ser modernos es necesario ser nacionales. Mientras tanto, en ausencia de esa modernidad, la nación sólo podría configurarse como un proyecto, algo dislocado en el tiempo”.

ces de manera radical, nuestra representación del mundo. Ambas dimensiones están atravesadas por innovaciones tecnológicas que permiten que hombres, ideas y bienes se muevan con mayor rapidez y fluidez que en cualquier época histórica anterior. La cartografía mundial está siendo elaborada de nuevo, y las ciencias sociales están siendo desafiadas por esta nueva problemática.

Es que las transformaciones geográficas operantes en el escenario global no representan un mero cambio de escala, sino una modificación en la concepción misma del espacio, y provocan consecuencias notables para el entendimiento y la práctica del desarrollo. A partir del nuevo escenario, pueden pensarse los procesos diversos en una variedad de escalas: los espacios supranacionales, los estados nacionales, las regiones subnacionales, las ciudades, entre otras.<sup>36</sup>

## 2. La relación entre escalas geográficas

Los cambios sociales implican cambios espaciales. El espacio se transforma y refleja en la organización de las características funcionales de la sociedad que lo ocupa. Las transformaciones espaciales también condicionan los procesos sociales. La relación es compleja, dinámica, multifacética. Milton Santos (1996) plantea la necesidad de rediscutir el concepto de espacio social y concebir el espacio como un objeto socialmente producido. De esta manera, el espacio es una realidad y una categoría de comprensión de la realidad. En la intención de aprehenderlo con la finalidad de generar su estudio, el espacio se asimila a “un campo de fuerzas” que tiene como flujo energético sustantivo a la dinámica social. Esta promueve una trama compleja de interrelaciones, que imprimen un carácter humano y social a las formas espaciales de cualquier escala.

Coraggio (1987) ha señalado que los procesos sociales tienen una espacialidad que aparece como resultante de formas sociales y no es posible considerarla como algo natural, ahistórico o previo a lo social. La construcción del espacio está dada por las prácticas materiales de la reproducción social y, si tenemos en cuenta que estas varían geográfica e históricamente, sabremos que el espacio social está construido de manera diferencial: a cada formación social le corresponde una división del trabajo, relaciones de poder y una determinada estructuración del espacio (Sánchez, 1991).

¿De cuántas espacialidades hablamos, como escenario de los procesos sociales? Marcelo Escolar (1993) lo sintetiza al sostener que las ciencias sociales consideran por lo menos tres escalas geográficas de referencia: local, nacional y global, en el contexto contemporáneo.

---

36 En este sentido es que Anderson (1994) plantea que el Estado-Nación es una construcción política entre otras y no que estemos presenciando su muerte histórica.

Para Renato Ortiz (1998) lo local refiere a un espacio restringido, bien delimitado, dentro del cual se desenvuelve la vida de un grupo o conjunto de personas, territorio de hábitos cotidianos, de relaciones de “proximidad”. Lo local tiene también la cualidad de la “diversidad”, de la particularidad, por eso correspondería hablar de lugar del arraigo, de los lazos sociales concretos, contrastándolo con lo distante, lo lejano.

Lo nacional presupone un espacio amplio, de límites fijos, una *historicidad modelada* “de acuerdo con los intereses de sus instituciones, sus luchas, su visión del pasado, su política de construcción del presente. Proceso largo que presupone la ocupación de un área geográfica y la intervención de una conciencia colectiva compartida por sus ciudadanos” (Ortiz, 1998:30). Es una dimensión dictada por los imperativos del Estado, el mercado, los intereses geopolíticos, la unificación lingüística. En relación con lo local, lo nacional se impone por su unidad. En referencia a lo global, lo nacional asume características de local, es decir, de diversidad, autenticidad e identidad (Ortiz, 1998:31).

Lo global se convierte en un espacio totalizante, de relación única, que remite y contiene a los diversos niveles de abstracción o concreción en que se reorganiza la economía, la política y la cultura en una época contemporánea. La globalización divide en la medida que une. Las causas de la división son las mismas que promueven la uniformidad del globo<sup>37</sup>.

Lo regional, por su parte, es una categoría tan genérica como difusa, por la variedad de significados que se le suele otorgar. En principio es una categoría intermedia, podemos hablar de región subnacional, internacional, supranacional, etc. Una región es una estructura compleja e interactiva, en la cual el contenido define el continente en cuanto a límites, dimensiones y otros atributos geográficos (Boisier, 1996). Es por ello que resulta necesario interpretar la idea de región como una estructura flexible, cuyos límites no necesariamente deben ser fijados en términos jurisdiccionales (ya que, de esta manera, solamente se atendería a uno de sus elementos constitutivos), sino en función de un abanico de aspectos: eslabonamiento de procesos productivos, formas organizativas, factores productivos predominantes, emprendimientos comunes, problemáticas concretas, etc. La flexibilidad, la elasticidad y la maleabilidad se convierten en los elementos indispensables de toda región moderna.

En definitiva, cualquiera sea la cantidad y el tipo de escalas geográficas que identifiquemos, siempre estaremos hablando de escalas espaciales di-

---

37 Juntamente con las dimensiones planetarias emergentes de los negocios, las finanzas, el comercio y el flujo de información, se pone en marcha un proceso “localizador”, de fijación territorial, en una especie de afinidad íntima, mutuo condicionamiento y fortalecimiento recíproco entre la orientación global de aspectos clave de la economía y las tecnologías, y el renovado énfasis puesto en el principio territorial (Baumann, 1999).

ferenciadas que se relacionan entre sí, de “planos atravesados por procesos sociales diferenciados” (Ortiz, 1998:34) y envolventes.

Hay procesos sociales (de índole económico-social, político-institucional, cultural-simbólico) en diferentes planos de espacialidad que adquieren sentido en diferentes escalas geográficas.<sup>38</sup> Los procesos sociales generan dinámicas particulares de las que resultan organizaciones espaciales diferentes (Levy, 1994). Es decir que los actores y las organizaciones económicas, políticas, culturales y sociales tejen el mundo en varios planos, en diferentes diseños, afirmando la coexistencia de muchas lógicas contradictorias en un mundo único: homogeneización de pautas culturales, afirmación de identidades locales, inclusión/exclusión geopolítica de territorios, integración económica o aislamiento de economías regionales, unificación y/o fragmentación de espacios nacionales, globalización económica y diferenciación cultural, desestructuraciones nacionales y desequilibrios sociales.

De la globalización emerge una nueva geografía, caracterizada simultáneamente por la conformación de un único espacio y múltiples territorios. Un cambio de territorialidad generalizada que, como un aspecto paradójico, está reintroduciendo el territorio local como factor de identidad (Boisier, 1998a), como expresión valorativa del espacio geográfico, como ámbito específico del desarrollo.

## 2.1. La singular dialéctica entre globalización y territorio

### 2.1.1. La globalización como desterritorialización

Para Octavio Ianni (1998), con la disolución del tiempo y el espacio, la globalización fue interpretada como sinónimo de desterritorialización,<sup>39</sup> como “universo sin territorios” (Augé, 1994), una alteración de la geografía y la historia que promueve la traslación de las cosas, individuos e ideas, el desarraigo de unos y otros. Ortiz (1998) ha llegado a expresar que la modernidad-mundo es quizás la primera civilización que hace de la desterritorialización su principio, al privilegiar la deslocalización de las relaciones sociales (1998:41). La desterritorialización se manifiesta tanto en la esfera de la economía como en la política y la cultura. Se disuelven el tiempo y el espacio. Desterritoria-

---

38 Cada uno de estos planos existe, en la medida que son vivencias: la proximidad en lo local, la conciencia colectiva en lo nacional, los hábitos de consumo en lo global. Con la globalización, corre pareja la localización. Lo local y lo global no se excluyen mutuamente. De ahí lo apropiado del término “glocalización” acuñado por Roland Robertson (1996), que habla de la unidad indisoluble de las presiones globalizadoras y localizadoras.

39 “Todo tiende a desarraigarse, a desplazarse más allá de las fronteras, de las lenguas, de las tradiciones... Poco a poco predomina el espacio global en un tiempo principalmente presente. Así se desarrolla el nuevo y sorprendente proceso de desterritorialización” (Ianni, 1998:61).

lizar significa disolver o desplazar el tiempo y el espacio,<sup>40</sup> transformar las cartografías vigentes.

El concepto de desterritorialización se aplica no sólo a ejemplos obvios como corporaciones transnacionales y mercados monetarios, sino también a grupos étnicos, lealtades ideológicas y movimientos políticos que actúan crecientemente en modelos que trascienden fronteras e identidades territoriales específicas. Es una muestra incontestable de variadas manifestaciones de las relaciones de poder y su impacto sobre el espacio en la sociedad contemporánea.

Kenichi Ohmae (1995), afirma que las cuatro “ies” que definen una economía contemporánea: inversión, industria, individuos (como trabajadores o como consumidores) e información han adoptado una orientación mundial y están cada vez menos sometidas a limitaciones geográficas.

Desde una perspectiva política e ideológica opuesta, Negri y Hardt (2001) sostienen, como hipótesis básica, que la soberanía ha tomado una nueva forma llamada Imperio y está compuesta por una serie de organismos nacionales y supranacionales unidos bajo una única lógica de mando<sup>41</sup>.

En estas posiciones subyace la visión de la globalización como convergencia. Para unos, representa una nueva gran oportunidad para los países y las firmas, que los lleva a converger hacia un patrón de crecimiento más simple y eficiente.<sup>42</sup> Para otros, la convergencia representa un salto cualitativo en el proceso de dominación política, ahora imperial.

Una variante de la idea de globalización como desterritorialización es la que destaca no sólo su aspecto convergente, sino sus consecuencias polarizadoras. Lejos de representar una oportunidad, las fuerzas globales representan una condena para muchos. Así lo entiende Baumann (1998) al sostener que, lejos de homogeneizar la condición humana, la anulación tecnológica

---

40 “Las nociones de espacio y tiempo se alteran. Cuando el punto de referencia ya no es nítido o no se trata del momento preciso, los acontecimientos se proyectan por distintos lugares y épocas... La propia localización evidente e indiscutible puede hacerse irrelevante”. Se alteran la geografía y la historia. De esta manera, “los marcos mentales de referencia fuertemente arraigados en la hipótesis de la sociedad nacional, del estado-nación, adquieren otras posibilidades de expresión. Los nacionalismos y regionalismos sociales, económicos, políticos, culturales, étnicos, lingüísticos, religiosos y demás pueden incluso resurgir, recrudescerse. Pero lo que comienza a predominar, a presentarse como una determinación básica, constitutiva, es la sociedad global, la totalidad en la que poco a poco todo lo demás comienza a parecer parte, segmento, eslabón, momento” (Ianni, 1998:69 y ss).

41 La soberanía declinante de las naciones-estado y su progresiva incapacidad para regular los intercambios económicos y culturales es, de hecho, uno de los síntomas principales de la llegada del Imperio... El pasaje al Imperio emerge del ocaso de la moderna soberanía. En contraste con el imperialismo, el Imperio no establece centro territorial de poder, y no se basa en fronteras fijas o barreras. Es un aparato de mando descentrado y desterritorializado que incorpora progresivamente a todo el reino global dentro de sus fronteras abiertas y expansivas.

42 Una serie de atributos (libre mercado, competitividad, libertades políticas, comunicaciones abiertas) que lo asemejan a un proyecto de sociedad pretendido y buscado, un modelo universal de desarrollo económico (Ohmae, 1995). Estas posiciones, como señala Dabat, (2000) son funcionales ideológicamente a las versiones más extremas de la globalización neoliberal.

de las distancias de tiempo y espacio tiende a polarizarla. Emancipa ciertos individuos de las restricciones territoriales (asegurándole una libertad sin precedentes de los obstáculos físicos y una inédita capacidad de desplazarse y actuar a distancia), a la vez que despoja al territorio: cuando la distancia pierde su significado, lo mismo ocurre con las localidades, separadas por distancias (Baumann, 1998:28). Lo que para unos es libre elección, para otros es destino implacable. Para unos, el espacio ha perdido su cualidad restrictiva, para otros, el espacio real se cierra cada vez más deprisa.<sup>43</sup>

Finalmente, todas estas visiones presentan un elemento en común: entienden a la globalización como proyecto político más que como proceso histórico. Para estas corrientes teóricas, se trata de una nueva etapa de la expansión capitalista y una estrategia de los grupos dominantes del sistema mundial cuyo objetivo es restar poder a la política estatal nacional.<sup>44</sup>

### 2.1.2. La globalización como proceso recurrente

Hay otros autores para quienes la globalización es un proceso para nada novedoso, sino un nuevo capítulo de la evolución del sistema capitalista internacional (Wallerstein, 1988; Ferrer, 1997). La globalización es entendida como un proceso débil que no logra avanzar lo suficiente como para cambiar el Estado-Nación y otros factores básicos del mundo moderno. En este sentido, no representa una realidad cualitativamente distinta. Efectivamente, la estructuración del sistema internacional sigue asentándose sobre los estados nacionales.

Las tendencias contemporáneas no representan un fenómeno nuevo, sino, simplemente, un perfeccionamiento del imperialismo conocido, ya que los Estados-Nación capitalistas dominantes continúan ejerciendo una dominación imperialista sobre las otras naciones y regiones del mundo (Samir Amín, 2002).

Para Ferrer (1997), la globalización no es un fenómeno históricamente inédito, ya que en el pasado tuvieron lugar acontecimientos que impactaron tanto o más que los actuales en los países integrantes del orden mundial (como por ejemplo, la conquista del nuevo mundo).

Dabat (2000) llama a esta postura “la globalización como mito” y plantea que, en general, esta idea se encuentra muy arraigada en las disciplinas y corrientes de las ciencias sociales más vinculadas a los paradigmas nacional-estadistas y de especialización disciplinaria rígida (macroeconomía, sociología

---

43 En definitiva, lo nuevo de la globalización para Baumann es que se ha perdido el nexo entre pobreza y riqueza, “entre ricos globalizados que dominan el espacio y no tienen tiempo, y pobres localizados, que están pegados al espacio y tienen que matar su tiempo, con el que no tienen nada que hacer” (1998:90).

44 “La globalización económica no es ningún mecanismo ni automatismo, sino que es cada vez más un proyecto político cuyos agentes transnacionales, instituciones y convergencias en el discurso fomentan la política económica neoliberal” (Beck, 1998:170).

funcionalista, cuerpos principales de las ciencias políticas y jurídicas, escuela realista en relaciones internacionales, etcétera).

### 2.1.3. La globalización como cambio de territorialidad generalizada

Una tercera perspectiva entiende que la globalización es un proceso que efectivamente redefine el mundo moderno tal cual lo conocimos y representa diversidad en acción económica y formas organizacionales antes que convergencia (Guillén, 2001). Un proceso histórico complejo de carácter inédito, donde una serie de innovaciones tecnológicas y de fenómenos económicos, políticos, culturales han producido cambios en las relaciones sociales a escala mundial, provocando que la globalización se diferencie de los procesos de internacionalización y mundialización precedentes en cuanto a su alcance e intensidad (Petrella, 1996).

Para Pérez Lindo (1998), la mundialización (como etapa histórica) tenía una teleología, suponía una dirección determinada, la fe en el progreso ininterrumpido. La globalización, en cambio, no presenta esas características, constituye un contexto dentro del cual pueden coexistir sentidos diferentes: homogeneización-fragmentación, masificación-individuación, integración-desintegración del mundo.<sup>45</sup> La globalización, más que un orden social o un único proceso, es el resultado de múltiples movimientos. Y esto es lo que abre posibilidades de dotar de diversos sentidos a los procesos de interrelación local/global, ya que no contempla un único modo de desarrollo posible, sino diversas conexiones “local/global y local/local”.<sup>46</sup> Muchas variantes se pueden ubicar dentro de esta perspectiva.

Ulrich Beck (1998) entiende que la globalización cuestiona un presupuesto fundamental de la modernidad, el contorno de la sociedad coincidente con el estado nacional. A partir de allí, se establecen relaciones nuevas de poder y competitividad, conflictos y entrecruzamientos entre, por una parte, unidades y actores del mismo estado nacional y, por la otra, actores, y espacios sociales transnacionales.<sup>47</sup>

---

45 Por el contrario, “el concepto de globalización denota un nuevo contexto en el que todos los actores se encuentran interactuando a través de una economía capitalista transnacional, de un sistema político multipolar y de un sistema de información y comunicación abierto a múltiples direcciones. En suma, se presenta como un nuevo espacio económico-político-comunicacional en el cual los actores están tratando de definir sus nuevos contornos” (Pérez Lindo, 1998:28).

46 García Canclini (1999:47): pensar la globalización como un proceso singular no significa preconizar el fin de la historia, ni desvirtuirla de su carácter histórico, intencionalidad que Sonntag (1998) le atribuye al pensamiento único neoliberal.

47 Pero el propio Beck (1998:29) al distinguir entre globalismo (el mercado que desaloja o sustituye al quehacer político, la ideología del dominio del mercado mundial), globalidad (vivimos en una sociedad mundial –desde hace tiempo– con relaciones sociales no necesariamente determinadas por la política del estado nacional) y globalización (los procesos en virtud de los cuales los estados se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones,

Pecqueur y Colletis (1995) sostienen que, aun cuando la globalización es un proceso de contracción del tiempo (tiempo real) y del espacio (pueblo planetario), la territorialización es un movimiento de dilatación de estas dos dimensiones del cambio. Es decir que, si la globalización “constríñe” las dimensiones del cambio, el territorio las dilata, en la medida que sea capaz de crear “factores de especificidad” territorial.<sup>48</sup>

#### 2.1.4. La territorialidad expandida o la irrupción de múltiples territorios

Sobre la base de los cambios territoriales, se puede entender a los procesos globales provocadores de una expansión de la idea de territorio. Los procesos globales como una grilla de sitios y vínculos (Sassen, 2003).

Dado que el Estado se encuentra atravesado por lógicas diversas, emerge una nueva geografía política, caracterizada por la conformación simultánea de un espacio único y múltiples territorios, con manifestaciones geográficas en el espacio físico y en el espacio virtual. Al mismo tiempo que se configura un espacio único, el Estado-Nación es sometido a tensiones territoriales enormes. Tales tensiones están obligando a los estados nacionales a abdicar de no pocas funciones propiamente políticas que son transferidas ahora a instancias supranacionales, como tan claramente se observa en la Unión Europea. Análogamente, los mismos estados abdican de funciones de regulación y fomento en favor de instancias internas del propio aparato del Estado, por ejemplo, mediante la descentralización (Boisier, 2002).

Tal como plantea Francisco Alburquerque (1999), el Estado central ya no es el único vertebrador de los sistemas económicos, y su comportamiento se ve atravesado por la lógica transnacional de funcionamiento de las grandes empresas, la lógica territorial de desarrollo de los diferentes sistemas económicos locales y la lógica supranacional de los procesos de integración económica.

De este modo, la globalización no tiene que ver con una supuesta desaparición o minimización de la existencia histórica del estado nacional, sino con la redefinición de sus funciones y relaciones con la economía y la sociedad (Dabat, 2000).

El común denominador de estas últimas visiones de la globalización es que están ligadas a una interpretación compleja de los impactos territoriales

---

identidades y entramados varios), permite interpretar a esta última como un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, al tiempo que revaloriza culturas locales. Un complejo marco de relaciones donde pueden reformular las preguntas tanto sobre las dimensiones como sobre las fronteras de la globalización resultante.

48 “El tiempo del territorio es el tiempo lento de los aprendizajes como condición de la oferta de especificidad. El espacio del territorio es un espacio diferenciado, que crea irreversibilidades, pero también es un factor de oportunidades de creación” (Pecqueur y Colletis, 1995:74).

de los procesos de cambio, hecho que las convierte, a nuestro entender, en perspectivas más ricas y adecuadas para comprender los cambios de época.

### 3. La diversidad de territorios del desarrollo

Considerar diferentes interpretaciones de la globalización no tiene que ver con un aspecto de erudición, sino con reconocer que la irrupción de múltiples territorios en el escenario global tiene consecuencias tanto para el pensamiento como para la práctica del desarrollo. En escenarios de modificaciones territoriales, los marcos mentales de referencia fuertemente arraigados en la sociedad nacional adquieren otras posibilidades de expresión. La figura principal cuyo protagonismo se modifica es la del Estado-Nación,<sup>49</sup> pero este proceso no debe ser leído como su fin, sino como la consolidación de otros ámbitos de interacción y de expresión de políticas diferenciales. Se fortalecen nuevos ámbitos territoriales de expresión de las relaciones de poder, convirtiendo al Estado-Nación en una presencia imprescindible, pero insuficiente, para explicar y desplegar las políticas de desarrollo.

En ese marco, lo local expresa nuevas dimensiones territoriales, ya no sólo nacionales ante lo global, sino fundamentalmente subnacionales, regionales, incluso urbanas. Cada lugar, cada territorio, tiene una combinación de variables única, que le otorga singularidad.<sup>50</sup> Y cada expresión de lo local, dispondrá de una fuerza que le permita existir frente a los otros si presenta la coherencia característica de una sociedad: un campo económico, unas relaciones sociales, una vida política, una memoria y un horizonte.

Esta recuperación de la perspectiva territorial impacta en las políticas de desarrollo de diferentes países, mutando desde los tradicionales apoyos y dinámicas exógenas a cada región y ciudad hacia estrategias locales renovadas: un viraje de ámbitos centrales a locales, a partir de la reconceptualización del territorio local como espacio dinámico.

En un principio, la clave de las políticas de desarrollo territorial estuvo ligada al aumento del atractivo locacional, como expresión de una idea de desarrollo que ubicaba a las fuerzas dinamizadoras de los procesos económicos como exógenas al territorio. Luego, los objetivos se ampliaron hacia el surgimiento y ampliación de la capacidad emprendedora existente en cada lugar,

---

49 En ese vertiginoso acercamiento del ser humano en el globo, como se suele decir, el Estado nacional se ha hecho demasiado pequeño como unidad de comercio y demasiado grande como unidad de administración.

50 Así surge lo que Anderson (1994) denomina la paradoja de Gulliver (que conoció mundos con hombres similares, aunque más pequeños o grandes), porque las escalas supranacionales y subnacionales no son una réplica del nivel nacional, sino fenómenos específicos y originales.

como vía de inserción competitiva en un contexto internacional más abierto y dinámico.

Como una idea de superación y adecuación de las estrategias vigentes a la sociedad del conocimiento, una nueva generación de políticas de desarrollo regional y local se orienta a favorecer el surgimiento y despliegue de redes entre empresas, organizaciones e instituciones radicadas en el propio territorio y en otros con los que existe cierta complementariedad estratégica. El capital relacional, la interconexión, los rasgos de la cultura local, el uso adecuado de las tecnologías según las necesidades locales pasan a ser los conceptos dominantes de este rediseño del perfil de políticas de desarrollo (Vázquez Barquero, 1998; Helmsing, 1999).

Por cierto, la nueva geografía del desarrollo, lejos de provocar una redistribución armónica de actividades, población y riqueza, tienen efectos desiguales, ya que provoca una rejerarquización de lugares, así como una profundización de desequilibrios territoriales con disparidades entre grandes regiones, en el interior de un mismo espacio regional y hasta en un mismo espacio urbano. La noción de desequilibrio (tanto en su faz social, económica, como territorial), define apropiadamente la nueva configuración del espacio y la sociedad contemporáneos. De este modo, la idea de territorio local emergente como espacio de desarrollo, no se encuentra al alcance de toda ciudad o región (Bervejillo, 1996), ya que hay casos donde estos han retrocedido desde la perspectiva de significación política y/o económica y/o cultural y/o social.

Por ello, la expansión territorial supone tanto la consolidación de variados ámbitos de interacción, como la necesidad de mejores articulaciones entre escalas territoriales. En tal sentido, la transformación del Estado-Nación no implica su reducción a su mínima expresión (como lo interpretó el pensamiento neoliberal), sino su reconstrucción en sus diferentes niveles, del central al local, para que pueda desempeñar completamente sus funciones en relación con la sociedad y el mercado. Una nueva geografía de responsabilidades públicas que permita reconstruir al actor público como motor del desarrollo territorial.

El rol Estado-Nación es fundamental para promover y estimular el funcionamiento de los sistemas productivos locales.<sup>51</sup> Las políticas del gobierno central se apoyan en la dinámica de las comunidades donde las empresas, las autoridades públicas y la sociedad civil pueden establecer nuevos compromisos, articulando en el territorio los diversos planos de lo económico, urbano, social, medioambiental, cultural e institucional como componentes de la política de desarrollo.

---

51 Cabe rescatar la insistencia de Alburquerque (2004) en superar la tradicional visión sectorial de la economía para entenderla, además, como un conjunto de sistemas productivos locales, con sus rasgos específicos y articulados y vinculados internamente.

También el Estado-Nación es el principal responsable de la solidaridad territorial, ya que resguarda su papel indelegable de sujeto compensador de asimetrías, sean estas económicas, sociales o territoriales, con el impulso de políticas redistributivas de distinto signo. En estos roles también participan los gobiernos provinciales, como sujetos relevantes en la dinámica económica de ciudades y microregiones.

Pero la nueva geografía de responsabilidades es una invitación para redefinir también los roles de las ciudades. Numerosas experiencias demuestran que las ciudades pequeñas y medias, las metrópolis, las ciudades globales constituyen ámbitos donde se manifiestan y difunden, entre otros, los fenómenos de innovación y cambio tecnológico. A la vez, lugares donde se ejercitan con mayor vigor las demandas y presiones sociales, las experiencias de organización y profundización democrática, de reafirmación cultural y de construcción socio-política, y donde surgen esfuerzos singulares de gobernabilidad y reivindicación ciudadana.<sup>52</sup>

Considerar al territorio como unidad de análisis, como lo hace la Teoría del Desarrollo Endógeno, significa adoptar una categoría que permite enlazar los procesos sociales fundamentales con las prácticas políticas y las estrategias para asegurar la emergencia de capacidades endógenas de desarrollo (Grosjean y Maillat, 1998). Así, los territorios locales tienen la posibilidad de promover una dinámica local fundada en la acumulación territorial de los recursos colectivos necesarios para generar entornos adecuados para el funcionamiento de su sistema económico productivo, de su entorno institucional y de su cultura innovadora y emprendedora.

#### **4. El concepto de territorio local en el desarrollo endógeno**

El concepto de territorio local básicamente refiere a las metrópolis, tanto de alcance global como regional, ciudades medias, ciudades pequeñas y espacios microregionales<sup>53</sup> que combinan lo urbano con lo rural, todos ellos configurados como ámbitos de proximidades geográficas, espacios de interacciones culturales múltiples, entidades económicamente significativas, espacios de

---

52 "La reacción de las personas que viven en los ámbitos urbanos, locales o comunitarios de sociedades muy complejas, frente a la desprotección e inequidades que genera el desequilibrado predominio del mercado y de la competitividad ante las legítimas demandas generadas por la sociedad, así como también frente a la crisis del Estado paternalista heredado del pasado, se traduce en la búsqueda de un locus, de nichos, de raíces, redes y asociaciones cercanos en los que apoyarse y construir proyectos, seguridades e identidades colectivos" (Tomassini, 2000:93).

53 Entendemos por espacio microregional a aquel conformado por un conjunto de espacios urbanos próximos y con rasgos productivos, culturales y/o institucionales similares.

construcción política. Es un concepto directamente vinculado a los fenómenos urbanos en sus distintas formas.

Castells y Mollenkopf (1992) señalan que la Teoría de la Estratificación Social rescata la importancia de la proximidad, no sólo física, sino también social, relacional, que se produce en las ciudades.<sup>54</sup> La ciudad ha sido el objeto de estudio de la Sociología urbana, que tradicionalmente ha oscilado entre dos formas de entenderla: la ciudad como variable dependiente, comprendida en función de variables económicas, sociales y políticas, o la ciudad como variable independiente, que explica hechos, comportamientos, formas de vida.<sup>55</sup>

En este último sentido es donde se produce el acercamiento entre la Sociología Urbana con otras disciplinas, para las cuales el territorio local pasa a ser un elemento constitutivo de las relaciones sociales diversas y da pie a interpretaciones que permiten expresar el aspecto relacional del fenómeno urbano. Desde esta disciplina, se sostiene que las condiciones materiales de acción colectiva, entre las que el espacio resulta una dimensión fundamental, contribuyen a la formación y constitución de los actores, en un ámbito concreto de interacción. La condición de actor y, por ende, el cambio social a partir de los procesos de interacción entre actores, está directamente relacionada con la dimensión espacial de la sociedad, con las características de las ciudades y regiones, y con los procesos espaciales en general. Por lo tanto, un territorio local es un espacio cargado de sentido para quienes lo habitan, lo transforman, lo viven, le incorporan ritos, costumbres, valores, creencias (Arocena, 1995:24).

En el escenario de globalización, numerosas son las interpretaciones que se hacen de la ciudad moderna. Sobre la clásica definición de capitales, ciudades intermedias y pequeñas, Sassen (1997, 2003) introduce los conceptos de ciudades globales y ciudades nodales, según su función en el espacio de las redes y los flujos tecnológicos. Finquelievich (2004) distingue ciudades centrales o periféricas según se planteen el objetivo de transformarse en medios innovadores (con innovaciones tecnológicas, sociales, culturales,

---

54 Algunas otras interpretaciones desde la perspectiva relacional: "La ciudad como un tipo específico de organización basado en la búsqueda de algún tipo de proximidad" (Thomas, Olivier *et al*, 2005), "La ciudad como un tipo de organización basado en las interacciones entre individuos heterogéneos pero cercanos" (Claval, 1981).

55 Asignarle significados sociales al espacio es un tipo de fenómeno que Peter Hall (1996) consideraba como la raíz de muchos conflictos interculturales, justamente porque los diferentes grupos distinguen sentidos muy diferentes por su utilización del espacio. El registro histórico y antropológico está lleno de ejemplos que demuestran las variaciones que puede haber en los conceptos de espacio. La historia del cambio social está capturada, en parte, por la historia de las concepciones del espacio y los usos ideológicos para los cuales se esgrimen aquellas concepciones, como lo señala Harvey desde la geografía crítica. Más aún, cualquier proyecto para transformar la sociedad debe captar el espinoso conjunto de transformaciones no sólo de las prácticas humanas (de ese flujo energético sustantivo del que hablaba Santos), sino también de las concepciones espaciales.

económicas) y alcancen mayor protagonismo en el espacio de las redes, en la sociedad informacional.

Para la Geografía política, la aglomeración territorial de población, de soportes materiales, de instituciones, de símbolos y códigos comunes, también convierte al espacio urbano no en un mero contenedor de actores y factores, sino en un ámbito dotado de significado. Una concentración humana espacial que surge como una organización de la diversidad (Sánchez, 1992).

Por su parte, la Economía política reconocerá, con la ciudad industrial, la importancia de la proximidad y la interacción para la obtención de economías de escalas y el aprovechamiento de externalidades. La concentración de la actividad económica en unos puntos y la cercanía de los agentes económicos favorecen la transmisión no mercantil de ciertos costos y beneficios, la difusión de las innovaciones, el uso compartido de infraestructura, el desarrollo de un ambiente institucional, de un mercado de trabajo, etcétera.<sup>56</sup>

La Ciencia política entiende que las relaciones de poder asumen una forma espacial-territorial, dado que allí es donde se materializan. El espacio como expresión del conflicto social inherente a toda sociedad, como ámbito de la praxis. En primer lugar, como opuesto al espacio indiferenciado y carente de significaciones, el territorio local es una entidad significativa, cultura localizada en el tiempo y en el espacio. Si espacio es todo recorte de la superficie terrestre, un territorio es un lugar de identidad, relacional e histórico, resultado de la interacción de múltiples actores (individuales y colectivos) que se relacionan tanto entre sí, como con el medio natural y social. Por lo tanto, el territorio local es un producto histórico, cultural, vivencial y social, cuya morfología y manifestaciones son resultado de un conjunto de interacciones entre individuo, sociedad y naturaleza.

En segundo lugar, el territorio local es un espacio de construcción política. No es algo que está por fuera de los sujetos, sino que es un sistema de acción social intencional (Parmigiani, 2001), un espacio de construcción social. El territorio local supone poder y si no es planteado como estrategia, el territorio no se efectiviza, marcando el paso de una visión geográfica a una política del territorio local. Lo significativo de esta interpretación es que permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales, con las prácticas políticas y las estrategias de los actores.

---

56 Alburquerque (1999:82) sintetiza muy bien la diferencia entre espacio y territorio desde la perspectiva del desarrollo local y regional: "el espacio como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas suele llevar implícita la idea de homogeneidad y en él preocupan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración de actividades o la polarización del crecimiento". Territorio "incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial".

El territorio local es el resultado de un proceso de construcción, consecuencia de los procesos de acumulación, de dominación material y simbólica, de la calidad institucional, de la organización de los actores locales, de sus estrategias para afrontar desafíos y oportunidades y de los fenómenos de aprendizaje colectivo. Todos estos aspectos juegan un papel determinante en la capacidad de los territorios para dirigir su propio desarrollo. Así, los territorios locales tienen la posibilidad de promover dinámicas endógenas fundadas en la acumulación territorial de los recursos colectivos específicos necesarios para el desarrollo tanto de su sistema económico productivo como de su entorno institucional y cultural.



## LAS DINÁMICAS TERRITORIALES

Para la Teoría del Desarrollo Endógeno, los recursos locales son fundamentales en el proceso de desarrollo. Y por recursos locales entiende no sólo los tradicionales, tales como los recursos naturales, el tipo de suelo, el medio ambiente, las infraestructuras, sino también las dinámicas productivas, organizativas, innovadoras de cada lugar.

Todos los territorios disponen de un conjunto de recursos propios sobre los que se puede articular el proceso de crecimiento y cambio estructural, bajo las condiciones de competitividad del entorno. Esto ha sido denominado como el *hardware*, el *software*, el *orgware* del desarrollo (Vázquez Barquero y Cotorruelo, 1995; Cotorruelo, 2001). Por su parte, Boisier (2003:142), construye su interpretación del “hexágono de desarrollo” sobre la base de subsistemas, que hacen a los recursos de un territorio para su desarrollo: 1) de acumulación; 2) decisional; 3) procesual o procedimental; 4) axiológico; 5) organizacional y 6) subliminal (este último referido a los capitales intangibles cuya percepción se encuentra generalmente en el plano subconsciente). Todos estos vértices están conectados por una fuerte malla sináptica y están dinamizados mediante la sinergia cognitiva introducida al sistema.

Los recursos otorgan un potencial de desarrollo a los territorios, que es la base para responder a los retos que presenta el aumento de la competitividad, de la integración, de la adaptación de los procesos productivos y organizativos requeridos por las nuevas condiciones de la dinámica económica nacional e internacional. Pero uno de los rasgos específicos del pensamiento endógeno es el énfasis que pone en los procesos, en la dinámica económica y social, en los comportamientos de las personas e instituciones, así como el fortalecimiento de relaciones entre los actores con incidencia en el medio local.

Las capacidades de desarrollo de un territorio no están dadas de antemano, sino que dependen, en gran medida, de procesos relacionales que incorporan y entrelazan aspectos estructurales, institucionales y relacionales propios de cada territorio local.

## 1. El territorio local como variable endógena

Cuervo y González (1997) distinguen tres principios de funcionamiento que señalan la escisión fundamental entre escuelas de pensamiento económico: equilibrio (para la escuela neoclásica), desequilibrio (para los seguidores de Ricardo y Keynes) y contradicción (para la escuela marxista). Cuando estas teorías se aplican al campo problemático de la economía regional y urbana, aparecen ciertas limitaciones, pero también contribuciones que la Teoría del Desarrollo Endógeno recoge.

La economía neoclásica busca establecer modelos de equilibrio económico espacial, al partir de la autonomía de las decisiones individuales. Toma como punto de partida el comportamiento del individuo abstracto, sea éste consumidor o productor, una firma, el hogar, para construir, a través del procedimiento de agregación, las leyes sociales del comportamiento económico. La agregación es el procedimiento y el mercado, la institución social, que permiten el paso a los diferentes niveles de agrupación.

El sistema económico, regido por leyes universales, tiende al equilibrio y opera a través de un sistema de acciones y reacciones compensatorias explicativas de la permanencia dentro del cambio. Los efectos de la proximidad son excluidos del análisis, ya que las interacciones pueden hacer imprevisible el tipo de equilibrio espacial a obtener. “El espacio queda reducido al rol de variable exógena, determinante de la localización de la actividad económica, pero totalmente exterior al cuerpo teórico y argumental de la economía” (Cuervo y González, 1997:17).

La economía urbana (Polese, 1998), en cambio, entiende que la realidad socio-espacial está dominada por el principio dinámico de la concentración y el desequilibrio. Comparte el planteamiento metodológico de los neoclásicos respecto a que las leyes sociales derivan del comportamiento individual, pero cuestiona el principio de que la búsqueda del interés individual sea la mejor forma de contribuir al interés social. El desequilibrio deja de ser una situación excepcional y pasa a ser considerado como el comportamiento económico predominante. Pero la concentración de la actividad económica en unos puntos del territorio, supone la posibilidad de rendimientos crecientes a escala, por lo que se reconoce el significado de un sistema de interrelaciones a nivel mesoeconómico que opera al margen del mercado (al que puede acompañar, complementar e, incluso, contradecir).

Para la economía política marxista, no existe ni equilibrio, ni homogeneidad, ni convergencia, sino heterogeneidad (diferentes economías estructuradas en el espacio y en el tiempo), desigualdad (distintos ritmos en los componentes del espacio social) y polarización (tendencia a la concentración espacial del poder económico). Son las leyes sociales históricas las que explican el

comportamiento individual y conciben la contradicción entre el interés social y el individual como estructural. El principio de acumulación es el factor determinante de la dinámica económica y social del capitalismo.

En América Latina, la vertiente dependientista más cercana al marxismo, sostiene que el proceso de acumulación de capital, consistente en la generación y apropiación por un pequeño grupo del excedente de producción y su transformación en capacidad productiva, puede generar un creciente dualismo en el sistema productivo en general, favorecer el desempleo, el subempleo y la terciarización, debido a la limitada absorción de mano de obra por los sectores modernos de la economía. Estos problemas, unidos a la desigualdad en la distribución de la renta, conducen a la marginación de la población, fomentan la mala asignación de los recursos, los consumos superfluos, la no formación de una clase empresarial nacional, y la falta de innovación tecnológica interior. En definitiva, estimula la continuidad del desarrollo dependiente.<sup>57</sup>

La Teoría del Desarrollo Endógeno incorpora estos aportes que permiten entender los principios de funcionamiento económico; y va más allá, al enfocarse en el sistema complejo de interrelaciones económicas que opera tanto dentro como fuera del mercado (externalidades), así como reconocer que los actores que intervienen en el proceso económico tienen lógicas diversas, ritmos distintos, intereses específicos y generan relaciones de diferente tipo. Plantea el problema del conflicto social, de la gobernación del territorio y del control del proceso de desarrollo como complementos necesarios para analizar procesos económicos.

Vázquez Barquero (1999) sostiene que las condiciones de acumulación en los estadios preindustriales, sumado a las innovaciones, motorizan los procesos de desarrollo, aunque plantea que no existe un único camino para el crecimiento.<sup>58</sup> Recuerda que, en los años cincuenta, Solow (1956) y Swan (1956) proponían la función de producción y la ley de rendimientos decrecientes como elementos centrales del modelo de crecimiento económico<sup>59</sup>. El

---

57 Sin embargo, los planteos más radicales de este pensamiento sostienen que las economías periféricas son estructuralmente incapaces de acumular capital endógenamente, porque el capital generado en las periferias se transmite directamente al centro. Dada la escasa capacidad creadora de tecnología de los países en desarrollo y el papel estratégico de las empresas multinacionales en los procesos de industrialización, el desarrollo industrial depende de la importación y adaptación de tecnología procedente de las economías avanzadas. El problema radica principalmente en la incapacidad estructural de romper la dependencia tecnológica, si se mantiene el modelo de crecimiento dependiente.

58 Además, los actores clave no pueden ser sólo los que se apropian del excedente agrícola (terratenientes) y que el pasaje o transición dualista de un sector a otro depende de las condiciones del mercado de trabajo. El concepto de acumulación y transferencia de renta entre sectores también fue considerado en la Teoría de la Dependencia, que postuló a la transferencia de excedentes del sector agrario al industrial y de servicios dentro del proceso de acumulación de capital para el desarrollo industrial (Vázquez Barquero, 1999).

59 La ley de rendimientos decrecientes plantea que, a medida que aumenta el capital, la productividad tiende a disminuir hasta llegar a un punto denominado punto o estado estacionario, que se produce sólo

aumento de la productividad y de la renta se producía como consecuencia del progreso tecnológico y del aumento de la relación capital/trabajo. Pero aquella interpretación presenta dos limitaciones: por un lado, que el crecimiento económico viene determinado de forma exógena y, por otro, que su concepto de equilibrio es mecánico e irreal, ya que los agentes económicos no actúan de manera tal que sus decisiones conduzcan siempre y necesariamente al equilibrio del sistema.

Como un paso superador, el modelo de Crecimiento Endógeno (Romer, 1986; Lucas, 1988) plantea que la ley de rendimientos decrecientes es sólo una de las alternativas de funcionamiento del proceso de crecimiento económico, ya que se pueden generar rendimientos crecientes a través de las inversiones en bienes de capital físico y humano, y de la difusión de innovaciones, conocimiento entre las empresas y creación de economías externas. De este modo, avanza en la conceptualización de los procesos de cambio estructural, eliminando la hipótesis de rendimientos decrecientes de la función de producción y ampliando las variables endógenas del modelo.

Vázquez Barquero (1999) apunta, entonces, que la coincidencia entre el crecimiento endógeno y el desarrollo endógeno está dada por el reconocimiento de la existencia de diferentes sendas de crecimiento en función del potencial de desarrollo; por el hecho de que los rendimientos de los factores pueden ser crecientes; por la introducción de la tecnología como proceso endógeno en el proceso de crecimiento, y por la existencia de un espacio para las políticas sectoriales y territoriales. Ambas teorías comparten la visión acerca de que los sistemas productivos reúnen factores materiales e inmateriales que permiten a las economías locales emprender caminos de crecimiento en función de su propio potencial. Consideran que el cambio tecnológico es de carácter endógeno y que las tasas de crecimiento de las economías, así como sus niveles de renta y producción, no se explican sólo por los niveles en los *stock* de capital/trabajo, sino en los niveles educativos y en la generación de I + D.

Pero también se pueden marcar diferencias entre estas dos teorías. El desarrollo endógeno considera al crecimiento económico como un proceso incierto y aleatorio, como consecuencia de las condiciones de mercado y las decisiones de los actores, y no como un equilibrio móvil de tipo neoclásico. Además, los procesos de desarrollo se producen como consecuencia de las decisiones de inversión y localización de las empresas y no de las acciones aisladas de los agentes económicos en situación de competencia perfecta. Para el pensamiento endógeno, por lo tanto, lo verdaderamente importante no es si existe o no convergencia entre las economías, sino lograr identificar *los mecanismos* que

---

para reponer lo que se consume, o sea, el trabajo y los bienes de capital por obsolescencia o depreciación de ellos. No hay ahorro y, por lo tanto, no hay inversión.

favorecen los procesos de crecimiento y cambio estructural. En otras palabras: bajo qué condiciones funcionan el proceso de acumulación de capital, el mercado de trabajo, la organización de la producción, los mecanismos de difusión de las innovaciones.

Tales mecanismos son procesos endógenos, que Vázquez Barquero (2005) denomina las “nuevas fuerzas del desarrollo”: organización de los sistemas productivos, difusión de las innovaciones y el conocimiento en el tejido productivo y social, creación de entornos adecuados para vivir y producir, y cambio y adaptación institucional. Todas ellas:

están relacionadas entre sí e interactúan las unas con las otras de tal manera que los impulsos generados por la inversión se transforman en rendimientos crecientes cuando existe sinergia entre estas fuerzas. Pero también el funcionamiento ineficiente de alguno de estos mecanismos puede ejercer un efecto perturbador en el impacto de la inversión sobre el aumento de la productividad y debilitar el proceso de crecimiento (2005:41).

Existen rendimientos crecientes cuando todos estos factores actúan conjuntamente y refuerzan su impacto individual sobre la acumulación de capital. Y la Política de Desarrollo Endógeno es la que representa el factor sinérgico y aglutinador porque permite mejorar el comportamiento de cada uno de estos factores territorializados, determinantes de la acumulación de capital.

En todo caso, el argumento principal de Vázquez Barquero es que el desarrollo depende sin duda del ahorro y de la inversión; pero lo que permite que el ahorro y la inversión se transformen en progreso económico son fuerzas o mecanismos que favorecen los rendimientos crecientes de los recursos utilizados en el proceso productivo e impiden que funcione la ley de rendimientos decrecientes. Esto es compatible con la distinción entre potencial y capacidad de desarrollo que se propone en este libro, en el sentido de que el efecto del potencial de desarrollo se ve limitado porque su introducción en el sistema productivo no es capaz de neutralizar el juego de la ley de rendimientos decrecientes; mientras que las capacidades sí, ya que se ajustan continuamente a los cambios del entorno interno y externo. Desde esta perspectiva, siempre el desarrollo de un país, región o ciudad, se ha debido a causas endógenas.

La cuestión de la endogeneización de los mecanismos de desarrollo ha sido ilustrado a partir de una serie de conceptos como los de *distritos industriales* (Marshall, Becattini, Amin), *clusters* (Porter, Ramos),<sup>60</sup> *innovative milieux*

---

60 Se entiende comúnmente por complejo productivo o *cluster* una concentración sectorial y/o geográfica de empresas que se desempeñan en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas –tanto hacia atrás (proveedores de insumos y equipos), como hacia adelante y hacia los costados (industrias procesadoras y usuarias), y hacia servicios y 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 (Joseph Ramos, 1999).

(Groupe de Recherche European sur le Milieux Innovateurs-GREMI), *sistemas productivos locales* (Albuquerque, Vázquez Barquero), remarcando las relaciones entre empresas e instituciones en el territorio a través de redes formales e informales, eslabonamientos productivos, soportes institucionales, etcétera.

Todas estas interpretaciones coinciden en señalar que en el territorio se producen una serie de externalidades,<sup>61</sup> economías de aglomeración, derrames tecnológicos e innovaciones que surgen de la intensa y repetida interacción de las empresas y actividades que integran el complejo (Ramos, 1999), así como un entramado de relaciones sociales, culturales e institucionales que otorgan singularidad a cada territorio.

Marshall (1962) había examinado el funcionamiento de los distritos industriales en el contexto de los procesos de crecimiento e introdujo la idea de la existencia de economías externas a las firmas, pero internas a los sistemas productivos.

Un núcleo de ideas sobre la existencia e importancia de las externalidades en el desarrollo de un territorio, así como la importancia de la complementariedad estratégica y las vinculaciones entre la producción de distintos bienes y servicios, han tenido expresión en las teorías del desarrollo de los años cincuenta, como la llamada Teoría del Gran Empujón, las vinculaciones hacia adelante y hacia atrás (Hirschman)<sup>62</sup>, o los Polos de crecimiento (Perroux), y más tarde con la llamada Gran Teoría del Desarrollo (Romer) o la idea de que existen posibilidades de elevar la productividad de la economía a partir de cierta complementariedad estratégica (Krugman) en el accionar de las empresas.

En definitiva, la existencia de cierta atmósfera industrial permite disminuir el costo de la información frente a mercados abiertos competitivos sin aumentar los costos de coordinación propios de la organización jerárquica al interior de la empresa (Quintar y Gatto, 1992).<sup>63</sup> Se reconoce que la proximidad de los agentes económicos permite la transmisión no mercantil de ciertos costos y beneficios, la difusión de las innovaciones, el uso compartido de la infraestructura, las vinculaciones hacia adelante y hacia atrás en las cadenas productivas, favoreciendo los rendimientos crecientes a escala y la reducción

---

61 Por ejemplo, las economías de aglomeración o el sistema de transporte de una ciudad, el nivel de formación con el que cuenta la mano de obra disponible o los intercambios informales que realizan una red de pequeñas y medianas empresas basado en un sistema de relaciones.

62 Hirschman plantea las cadenas de vinculaciones entre las empresas, generando demanda hacia delante y hacia atrás. Una empresa innovadora incrementa la demanda sobre todo el sector, ya que el aumento de escala por la incorporación tecnológica no es sólo de esa empresa, sino de toda la cadena de proveedores. Este planteo lleva a las políticas de promoción de "sectores estratégicos", antes que buscar un gran empujón en el conjunto de la economía.

63 Pero a diferencia de la Teoría del Gran Empujón y los rendimientos crecientes que sostenía que las empresas innovadoras son las grandes firmas que a su vez funcionan en grandes ciudades, lo significativo no es la dimensión de las empresas, sino la existencia de un sistema de empresas en interacción, con fuertes relaciones e intercambios (Becattini, 1997; Vázquez Barquero, 2000).

de costes de transacción debidos a la organización del sistema productivo local. En este sentido, la existencia de externalidades es una condición necesaria para el desarrollo de un territorio.

Cada territorio es el resultado de una historia en la que se ha ido configurando el entorno institucional, económico, organizativo, lo que le da una identidad propia (Friedmann y Weaver, 1981) y le permite dar respuestas estratégicas a los desafíos de la globalización. El territorio, con todos sus componentes, es el máster de su propio desarrollo, que obtiene el control de su futuro a través de la activación de su propia dinámica (Maillat, 1997), donde inciden no sólo la dotación de factores materiales, sino también otras dimensiones institucionales y organizativas y componentes políticos y decisionales propios del concepto de territorio organizado (Sergio Boisier), socialmente organizado (Francisco Albuquerque) o territorio inteligente (Vázquez Barquero).

De este modo, los intangibles del desarrollo (formación, organización, conductas y valores, interacción y aprendizaje, redes de confianza y colaboración) son los que permiten configurar un entorno favorable para la cooperación ínterempresarial e interinstitucional; y el territorio, como ya ha sido señalado, lejos de ser un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, se convierte en un ámbito de transformación y construcción social (Albuquerque, 1999).

Así, los territorios locales tienen la posibilidad de promover una dinámica local fundada en la acumulación territorial de los recursos colectivos específicos necesarios para el desarrollo de su sistema económico productivo, de su entorno institucional y de las capacidades de los actores.

Las iniciativas de desarrollo local poseen así una visión más integrada<sup>64</sup> que la habitual percepción sectorial de la economía, al articular en el territorio los diversos planos de lo económico, lo urbano, lo social, lo medioambiental, lo cultural, lo institucional, lo subjetivo, tratando de dar al conjunto de actuaciones una coherencia mayor a través de la política territorial. Esta voluntad de integración de los diferentes aspectos se basa en la idea de que no es correcto deslindar las políticas de distinto signo, ya que todas ellas son parte de la Política de Desarrollo Endógeno.

---

64 Un aspecto singular que hace a la visión más integrada del desarrollo endógeno y a la valorización de todos los recursos locales es lo que señala Coraggio (1998) respecto de los tres subsistemas de la estructura económica local: la economía de mercado, la economía pública y la economía popular o del trabajo. Sobre esa base, la necesidad de que una política de desarrollo local se oriente a apoyar las actividades productivas populares que incluya "el conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas que realizan las... unidades domésticas, orientadas primordialmente a la reproducción de sus miembros y que dependen fundamentalmente de la capacidad de trabajo de estos" (Coraggio, 1998:12). Este último subsistema de actividades productivas se apoya sobre una densa trama de relaciones entre individuos, grupos y familias. Por lo tanto, es necesario considerar la compleja red de circulación que se produce al interior de este sector, los arreglos institucionales más o menos formalizados que regulan este campo y los variados actores que animan este diverso conjunto, así como los circuitos que vinculan a los tres subsistemas (Rofman, Suárez y Polo, 2002:5).

El Desarrollo Endógeno entiende que existe condicionalidad por parte de las fuerzas globales, pero no determinación, ya que cada territorio tiene una trayectoria que le es propia y una particular dinámica económica (que puede comportarse de manera innovadora o no). La integración de los sistemas productivos locales en la división internacional del trabajo, en tiempos de globalización y de aumento de competencia de los mercados permite romper, en buena medida, con las relaciones jerárquicas únicas y jugar en un espacio de jerarquías múltiples. La economía global es asimétrica y policéntrica (Castells, 1996), pero la senda de desarrollo viene determinada por la capacidad de respuesta y de adaptación de cada territorio y de sus actores.

Por ello, la necesidad de creación de entornos proactivos, estimulantes, adecuados para vivir y producir. La ciudad, si bien no el único, es el espacio por excelencia del desarrollo endógeno. Crear en las ciudades nuevos espacios industriales, tecnológicos y de servicios que ayuden a generar externalidades y economías de escala y de alcance que hagan a las empresas más competitivas, permite dotar de mayores capacidades de desarrollo a ese territorio.

Algunos aspectos relevantes en la creación de ese tipo de capacidades son: la ampliación de espacios públicos urbanos, que se provea al territorio de adecuadas infraestructuras básicas, de servicios, de telecomunicaciones, productivas, que los gobiernos locales propicien la proximidad entre las empresas, la comunidad y las instituciones sectoriales, que se favorezca la diversidad en la producción y el empleo, etcétera.

## **2. El fortalecimiento de los sistemas productivos territoriales**

Garófoli (1997) ha señalado que, en la fase actual del capitalismo global, aparece mucho más difícil para los territorios basar la vía de la industrialización en una pluralidad de sectores industriales y de empresas, si estas no están vinculadas entre sí, de modo de generar condiciones que las hagan más competitivas. Y señala que los sistemas productivos territoriales suelen presentar las siguientes características: elevada división del trabajo entre las empresas, especialización productiva a nivel de empresa, multiplicidad de sujetos económicos locales, progresiva formación de un sistema informativo en el área, gran capacitación profesional de los trabajadores, existencia de relaciones “cara a cara” entre los diferentes sujetos.

La actividad empresarial se realiza dentro de un conjunto determinado de eslabonamientos productivos con proveedores, clientes y mercados. El agrupamiento de empresas en el territorio permite que la eficiencia productiva no dependa tan sólo de lo que ocurre al interior de las empresas en términos de su reingeniería inteligente,

sino que también es resultado de la dotación, orientación y calidad de las infraestructuras básicas y los servicios avanzados de apoyo a la producción existentes en el entorno territorial, así como de la eficiencia alcanzada en el conjunto de relaciones y *reflex* existentes en el cluster al que dichas empresas pertenecen (Alburquerque, 1999:120)

La empresa no es un actor aislado, sino que está inserta en relaciones y redes que refieren a diversas formas de cooperación, competencia y aprendizaje con otras empresas, grupos, instituciones y gobiernos. Tales redes otorgan dinámicas específicas al territorio, que juegan un papel determinante en la capacidad de esas regiones y localidades para dirigir su propio desarrollo (Maillat y Grosjean, 1998).

Amín (1996) cuando analiza el citadísimo caso italiano de los distritos industriales,<sup>65</sup> resalta en ellos las interdependencias sociales e institucionales, las conexiones entre firmas e instituciones locales, que marcan la existencia de algo más que una simple aglomeración de empresas en una determinada industria o sector. Resalta allí la capacidad organizativa y la capacidad de innovación empresarial que se convierten en las variables críticas sobre las que se asienta la fortaleza de los distritos, recordando aquella ya clásica explicación del desarrollo territorial de Giorgio Fua (1985), a partir de la “visión alargada” de la empresa (la empresa vinculada al medio) y del “factor organizativo-empresarial”, esto es, los incentivos territoriales a la organización del medio económico y a la emprenditorialidad de los agentes económicos públicos y privados.

La creación de entornos territoriales que permitan asegurar la innovación productiva del tejido empresarial requiere del fortalecimiento institucional de las administraciones territoriales, a fin de que los gobiernos locales y regionales puedan desempeñar un papel activo como animadores y facilitadores de iniciativas de desarrollo local junto a los restantes agentes socioeconómicos privados y el conjunto de la sociedad civil (Alburquerque, 2000). Pero también supone adaptaciones socioinstitucionales desde el nivel mesoeconómico (Messner, 1996), como pueden ser las Agencias de Desarrollo, a fin de estimular la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados.

Por eso, Vázquez Barquero (2000) señala, valiéndose de Streeck (1991), que tendrán más capacidad para competir aquellas ciudades y regiones que

---

65 Ferraro y Costamagna (2000) nos recuerdan que en la literatura contemporánea sobre los distritos industriales, el término de Marshall de atmósfera industrial tiene un significado que contiene al menos tres características sistémicas:

- una detallada división de tareas a lo largo de la cadena de valor y de los servicios relacionados.
- la consolidación del distrito como centro de creación de conocimiento, inventiva, capacidad empresarial y aprendizaje dentro de un determinado sector industrial.
- la densidad institucional (*institutional thickness*) que nace de representaciones institucionales pluralistas y, a la vez, habla de una serie de instituciones de distinto tipo (multiplicidad y complementariedad), que marcan la existencia y desarrollo de una cultura compartida y de un conjunto de creencias que permiten llevar adelante un determinado destino común. La “densidad institucional” (Amin & Thrift, 1995) hace referencia no sólo a una fuerte presencia de organizaciones e instituciones de apoyo a la actividad empresarial, sino también a los elevados niveles de interacción que propicien la cooperación y el intercambio.

desarrollen un sistema de instituciones complejo que les permita producir los bienes públicos y generar las relaciones de cooperación entre los actores que impulsan el aprendizaje y la innovación.

De este modo, un sistema productivo territorial no sólo es un conjunto de organizaciones económicas que se desenvuelven en un entorno institucional determinado, sino un complejo jerarquizado de relaciones entre organizaciones e individuos. Jerarquizado porque se sustenta en una relación de fuerzas sociales que concretizan en un momento dado, dentro de un cuadro institucional global, con actores comprometidos en una dinámica colectiva de naturaleza productiva (Dupuy y Gilly, 1997). Esta dinámica colectiva no es determinista, porque el territorio es un lugar de expresión de intereses diversos, de conflicto y de poder compartido, sobre los que es posible impulsar políticas orientadas a alcanzar una dinámica productiva común. De modo que, en esta visión transaccional y política, el desarrollo será resultado de un continuo conjunto de interacciones, negociaciones y contratos, traducidos en estrategias territoriales.

Por lo tanto, la organización de los sistemas productivos es una variable clave del desarrollo territorial. La forma como se organiza el sistema productivo y el tipo de relaciones que se establece entre las empresas afecta el comportamiento de la productividad y, por lo tanto, de los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías.

“En contra de la visión tradicional de los economistas que se refiere a los empresarios como empresas que compiten entre sí y que se relacionan a través de las señales del mercado (precios y costes) en su búsqueda del beneficio, el surgimiento y crecimiento de la capacidad empresarial y organizativa en un territorio es el resultado de un proceso complejo, en el que las instituciones, las redes de contactos personales y las acciones estratégicas de los actores permiten a los empresarios realizar sus proyectos de negocio” (Vázquez Barquero, 2005:55).

Algunos aspectos relevantes de este proceso de creación de capacidades territoriales son: si la interacción entre empresas logra hacer aflorar las economías potenciales en un sistema productivo; la consolidación de los principales eslabonamientos productivos y cadenas de valor propios de un territorio; la conformación de redes de proveedores de grandes empresas; la conformación de grupos de compras de determinados insumos (por ejemplo, de energía) entre empresas pequeñas y medianas; los consorcios de exportación, que permitan obtener masa crítica de productos y recursos entre pymes; las relaciones formales e informales entre individuos, empresas y organizaciones.

## 2.1. Las redes

Los modelos de organización flexible de la producción, como las redes de empresas de tecnología, los sistemas locales de empresas, los clusters, los distritos

industriales y los nuevos sistemas de organización de las grandes empresas, son las formas de organización más deseables en los procesos de crecimiento y cambio estructural.

En el escenario actual, el concepto de red se relaciona con la búsqueda de economías de escala, que pueden obtenerse a partir de determinada magnitud de empresas o con la formación de redes de empresas más pequeñas, y que reducen los costos de transacción y flexibilizan la organización de la producción. En ellas se aprovechan estructuras productivas, logísticas y de servicios para diversificar la producción. Las redes implican la necesidad de combinar procesos de cooperación y competencia entre sus miembros, equilibrio que incrementa la competitividad de la red.

Las crisis económicas internacionales de fines de los años setenta y principios de los años ochenta modificaron las condiciones de estabilidad y homogeneidad de los mercados masivos que requería la producción fordista de gran escala, con base en una tecnología de maquinaria, de propósito único y operada por obreros semicalificados. Para esta época, empiezan a destacarse en algunas regiones o distritos industriales, agrupamientos de empresas pequeñas y medianas, con un modo flexible y especializado de producción, que comienzan a ser crecientemente competitivas en el mercado: el centro-norte de Italia, la región Baden-Württemberg en Alemania, la zona occidental de Flandes en Bélgica, la región del Jura en Suiza, Valencia en España, Limerick en Irlanda.

Esta especialización se basaba, entre otras cosas, en la manufactura de productos con especificaciones de los clientes y en el uso de maquinarias computarizadas de múltiples propósitos, así como en métodos flexibles de producción, operados por trabajadores calificados. Las series de producción podían ser más pequeñas, ya que los tiempos y costos de reprogramación eran bajos. La diferenciación de productos por innovación en el diseño se convirtió en la base competitiva contra la competencia por precios de productos homogéneos.

Piore y Sabel (1984) plantearon el pasaje de economías internas de escala, que habían sido la base de la producción fordista, a economías externas que surgen de la división del trabajo entre muchas firmas. Ello no significa que la gran empresa haya desaparecido, sino que tuvo que adaptar su organización y sus métodos de producción a esta nueva realidad, y concentrar aun su competitividad en la manufactura de productos de consumo masivo, pero con un menor grado de diferenciación, como por ejemplo, a través del diseño modular o de la adaptación mediante procesos de descentralización y de desintegración vertical (Vázquez Barquero, 2006).

De este modo, las redes consisten en grupos informales o sistemas de relaciones entre organizaciones y/o personas que se forman mediante acuerdos tácitos o expresos. Las redes permiten hacer circular la información, intercambiar servicios y facilitar el apoyo en la toma de decisiones de las organizacio-

nes, que están siempre orientadas a la acción. La cuestión no es tanto el tamaño de las empresas, sino la organización flexible del sistema productivo local (Vázquez Barquero, 2001): la organización del entorno en el que se establecen las relaciones entre las empresas, los proveedores y los clientes. La transmisión de mensajes e informaciones entre ellos propicia la difusión de innovaciones e impulsa el incremento de la productividad y competitividad de las empresas y economías locales.

Por su parte, las redes de ciudades constituyen dispositivos privilegiados de la nueva geografía económica en el espacio globalizado, en los que predominan las relaciones de cooperación en beneficio de la inserción global de cada componente. Las redes de ciudades se contraponen a las jerarquías rígidas y están pautadas por la competencia y la cooperación en una tensión pactada.<sup>66</sup>

Estas nuevas formas organizativas permiten obtener economías externas e internas de escala en la producción, pero también en la investigación y el desarrollo de productos; y de economías de alcance a través de procesos de diferenciación de la producción. Efectivamente, la organización de la producción en red permite obtener reducción de los costes de transacción.

Las nuevas tecnologías aplicadas a los productos, los procesos y la gestión posibilitan una producción funcionalmente flexible, espacialmente dispersa y altamente coordinada e integrada (Bervejillo, 1995). En el proceso de reestructuración global, coexisten en un mismo tiempo histórico y en el mismo ámbito geográfico, formas de inserción productiva de diferente naturaleza económica y tecnológica, lo que da por resultado una geografía económica más compleja y diversificada.

A la complejidad de los procesos de reestructuración debidos a las diversas trayectorias productivo-institucionales resultantes de las distintas estrategias de los actores corresponde una complejidad de los efectos y manifestaciones

---

66 La cooperación a partir del trabajo en red es, para las ciudades, un aspecto de su estrategia de inserción en el entorno internacional y una estrategia de mejora de su potencial de desarrollo. Camagni define las redes de ciudades como "sistemas de relaciones y de flujos, de carácter preferentemente horizontal y no jerárquico, que se establecen entre centros complementarios o similares y que garantizan la creación de externalidades o economías de especialización, complementariedad, división espacial del trabajo, de cooperación, sinergia e innovación" (citado por Vázquez Barquero, 1997). Las redes de ciudades han sido clasificadas de muy diversas maneras. En términos generales, es posible identificarlas básicamente en tres grandes grupos (Borja, 1997): las redes sectoriales pueden jugar un papel importante en la mejora de los intercambios y las infraestructuras de las ciudades. Se incluyen las redes de puertos, de ferias, de centros de distribución, etc., así como también aquellas redes sectoriales ligadas a la producción o a los servicios y ofertas comunes. Las redes globales son redes de cooperación y competencia entre iguales, como por ejemplo Eurocities. Sirven para la cooperación y la elaboración de estrategias comunes, además de ser redes de representatividad y lobby político. Las redes de coordinación o de aglomeración –redes regionales o macrorregionales–, son redes con un mayor impacto territorial ya que constituyen un nuevo espacio regional de actuación. Este tipo de redes se forma para la coordinación de grandes proyectos o de planes estratégicos que proyectan el nuevo espacio regional, constituido por las ciudades principales de la red. Se orientan a la mejora de la competitividad de sus miembros a partir de las economías de aglomeración y de escala.

territoriales que determinan diferentes inscripciones de cada territorio en los sistemas globales y generan la coexistencia en tiempo y espacio de múltiples procesos: concentración económica en grandes núcleos urbanos, desarrollo industrial local autónomo, crecimiento desequilibrado, desarrollo regional asociado a la agroindustria, desarrollo local asentado en el turismo, decadencia de ciudades y regiones, procesos de desagrarización y desertificación.<sup>67</sup>

Las redes territoriales favorecen relaciones de interdependencia entre los actores institucionales y/o empresas, y no de independencia como en el mercado, o de dependencia como en las empresas y organizaciones jerarquizadas. Una red hace referencia a transacciones dentro de un contexto de reciprocidad (Vázquez Barquero, 2000).

La confianza se convierte allí en un elemento constitutivo central dentro de la red y es un valor constituido paulatinamente, que va más allá del intercambio de productos y servicios entre las empresas o territorios, sino también de conocimientos tecnológicos y pautas de comportamiento y relaciones de reciprocidad. El sistema de relaciones dentro de la red se basa en el reconocimiento que unos actores tienen de los otros, en la confianza mutua. Es decir, el interés que hace mover la red es la confianza (como el interés del mercado es el precio y el de la jerarquía, la norma).<sup>68</sup>

### 3. Los entornos de innovación

El conocimiento aplicado tanto a nuevos productos o servicios como a nuevas formas de organizar la producción representa un motor del cambio estructural que permite sostener el crecimiento económico de un territorio. En la difusión de las innovaciones y el conocimiento, la Teoría del Desarrollo Endógeno (Vázquez Barquero, 1999) plantea sus diferencias con la Teoría Neoclásica (Solow, 1956), ya que, como ya fue señalado, para la primera no existe un mundo en equilibrio ni racionalidad absoluta en los actores, sino incertidumbre y aleatoriedad. En este sentido, el actor principal de la innovación no es la empresa tomada aisladamente, sino la red de empresas y su interrelación con los sistemas sociales e institucionales en las que se desarrollan.

---

67 El modo de desarrollo territorial se sitúa así en la encrucijada de los megaprosesos y las historias y estrategias locales. "Ningún determinismo tecnológico le muestra el camino. La actual bifurcación industrial es, ante todo, una bifurcación política" (Lipietz y Leborgne, 1992).

68 Se priorizan acciones colectivas sobre las individuales y la importancia del establecimiento de redes horizontales, alternativas a las redes jerárquicas públicas y de mercado, que permitan y favorezcan la acumulación e interrelación más rápida de activos y destrezas especializados, faciliten una mejor información y percepción permanente de las señales del mercado, reduzcan los niveles de incertidumbre y los costes de transacción, presionen a las empresas para innovar e invertir y estimulen la dinámica empresarial (Vázquez Barquero, 1999a y Alburquerque, 2000).

Si el pensamiento endógeno no habla del desarrollo en forma general, sino del desarrollo de territorios concretos, la innovación sucede en los territorios donde se produce interacción entre actores e instituciones diversas. Es el sistema de relaciones e interacciones del sistema productivo con los sistemas de formación, de investigación y culturales, lo que produce las innovaciones. Vista así, la innovación es un proceso social, territorial y no sólo científico y tecnológico. En tanto creación tecnológica, la innovación es definida como un proceso gradual, secuencial, acumulativo que toma forma y se desarrolla en un ambiente específico que, a su vez, evolucionará bajo el efecto de la actividad innovadora. El proceso de innovación es, por lo tanto, de naturaleza contextual (Lecoq, 1991, en Bervejillo, 1995).

El territorio es un ámbito donde se entretienen relaciones variadas de cooperación entre las empresas, clientes y proveedores, y entre ellos con centros de formación, capacitación e investigación. Las empresas adquieren ventaja competitiva y la sostienen a lo largo del tiempo, cuando la organización y el funcionamiento del territorio donde se localizan permiten y favorecen la acumulación e interrelación más rápida de activos y destrezas especializados, facilitan una mejor información y percepción permanente de las señales del mercado, presionan a las empresas para innovar e invertir y estimulan la dinámica empresarial.

Así, los procesos de difusión de las innovaciones y del conocimiento están condicionados por el entorno (sistema de empresas, instituciones, actores económicos y sociales) en los que las empresas toman las decisiones de inversión, es decir, por el carácter innovador o no de ese entorno (Maillat, 1995). La introducción de innovaciones, como resultado colectivo de la cooperación tácita de las empresas, genera aumento de la productividad y de la competitividad de las economías locales que benefician al conjunto.

También Maillat (1995) vincula los entornos locales de los territorios con el aprendizaje y difusión tecnológica.<sup>69</sup> La perspectiva del medio innovador (*milieu innovateur*) entiende que este engloba cinco aspectos:

Una entidad espacial, un espacio geográfico sin fronteras en el estricto sentido, con una cierta unidad reflejada en ciertos tipos de comportamiento específicos e identificables.

Un grupo de actores (empresas, instituciones de investigación, entrenamiento y educación, autoridades locales, individuos cualificados) que necesitan de un grado relativo de interdependencia en las decisiones y autonomía en la formulación de su estrategia.

Elementos materiales específicos (empresas, infraestructura), pero también inmateriales (*know-how*, roles) y elementos institucionales.

---

69 La Teoría de los Entornos Innovadores fue desarrollada principalmente para el contexto europeo a partir del estudio de los sistemas locales de empresas.

Una lógica organizacional (la capacidad de cooperar) orientada al mejor uso de los recursos creados en común por los actores abiertos e interdependientes con los otros.

Una lógica de aprendizaje (la capacidad de cambio) que caracteriza la habilidad de los actores de adaptar su comportamiento a los cambios de entorno tecnológico y de mercado.

De este modo, el *milieu* anima el sistema productivo territorial. Naturalmente, no todas las ciudades y regiones tienen sistemas productivos territoriales, ni todos los sistemas productivos territoriales están animados por *milieu*. Dependen de la forma en que ellos están organizados (Maillat, 1999).

Algunos aspectos relevantes en la creación de entornos territoriales de innovación son: el fomento permanente de las innovaciones incrementales, tanto tecnológicas, organizacionales, gestionales e institucionales, los sistemas de información y la difusión del conocimiento, la expansión del sistema educativo, la creación de programas de capacitación y entrenamiento de personas “a medida” de las necesidades locales, las inversiones en telecomunicaciones y los programas de ciudades digitales que ofrecen un amplio acceso de la ciudadanía a las tecnologías de información y comunicación.

### 3.1. El conocimiento contextual

La perspectiva endógena destaca la importancia del proceso de aprendizaje. Este es, necesariamente, de carácter colectivo, donde participan los decisores, técnicos y trabajadores de las diferentes empresas de la red, por difusión del progreso técnico, por progresiva capacitación y especialización de la fuerza de trabajo. El conocimiento deviene contextual, dinámico, relacional (Rullani, 2001).

La transmisión de conocimientos en el entorno regional, la cooperación entre empresas y agentes relacionados con el proceso informativo y tecnológico (Lundvall & Johnson, 1994), son datos clave para la innovación y el desarrollo. En el fondo de esta cuestión aparece la distinción entre conocimiento explícito o formal (el necesario para el funcionamiento de las tecnologías), que puede ser intercambiado como una mercancía,<sup>70</sup> y conocimiento tácito, que es difícil de intercambiar, menos accesible y para el cual el componente territorial resulta fundamental.

Para Nonaka y Takeuchi (1999) la creación de conocimiento demanda interacción. Hay una forma de conocimiento que es explícito (formal y sistemático). Puede expresarse con palabras y números, y puede transmitirse

---

70 ...y que forma parte del *stock* general de conocimiento tecnológico que el pensamiento neoclásico ve como algo “libremente accesible, fácilmente aplicable y fácil de reproducir y reutilizar” (Belén Berroeta, Jaime Del Castillo y Elvira Uyarra, 1999:760).

y compartirse fácilmente en forma de datos, fórmulas científicas, procedimientos codificados o principios universales. Hay otro conocimiento que es tácito (algo no muy evidente y difícil de expresar), que no es fácil de plantear a través del lenguaje formal. La emoción, las ideas, las corazonadas son parte de él. Tiene sus raíces en lo más profundo de las acciones y la experiencia individual, en los ideales, valores y emociones. Presenta dos dimensiones: el *know-how* (saber hacer) y una dimensión cognoscitiva que incluye modelos mentales, creencias y percepciones que reflejan nuestra imagen de la realidad y nuestra visión de futuro. Por eso, la creación de conocimientos no consiste sólo en aprender de otros o en adquirirlos del exterior. El conocimiento debe construirse por sí mismo y, con frecuencia, demanda una interacción intensiva y laboriosa entre los miembros de una organización (un colectivo).

Endogeneizar el conocimiento implica renunciar a la idea de que este representa una variable exógena que se puede definir y diseñar *ad hoc* y, por el contrario, incorporar los procesos cognitivos a la teoría. Rullani (2001), siguiendo a Nonaka y Takeuchi, representa esto a través de “circuito del aprendizaje”.<sup>71</sup> La complejidad del ciclo cognitivo constituye el elemento clave para marcar la diferencia, por lo que el conocimiento se genera en los contextos, y a ellos retorna.<sup>72</sup> Es decir, el conocimiento abstracto, producido por la ciencia y traducido en tecnología y en maquinaria, no puede operar directamente como fuerza productiva. Necesita un elemento complementario: la información de los contextos.

De este modo, el conocimiento constituye un recurso difícilmente compatible con la estática del equilibrio de la tradición neoclásica. Es dinámico porque su valor disminuye a lo largo del tiempo, se mantiene sólo si se regenera y se amplía continuamente a través del aprendizaje. Es relacional porque

---

71 La mayoría del saber que se desarrolla en estos contextos tiene carácter tácito, es decir, una colocación inconsciente del agente en el contexto y en el flujo de las experiencias. Pero no puede permanecer tácito ya que la experiencia se socializa solamente a través de su explicitación. Sin embargo, entre los dos polos actúa un ciclo de conversión que funciona siempre y que transforma el conocimiento tácito en explícito, y viceversa. En suma, cuatro procesos de conversión de conocimiento (según Nonaka):

- Socialización (de tácito a tácito): trabajos en equipo y espacios de interacción.
- Externalización (de tácito a explícito): diálogo, metáfora, lenguajes formales, programas de simulación.
- Combinación (de explícito a explícito): educación, investigación, comunicación social, *networking*.
- Internalización (de explícito a tácito): *learning by doing*, ensayo y error, *learning in action*.

Los canales de este conocimiento no son los lógico-racionales (que repudian las contradicciones y el desorden), sino herramientas dialógicas, empíricas, que requieren metáforas, analogías, contradicciones, lapsos de desorden y de caos que pueden convertirse en aprendizaje.

72 El fordismo primero y la globalización después han intentado unificar los contextos, pero la importancia de estos (nacionales, locales y de las empresas) crecen como polo complementario del conocimiento codificado. “En realidad, los contextos viven y se desarrollan y se abren hacia el exterior sin correr el riesgo de perder su identidad, solamente si las actividades radicadas en ellos tienen una organización de carácter ‘sistémico’. Es decir, una identidad como sistema (nacional, local, de empresa) y *feedbacks* adecuados para conservarla y reproducirla igual, por lo menos en su *core*, mientras a lo largo del tiempo van cambiando los agentes, los productos y los procesos de la economía” (Rullani).

su producción deviene de un trabajo de interpretación que, ubicando cada fenómeno en una red conceptual de esquemas, expectativas, memorias sedimentadas en los individuos y en los sistemas sociales, les asigna sentido de acuerdo a las especificidades de sus contextos de acción, lo que le confiere un sentido holístico.<sup>73</sup>

La adopción y difusión de las innovaciones, el reconocimiento y rescate de las identidades productivas y tecnológicas y el conocimiento en el tejido productivo, organizativo y urbano, representan una fuerza endógena de desarrollo. Los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías se producen como consecuencia de la introducción de innovaciones en el sistema productivo. Pero los efectos económicos de las innovaciones dependen de cómo se difunden en el sistema productivo y de las estrategias tecnológicas que las empresas adoptan (Vázquez Barquero, 2005:71).

#### 4. La densidad institucional

Ya se ha señalado que los procesos de desarrollo tienen profundas raíces institucionales y culturales. El conjunto de normas tácitas y explícitas, así como las instituciones y organizaciones propias de una comunidad, explican el funcionamiento de los intercambios entre personas físicas y jurídicas, estableciendo los costes de transacción e influyendo en el proceso de toma de decisiones en el territorio.

El desarrollo económico visto desde el desarrollo institucional fue considerado en las teorías de la Economía institucional (Saiegh y Tomassi, 1998), que consideran el marco tecnológico y el marco institucional (o tecnología social) y su interrelación como factores explicativos del desarrollo. En la Teoría del Desarrollo Endógeno, se toman estos conceptos, pero mucho más vinculados al territorio y al ámbito local donde se insertan los actores.

Los actores locales necesitan un ambiente institucional y organizacional que respalde y oriente sus esfuerzos y energías, y que encuadre sus actuaciones.<sup>74</sup> Las racionalidades económicas y sociales se encuentran arraigadas en contextos culturales, valóricos e institucionales, y las opciones estratégicas que adoptan los actores y las sociedades locales dependen de la orientación de ese contexto (Tomassini, 2000).

---

73 La doctrina neoclásica se basa en hipótesis opuestas: la hipótesis "estática" que sustituye el tiempo virtual (al final del cual se afirma el estado de calma que define la condición de equilibrio) con el tiempo real y la hipótesis atomística que considera individuos abstractos, separados de su contexto y de su historia.

74 La dimensión institucional, anidada en el tejido social, entendida entre el saber y el poder, constituye un inevitable factor de integración donde las relaciones de fuerza se articulan en formas de visibilidad (como los aparatos institucionales) y de enunciabilidad (como las reglas). La institución es el lugar donde el ejercicio de un poder es condición de posibilidad de un saber, y el saber se convierte en instrumento de poder (Foucault, 1985).

Se avanza de este modo en la idea de enmarcar el funcionamiento de un sistema económico en un entorno cultural e institucional que favorece o limita su desempeño. Tal como planteáramos más arriba, las instituciones se comprenden desde una doble perspectiva: como normas que regulan el comportamiento de los actores individuales y colectivos, y los hábitos de conducta de estos, así como las diversas organizaciones, agencias o “jugadores” en los que una sociedad se nuclea.

La presencia de una sociedad civil articulada, con “densidad institucional” (Amin & Thrift, 1995), suele ser entendida como un símbolo de mayor capacidad territorial para el desarrollo. La densidad institucional habla de una serie de instituciones de distinto tipo (multiplicidad y complementariedad) y marca la existencia y el desarrollo de una cultura del compromiso y la colaboración, y de un conjunto de creencias que permiten llevar adelante un determinado destino común. Por ende, este concepto hace referencia no sólo a una fuerte presencia de organizaciones e instituciones de apoyo a la actividad económica en un territorio,<sup>75</sup> sino también a los elevados niveles de interacción que propician la cooperación y el intercambio (Ferraro y Costamagna, 2000). La confianza en las relaciones interpersonales e interinstitucionales es ahora un factor considerado de crucial importancia para el desarrollo.

Como señalan Rodríguez Pose (1998) y Alfonso Gil (1999), la relevancia estratégica del funcionamiento institucional en los procesos de desarrollo reside en la posibilidad de reducir costes de transacción y producción, aumentar la confianza entre los actores económicos, estimular la capacidad empresarial, propiciar el fortalecimiento de redes y la cooperación entre los actores, y estimular los mecanismos de aprendizaje y de interacción.

Cada vez más, en el marco que plantea la globalización, la competitividad de las empresas depende del funcionamiento de la red de instituciones que estructuran el entorno en el que estas se radican. Como señala Streeck (1991), estarán en mejores condiciones de competir aquellos territorios que tengan un sistema de instituciones que les permita producir bienes públicos, redes densas de relaciones entre empresas, centros de formación e investigación, asociaciones empresarias y sindicales, gobiernos locales que constituyan un factor de legitimidad que contribuya a mejorar la competitividad y utilizar más eficien-

---

75 Los métodos de producción flexible lo hacen posible. La aglomeración no sólo contribuye a bajar los costos de producción, sino también a reducir los costos de transacción, ya que la proximidad se traduce en menores costos y mayores oportunidades de combinar necesidades y capacidades. La aglomeración en sí misma no es una condición suficiente para la reducción de los costos de transacción. La nueva economía institucional parte de la idea de que ciertas prácticas sociales, así como la existencia de instituciones reguladoras, son importantes para mantener estos costos a niveles más bajos. Por otra parte, como la innovación tecnológica es crucial para mantener ventajas competitivas y las firmas no son capaces de absorber todo su costo, esta requiere también de apoyo institucional. La viabilidad de los sistemas contemporáneos de producción flexible depende de una construcción efectiva de instituciones de regulación, concertación y apoyo a nivel nacional y regional.

temente los recursos locales disponibles. El mal funcionamiento de estas redes institucionales implica un obstáculo al desarrollo autosostenido.

Cada sociedad alienta formas específicas de organización e instituciones que le son propias, y los actores económicos toman sus decisiones de inversión en un entorno organizativo, cultural e institucional que puede facilitar o dificultar la actividad económica. De modo que algunos aspectos relevantes en la creación de este tipo de capacidades territoriales de desarrollo son: el capital social territorial, las relaciones de confianza y cooperación entre las empresas y entre los demás miembros de la comunidad local, la confluencia entre las estrategias de los actores públicos y las empresas en el territorio, la coordinación sinérgica y la capacidad de acción colectiva expresada en pactos territoriales.

## **5. El control local del proceso de desarrollo**

Pensar y actuar en base a una perspectiva endógena, implica reconocer que el proceso de desarrollo territorial debe estar fuertemente influenciado y controlado por los actores locales. Todas las dinámicas orientadas al desarrollo se ligan a las capacidades relacionales, en una interpretación no mecanicista que incluye los procesos de constitución y reconstitución relacional de los actores como parte del desarrollo mismo (Coraggio, 1999).

Si hablamos de capacidades locales relacionales, entonces avanzamos conceptualmente en la subjetivización del desarrollo y colocamos este concepto en el plano de lo intangible. Boisier dice que el desarrollo debe ser considerado como más y más endógeno, debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores, actitudes y comportamientos que ella incluye. Por lo tanto, representa un proceso de construcción y maduración sumamente complejo que involucra, además de los necesarios niveles constantes y crecientes de crecimiento económico, interacciones sociales y relaciones de poder favorables al compromiso y co-responsabilidad entre los actores con incidencia en el territorio.

También el desarrollo es un proceso de aprendizaje donde el tiempo, la historia y el espacio condicionan las actividades que llevan a cabo los agentes políticos, económicos y sociales. Por ello, está vinculado a un conjunto de capacidades locales como la innovación, la creatividad y la capacidad emprendedora de los agentes locales, la solvencia técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relación de las personas y de las organizaciones públicas y privadas, la capacidad de articulación con el entorno institucional y mercadológico, y la capacidad de liderazgo y de generación de diálogos.

El Desarrollo Endógeno destaca la importancia de la capacidad emprendedora de los actores territoriales. Al rescatar la incidencia de los factores históricos, sociales, institucionales y ambientales propios de cada territorio

sobre el proceso de transformación socioeconómica de este, es posible crear aquellos “factores de especificidad territorial” (Pecquer, 1995) que contribuyen al posicionamiento particular de cada territorio ante el escenario global.

Las instituciones con actuación territorial (cámaras empresariales, sectoriales, gobiernos locales, gremios, bancos, universidades y centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, entre otros) pueden (y deben) cambiar su perspectiva de acción para “pasar de ser herramientas de government del territorio a agentes de governance territorial” (Boscherini y Poma, 2001:25) como resultado colectivo que deviene de la interacción entre lenguajes, conocimientos y visiones cognitivas diferentes.

El análisis del control del proceso de desarrollo ha sido considerado por distintas teorías. Ya se ha visto cómo las teorías del desarrollo de los años cincuenta promovían estos procesos desde estrategias y estructuras de planificación a escala nacional para construir modelos teóricos que explicaran la situación de cada economía territorial. El Desarrollo Endógeno invierte la mirada y enfatiza la necesidad de un control desde la base, de abajo-arriba, donde los actores locales asumen el protagonismo de su propio proceso de desarrollo.

Ello no implica pensar en términos de autosuficiencia por parte de los actores territoriales, sino de una capacidad organizativa y proyectual que permite desplegar fuerzas propias, al tiempo de aprovechar de mejor modo los flujos exógenos. Siempre es conveniente que se produzca una sinergia entre las acciones externas que promueven el cambio estructural y las acciones locales que promueven el desarrollo territorial. Pero las iniciativas locales sólo son coordinables con las políticas sectoriales y regionales de las administraciones centrales si existe un proyecto colectivo que genere poder político social, que las aglutine (Boisier, 1997; 2003; Madoery, 2001).

Algunos aspectos relevantes en la creación de este tipo de capacidades de control son: la formulación de estrategias y proyectos sobre la base del diálogo y el encuentro de saberes entre los actores territoriales; su capacidad relacional y gestional; los acuerdos específicos a los que lleguen (la capacidad de consensuar, negociar, mediar, pactar); la creación de espacios de ciudadanía activa; la creación de nueva institucionalidad local. En definitiva, el control local del proceso de desarrollo se ve facilitado si existe un clima social de autoconfianza entre actores y un permanente cambio y adaptación de las instituciones.<sup>76</sup>

---

76 La evolución de las economías y la senda específica de crecimiento de cada país, región o ciudad depende, entre otros factores, del funcionamiento de las instituciones, de las reglas formales e informales, de los contratos entre las empresas y de los códigos de conducta y las convenciones que existen en cada sociedad (Vázquez Barquero, 2005:117).

### 5.1. El paso del actor social al agente de desarrollo

En la Política de Desarrollo Endógeno aparece una distinción entre los conceptos de actor social y agente de desarrollo. Si el actor se define por la escena donde actúa, por su ubicación en el “escenario social”, el agente es aquel que expresa compromiso sobre el proceso de desarrollo territorial, más allá de su inserción sectorial, e incluso independientemente de su residencia. Está definido por el sistema de la acción, no por el sistema de representación que define al actor. El actor es previo a la situación de acción y presenta, a priori, una inserción, una interpretación y una incidencia específica sobre la sociedad local. Pero el agente se constituye en la situación de acción, es decir, expresa intención sobre la sociedad local a través de sus actitudes y comportamientos. El agente es portador de estrategias.

*El agente de desarrollo endógeno es un “mediador”, una figura capaz de observar, analizar, comprender y traducir tanto las lógicas y racionalidades de los otros agentes (políticos, funcionarios, empresarios, sindicalistas, militantes sociales, etc.), como de incorporar propuestas de concertación y ofrecer el diseño de las actuaciones necesarias. También es un “emprendedor territorial” con capacidad de intervenir (con instrumentos más específicos, visión más amplia e interpretaciones no convencionales) en los principales aspectos gestionales de instituciones públicas y sectoriales, y con capacidad de gobernar el sistema de instituciones locales. Es tanto un activista (con capacidad de acción) como un analista (con capacidad diagnóstica), portador de propuestas que tiendan a capitalizar mejor las potencialidades locales (Arocena, 1995:26).*

Expresa compromiso sobre el proceso de desarrollo territorial, cualquiera sea su inserción sectorial. Está dotado de conocimientos, pero también provisto de habilidades relacionadas con el liderazgo, la disposición y habilidad para negociar y generar consensos, de procesar información. *Se trata de personas cuyos comportamientos permiten una elevada influencia sobre la dirección, sobre la modalidad y sobre la naturaleza del desarrollo del territorio, sean en su rol de dirigente político, emprendedor, manager, profesor, funcionario de la administración pública, profesional con actuación regional, etc. Como característica transversal, está su capacidad de generar conocimiento pertinente, contextual, relacional.*

La perspectiva del agente es uno de los aportes fundamentales del Desarrollo Endógeno. La incorporación plena de la dimensión relacional al proceso de desarrollo es lo que permite la emergencia de esta idea más rica y compleja del agente, con sus proyectos, sus gustos, sus prácticas, también sus miedos y sus estados de ánimo. Desde una perspectiva estructural, corremos el riesgo de ver a las personas sólo como “factores productivos”, que contribuyen, de acuerdo a sus destrezas y conocimientos técnicos y gestionales, a enriquecer procesos de desarrollo. Del mismo modo, desde una perspectiva sólo institucional, se corre el riesgo de ver a las personas en función de su papel en el escenario

social e institucional. La mirada desde la acción es la que nos permite ver a las personas en función de su rol como impulsores/potenciadores de procesos de desarrollo endógeno. Personas plausibles de comprometerse en una dinámica colectiva de desarrollo y en un proyecto de identificación y manifestación territorial hacia contextos más amplios, guiado por decisiones políticas, sustentado en acuerdos específicos explícitos o implícitos de gobernabilidad territorial y construido a través de prácticas cotidianas.

Pero también la perspectiva del agente y sus interacciones permite ver a la sociedad local como un lugar de expresión conflictiva (campo de lucha) de intereses particulares, identidades, comportamientos sociales y poderes diversos, y como un ámbito de aprendizaje colectivo y de innovación fomentado a través de prácticas asociativas y relacionales y nuevas reglas de juego pautadas. Un escenario de permanente conflicto y creación. De tensiones, disputas y acuerdos. Por eso el agente de desarrollo tiene un doble rol hacia adelante: de aumentar la conciencia ciudadana, a través de una mayor responsabilidad y compromiso en su vida pública y respecto de los procesos supralocales que configuran su contexto de vida, y de crear vínculos diversos en el medio donde vive y se desenvuelve. En definitiva, crear capacidades de desarrollo.

## EL DESARROLLO COMO CAPACIDAD ENDÓGENA

Se ofrece aquí un esquema de interpretación de la Política de Desarrollo Endógeno, que combine tanto el contexto que envuelve a un territorio local y los condicionamientos que le genera; las características propias de la sociedad local, su diversidad de actores y relaciones y el proyecto de desarrollo que estos logren concebir e implementar. A partir de ese esquema, se ofrece una tipología de territorios según sus capacidades endógenas y una matriz de instrumentos de actuación que contribuyen al surgimiento y consolidación de tales capacidades.

### Esquema de interpretación de la Política de Desarrollo Endógeno

- Contexto situacional

Se expresa en diferentes escalas y condiciona a las sociedades locales

- Sociedad local

Diversidad de actores

Por inserción (en los procesos sociales), por interpretación (de la acción social, por incidencia (sobre la realidad local)

Procesos de interacción (relaciones de fuerza)

Conflictivas, cooptativas, colaborativas

- Proyecto político territorial

Convierte (o no) a los actores en agentes y permite (o no) crear capacidades territoriales de desarrollo

## 1. El contexto situacional

Múltiples dimensiones de la realidad inciden en el desarrollo de una sociedad, desde aspectos tangibles, evidentes, como la dotación de infraestructuras de producción, transporte, comunicación, saneamiento, o la estabilidad macroeconómica, hasta aspectos intangibles, como el estado de ánimo de la población o la autoconfianza de las personas.

A su vez, los procesos de desarrollo se expresan en múltiples escalas territoriales y adoptan características propias en cada una de ellas. Los procesos económicos nacionales presentan similitudes y diferencias respecto de los procesos económicos locales; lo mismo ocurre entre los procesos institucionales y relacionales. Matus hablaba de espacios situacionales: “la realidad está integrada por distintos espacios jerárquicos en que se desarrollan los problemas y adquieren distinta especificidad las reglas básicas, las acumulaciones y los flujos de producción” (Matus, 1987:519). En cada uno de ellos la explicación de los problemas es distinta, las posibilidades de acción son diferentes, y los actores son diversos. Los espacios situacionales permiten establecer el ámbito de nuestra actuación y la forma en la que cada actor divide la realidad en estos espacios es enteramente relativa a la eficacia de sus propósitos de análisis y de acción.

Esta idea de los espacios situacionales es importante, porque permite ver al contexto que envuelve a las políticas de desarrollo, conformado por la ubicación de la sociedad local dentro de los principales procesos nacionales y regionales, por su dependencia respecto de las políticas globales que afectan a los componentes fundamentales de lo local (Pirez, 1991), así como por la realidad local propiamente dicha. Al contexto situacional lo conforman condiciones de entorno, pero también de interno, según la terminología de Sergio Boisier. De lo contrario, sería concebir a la sociedad local sin vida propia, sólo sujeta a condicionamientos exógenos.

Contextualizar las políticas locales es ubicarlas dentro de un tiempo y un espacio, en un momento histórico determinado y considerar las particularidades de los territorios de referencia: el local, el regional, el nacional y los flujos globales que inciden localmente. La Teoría del Desarrollo Endógeno no es una aproximación por sectores o dimensiones parcializadas: lo económico, lo institucional, lo social. Tampoco es un enfoque sólo por escala: la ciudad o la región. Es un enfoque por problemas, que afronta al desarrollo territorial en toda su complejidad.

La realidad nacional, e incluso internacional es un factor fuertemente condicionante del desarrollo de territorios locales. Muchas veces la situación de un lugar se puede explicar a partir de la incidencia de lo supralocal, como por ejemplo, por la canalización de flujos de inversión exógenos en una ciudad, por la construcción de infraestructuras a partir de recursos nacionales, por

las oportunidades que se le generan a una región a partir de cambios en la política macroeconómica y/o en el escenario internacional, por el aumento de precios de productos de fuerte incidencia territorial, etc.

Por lo tanto, no es posible desvincular la realidad local del contexto situacional, aunque tampoco es posible explicar tal realidad sólo a partir de la influencia del contexto. No se puede descontextualizar la descripción y análisis que se haga de un territorio local porque este está inserto en una condición espacio-temporal determinada que condiciona el campo de lo posible. Las experiencias territoriales están mediatizadas por diferentes configuraciones, por las condiciones históricas y sociales de posibilidad (Bourdieu, 1997). Pero estos no son recipientes vacíos, no son portadores de mera estructura. Y aquí surge la necesidad de analizar la relación entre el contexto de experiencia y los sistemas de actores locales.

### *Argentina 1995-2007*

El proceso de cambio estructural en la Argentina, en los años ochenta y, particularmente, en los años noventa, representó una transformación sustancial en el rol del Estado-Nación que se tradujo en el cambio en el papel histórico del sector público como promotor del desarrollo.

La pérdida de protagonismo del Estado central no generó homogeneidades sino, por el contrario, fuertes desequilibrios sociales y territoriales. Se debilitó aquel rol del Estado-Nación como compensador de asimetrías y, progresivamente se debilitó su papel distribuidor. Como proceso histórico general, hubo una profunda transformación del modelo de desarrollo, cambió la naturaleza de la sociedad moderna y el Estado Nacional dejó de ser el único agente acumulador y distribuidor de recursos, en torno al cual se movilizaban los actores sociales.

Los cambios en la estructura productiva se tradujeron en una fuerte

concentración y centralización de actividades económicas y en la pérdida de peso relativo de aquellos sectores de empresas que, en principio, presentaban una fuerte vinculación con los territorios subnacionales donde desplegaban su actividad (las pymes de propiedad y gestión familiar, y las empresas públicas nacionales), así como un incremento en el grado de heterogeneidad estructural de la economía. También se produjeron cambios en las formas de organización social de la producción, con la desaparición de formas propias del modo de sustitución de importaciones y el notable incremento de la economía informal y de la economía de subsistencia en un contexto de marcada exclusión social y territorial, y falta de equidad.

De este modo, los escenarios territoriales emergentes se gestaron por el creciente protagonismo del capital privado en los procesos de acumulación, en detrimento del actor público y conformaron circuitos productivos

en los territorios locales cuya dinámica fundamental no necesariamente era generada internamente, sino proveniente de la dinámica general de funcionamiento del sistema económico-social, tanto a nivel nacional como internacional.

El Estado argentino cumplió un rol determinante en la organización nacional, en la constitución del Estado social y en la sustitución de importaciones. Y es verdad que con el cambio estructural dejaba de ser el espacio de realización social, al carecer de cobertura y contención para amplios sectores de la sociedad que han quedado fuera del alcance de la acción pública, a merced de sus posibilidades.

En otras palabras, el ajuste estructural significó la adopción de mecanismos de anulación de Estado, de pérdida de soberanías instrumentales: la desregulación representó una pérdida de capacidad de control público de sectores económicos y empresas; las privatizaciones, una pérdida de instrumentos públicos de producción y circulación de bienes y servicios; con la política tributaria se perdió capacidad de intervención anticíclica en la economía; la política financiera desregulada incentivó la fuga de capitales y la pérdida de autonomía financiera, la volatilidad de los depósitos y el aumento del riesgo país; la política previsional privatizada representó un fuerte desfinanciamiento del Estado y la política de endeudamiento favoreció el enriquecimiento de los sectores más concentrados de la economía.

Las consecuencias estuvieron a la vista a comienzos del siglo XXI: el estrangulamiento de la capacidad de pago devino en *default*; con la política de ajustes recurrentes se favoreció la recesión; la política financiera descontrolada devino en el “corralito”; la estructura impositiva favoreció la concentración del capital. La devaluación-pesificación significó, como *shock* inicial, un cambio de precios relativos sin los reaseguros redistributivos, compensadores que contribuyeron a aumentar la brecha social.

Las reglas de juego predominantes en la Argentina del ajuste estructural permitieron el predominio de una lógica financiera. El Estado nacional fue el principal responsable de la vigencia de esas reglas e instituciones que terminaron imponiéndose por el mecanismo de la internalización de pautas de comportamiento colectivo y configurando un contexto social de primacía especulativa.

Desde el punto de vista de procesos de organización institucional, entonces, el período se caracteriza por la retirada del Estado-Nación de los territorios subnacionales, a través de las privatizaciones de empresas públicas y la eliminación de entes reguladores de actividades económicas regionales; la transferencia y desconcentración de actividades públicas hacia esferas subnacionales; la superposición y desvirtuación de roles entre esferas de la administración pública; una “fuga” de empleo público del estado nacional hacia los estados subnacionales; una débil reivindicación de las auto-

mías locales declamadas constitucionalmente; y la consolidación de uno de los índices de correspondencia fiscal más bajos del mundo.

También adquirió características de modificación de la relación nación-provincias-municipios, a través de la desconcentración de competencias y funciones anteriormente asumidas en la esfera nacional, que situó a los municipios en un “nuevo escenario” que los obligó a iniciar un proceso de redefinición de sus roles y estrategias de intervención sin contar, en la mayoría de los casos, con las herramientas y capacidades institucionales y gestionales necesarias.

Argentina ha sido parte de una tendencia internacional de aumento tanto del gasto como de los ingresos de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, estos gobiernos (provincias y municipios) debieron hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido, sin contar con suficientes recursos ni con las capacidades de gestión requeridas. De este modo, incrementaron su dependencia de la coparticipación impositiva, las transferencias y adelantos del gobierno nacional, así como también la necesidad de recurrir a un creciente endeudamiento. El modelo de desconcentración “recentralizó” capacidades decisionales y fortaleció potestades centralizadas de manejo de recursos y posibilidades discrecionales de distribución.

Por último, desde el punto de vista de los procesos sociales y cultura-

les y los fundamentos subjetivos de la acción colectiva, la pérdida del sentido ético y social de la vida pública ha cubierto como un manto un largo período histórico en nuestra sociedad. Este proceso indujo a comportamientos de los actores (particularmente aquellos con mayor incidencia sobre las dinámicas económicas, sociales y políticas fundamentales) poco propicios a construir redes de confianza y sinergias de desarrollo. El rol protagónico del mercado impuso una consideración de los individuos como consumidores volcados al ámbito privado, antes que como ciudadanos y los propios lazos de solidaridad social se debilitaron. La exclusión urbana, por su parte, produjo un cambio desde una entidad social cohesiva (la ciudad tradicional) hacia un modelo de fragmentación, aislamiento, pobreza y alteridad radical. La creciente polarización social fue forjando una ciudad mucho más segregada y una sociedad mucho más desigual.

La sociedad argentina ha mostrado en el período una fuerte flaqueza de lo público como valor; una importante crisis sociocultural y de vínculos entre ciudadanía y derechos sociales, traducida en la debilidad de producir acuerdos, normas colectivas que organicen el comportamiento y, particularmente, que permitan la formación de organizaciones que promuevan intereses generales.

En ese contexto, los municipios recurrieron a diversas respuestas. En esos años se produjeron avances a fin de aceptar la necesidad de adaptar

esta instancia de gobierno a sus nuevos retos, abriéndose una “ventana de oportunidades” para la cuestión local, aunque carente de proposiciones claras y apoyo político contundente desde los ámbitos del gobierno central y, en muchos casos, provinciales.

La situación que se inicia con la finalización de la devaluación en 2002 pone fin a un ciclo de fuerte preeminencia de políticas neoliberales orientadas a provocar un ajuste estructural profundo en la economía y la sociedad argentina. Las bases iniciales del nuevo modelo estuvieron dadas por un tipo de cambio alto, la preeminencia de actividades basadas principalmente en la explotación de recursos naturales y en la exportación de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario. Asimismo, se produce una fuerte recuperación de la actividad industrial que sustituye importaciones de la mano de la utilización de la capacidad instalada y, en menor medida, de nuevas inversiones.

El nuevo ciclo expansivo de la economía ha permitido, por lo menos, hasta mediados de 2007, una recuperación del empleo, aunque con persistencia de núcleos duros de ex-

clusión y dificultades de empleabilidad de una mano de obra que ha perdido capacidad profesional. Se asiste a la redinamización de actividades productivas de capital intensivo y actividades de mano de obra intensiva, aunque con marcada informalidad en el empleo generado.

Desde el punto de vista institucional, se produce una tibia redefinición de potestades reguladoras y promotoras del Estado, aunque sin discusión sustantiva sobre una nueva geografía de responsabilidades públicas orientadas al desarrollo. Las atribuciones institucionales de los gobiernos locales resultan limitadas para afrontar la expansión de las agendas locales de actuación y los nuevos roles de las ciudades en el desarrollo.

Una recuperación lenta del valor del trabajo, del compromiso, de la responsabilidad social empresaria e institucional son indicios de un incipiente proceso de recuperación de la autoestima colectiva que, tal vez, resulte una plataforma para la reversión sustantiva de un ciclo histórico de más de dos décadas de decadencia económica, institucional y social.

## 2. La sociedad local

Pírez (1995) sostiene que la sociedad local significa un recorte dentro de la sociedad, dentro de una unidad social mayor. Si sociedades nacionales son unidades sociales que se auto-reproducen<sup>77</sup> a través de una estructura social nacional y un sistema de relaciones políticas, lo local, como sociedad, es una

---

<sup>77</sup> Atendiendo a los condicionamientos que los procesos globales provocan sobre las sociedades nacionales.

unidad parcial con cierta capacidad de reproducción dentro de la unidad mayor. En ella existen individuos y grupos con poderes diferenciados (actores) que dependen de su ubicación dentro del sistema de relaciones sociales.

Arocena (1995), por su parte, advierte que no toda subdivisión de un territorio nacional es una sociedad local, sino que un territorio es sociedad local cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza, pero, además, cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros.

Por lo tanto, la sociedad local es un conjunto de individuos y grupos con poderes diferenciados, en función de riqueza, normas y valores. Las diferencias entre actores se objetivan (en recursos, tipos de bienes, posiciones sociales de los actores), se institucionalizan en reglas de juego formales e informales y se subjetivan en modos de pensar, modos de hablar, modos de relacionarse, modos de ver (puntos de vista) que son propios de la posición social de cada actor.

A su vez, estos procesos de objetivación, institucionalización y subjetivación operan como principios ordenadores de las sociedades; pautan la interacción; condicionan el accionar de las personas y organizaciones; y varían según los lugares y los momentos. Se relacionan entre sí, se fortalecen o se debilitan mutuamente. Se “hibridan” generando realidades sociales heterogéneas.

Pero no sólo los actores locales inciden en la sociedad local. Nuevamente Pirez (1995) distingue actores por su presencia o incidencia dentro de las relaciones locales:

1) Los actores (individuales o colectivos), determinados en función de una lógica local, que “se reproducen” como tales, predominantemente dentro del ámbito local.

2) Otro tipo de actor local es aquel que, si bien se reproduce en ámbitos mayores (regional, nacional y/o internacional), “tiene presencia decisiva” dentro de las relaciones locales.

3) Otros actores que, aun sin tener presencia material local, aunque estén ubicados en lugares centrales (regionales, nacionales, internacionales), tienen capacidad para “incidir sobre los procesos locales”.

La sociedad local presenta, de este modo, diversidad de actores en función de su inserción e interpretación de los procesos sociales. Estos actúan como principios de construcción de la diferenciación social, como posiciones que delimitan el espacio social; pero en ellos también se desarrollan las relaciones específicas entre los actores involucrados, se enfrentan diversas visiones que luchan por imponerse: visiones de la economía, de la sociedad, de las instituciones y del rol de los propios actores territoriales en los procesos de desarrollo. A su vez, estos actores presentan diferente autonomía e incidencia

sobre los procesos locales, según la posición que estos ocupen en el sistema de relaciones de la sociedad local.

### 2.1. Las relaciones sociales entre actores

Los actores sociales se desenvuelven en situaciones de acción,<sup>78</sup> con medios y fines diferenciados, que contribuyen a conservar o transformar la estructura, modificar las reglas de juego, hacer predominar sus interpretaciones.

Actores sociales no son simplemente categorías sociales separadas del cuerpo que las contiene (por ejemplo, clases sociales) o recipientes pasivos de intervención, sino participantes activos que procesan información y formulan estrategias en su relación con varios actores locales y con personas e instituciones de “fuera” de lo local.<sup>79</sup>

El actor-agente posee capacidad de procesar la experiencia social y de idear, proyectar caminos. Dentro de los límites de información, incertidumbre, constreñimientos físicos, normativos, económicos o políticos, intenta resolver problemas, aprender cómo intervenir en el flujo de eventos sociales alrededor suyo y monitorear continuamente sus propias acciones, observando cómo otros reaccionan a su comportamiento y tomando nota de las varias circunstancias contingentes (Giddens, 1984).<sup>80</sup>

El hecho de que la acción esté enraizada dentro de estructuras institucionales y procesos macro no implica que las elecciones de comportamiento sean reemplazadas por una rutina inmodificable, sino que los actores son capaces de formular decisiones, actuar en base a ellas e innovar o experimentar.

El actor-agente tiene capacidades y conocimientos. La creatividad de la acción está enmarcada, contextualizada, pero ni las personas pueden disponer libremente de las lógicas funcionales, ni estas logran apropiarse completamente de la subjetividad (Lechner, 2002).

Por lo tanto, es necesario concebir la tensión entre las personas y los sistemas personales (actor-sistema), entre sistema de actores y contextos de expe-

---

78 Los actores se constituyen en el curso mismo de la acción, es decir, en los campos de actuación que se expresan en la sociedad. La realidad subjetiva del individuo se construye socialmente. Jesús Ibáñez (1985) lo define como un “sujeto sujetado”, el sujeto en el acto cognoscitivo establece los límites de su propia acción, y lo hace definido por el marco del orden social en que se ubica históricamente. La realidad subjetiva se gesta en la vida del sujeto en el transcurso de los procesos sociales y se reproduce sólo por los mismos procesos sociales. No se trata de un sujeto fuera del mundo social, sino de un sujeto situado en una matriz de praxis de fondo (Mejía Navarrete, 2002).

79 “Los diferentes patrones de organización social que emergen son resultado de interacciones, negociaciones y disputas sociales que tienen lugar entre diferentes tipos de actores. Esto último incluye no sólo aquellos presentes en un encuentro cara a cara dado, sino también aquellos que están ausentes pero sin embargo, influyen sobre la situación, afectando acciones y resultados” (Castells y Mollenkopf, 1992:6 y ss).

80 Los actores mantienen con el mundo social una relación de interpretación y transformación; a la inversa, el mundo social no puede reducirse a efectos de adición o composición de las acciones individuales, sino que comprende formas institucionales y formas culturales que se imponen a los actores (por ejemplo, lenguajes) (Cefai, 1997).

riencia, como una relación de complementariedad (Lechner, 2002; Arocena, 2002). Mejor aún, en términos de recursividad, como lo entienden Maturana y Varela (1985).<sup>81</sup> Recursividad como autoreferencia continuada, como el proceso en el cual los productos y efectos son, al mismo tiempo, causa y productores de aquello que lo produce.<sup>82</sup>

La sociedad tiene propiedades sistémicas que, por un lado, son resultantes o agregación de las propiedades de los sujetos que componen la sociedad y, por otro, son propiedades emergentes, resultado de sus interacciones, de sus nexos estructurales. Por último, como toda sociedad se realiza en la conducta de los individuos que la componen, hay cambio social genuino en una sociedad sólo si hay un cambio conductual genuino de sus miembros. Todo cambio social es un cambio cultural.<sup>83</sup>

La acción social está “situada”, los actores sociales no son sujetos preconstituidos, no hay un actor conformado y plenamente consciente previo a la *situación de acción*. Los actores se constituyen en el curso de la acción, se convierten, de hecho, en agentes de cambio o no, de acuerdo a su comportamiento.

De este modo, la acción es una categoría situacional ya que no tiene un significado absoluto o igual para todos los actores. El concepto de situación (Carlos Matus, 1987)<sup>84</sup> emerge como el diagnóstico del hombre de acción y se vincula al concepto de producción social que comprende todo lo que el hombre crea a partir de sus capacidades políticas, ideológicas, cognitivas, económicas y organizativas, en un proceso que altera, a su vez, dichas capacidades (Matus, 1987:131).

La situación de acción es dinámica, constructiva y se modifica a partir de cambios (no necesariamente coetáneos) en todas las fuentes de su conformación, esto es, en los procesos que estructuran la sociedad que, como campos de fuerza, devienen campos de lucha, que explican y determinan la capacidad de acción de los actores. En los procesos relacionales entre actores, operan

---

81 De acuerdo a Maturana, hay una recursión siempre que el observador puede afirmar que la reaplicación de una operación ocurre como consecuencia de su aplicación previa. Y hay una repetición siempre que un observador pueda afirmar que una operación dada es realizada de nuevo, independientemente de las consecuencias de su previa realización. Por lo tanto, lo que hace recursión o repetición a una operación recurrente dada es su manera de asociación con algunos otros procesos.

82 En la medida en que un sistema social es el medio en que sus miembros se realizan como seres vivos, y donde ellos conservan su organización y adaptación, un sistema social opera necesariamente como selector del cambio estructural de sus componentes y, por lo tanto, de sus propiedades. Aunque todo sistema social es constitutivamente conservador, todo sistema social está también en continuo cambio estructural...El devenir histórico de cualquier sociedad es siempre el resultado de estos dos procesos: conservación y variación (Maturana, y Varela, 1985).

83 Por eso, para Maturana y Varela, la acción social es básicamente acción cultural.

84 El concepto de situación supone una mirada integradora, mediante el análisis de los procesos creativos y leyes comunes, así como de las interrelaciones entre los procesos particulares que han abordado fragmentariamente las ciencias sociales (Ibidem, p.16).

fuerzas cooperativas, conflictivas o cooptativas, por lo que “el significado de la acción no es único y depende de la autoreferencia de los actores implicados en ella y del contexto situacional que la precede y la sigue” (Matus, 1987:101).

La primera conclusión de Matus es que la acción es concreta sólo en una situación determinada y adquiere distintos significados para los diversos actores sociales involucrados.<sup>85</sup> En cada situación de acción existen reglas de juego vigentes (genoestructuras para el autor) que serán económico-sociales, institucionales-organizativas, culturales-simbólicas; capacidades de producción de los actores (fenoestructuras) o relaciones de fuerza y flujos de producción. En similitud con un juego: el reglamento, los jugadores y las jugadas. La situación de juego cambia después de cada jugada. Las capacidades de los actores no son inamovibles, se adquieren en la práctica misma del juego.<sup>86</sup>

Si no se interpreta esto en su complejidad, corremos el riesgo de caer en interpretaciones parciales del cambio social, dadas por uno de los procesos que estructuran la sociedad local. Caeríamos en un determinismo economicista, en un formalismo institucional o en un voluntarismo culturalista.<sup>87</sup>

Pero otra aclaración es necesario realizar. Si lo distintivo del hombre como ser vivo es su creatividad, su capacidad de establecer y alcanzar horizontes, esa creatividad de la acción es responsable de la fijación de horizontes normativos, de pluralidad de valores en el interior de los procesos sociales (Joas, 2000). Los intereses, los valores, las visiones, los comportamientos se actualizan en acciones, por eso cambian. Se originan en los tipos de acción y en los contextos de experiencias. Son irreductiblemente diversos, por lo que no sólo entran en conflicto entre sí, sino que pueden llegar a ser mutuamente incomprensibles.

Pero tal pluralidad de valores no implica relativismo axiológico, porque este último afirmaría el carácter cerrado de todo sistema de valores frente a otro. La especificidad cultural de cada sociedad, no necesariamente conduce a una incapacidad para considerar puntos de vista universales. Establecer el nexo entre la pluralidad de valores y el universalismo moral requiere de una necesaria comprensión basada en un fundamento antropológico común.

---

85 Divide a la acción en: a) acción social interactiva: entre YO y TÚ, que establece un intercambio de movimientos y significaciones entre dos o más actores; y b) acción social no interactiva, que es unidireccional: entre YO y el SISTEMA. Siempre un sujeto establece una acción sobre un objeto, que no interactúa con el sujeto, sino que produce efectos previsible. La acción social interactiva puede ser estratégica y utilizar diversas estrategias (conflictivas, cooperativas, comunicativas, etcétera). La acción social no interactiva es básicamente instrumental (Matus, 1987:101).

86 “Esto demuestra que los jugadores, además de ser estructuras biológicas, son fenoestructuras sociales, son el producto de una acumulación de conocimientos, ideas, destrezas, valores, experiencias, intuiciones, etc. Pero, a su vez, las fenoestructuras humanas, como habilidades y capacidades acumuladas en los jugadores, se potencian o ponderan por las acumulaciones que ellos mismos fenoestructuran como posesiones en el ámbito político o económico” (Matus, 1987:146).

87 En términos de Matus, una teoría de la producción social debe contener las distintas dimensiones que encierra dicho proceso: económicas, políticas, ideológico-culturales, etcétera (1987:137).

La moral es potencialmente universal porque toda cultura la hace suya al definir un ámbito de aplicación, que será geográfica e históricamente variable. Y los sistemas culturales de valores pueden tener diferentes grados de coincidencia con las normas universales, expresando la constante tensión globalización-particularidad, entre sistemas comprensivos y culturalmente específicos de valores y de interpretación del mundo y una moral potencialmente universal (Joas, 2000).

La Teoría del Desarrollo Endógeno parte de esta misma preocupación y de esta misma reflexión sobre la necesidad de perspectivas amplias y de la posibilidad de integrarlas en situaciones de acción. La diversidad de procesos de producción social para el desarrollo se da a través de la práctica de actores situados en contextos de experiencia.

Dicha producción social es territorial y endógena. Y es un tipo de política, la Política de Desarrollo Endógeno, la que establece parámetros estructurales, institucionales y relacionales para favorecer procesos de desarrollo.

#### *Dos experiencias locales durante la convertibilidad (1991-1999)*

El presente apartado contiene una referencia a dos ciudades argentinas, Rafaela (Santa Fe) y San Nicolás de los Arroyos (Buenos Aires), y un análisis en función de los condicionantes que el contexto situacional ha generado en esos territorios, durante el proceso de ajuste estructural, así como las respuestas por parte de las sociedades locales.

Se trata de casos altamente significativos, no para realizar generalizaciones sino para articular un esquema conceptual que permita conocer la realidad del desarrollo local en Argentina.

El caso de Rafaela ha sido señalado, durante el período bajo estudio, como un ejemplo de proactividad por parte del conjunto de actores locales, de liderazgo público y emprendedurismo privado, de visión estratégica, de densidad institucional y clima

social favorable a la innovación y la organización para el desarrollo local.

El compromiso del sistema de actores locales ha sido, tal vez, el elemento medular para el éxito de una experiencia de desarrollo local, sobre todo en un escenario de crisis como el que atravesó nuestro país en gran parte de este período. Sin embargo, el contexto macroeconómico ha presentado algunas facetas potenciadoras del sistema productivo territorial de Rafaela que contribuyeron a fomentar prácticas proactivas por parte del sistema de actores locales. Algunas de las principales cadenas productivas que se despliegan en la ciudad (láctea, autopartista), encontraron durante parte del período de ajuste estructural una posibilidad expansiva. El contexto de experiencia favoreció “comportamientos de desarrollo”.

No tomar en cuenta esto puede acarrear un sensible error de enfoque: el considerar que sólo con el accionar de los actores locales se transita un proceso de desarrollo. Dicho de otra manera, no se puede prescindir del contexto donde los actores están insertos y pretender comportamientos asociativos, proactivos, emprendedores, sin considerar debidamente las señales que emite dicho contexto.

La idea que intentamos expresar, toma forma si incorporamos el otro caso: San Nicolás de los Arroyos. Difícilmente se podría considerar a esta ciudad como ejemplo de desarrollo local durante el período que se analiza. Por el contrario, se trata de un icono del modelo de desarrollo que, durante décadas, funcionó inducido exógenamente, y de una cultura demandante hacia escalas supralocales por parte del sistema de actores locales. La falta de liderazgos transformadores, de visión y proyección estratégica, la desarticulación de esfuerzos, la desmotivación en vastos sectores de la sociedad local son rasgos característicos de esa ciudad durante aquellos años.

Pero allí el proceso de ajuste estructural ha impactado de manera especial, ha hecho foco en la ciudad desde el inicio mismo del período. Si el proceso de ajuste a Rafaela le significó adecuaciones de su tejido productivo, para San Nicolás, en cambio, representó un quiebre brusco. En esta ciudad, la privatización de la siderúrgica estatal Somisa dejó

sus secuelas de desocupación, desinversión, cierre de empresas satélites y desarticulación del tejido pyme local. El ajuste se presentó con una profundidad difícilmente equiparable en otras ciudades argentinas de tamaño similar.

Tal situación no ha favorecido “comportamientos de desarrollo” en los actores locales. Por el contrario, el cambio profundo y repentino de las reglas de juego en las que estos estaban acostumbrados a desenvolverse (plena ocupación, salarios elevados, previsiones de ahorro e inversión individual, familiar y social) dejó sus secuelas de incertidumbre e incrementó las dificultades personales e institucionales para fijar nuevos rumbos.

Pero quedarnos sólo en este aspecto puede acarrear otro sensible error de enfoque: el creer que los actores locales son meros portadores de superestructura, de macroeconomía, que nada se puede hacer desde la sociedad local cuando el contexto de experiencia emite señales tan negativas. Sería caer en una interpretación determinista y exógena del cambio social.

En la combinación de ambos casos cobra relevancia un enfoque de *recursividad entre entorno de actuación y sistema de actores locales*, como bases para una matriz de política de desarrollo endógeno. Es necesario observar cada contexto concreto donde la práctica del desarrollo local se desenvuelve, las lógicas sistémicas que condicionan a

los actores, las pautas de interacción que las condicionan y los valores dominantes; así como los actores en su dimensión subjetiva (sus actitudes, comportamientos, estados de ánimo y el tipo de relaciones que son capaces de generar). Una

mirada que contemple los patrones que estructuran una sociedad en un momento determinado, que condicionan el campo de lo posible y los roles efectivamente asumidos por los actores sociales.

### 3. El Proyecto Político Local

A partir de la diversidad de actores y relaciones que constituyen una sociedad local, la visión endógena entiende que el proceso de desarrollo de esa sociedad, se expresa en un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos, de tomas de posición y de intereses no necesariamente armónicos, aunque sí factibles de ser integrados en un proyecto político local. Por lo tanto, el desafío político del desarrollo es interpretar cómo se expresan, regulan y gobiernan los conflictos y cómo generar instancias de concertación y legitimación perdurables, que otorguen sostenibilidad al proceso de desarrollo.

Pero ¿cuál es el fundamento político de la estrategia de concertación? ¿Cómo es posible gobernar el conflicto social? La concertación, el compromiso entre actores diversos no es una posibilidad siempre presente ni fácilmente alcanzable, sino una construcción social que supone, en principio, *una interpretación adecuada de "lo político"*. Chantal Mouffe (2007) sostiene que existen tres interpretaciones centrales de lo político: la racionalista que confía la obtención de consensos al predominio de criterios racionales entre actores; la antagonista, que niega la posibilidad de acuerdos en última instancia, ya que lo político se basa en la relación amigo-enemigo y la realización de uno es la eliminación del otro y la agonista que, sobre la base de las diferencias, de la relación nosotros-ellos, entiende que es posible encontrar puntos de acuerdo. La autora concluye que toda la política democrática se basa en esta interpretación agonista de lo político y es justamente la acción política, la encargada tanto de preservar diferencias como de obtener acuerdos.

Sobre este mismo principio se erige la Política de Desarrollo Endógeno, que reconoce las diferencias de intereses e interpretaciones, pero entiende que es posible "canalizar" el conflicto social, que es posible crear "anclajes institucionales" que favorezcan la participación, el diálogo y la legitimación política. La sociedad es una realidad en permanente construcción, y lo político es su principio movilizador, dinamizador. Desde este punto de vista, lo importante (a diferencia de las visiones predominantes de la modernidad) es el estudio de

los mecanismos que se encargan de la reproducción y preservación del espacio social y del espacio simbólico en detrimento de la obsecación por presionar a la realidad con un modelo teórico preconcebido.

Este principio agonista, nos lleva a adoptar una concepción dinámica de los procesos históricos, pero cuyo desenvolvimiento constante no necesariamente implica progreso. No siempre las sociedades están insertas en un “modelo de desarrollo”, sino en un orden social que incluso puede ser desfavorable desde el punto de vista de las posibilidades sociales.<sup>88</sup>

Ahora bien, si los fines de los hombres son plurales y no necesariamente compatibles, siempre existe la posibilidad de conflictos. Por lo tanto, la situación decisoria (elección) es clave para la comprensión de la vida social, ya que la necesidad de elegir es ineludible a la condición humana misma. Esto pone en el centro a la política y a la necesidad de liderazgos transformadores que expandan permanentemente los horizontes de posibilidad de la política de desarrollo.

La acción demanda estrategia y conducción; es una decisión, una elección, pero también es una apuesta, con lo cual hay conciencia del riesgo y de la incertidumbre. Toda estrategia tiene conciencia de la apuesta. La estrategia, a partir de una decisión inicial, permite imaginar un determinado número de escenarios para la acción. La acción misma exige un proyecto creativo. Así, *el desarrollo es, en términos procesuales, un permanente proceso de toma de decisiones.*

El conocimiento de lo social y de las categorías que lo posibilitan es lo que está en juego en la lucha política (la definición misma de lo que es legítimo está en juego en la lucha política).<sup>89</sup> Disputa teórica y práctica por conservar o transformar el mundo social, conservando o transformando las categorías de percepción del mundo social.<sup>90</sup>

En tal sentido, lo político no es algo restringido a la esfera del poder, sino un proceso de construcción de proyectos en el marco de las contradicciones sociales, como la articulación dinámica entre sujetos y prácticas sociales cuyo contenido específico es la lucha por dar una dirección a la realidad en el

---

88 Esta interpretación del desarrollo permite distinguirla tanto de las concepciones evolucionistas de la historia como de aquellas deterministas que la conciben como un orden dado. La historia “...como un proceso complejo de construcción de voluntades sociales, como un horizonte abierto de posibilidades hacia el futuro” (Zemelman, 1998:18).

89 Nótese un paralelismo con categorías gramscianas. El razonamiento de Gramsci se erige sobre la primacía de la política, no como “esencia” sino como momento superior de la totalidad de las relaciones de fuerza sociales. La hegemonía (concepto cumbre en la arquitectura gramsciana) tiene como espacio de constitución a la política. Grupo hegemónico es aquel que representa los intereses políticos del conjunto de los grupos sociales que hegemoniza (Gramsci, 1977).

90 Una de las tareas más nobles de la política es acoger los deseos y malestares, ansiedades y dudas de la gente. “Así, dando cabida a la subjetividad, la política da al ciudadano la oportunidad de reconocer su experiencia cotidiana como parte de la vida en sociedad” (Lechner, 2002:12).

marco de opciones viables (Zemelman, 1998).<sup>91</sup> Colocar lo político como núcleo del acontecer social implica no sólo explicar relaciones necesarias entre fenómenos, sino identificar direcciones objetivamente posibles de los procesos reales. “La realidad social no es un objeto posible sólo de observarse correcta o incorrectamente (y de explicarse en sus fundamentos), sino que es una construcción social de acuerdo a un proyecto futuro” (Zemelman, 1998:21). Lo político es, en definitiva, aquella capacidad social que permite actuar sobre circunstancias determinadas para imponer una dirección al desenvolvimiento socio-histórico.<sup>92</sup>

### 3.1. El sentido estratégico de la acción para el desarrollo

La Política de Desarrollo Endógeno es una perspectiva de estrategias, de planificación situacional. Las estrategias sirven para mirar al futuro e impulsar visiones creativas al tiempo de reconocer comportamientos y experiencias pasadas (Mintberg y Quinn, 1993). Básicamente, por estrategia se entiende la adaptación de los recursos y habilidades del territorio al entorno cambiante, aprovechando oportunidades y evaluando riesgos en función de objetivos y metas. Es el producto de un aprendizaje adaptativo entre los actores involucrados en el proceso de desarrollo, de retroalimentación entre pensamiento y acción.

La perspectiva de estrategias representa un nuevo estilo y una nueva manera de decidir y gestionar, así como también una forma de entender el gobierno del territorio. Es un modelo, un conjunto de objetivos por alcanzar, una filosofía acerca de cómo hacer frente a esos objetivos y un proceso práctico respecto de cómo resolverlos.

No se trata de idealizar el desarrollo de un territorio local y de señalar sólo sus aspectos positivos, como la articulación de actores, las sinergias o el potencial apriorístico de un territorio, sino de edificar las estrategias de construcción de viabilidad. Lo local es el ámbito concreto de constitución de actores sociales, un espacio privilegiado de actuación y realización. Por ello es que el cambio social está directamente relacionado a la dimensión local de la sociedad, porque allí es donde los actores asumen características de agentes de transformación social.

El desarrollo pasa a ser resultado del esfuerzo organizativo e institucional del conjunto de la sociedad local y no sólo del correcto desempeño de los mercados. Y la estrategia de desarrollo debe promover la integración de vi-

---

91 “Al incorporar las particularidades de las fuerzas que actúan en cada sociedad, los modos diversos en que concretan sus proyectos, se advierte por qué un sistema social puede seguir cursos diferentes” (G. Canciani, Introducción al libro de Zemelman, 1998:16).

92 El tiempo de la política es la perspectiva. La perspectiva presupone un punto de vista desde donde mirar (no existe una mirada neutra, toda perspectiva está posicionada, es interesada), y prepara una acción intencional con relación a un “mundo por hacer” (Lechner, 2002:123).

siones e intereses, y la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en el territorio.

El objetivo de la Política de Desarrollo Endógeno es generar un ambiente económico de eficiencia, equidad y equilibrio ambiental, sintetizado en el concepto de sustentación; un ambiente institucional de densidad de interacción y de geografía de responsabilidades públicas adecuadas, sintetizado en el concepto de gobernación; y un ambiente social de valores y actitudes, sintetizado en el concepto de autodependencia o confianza.

La Política de Desarrollo Endógeno consiste en otorgar esos sentidos estratégicos a la acción: la sustentación del proyecto de desarrollo, la gobernanación del proceso y la confianza entre los agentes. Y a partir de esas premisas, fomentar y construir capacidades específicas: la capacidad decisional, la capacidad organizativa y la capacidad creativa de los agentes territoriales; la capacidad emprendedora, creativa e innovadora de las empresas; la capacidad diagnóstica, relacional y proyectual de las personas; la capacidad sinérgica de las instituciones; la capacidad de crear espacios de ciudadanía activa, de crear oportunidades de empleo, de preservar el entorno, de posicionar el territorio en escenarios regionales, nacionales o globales; la capacidad de integrar a las personas y sectores más vulnerables; la capacidad de aprender, de enseñar, de negociar, de pactar, de controlar, de construir redes, de respetar, de soñar...

### *Rosario 1995-2007. La evolución de una política de desarrollo endógeno*

El siguiente apartado contiene un análisis del caso de Rosario, como ejemplo de la evolución temporal de una política de desarrollo endógeno y de la consolidación de un proyecto político local.

El caso de Rosario se presenta como muestra de evolución de una Política de Desarrollo Endógeno a partir de los cambios en el contexto, que ofrecen perspectivas más alentadoras para la economía local luego de la salida de la convertibilidad, y de la ampliación misma de la política local que, gracias a la consolidación de algunas de sus facetas, se amplía hacia desafíos más abarcativos.

### *Las bases iniciales de la política local*

Desde la recuperación de la demo-

cracia en el año 1983, los sucesivos gobiernos locales de Rosario desplegaron, por lo general, acciones tendientes a desempeñar de manera eficaz los roles tradicionales de un gobierno municipal, en cuanto a la provisión de servicios públicos y la búsqueda de la administración eficiente de los recursos locales.

La política de desarrollo comienza a configurarse en los años noventa, básicamente como una respuesta local a algunos de los efectos que el proceso de ajuste iba generando en la región.

Rosario fue un símbolo de las consecuencias del ajuste estructural de la Argentina. Fue uno de los primeros lugares donde la desocupación alcanzó los dos dígitos y donde se produjo una mayor desarticulación

del tejido productivo. Con una situación social agravada tanto por los problemas de pobreza y marginación emergentes, como por la atracción de migrantes de otras regiones que convergían en la ciudad debido a su mejor infraestructura de contención social y a las oportunidades de trabajos informales y ocasionales que brindaba.

El sistema productivo regional presentaba un perfil industrial dominado por gran cantidad de pequeñas y medianas empresas orientadas al mercado interno, que se vieron seriamente afectadas por el avance de la importación de bienes industriales y productos de consumo masivo.

Sin embargo, Rosario y su zona de influencia se encontraban en un punto de inflexión histórica, a partir de importantes modificaciones geopolíticas y económicas en gestación, que iban a tener un fuerte impacto futuro en la región. Por un lado, una serie de obras de infraestructura que colocarían a Rosario como nodo articulador de los principales corredores productivos de la Argentina. La Hidrovía Paraná-Paraguay y el Puente Rosario-Victoria, como obras iniciadas en la segunda mitad de los años noventa.

Por otro lado, la llegada de importantes inversiones privadas en la zona, como la instalación de una multinacional automotriz, las plantas y los puertos del complejo oleaginoso, comenzaron a configurar un mapa productivo diferente, de mayor dinamismo en nuevos sectores de la actividad económica. Asimismo, la conformación de un incipiente núcleo

de empresas de base tecnológica, especialmente del sector del *software* y servicios informáticos, daban la pauta de nuevos sectores de producción e innovación.

Todo ello fue abonando la posibilidad de que en la región se expresara una nueva configuración territorial-productiva sustentada en el re-despliegue de la economía territorial, la agregación de valor a las tradicionales producciones agropecuarias y el surgimiento de nuevos sectores de actividad productiva.

En cuanto a la política de desarrollo local, Rosario representa una experiencia claramente liderada por el gobierno de la ciudad, que ha presentado en estos años un sesgo político diferente al del gobierno provincial y nacional. Desde 1989, el gobierno municipal ha estado en manos de una fuerza política (el Partido Socialista) básicamente local, hecho que probablemente haya potenciado la búsqueda de alternativas propias a un sinnúmero de problemáticas de gestión, antes que la demanda de soluciones a instancias superiores de la administración, contribuyendo a ese perfil específico, autónomo, del caso Rosario.

La acción del gobierno local se orientó a *reconstruir vínculos sociales* que la crisis afectaba, así como a *fortalecer marcos institucionales* que dotaron de mayores márgenes de gobernabilidad al proceso local.

Las herramientas han sido la planificación estratégica del desarrollo, la descentralización funcional de la administración, la política de participa-

ción ciudadana y presupuesto participativo, la administración transparente, la recuperación de espacios públicos, la política de salud, de cultura, de niñez, de contención social y solidaridad. A raíz de esas políticas, Rosario fue elegida por el PNUD como modelo de gobernabilidad local (Premio de Naciones Unidas a la Gobernabilidad y el Desarrollo, PNUD, 2004).

A partir del impulso del sector público, numerosos actores institucionales se fueron sumando a un ejercicio de discusión y fijación de prioridades para el desarrollo de la ciudad. El Plan Estratégico Rosario ofreció, de este modo, un espacio de debate y propuestas para los actores locales. Los ejes estratégicos presentados como “sueños” (la ciudad del río, la ciudad de las oportunidades, la ciudad de la creación, la ciudad del trabajo y la ciudad del encuentro), permitieron sintetizar, en algunos pocos conceptos contundentes y comunicables, las mejores aspiraciones de la población, al tiempo de mejorar la autoestima de la población.

Como experiencia participativa, logró superar, en mucho, cualquier otro intento anterior de coordinar y movilizar fuerzas hacia objetivos predeterminados, generando dinámicas sociales de compromiso y acuerdo y superando instancias meramente declarativas.

Se revalorizaba la idea de pacto social basado en una ética pública, cuyos requisitos fundamentales fueron la existencia de mecanismos institucionales que hiciesen posible la par-

ticipación ciudadana (Bifarello, 2005), cotejando identidades, valores y visiones de futuro.

Sin embargo, la política local mostraba, hasta entonces, un punto débil al carecer de estrategias para la creación de un entorno territorial de competitividad e innovación. La economía era concebida como un tema que básicamente le correspondía a la esfera macroeconómica y, por ende, era responsabilidad del estado nacional y, subsidiariamente, del estado provincial.

No existía aún una clara perspectiva territorial de los procesos económicos, de los alcances de la política económica local, aunque se produjeron algunos avances con el impulso a la creación de la Agencia de Desarrollo de la Región Rosario, el Polo Tecnológico Rosario, o la creación del Fondo de Emprendimientos Productivos en el Concejo Municipal.

El proceso de aprendizaje colectivo fue llevando paulatinamente a un cambio y aumento de roles del gobierno local. Y a partir de un contexto favorable para el crecimiento económico, como el iniciado desde el 2002 en adelante, se fue configurando una política de desarrollo endógeno más integral, con mayor capacidad de adaptación del sistema económico e institucional a los cambios de contexto y con mayor capacidad de control del proceso de desarrollo, por parte de los actores locales.

El esquema inicial de recuperación económica, de tipo de cambio alto y de exportaciones de productos

agropecuarios, impactaron fuertemente en la región. Rosario apareció como el centro geográfico preponderante del nuevo modo de producción e inserción internacional de la economía argentina por ser eje de la producción agroindustrial del país.

El período se caracteriza por profundos cambios tecnológicos en el campo, el aumento de inversión en agronegocios, industria, construcción, comercio y servicios que, a su vez se expresan en mayor medida en sectores pymes de capital nacional.

### *La ampliación de la Política de Desarrollo Endógeno*

La continuación y ampliación en el tiempo de las políticas tradicionales (descentralización municipal, presupuesto participativo), han permitido reforzar la gobernabilidad del proyecto de desarrollo. La política social y de salud, expresada en los centros comunitarios, los centros de salud barriales, los hospitales públicos, los programas de niñez, el programa de regularización de asentamientos precarios y construcción de viviendas sociales, el programa de Agricultura Urbana, los playones polideportivos y los programas culturales en los barrios, contribuyen a reforzar valores solidarios y de compromiso social y son expresión de una política inclusiva. De hecho, en el período posdevaluación, Rosario presenta la mayor disminución en las tasas de pobreza e indigencia de los grandes aglomerados urbanos del país.

Las nuevas bases del proyecto de desarrollo endógeno parten de la redefinición del objetivo de desarrollo: contribuir al paso desde un modelo de crecimiento motorizado por factores exógenos, hacia un modelo de desarrollo endógeno. En ese marco, los nuevos ejes de la política de desarrollo endógeno se han orientado hacia la promoción de entornos innovadores, a partir del desarrollo urbano del territorio, el fortalecimiento de la densidad institucional enfocada hacia lo productivo, la difusión de las innovaciones y el conocimiento, la organización de conglomerados productivos, la ampliación de servicios a empresas y la promoción del empleo.

Los objetivos específicos de la estrategia implementada han sido:

Articular la densa red institucional de la región para generar un entorno organizativo que no duplique esfuerzos, que potencie sus recursos y favorezca la competitividad territorial. Del mismo modo, articular con las esferas supra-locales de la administración (provincia y nación).

La definición de estrategias territoriales de desarrollo es un camino difícil, trabajoso, que requiere entender que los sistemas económicos presentan una mayor complejidad que la considerada usualmente en los modelos basados en la racionalidad de los actores. La incertidumbre, las tecnologías acotadas, los puntos de vista disímiles y los conflictos de intereses son algunos de los aspectos que explican fallas

en los comportamientos de los actores individuales y colectivos.

La pluralidad de representaciones institucionales de las empresas y los sectores socioeconómicos es un dato saliente del tejido institucional local. Los actores locales reconocen que este rasgo solo se convertirá en una fortaleza si se logra evitar la dispersión y la superposición de esfuerzos. La densidad institucional es un componente del desarrollo endógeno que requiere una fuerte articulación entre las instituciones del territorio. Por ello, el fortalecimiento de la articulación institucional se promueve a través de numerosos programas público-públicos, público-privados y público-privado-científico.

El rasgo sobresaliente del estilo local de gestión del desarrollo es la articulación público-privada. Cada objetivo estratégico se apoya en nuevas creaciones institucionales que amplían la base de sustentación de la política local y le otorgan una perspectiva de largo plazo. El Plan Estratégico Metropolitano,<sup>93</sup> se encarga de la fijación de objetivos a escala metropolitana; la Agencia de Desarrollo de la Región Rosario<sup>94</sup> se ocupa de los servicios a empresas; el Polo Tecnológico Rosario<sup>95</sup> de la innovación tecnológica; el Ente de Turismo Rosario<sup>96</sup> de este nuevo

perfil económico que fue adquiriendo la ciudad; la Fundación de la Ciudad de Rosario, del posicionamiento nacional e internacional.

Proyectar las características, potencialidades y desafíos del sistema productivo territorial y su entorno para fundamentar la toma de decisiones, anticipar tendencias y generar las capacidades humanas y materiales necesarias.

El sistema regional de Rosario concentra la mayor parte de la población de la provincia de Santa Fe y contribuye con más del 50% del producto bruto provincial. Su tejido productivo está formado por múltiples perfiles: actividades agroindustriales, un sector alimenticio que se encuentra entre los más competitivos del mundo, un *cluster* de industrias de base tecnologías (información, comunicación y biotecnología), empresas basadas en el diseño (mobiliario, de equipamiento industrial, de indumentaria) y un consolidado sector de servicios en el que se destaca la segunda red bancaria y financiera de Argentina.

Su tejido empresarial muestra una diversidad de escalas organizativas. En primer lugar, un amplio tejido pyme que lo hace vulnerable a las crisis, pero lo convierte en más dinámico ante las oportunidades.

Las pequeñas y medianas empresas locales, con una presencia destacada en el sector industrial, poseen un reconocido *know how* en el procesamiento de los recursos regionales. En la última década,

---

93 [www.pem.org.ar](http://www.pem.org.ar)

94 [www.aderr.org.ar](http://www.aderr.org.ar)

95 [www.polotecnologico.net](http://www.polotecnologico.net)

96 [www.etur.org.ar](http://www.etur.org.ar)

desarrollaron, igualmente, una fuerte estrategia de comercialización y posicionamiento en ponderables cuotas del mercado nacional e internacional.

Es destacable, además, la presencia de un grupo de grandes empresas de origen local que se encuentran arraigadas a los orígenes del desarrollo agroindustrial de la región, y aún conservan un elevado porcentaje del producto de esta. En este sentido, se destacan empresas vinculadas con el *cluster* frigorífico, el *cluster* de maquinaria agrícola y el sector oleaginoso.

Las empresas multinacionales también están presentes en la región y han desarrollado diversas estrategias: algunas eligieron el emplazamiento de plantas propias, otras establecen asociaciones de vinculación tecnológica fortaleciendo la cadena de valor, incluso existen aquellas que se han hecho cargo de un sector del proceso de producción y comercialización que permitió el acceso a porciones importantes de nuevos mercados.

Pero los actores locales reconocen que, en tiempos de globalización e integración regional, este rasgo de diversidad sólo representa una fortaleza si se lo logra integrar en cadenas de valor que articulen diferentes sectores económicos (agro, industria, servicios) y diferentes actividades (producción, comercialización, investigación, gerenciamiento).

Un territorio competitivo es aquel donde las empresas pueden encontrar insumos, tecnologías, servicios y actividades complementarias de manera

eficiente y en el que la política de desarrollo endógeno presenta diversos programas orientados a fortalecer eslabonamientos productivos tradicionales y nuevos y a innovar, desde la identidad productiva, como en el caso de la agroindustria. Del mismo modo, busca profundizar ejes estratégicos de la inserción regional en la sociedad del conocimiento, a partir de una apuesta tecnológica por las ciencias de la vida, la biotecnología y las ciencias de la información.

Promover el espíritu emprendedor, los criterios asociativos, la vinculación entre conocimiento y producción, las cadenas de valor productivas, la gestión eficaz y la facilitación de tareas, la autoconfianza de la sociedad local, el empleo digno y estable, y el respeto por el medio ambiente. Para alcanzar este objetivo, se implementan numerosos programas de gestión asociada para el Desarrollo Económico Territorial.

Sobre la base de esos objetivos, los principales perfiles del estilo local de desarrollo se han ido configurando. Desde el punto de vista de la organización del sistema de empresas locales, existe mayor interacción entre empresas, lo que logra hacer aflorar las economías potenciales en el sistema productivo, con formación de redes de complementación, alianzas estratégicas, etc., que denotan niveles de organización flexible de la producción y los mercados.

También se da un proceso de creación y desarrollo de empresas dinámico y pujante, alimentado por

la política de sustitución de importaciones predominante, pero también por la conquista de nuevos mercados externos por parte de las firmas de la región. El sistema de empresas regionales está básicamente conformado por una red de empresas pymes que, así como en contextos de crisis mostró que se trata del eslabón más débil en la cadena productiva, en escenarios de recuperación productiva muestra un dinamismo muy particular y una rápida adaptación al entorno y a los desafíos competitivos.

Las redes de información, comerciales, de confianza y reciprocidad, profesionales, de subcontratación, de cooperación, entre otras, cobran vigencia a través de múltiples canales generados por instituciones empresarias o gremiales (centros comerciales barriales, programas de desarrollo de proveedores de empresas ó grupos asociativos). En este sentido, la consolidación de clusters regionales a partir de la conformación de redes asociativas de empresas es un dato distintivo del sistema productivo regional.

La diversidad de la ciudad no sólo es un factor constitutivo sino también distintivo que se potencia y recrea en sus dinámicas de aprendizaje y en la organización territorial, consolidándose como una ciudad emprendedora y con capacidad de innovación.

Desde el punto de vista del desarrollo urbano, Rosario ofrece un entorno atractivo para la radicación y la vida comunitaria. Además de poseer infraestructura de calidad, ofrece ser-

vicios que se relacionan con la educación y la cultura, el esparcimiento, el comercio y la salud, sin el estrés, la contaminación y la inseguridad de las grandes metrópolis sudamericanas. Es el centro cultural más importante del interior del país, que entrelaza la dinámica académica, productiva y recreativa logrando un equilibrio adecuado entre calidad humana y calidad urbana.

Desde el punto de vista del cambio y adaptación institucional, existe en Rosario mayor densidad del tejido institucional, medido en términos de capital social, de relaciones de confianza y cooperación entre las empresas y entre los demás miembros de la comunidad local, de confluencia entre las estrategias de los actores y las empresas en el territorio (coordinación sinérgica y capacidad de acción colectiva) y de instituciones enraizadas en la cultura local.

### *¿Qué aporta el caso de Rosario al conocimiento sobre Políticas de Desarrollo Endógeno?*

En primer lugar, lo público como valor distintivo. Tal vez sea el eje que atraviesa la política local y el concepto fundamental que resume los objetivos de política: fortalecer tanto el concepto de lo público como sus espacios de construcción. La generación de ámbitos de encuentro entre gobierno y ciudadanía, como los centros municipales de distrito o el presupuesto participativo; el alto porcentaje de espacio público verde por habitante; la no privatización de instrumentos de

acción, como el Banco Municipal, la generación de ámbitos de reivindicación y participación ciudadana, como espacios sociales, culturales, deportivos, y la creación de una densa trama de instrumentos de coordinación de políticas para el fomento del desarrollo local, son prueba de ello.

En segundo lugar, el paso desde la idea del potencial del desarrollo de un territorio a la de capacidades endógenas. La primera es una interpretación estática del desarrollo, anclada en factores productivos y recursos con los que cuenta un territorio. La noción de capacidades endógenas responde a una concepción dinámica y política del desarrollo, sobre la base de un proyecto planificado y gestionado por los actores locales. El desarrollo de la ciudad no es sostenible en el tiempo sólo a partir de recursos dados, sino de dinámicas concretas de tipo económico, institucional, cultural entre los actores territoriales. Las nuevas fuerzas del desarrollo se reconvierten en capacidades de interdependencia entre empresas, gobierno e instituciones varias, de diferenciación del sistema productivo y tecnológico, de sostenibilidad del entorno de vida y producción y gobernación del proceso de desarrollo. Y los distintos instrumentos y políticas implementadas se orientan a construir esas capacidades en el territorio.

### *Desafíos a futuro*

El gobierno local reconoce que juega un papel clave en la generación

de un contexto de competitividad y de equidad, y lo asume con acciones y recursos crecientes, con políticas activas de apoyo y orientación de las actividades económicas que reflejan un Estado local presente ante las necesidades y expectativas de los empresarios y trabajadores, particularmente las de los sectores más débiles.

Pero también resulta claro en esta experiencia, que el desarrollo local no se construye sólo desde lo público, sino a través de esfuerzos compartidos, de compromisos explícitos.

Los contextos favorables, como el que actualmente transita la región, son propicios para asumir desafíos más ambiciosos de gestión asociada y representan una buena ocasión para configurar decididamente un proyecto político colectivo. Ello exige, entre otras cosas, profundizar la organización para la transformación en el territorio, fomentar la identidad emprendedora local y aumentar la capacidad de innovación, vinculando más fuertemente el conocimiento a la producción.

Quedan por resolver una serie de temas centrales para consolidar este proceso a largo plazo. En primer lugar, los límites generados por la falta de autonomía municipal, que representa un escollo fundamental que limita la capacidad de expansión de un proyecto de desarrollo como el descrito. Una ciudad con las características de Rosario necesita de mayores márgenes de actuación en temas como protección del medio

ambiente, educación para el trabajo, disponibilidad de suelos, seguridad, tributación, control urbano, habilitaciones y concesiones, etc.

Del mismo modo, la formalización, con diverso grado de profundidad, de un esquema de gestión metropolitana aparece como un tema insoslayable para abordar problemáticas tan sensibles como transporte de pasajeros, recolección y disposición de residuos, creación de suelo industrial, regularización del uso de la ribera y cuidado y protección del río, infraestructuras de transporte, etc.

Una reforma tributaria, como parte de una nueva geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo en Argentina es un tema que, en casos como el de Rosario, con evidentes capacidades propias para gestionar su proceso de desarrollo, es algo que merece ser planteado.

Algunos otros temas, que permanecen como secuelas de la crisis estructural de nuestro país, siguen impactando fuertemente en la ciudad. Pobreza estructural, migraciones permanentes (aunque algo atenuadas en los últimos tiempos) por situaciones de pobreza mayor en otras regiones, inseguridad, déficit en infraestructuras y servicios de saneamiento, son algunos de los aspectos que obstaculizan el proceso de desarrollo endógeno y que no pueden ser resueltos sólo desde lo local.

La gran cantidad de instituciones representativas, particularmente en el sector empresario, representa un factor de dispersión que suele complicar

la implementación de políticas de desarrollo. Es un terreno fértil para el despliegue de lógicas conflictivas entre actores privados y que somete a los actores públicos a permanentes búsquedas de equilibrios que no siempre se alcanzan.

Un tema importante, que eventualmente sólo el futuro develará, es si el proyecto de desarrollo resiste un cambio en el color político de la administración local. Aparecen como reaseguros de eventuales cambios políticos, la maduración de una sociedad local y sus instituciones, que han adoptado como propios muchos de los pilares de la política local, en la medida que éstos se van institucionalizando.

Algunos temas tendrán que ser abordados de manera más enfática. Uno de ellos es el financiamiento productivo. Si bien la crisis de 2001 tuvo su ángulo más profundo en el sistema financiero, y esto representa aún un déficit a nivel país, el proyecto local de Rosario no ha logrado ofrecer alternativas originales al financiamiento de nuevos proyectos o a la creación de fondos de asistencia y garantía a las empresas. Tampoco son suficientes los incentivos tributarios y/o promocionales a la innovación o la productividad.

El tema medioambiental es, en cierto modo, una asignatura pendiente. Si bien existen programas emblemáticos, como la incorporación de la ciudad a la Agenda 21 del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, o el Programa Separe de separación de residuos

en origen, o los programas de tratamiento en la disposición final de los residuos, faltan políticas más vigorosas en ese sentido y, fundamentalmente, mayores logros en cuanto al cuidado del agua y el tratamiento de los desechos cloacales.

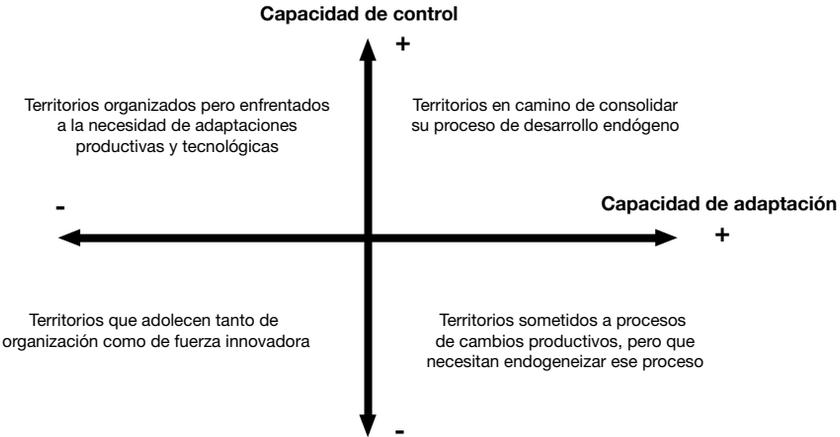
Las infraestructuras y sistemas de transporte de cargas y pasajeros son deficitarios y necesitan una reestructuración muy fuerte. Y esto puede representar uno de los mayores desafíos a la articulación público-público y público-privada, por la complejidad del tema y la cantidad de actores involucrados.

### Tipología de territorios locales según sus capacidades endógenas

Ya se ha dicho que las cualidades propias de las personas, las instituciones públicas, privadas y sociales y las empresas, así como el tipo de relaciones que logran establecer, le otorgan a un territorio local capacidades de adaptación a entornos cambiantes y capacidades de control del proceso de desarrollo local. Sobre la base de la combinación de esas dos variables, es posible establecer una tipología de territorios locales, que luego se aplica al caso argentino.

## 4. Territorios locales según sus capacidades endógenas

### Tipología de territorios



### 4.1. Territorios en camino de consolidar su proceso de desarrollo endógeno

Cuentan con un conjunto de organizaciones económicas que se desenvuelven en un entorno institucional favorable, con un complejo jerarquizado de relaciones entre organizaciones y entre individuos y con actores comprometidos en políticas orientadas a crear dinámicas colectivas de naturaleza productiva y tecnológica.

Desde el punto de vista de la organización del sistema de empresas locales, existe una interacción que logra hacer aflorar las economías potenciales en el sistema productivo, con formación de redes de complementación, alianzas estratégicas, etc., que denotan niveles de organización flexible de la producción y los mercados. El proceso de creación y desarrollo de empresas es dinámico y pujante, y está vinculado a una variedad de factores económicos, sociales, culturales e institucionales. Las relaciones formales e informales entre individuos, empresas y organizaciones (las redes de información, comerciales, de confianza y reciprocidad, profesionales, de subcontratación, de cooperación, etc.) están adecuadamente promovidas.

Desde el punto de vista de la adopción y difusión de innovaciones, existen innovaciones incrementales, tanto tecnológicas, como organizacionales, gestionales e institucionales, así como también la difusión de conocimiento y las redes de innovación, y un aprovechamiento del conocimiento contextual. Cuentan con adecuadas tecnologías de información y comunicación. Existen casos comprobables de sinergia entre empresas, gobiernos e instituciones de investigación. Y son ciudades que cuentan con los recursos humanos capacitados para afrontar los requerimientos del sistema de empresas.

Desde el punto de vista del desarrollo urbano, se trata de entornos agradables para la vida cotidiana y el esparcimiento y adecuados para producir, invertir e innovar. Cuentan con adecuadas infraestructuras de transporte y comunicación y conexión con los principales centros urbanos regionales.

Desde el punto de vista del cambio y la adaptación institucional, existe en estos territorios densidad del tejido institucional, medido en términos de capital social, relaciones de confianza y cooperación entre las empresas y entre los demás miembros de la comunidad local, confluencia entre las estrategias de los actores y las empresas en el territorio (capacidad de acción colectiva). Del mismo modo, las instituciones enraizadas en la cultura local contribuyen a la gobernación del desarrollo.

Son territorios locales organizados, con fortaleza administrativa, previsibilidad y proyección. Expresan un proyecto de desarrollo local y los recursos exógenos se insertan en un medio que los potencia y favorece la innovación. El proceso de desarrollo está planificado, gestionado y controlado por los actores locales que, a su vez, suelen sentir orgullo y compromiso con la ciudad. El conflicto social se encuentra o atenuado o encauzado dentro de reglas de juego que otorgan una mejor predisposición de los actores locales para involucrarse y comprometerse.

Para este tipo de territorios, el principal desafío pasa por dotar de sostenibilidad al proceso de desarrollo, fortalecer los elementos que contribuyen a su gobernación e incrementar la confianza sinérgica de los actores con incidencia local.

Si bien en la Argentina no son verificables modelos de excelencia como los que suelen ejemplificarse en la literatura especializada, sí es posible encontrar casos de territorios que van consolidando un proceso endógeno de desarrollo. Rosario y Rafaela aparecen como los dos casos más significativos de desarrollo endógeno en la Argentina. En ambos casos, existe enraizamiento de la red de empresas en el territorio, dando lugar a sistemas productivos locales de empresas pymes, con presencia de empresas de mayor dimensión también integradas.

Esas ciudades presentan ejemplos notables de innovación tecnológica en el sistema de empresas, frecuentemente apoyado en las instituciones de conocimiento regional (Basso y Williner en Rafaela o Paladini, La Virginia, Kretz, Wiener Lab., Autológica o Sojar en Rosario). La presencia de universidades públicas y privadas, de centros regionales del INTI e INTA o de grandes empresas (General Motors en Rosario) con centros propios de investigación son muestra de suficiente capacidad emprendedora y de innovación de esos territorios.

Asimismo, la presencia de instituciones de apoyo empresarial como el Centro de Desarrollo Empresarial de Rafaela o la Agencia de Desarrollo y el Polo Tecnológico Rosario señala niveles de articulación gobierno-empresas-universidades que fortalecen el potencial endógeno de esos territorios. El clima social imperante se ve reflejado en acciones que fortalecen los entramados interinstitucionales, como el caso de Rosario Activa, un foro anual de debate y una propuesta sobre el proyecto de desarrollo local en esa región.

#### **4.2. Territorios sometidos a procesos de cambios productivos, pero que necesitan endogeneizar ese proceso**

En ellos se destaca la capacidad de su sistema de empresas para innovar y adaptarse a los desafíos competitivos, pero adolecen de la suficiente capacidad organizativa y de control por parte de los actores locales, respecto al proceso de desarrollo.

Cuentan con capacidad de innovación en el sistema de empresas, pero les falta fortalecer capacidades organizativas y emprendedoras locales y mejorar las condiciones de entorno y la articulación entre instituciones.

Este tipo de situaciones suele darse en ciudades que recibieron, en determinado momento, un fuerte impulso exógeno (como la instalación de una gran empresa), que les permitió aumentar su capacidad productiva y tecnológica. Algunos casos pueden ser los de Campana, San Nicolás, Villa Constitución o Comodoro Rivadavia, que fueron y son ciudades impulsadas en su crecimiento por la acción de una gran empresa privada (o pública, en otros tiempos).

Pero son ciudades que no han logrado niveles de organización propia, que les otorgue a los actores locales un mayor control sobre el proceso de desarrollo y que los haga más vulnerables a los cambios de contexto.

Comodoro Rivadavia es un caso en el que, durante el ciclo más profundo de la crisis y reconversión de la economía regional, a mediados de los años noventa, mostró por parte de los actores locales una vocación por capturar apoyos crediticios y asistencia técnica, tanto del gobierno nacional como de organismos e instituciones públicas y privadas del ámbito nacional e internacional. Sin embargo, y de manera paradójica, con la recuperación económica estos actores fueron perdiendo iniciativa y capacidad estratégica para pensar e impulsar políticas de diversificación productiva y organización institucional (Cabral Márquez, 2006).

San Nicolás, por la presencia de la mayor planta siderúrgica del país (primero estatal, luego privada), siempre ha estado a la vanguardia de cierto desarrollo tecnológico, con una estructura de capacitación de recursos humanos adecuada a las necesidades de la gran empresa, con la Facultad Regional de la Universidad Tecnológica Nacional y, más recientemente, con el Instituto Tecnológico Rafael de Aguiar. Sin embargo, los actores locales no han logrado consolidar un sistema institucional que, a partir de esa fortaleza productiva y tecnológica, logre consolidar un modelo de desarrollo endógeno.

Un fenómeno que se está dando en Argentina es el de expansión, muchas veces acelerada, de ciudades con sistemas productivos ligados a los negocios y las tecnologías agropecuarias: Venado Tuerto, Marcos Juárez, Pergamino, por citar algunos casos. Ellas se encuentran ante el desafío de fortalecer sus sistemas locales de empresas, de articular sus sistemas institucionales y adoptar estrategias que les permitan encauzar y proyectar su proceso de desarrollo endógeno.

#### **4.3. Territorios organizados localmente pero enfrentados a la necesidad de adaptaciones productivas y tecnológicas**

Son ciudades que cuentan con un sistema de empresas tradicionales que le otorgan cierta identidad productiva, pero que han perdido fuerza innovadora y dinamismo en la crisis, aunque presentan un grado de organización institucional que les brindan mejores posibilidades de controlar y gestionar el proceso de cambio generado a partir de la recuperación económica del país.

A diferencia del grupo anterior, adolecen de la suficiente fortaleza innovadora del sistema de empresas. Gualeguaychú es una ciudad que logró configurar hace décadas un proyecto propio, basado en identidades productivas, sociales y ambientales y que buscó aprovechar su posición geográfica para potenciar esos aspectos. Supo generar tempranamente infraestructuras de contención y expansión empresarial, como el Parque Industrial, consolidar rasgos culturales y aprovechar su perfil turístico. Sin embargo, ha perdido impulso y posicionamiento comparativo en esos aspectos, que una buena base organizativa local tendrá que revertir.

El partido de San Martín del conurbano bonaerense es un caso interesante, ya que se convirtió en la “capital nacional de la industria” durante el período de sustitución de importaciones, pero luego sufrió, durante el ajuste estructural de los años ochenta y noventa, el cierre de empresas y desarticulación de su tejido productivo. Con la recuperación productiva desde 2002 hasta la actualidad, va retomando su histórico perfil de vigoroso tejido pyme.

Cuenta como fortaleza el hecho de ser sede del mayor complejo científico-tecnológico del país, con organismos como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEFA). La iniciativa de que todos esos organismos se aglutinen, junto a la Universidad Nacional de San Martín, en el Polo Tecnológico Constituyentes representa la respuesta adecuada de San Martín a su desafío competitivo.

Numerosas ciudades medias y pequeñas presentan un buen nivel de organización entre sus actores públicos y privados, con creación de nuevas instituciones de coordinación de políticas, como centros de empresas, agencias de desarrollo, planes estratégicos, etc. En todas ellas, el principal desafío pasa por generar un entorno de fomento a la innovación y la competitividad de las empresas, al tiempo de incrementar el control de los actores locales sobre el proceso de desarrollo.

#### **4.2. Territorios que adolecen tanto de organización como de fuerza innovadora**

Son ciudades con bajas capacidades endógenas de desarrollo. La trama institucional es débil; la fuerza innovadora de las empresas y la fuerza emprendedora de los actores locales es un dato ocasional, particular y no parte del clima social imperante. Necesitan consolidar un sistema de empresas, articularlas al territorio y desarrollar una estrategia de diferenciación, así como lograr una mejor organización institucional y compromiso entre los actores locales. Suelen contar con déficit de infraestructuras productivas, con escasa articulación en el tejido local de empresas y, entre éstas, las instituciones de conocimiento y el gobierno.

La economía local se basa más en factores exógenos (una ayuda supralocal, una inversión privada tipo enclave) que en capacidades productivas, tecnológicas y organizativas locales. Los actores locales no motorizan el proceso de desarrollo.

El desafío para este tipo de ciudades pasa por impulsar, e incluso iniciar en muchos casos, un proceso de desarrollo territorial, con organización del tejido productivo, difusión de las innovaciones, dotación de infraestructuras y servicios adecuados para sus empresas, creación de nueva institucionalidad, etc.

Aquí se inscriben numerosas ciudades, fundamentalmente medias y pequeñas, que tienen que iniciar procesos locales de desarrollo, por ejemplo Villa Gobernador Gálvez en Santa Fe. O casos donde la reproducción socioeconómica local se encuentra fuertemente ligada a los ciclos de emisión del gasto público de sus respectivas provincias, y donde no es posible verificar un proyecto local de desarrollo en marcha (como la ciudad de Santa Fe).

## **5. Las orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial**

Las políticas públicas de desarrollo endógeno se orientan a construir tanto las capacidades de adaptación de los territorios locales a los desafíos de la época, como a garantizar el control por parte de los actores locales, del proceso de desarrollo. Tales políticas obedecen a orientaciones estratégicas de actuación tanto de tipo estructural, institucional, como relacional.

Realizando un esfuerzo de síntesis y asumiendo que todo ejercicio de generalización es susceptible de provocar omisiones e inexactitudes, se clasifican las orientaciones estratégicas de políticas, tomando en consideración su contribución a impulsar, por un lado, capacidades endógenas de adaptación productiva y tecnológica: la adecuación de entornos territoriales, la organización del sistema productivo, y la difusión de las innovaciones. Por otro lado, capacidades de control local del proceso de desarrollo: la cohesión del tejido social, el cambio y la articulación institucional, y la educación para el desarrollo.

Adecuar entornos territoriales significa proveer de infraestructuras básicas y funcionales necesarias para la competitividad de las empresas, la calidad de vida de las personas, la preservación del entorno medioambiental, el atractivo territorial para inversiones, turismo, etc.

La organización del sistema productivo es la que permite fomentar redes y procesos de cooperación-competencia entre las empresas, del fortalecimiento de conglomerados productivos territoriales, de la creación de nuevas empresas, grupos asociativos, cadenas de proveedores de grandes empresas, políticas de empleo decente, así como el fomento a la diferenciación productiva y la conquista de nuevos mercados.

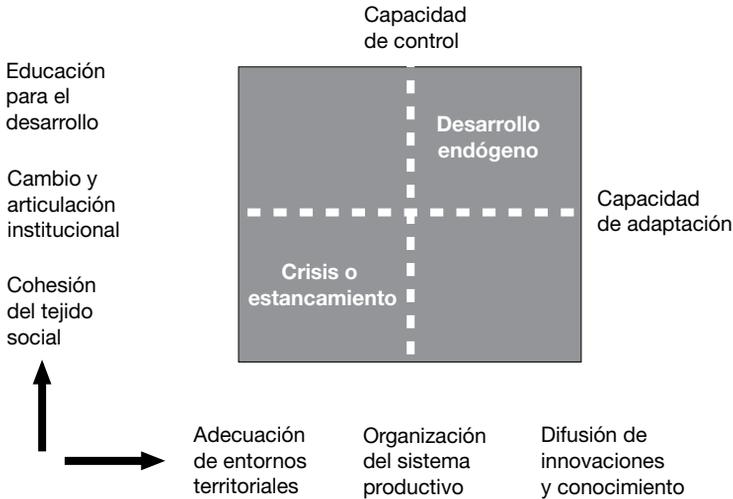
La difusión de innovaciones y conocimientos facilita encuentros entre gobierno, empresas e institutos de investigación y favorece procesos de incorporación y aprovechamiento de conocimientos codificados, con el saber hacer propio de cada territorio.

La cohesión del tejido social apunta a generar condiciones propicias para la contención y la inclusión social, de manera de permitir que la mayor parte de las personas (idealmente la totalidad), sean protagonistas y beneficiarios del proceso de desarrollo. Temas tales como promoción social, cultura, depor-

tes, salud, economía solidaria, vivienda social, saneamiento, seguridad pública, forman parte de esta orientación de política de desarrollo endógeno.

El cambio y la articulación institucional refiere al establecimiento de reglas de juego adaptados a la realidad, buscando una mejor distribución de responsabilidades institucionales entre esferas de la administración, así como una mayor densidad de relaciones con el conjunto de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil con actuación en el territorio.

Por último, la educación para el desarrollo requiere afrontar los nuevos desafíos en la formación y capacitación de las personas, para adaptarlos a la medida de las necesidades del sistema productivo e institucional, así como el re-entrenamiento de la fuerza laboral.



### 5. 1. Las políticas de desarrollo local adoptadas en Argentina (1995-2007)

Es cierto que resulta muy marcada la heterogeneidad de realidades municipales y comunales en Argentina, en cuanto a formas institucionales, características geográficas, población, estructuras productivas y organización administrativa. También, como ya ha sido señalado son diversas las tomas de posición municipales frente a los retos del desarrollo.

Si bien los municipios, en general, y las ciudades medias, en particular, no han contado, comúnmente, con las habilidades requeridas para impulsar procesos endógenos de desarrollo económico ni con los recursos humanos preparados en habilidades técnicas específicas, no son pocos ni mucho menos irrelevantes los casos donde se fueron supliendo estas falencias con instancias de capacitación, intercambio de experiencias, consultoría, asistencia a

emprendimientos productivos, vinculaciones entre sistema de conocimiento y sistema productivo, etc., que dieron muestras de iniciativas originales de gestión del desarrollo.

Otro aspecto fundamental está dado por el financiamiento del que disponen los gobiernos locales para apoyar procesos de desarrollo. Estos financian sus actividades con el cobro de tarifas de consumo (electricidad, agua, transporte, cloacas); tasas locales (personales, a las actividades comerciales, prediales); transferencias intergubernamentales (coparticipación o aportes no reintegrables); créditos bancarios locales, provinciales, nacionales e internacionales; financiamiento directo (transferencia de provisión de servicios públicos e infraestructura al sector privado); acceso al mercado de capitales (emisión de bonos y títulos municipales), fideicomisos, etc.

Los ingresos obtenidos por los gobiernos locales han quedado básicamente absorbidos por las funciones municipales tradicionales, y las atenciones a las crecientes necesidades sociales de la población. Como consecuencia de ello, sólo un insignificante porcentaje del presupuesto municipal ha podido ser destinado a la promoción del desarrollo económico, alrededor del 1% en promedio. Por lo tanto, las políticas locales más significativas, desde el punto de vista del fortalecimiento del potencial endógeno para el desarrollo, se financiaron generalmente con recursos extralocales, aunque se han dado casos de búsqueda y utilización (aunque aún escasa) de mecanismos locales alternativos de financiamiento. Entre ellos, pueden destacarse el incremento impositivo con destino a la realización de determinadas obras o prestación de determinados servicios, como lo hizo Mar del Plata en su momento; iniciativas privadas a cambio de concesiones; fondos de fideicomiso de garantía; banco sociales (La Plata, Firmat); cajas de crédito; fondos de capital riesgo; fondos de capital semilla; cheques de servicio; fondos de garantía, etc. (Lucca, 2002).

Las ciudades argentinas presentan aún una débil capacidad legal-institucional para el desarrollo, derivada de la estructura político-institucional y de la brecha existente entre las competencias que se le asignan y las posibilidades reales con que cuentan para llevarlas a la práctica. Ello provoca una tensión fundamental entre la necesidad de los actores locales de una mayor autonomía para decidir y gestionar los procesos de desarrollo, y la escasa autonomía municipal existente, sobre todo de carácter político y financiero.

No obstante, los municipios presentan como fortaleza una fluida relación con la sociedad local, hecho que les permite conocer con mayor certeza la realidad económico-social, cultural y político-institucional en la que tienen que actuar. Ello ha instalado en algunas ciudades argentinas la idea de que su gobierno no se realiza exclusivamente a través del municipio, sino por medio de un conjunto de agentes locales que, a través de su interacción, van produciendo el gobierno desde lo local.

### 5.1.1. Creación de entornos territoriales adecuados para vivir y producir

Proveer de infraestructuras básicas, logísticas, de funcionamiento y servicios necesarios para la competitividad de las empresas, el atractivo territorial para inversiones, turismo, etc., la preservación del entorno medioambiental y la calidad de vida de las personas.

- Planes estratégicos de urbanismo: permiten un ordenamiento del territorio, ya que definen usos permitidos, preservan el patrimonio arquitectónico, lo dotan de las infraestructuras necesarias para su desarrollo y mejoran el atractivo locacional con fines residenciales, productivos, de inversión y/o turísticos. Un caso relevante es el de Rosario, que ha permitido recuperar la ribera del Paraná y generar numerosos espacios públicos en la reconversión de antiguos terrenos ferroviarios y portuarios. También cabe mencionar los casos de Mar del Plata o Formosa.

- Plataformas productivas: creación de espacios productivos, logísticos, predios feriales, etc., de relocalización de empresas y de estímulo a la radicación de empresas externas, a través de la gestión de inversiones y los esfuerzos promocionales, orientados a satisfacer demandas puntuales de las empresas en diferentes etapas de su proceso productivo. Ejemplos: la Cantábrica en Morón, el Parque Industrial Pilar, el Área Industrial de Sunchales (Santa Fe), el Parque Industrial Alvear en Santa Fe, las áreas industriales de Villa Mercedes y San Luis, el Parque Industrial Trelew.

- Programas ambientales: orientados a generar entornos de preservación del medio ambiente a través de proyectos de reciclado de residuos e iniciativas de responsabilidad empresarial que tienden a atenuar y/o eliminar contaminantes, etc. Bahía Blanca o Rosario, que se han incorporado a la Agenda 21 del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, son ejemplos de esto.

- Parques científico-tecnológicos: orientados a fomentar la cercanía física, como contribución a la proximidad relacional entre empresas y centros de investigación y tecnología. A modo de ejemplo, se pueden mencionar: el Parque Sauce Viejo en Santa Fe, el del INTA Castelar en el Gran Buenos Aires, El Parque Tecnológico Tandil, el de Misiones o el Parque Tecnológico Constituyentes en San Martín.

### 5.1.2. Organización de los sistemas productivos

Fomentar redes y procesos de cooperación-competencia entre empresas, el fortalecimiento de cadenas de valor y conglomerados productivos territoriales, la creación de nuevas empresas, proveedores de grandes empresas, grupos asociativos. Asimismo, el fomento al empleo decente, la diferenciación productiva, la conquista de nuevos mercados, etc.

- Centros de empresas: orientados a brindar servicios de asesoramiento, asistencia técnica, financiamiento a empresas, particularmente pymes, como

los Centros de Desarrollo Empresarial de Rafaela, San Rafael y Mar del Plata (originados en un Programa del Banco Interamericano de Desarrollo), el Programa Emprender de Las Heras (Mendoza), el Instituto Municipal para el Empleo y la Producción de Comodoro Rivadavia. Los servicios que se ofrecen a través de estos instrumentos suelen estar focalizados en los problemas internos de las empresas: asistencia financiera, reestructuración y gestión empresarial, modernización tecnológica, inserción externa e información. Este perfil también ha sido asumido por la gran mayoría de programas nacionales y provinciales de apoyo a las pequeñas y medianas empresas que fueron implementados en los años del ajuste estructural (Ferraro, 2000). Estos centros también se orientan a los microemprendimientos productivos y a asistir a los emprendedores en la formulación e implementación de proyectos productivos.

- Programas nacionales y provinciales de centros territoriales de empresas: orientados a asistir a los municipios en sus políticas económicas locales y a crear centros locales de apoyo a pymes. Uno es el de la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande (CAFESG), que opera con los fondos excedentes generados por el Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande en Entre Ríos (Argentina) y que lleva adelante un programa de desarrollo regional con múltiples proyectos.<sup>97</sup> La SEPYME implementa programas de este tipo, a través de mecanismos de financiamiento, o de la Red Nacional de Agencias de Desarrollo. Funcionaron Centros IDEB en la Provincia de Buenos Aires, pero fueron discontinuados.

- Agencias de desarrollo: se trata de instrumentos que también se especializan en servicios a empresas, aunque a veces amplían sus actividades a otros objetivos del desarrollo territorial, como la capacitación, la creación de espacios industriales y el marketing territorial. Asimismo, representan ejemplos de articulación amplia entre actores territoriales, ya que suelen involucrar a gobiernos, instituciones empresariales, gremiales, universidades, fundaciones, etc.

Una Agencia de Desarrollo es básicamente un nuevo instrumento de gestión y promoción del desarrollo local. Como tal, tiene fines empresariales y provee asistencia técnica, información, capacitación y ayuda al financiamiento de las actividades de las empresas y de los emprendedores. Las agencias también funcionan como ventanilla de acceso a todos los instrumentos y programas de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía de la Nación, así como a planes específicos de los gobiernos provinciales. Casos relevantes son los de la ADERR de Rosario, la ADEC de Córdoba o las agencias regionales de la provincia de Río Negro.

- Incubadoras de empresas: orientadas a brindar asistencia integral a em-

---

<sup>97</sup> Mejora competitiva para pymes, fideicomiso para el desarrollo, capacitación laboral, proyectos de ciencia y tecnología, de desarrollo del sector foresto-industrial, de fortalecimiento de los sectores lácteos, cítrico, etc.

prendedores, así como la provisión de espacio físico, equipamiento y servicios comunes durante la etapa de inicio y maduración de un proyecto de empresa. Las incubadoras pueden tener diferentes alcances, ya sea incubando empresas de base tecnológica (como el Vivero de Empresas Tecnológicas lanzado en Rosario en el año 2000 a partir de un convenio entre la Facultad de Ingeniería de la UNR, la Municipalidad de Rosario y el Banco Municipal) o proyectos sociales (como en Cuartel V, en el Gran Buenos Aires, o el Proyecto MIPES en San Martín).

- Programas de proveedores de grandes empresas: se trata de programas de asistencia a pymes orientados a fortalecer la cadena de proveedores de empresas líderes en determinados segmentos del mercado y con fuerte incidencia en algunos territorios. Los casos de Propyme de Techint, Acindar, o los de cadenas de proveedores de las automotrices son ejemplos de ello.

- Fortalecimiento de clusters productivos: orientados a fortalecer los diferentes eslabones de cadenas de valor y reforzar rasgos de identidad productiva territorial. Son destacables los casos de la maquinaria agrícola en Las Parejas (Santa Fe), del Mueble en Esperanza (Santa Fe), o vitivinícola en Cuyo, generados a partir de la organización de las empresas locales. Un caso destacado es el del Polo Textil Lanero impulsado por la Municipalidad de Trelew (Chubut) que, sobre la base de la articulación público-privada, busca que las empresas productoras y las industriales sean proveedoras no sólo de lana natural de primera calidad en los mercados mundiales, sino también de toda la gama de artículos terminados que incluyen la lana como componente de materia prima. El programa involucra, de manera directa o indirecta, a unas 100.000 personas.

- Desarrollo rural: programas orientados a redinamizar producciones rurales tradicionales, así como a incorporar nuevas prácticas productivas y nuevos productos. En Argentina son numerosas las experiencias de desarrollo rural que lleva adelante el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, en coordinación con instituciones territoriales.<sup>98</sup>

### 5.1.3. Difusión de las innovaciones y el conocimiento en el tejido productivo y social

Promover encuentros y vínculos entre gobiernos, empresas e instituciones de investigación y tecnología. Un estilo de desarrollo apoyado en la ciencia, de modo de permitir una mejor adaptación territorial a los desafíos contemporáneos.

- Centros tecnológicos: como los Centros Regionales del INTI (Rafaela, Rosario). Brindan servicios tecnológicos a empresas, como ensayos de labora-

---

<sup>98</sup> El desarrollo rural es todo un campo del conocimiento específico que aquí se menciona al sólo efecto de reconocer su importancia en el desarrollo territorial de un país, aunque queda claro que el libro no aborda esta temática.

torio, metrología, investigación y desarrollo de productos, incorporación de normas de calidad, etc. También se puede mencionar el Centro de Calidad en Tecnologías de la Información de Rosario, creado conjuntamente entre el INTI, el Polo Tecnológico Rosario y la Municipalidad de Rosario para asistir a las empresas de base tecnológica en la incorporación de normas de calidad para hacerlas más competitivas.

- Institutos tecnológicos: orientados a la formación de perfiles profesionales demandados por los sistemas productivos territoriales, como el ITEC Rafael de Aguiar de San Nicolás, los Centros de Formación Profesional de Comodoro Rivadavia o Rosario, o el Taller Censabella de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de Rosario.

- Polos tecnológicos: espacios de articulación entre gobiernos, empresas y universidades para fomentar la vinculación entre sistema tecnológico y sistema de empresas, como el Polo Tecnológico Constituyentes en el partido bonaerense de San Martín, conformado por la Universidad Nacional de San Martín, el INTI, INTA, CNEA, CITEFA y SEGEMAR; el Polo Tecnológico Rosario, constituido por empresas de base tecnológica, las universidades públicas y el municipio; o los Polos Tecnológicos de Tandil o Bariloche (donde se encuentran el INVAP y el Instituto Balseiro, respectivamente).

- Centros regionales de investigación y desarrollo: ámbitos de investigación y promoción científica creados por el CONICET junto a universidades, como el CERIDER Rosario y el CERIDE de Santa Fe. Desde el punto de vista de la iniciativa privada, Bioceres es un ejemplo de innovación organizacional de productores de siembra directa que deciden apostar a la innovación en biotecnología vegetal.

- Centros de diseño: orientados a fomentar el diseño como base para la generación y consolidación de industrias creativas. El caso de mayor alcance es el del Centro Metropolitano de Diseño de Buenos Aires, pero también se dan experiencias incipientes, como el Programa Prodyseño de Rosario.

- Sistemas de información territoriales: orientados a sistematizar y generar la información necesaria para la toma de decisiones públicas y privadas de cada territorio. El Sistema de Información Metropolitano de Rosario es un ejemplo de herramienta de conocimiento que permite analizar la complejidad de las variables existentes en la región y brindar información estratégica para la toma de decisiones.

### 5.1.3. Cohesión del tejido social

Generar condiciones apropiadas para la contención y la inclusión social, de manera de permitir que la mayor parte de las personas (idealmente la totalidad), sean los protagonistas y beneficiarios del proceso de desarrollo. Esto

incluye acciones de promoción social, cultura, deportes, salud, economía solidaria, vivienda, saneamiento, seguridad pública, etc.

- Programas sociales inclusivos: buscan integrar a los sectores sociales más vulnerables al proceso de desarrollo local a través de múltiples iniciativas basadas en la organización comunitaria y la asistencia integral. Por ejemplo: los Centros Crecer de Rosario, la iniciativa El Surco de Cuartel V en Moreno. No siempre se trata de iniciativas de los gobiernos locales, provinciales o del Estado nacional (como el Programa Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social), sino de organizaciones sociales, universidades, entidades religiosas, etc.

- Emprendimientos productivos de base social: iniciativas que, en general, nacieron con la crisis de finales del siglo XX, como mecanismos de contención social y producción para el autoconsumo. Con el tiempo, muchas de ellas se han ido consolidando hasta convertirse en experiencias de economía solidaria que otorgan un sentido relevante a las políticas de desarrollo endógeno. Algunos ejemplos son la Cooperativa La Juanita en La Matanza, el Programa MIPES en San Martín, el Programa de Agricultura Urbana de Rosario. También programas del gobierno nacional, como el “Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social van en un mismo sentido.

#### 5.1.4. Cambio y articulación institucional

Establecimiento de reglas de juego adaptadas a la realidad, buscando una mejor distribución de responsabilidades institucionales entre esferas de la administración, así como una mayor densidad de relaciones con el conjunto de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, con actuación en el territorio.

- Planes estratégicos de desarrollo: iniciativas orientadas a fortalecer la discusión y definición conjunta de políticas de desarrollo, para facilitar la gobernación de la ciudad a través de acuerdos económicos, sociales, institucionales, etc. Los planes estratégicos, por lo general, han intentado erigirse en el ámbito preferente de definición entre los actores locales, del modelo de desarrollo territorial. La planificación estratégica aplicada al ámbito territorial es una práctica muy difundida en nuestro país, con numerosos casos en diversos tipos de ciudades: pequeñas, medias, metropolitanas (Rosario, Ushuaia, Sunchales, Mar del Plata, Bahía Blanca, Córdoba, Rafaela, Catamarca, Villa Gesell, Esquel, Comodoro Rivadavia, Caleta Olivia).

- Programas de descentralización municipal: iniciativa que se da particularmente en ciudades grandes (Rosario, Buenos Aires), con el objetivo de generar espacios descentralizados de administración y gestión orientados a fortalecer el vínculo entre gobierno local y ciudadanía.

- Presupuestos participativos: orientados a fortalecer espacios de ciudadanía activa a partir de la participación de la comunidad, con crecientes grados

de organización, en la discusión de los presupuestos municipales anuales. Rosario es una ciudad que aplica esta metodología. De esta manera, se incorporan otras dimensiones al proceso de desarrollo: formas más democráticas de gestión pública, participación y capital social, esfuerzos asociativos, relaciones económicas cooperativas y redes productivas que instauran la idea de que los procesos de cambio se construyen de abajo-arriba, a partir de las capacidades organizativas y solidarias de los agentes locales.

- Foros de coordinación de políticas: orientados a aumentar la capacidad relacional entre los actores y establecer políticas comunes, así como la capacidad de control local del proceso de desarrollo (como los foros regionales del INTA, del INTI o el foro regional de la producción Rosario Activa en Rosario).

- Nuevos espacios de participación: la redefinición del rol de los gobiernos locales ubica a la ciudad como la mejor oportunidad de innovación política y, por ende, de recreación de la idea de ciudadanía, ya que permite una relación más directa con la población donde pueden experimentarse nuevos procedimientos electorales (como listas cívicas, voto programático y obligatorio, etc.), nuevas formas de participación (comités ad hoc, Consejos Económico-Sociales), nuevas relaciones entre administración y ciudadanos (como las asambleas ciudadanas, las ventanillas únicas de trámites y procedimientos), nuevas expresiones para la justicia y seguridad local (consejos de seguridad participativos, defensa de oficio de los ciudadanos ante las otras administraciones del Estado, etcétera).

De esta manera, la gestión del gobierno local se vincula con el grado de participación que la ciudadanía sea capaz de ejercer: aquella que no sólo persiga mejorar la eficiencia administrativa y la eficacia social de la gestión de los distintos organismos públicos (como las alternativas surgidas de la nueva gerencia pública), sino que facilite las iniciativas y responsabilidades de todos los involucrados en el área de competencia de esas entidades, y que logre establecer puentes entre Estado y sociedad civil en los sentidos antes mencionados: ejercicio de derechos, asociatividad, control social de la función pública, influencia en las decisiones municipales, desarrollo de espacio público comunal y creación de nueva institucionalidad apta para la asunción de funciones cada vez más complejas.

#### 5.1.5. Educación para el desarrollo

Afrontar los nuevos desafíos de la formación y capacitación de las personas, para adecuarlos a las particularidades y necesidades del sistema productivo e institucional, así como el re-entrenamiento de la fuerza laboral.

El desarrollo endógeno necesita ser interpretado como un proceso de aprendizaje abierto, colectivo, de base territorial y de comunicación, de negociación y concertación entre diferentes agentes orientado al cambio cultural.

Los objetivos centrales de los programas de formación en desarrollo consisten en generar una oferta educativa y de formación que contribuya con su accionar a articular el sistema productivo, el sistema educativo y tecnológico y el sistema institucional de la región, a partir de la realización de múltiples actividades de capacitación, investigación y vinculación empresarial. Asimismo, tales programas buscan adecuar los contenidos curriculares a las demandas de cada territorio de referencia y promover la difusión y creación de conocimientos explícitos y tácitos, para ayudar a transformar, reconvertir y dinamizar el tejido productivo regional. Y poner a disposición de los sistemas productivos, sociales y de gobierno territoriales personas capaces de entender y anticipar los cambios necesarios para reconfigurarlo y fortalecerlo, así como anticipar las demandas futuras de calificación que las instituciones públicas y privadas van a presentar.

- Programas de formación en oficios: destinados a resolver los déficits de mano de obra calificada en distintos sectores de actividad productiva, así como en diferentes regionales del país. La tendencia es a ir “territorializando” esos programas de formación, con diseños a la medida de las necesidades de las empresas y las instituciones de cada ciudad o región. Los Acuerdos Territoriales de Empleo promovidos por el Ministerio de Trabajo de la Nación, son un buen antecedente en ese sentido.
- Programas de educación para el desarrollo local: generados a partir de la coordinación entre universidades y gobiernos locales y/o provinciales, con el objetivo de capacitar agentes de desarrollo a la medida de las necesidades y expectativas de cada región (como los Programas de Diplomatura en Desarrollo Local de la UNSAM dictados junto a los gobiernos de Oberá, Posadas, Rosario, Morón).



# CONSIDERACIONES FINALES

## 1. La Teoría del Desarrollo Endógeno

La Teoría del Desarrollo Endógeno ha avanzado, teórica y empíricamente, en la comprensión de los procesos de desarrollo territorial y nos ha provisto de nuevas posibilidades de análisis. Toma distancia de aquel pensamiento que construye modelos teóricos aplicables a diferentes tiempos y lugares, que suponen universalidad de aplicación y replicabilidad de las políticas de desarrollo, y presentan una orientación hacia la uniformidad de las sociedades y la homogeneidad de los fundamentos políticos, las recetas técnicas y las prácticas metodológicas.

En realidad, ofrece una nueva manera de concebir el desarrollo de una sociedad. Ya no se trata del desarrollo como evolución, que lleva a pensar que las sociedades evolucionan naturalmente, donde el desafío de los gobiernos pasa por tomar las medidas correctas para garantizar y eventualmente acelerar ese proceso, que de un modo u otro se dará. Un idea de progreso constante que tiende a pensar que el mañana siempre será mejor que el presente y que este es mejor que el pasado. Tampoco del desarrollo como imposición, que entiende que el desarrollo de unos es parte del subdesarrollo de otros. En esta perspectiva, los problemas de nuestras sociedades obedecen al condicionamiento impuesto por otros países que se favorecen de nuestra condición subordinada. Ambas interpretaciones mantienen sus diferencias, pero comparten una idea determinista y exógena del desarrollo y una concepción pasiva de las sociedades locales.

La Teoría del Desarrollo Endógeno es parte de una interpretación del desarrollo como creación, como algo no impuesto desde fuera de las sociedades sino surgido de sus propias capacidades. Las sociedades locales forman parte de una red de relaciones que las condiciona, no las determina y su desempeño depende en última instancia de causas propias. No hay determinismo exógeno, sino creación endógena. Las sociedades locales no son espectadores pasivos sino protagonistas de su propio devenir.

Así es como, a partir de reflexiones propias y del rescate de los aportes del desarrollo humano (Sen, 2000), del enfoque institucional (North, 1993; Guillén, 2001) y cultural del desarrollo (Putnam, 1993; Kliksberg y Tomassini, 2000), entre otros aportes, la perspectiva endógena plantea cambios en los fundamentos de las teorías modernas del desarrollo. A su vez, su cruce con la teoría social latinoamericana enriquece la interpretación de los procesos de desarrollo, permite avanzar en términos de los intangibles del desarrollo (Furtado, Boisier), y otorgar valor a la dimensión subjetiva, relacional de la política (Max Neef, Lechner). De este modo, hace posible el análisis de los procesos de desarrollo territorial más allá de los aspectos estructurales e institucionales y ofrece una comprensión más cabal de las capacidades endógenas.

Entiende que en tiempos de globalización, el desarrollo pasa a tener una fuerte connotación territorial y otorga a los actores locales un rol preponderante en la articulación de redes y flujos diversos. De este modo, la perspectiva endógena requiere pasar a la política de creación de posibilidades específicas en cada territorio.

Ello supone un cambio de perspectiva: de la visión funcional del territorio a la visión territorial de cada lugar. De la visión del desarrollo como proceso sólo inducido por factores productivos (capital, inversión, infraestructura, tecnología), adaptados a cada realidad, a la visión del desarrollo como conjunto de capacidades (ligadas a la calidad de los recursos humanos, el potencial organizativo y emprendedor de los agentes locales) que permitan un mejor aprovechamiento de las factores exógenos y que tornen dinámicas las potencialidades de una sociedad.

Las trayectorias divergentes que las sociedades pueden tomar implican un punto de ruptura con los paradigmas que postulaban un “final anticipado” en los recorridos para el desarrollo, a partir de la adhesión a premisas uniformes y caminos predeterminados. También la diversidad de modelos de desarrollo trae aparejado el reconocimiento de la incertidumbre (Ther Ríos, 2004) como elemento central en la evolución de los sistemas económicos y sociales locales, a partir de los efectos desiguales que el capitalismo global y el cambio estructural tienen en cada lugar.

Un concepto propio, íntimamente vinculado al desarrollo endógeno, es el de proximidad, que supone un encuentro de saberes como fundamento del conocimiento, una articulación de actores como fundamento de la acción social y una coordinación de políticas como fundamento de la gestión orientada al desarrollo.

La idea de proximidad de los agentes hace referencia, desde el punto de vista económico, a diversos fenómenos: la transmisión no mercantil de ciertos costos y beneficios, la difusión de las innovaciones, el uso compartido de las infraestructuras, las vinculaciones hacia delante y hacia atrás en las cadenas

productivas, fenómenos que favorecen los rendimientos crecientes a escala y la reducción de costes de transacción que se deben a la organización del sistema productivo local.

El sistema de relaciones económicas dentro de las redes de empresas se basa en el reconocimiento que unos actores tienen de los otros. Se favorecen relaciones de interdependencia entre los actores institucionales o empresas, y no de independencia como en el mercado o de dependencia como en las empresas y organizaciones jerarquizadas, que complementan la competencia y cooperación empresarial (Vázquez Barquero, 2005).

Desde un punto de vista social y axiológico, la proximidad remite al valor de la confianza, fundamento de la interacción y el compromiso. Desde el punto de vista del conocimiento, la proximidad favorece procesos de aprendizaje de carácter colectivo en el que participan los decisores, técnicos y trabajadores, en colaboración con otros actores territoriales. Junto a un conocimiento codificado y, por ende, global, se valoriza un conocimiento contextual, relacional y, por ende, territorial. Por último, desde un punto de vista político institucional, la proximidad refiere al establecimiento de reglas de juego y la generación de incentivos orientados al consenso y los acuerdos.

En conjunto, dan lugar a las dinámicas específicas determinantes en la capacidad de los territorios subnacionales para dirigir su propio desarrollo. En la era global, desarrollo y territorio se reencuentran localmente.

A su vez, el énfasis en las lógicas de interacción que se producen en el territorio local ayuda a superar visiones parciales de lo local, basadas en criterios de concentración demográfica, densidad o aglomeración de actividades productivas o integración social y ayuda a romper, a partir de la diversidad de actores (en cuanto a inserción, interés, interpretación e incidencia) y estrategias, con las visiones “organicistas” de las sociedades locales como comunidades socialmente integradas, para permitir un entendimiento más rico y dinámico de la complejidad de aquellas.

## La evolución de la noción de desarrollo

### Visión tradicional del desarrollo

Paradigma de Simplicidad  
(Camino único de desarrollo)

Enfoque economicista del desarrollo  
(Separa la economía de los contextos)

Territorialidad acotada (nacionalismo  
metodológico)

### Visión endógena del desarrollo

Paradigma de Complejidad (Trayectorias  
diversas)

Enfoque integral del desarrollo (Múltiples  
dimensiones relacionadas)

Territorialidad expandida  
(nueva geografía de responsabilidades)

### **Visión tradicional del desarrollo**

Sociedad local vista estáticamente  
(Receptora de dinámicas exógenas)

Perspectiva evolucionista  
(Define modelos)

### **Visión endógena del desarrollo**

Sociedad local vista dinámicamente  
(Protagonista de dinámicas endógenas)

Perspectiva constructivista (Promueve  
proyectos)

## **2. El concepto de Desarrollo Endógeno**

Según la Real Academia Española, “desarrollo” significa acción o efecto de desarrollar o desarrollarse. Y desarrollar, referido a una comunidad humana significa progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente. Por su parte, el significado de endógeno es: que se origina en virtud de causas internas.

Para Garófoli (1995), desarrollo endógeno significa la capacidad para transformar el sistema socioeconómico, la habilidad para reaccionar a los desafíos externos y promover el aprendizaje social, así como la habilidad para introducir formas específicas de regulación social local que favorezcan el desarrollo de las características anteriores.

Boisier (1993) sostiene que la endogeneidad se presenta en, por lo menos, cuatro planos que se cruzan entre sí: el plano político, en el cual se la identifica como una capacidad para tomar las decisiones relevantes en relación con las diferentes opciones de desarrollo y, sobre todo, con la capacidad de negociar. El plano económico, que se refiere a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional y darle una base permanente de sustentación en el largo plazo. En el plano científico y tecnológico, como la capacidad interna de un sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio y, en el plano de la cultura, como una matriz generadora de la identidad socio-territorial.

El desarrollo como cambio cultural también ha sido señalado por Furtado (1999:57):

el desarrollo sólo aparece cuando la acumulación conduce a la creación de valores que se esparcen en la colectividad. La teoría del desarrollo alude a dos procesos de creatividad. El primero tiene que ver con la técnica, con el empeño del hombre por dotarse de instrumentos, por ampliar su capacidad de acción. El segundo se refiere al significado de la actividad humana, a los valores con los que el hombre enriquece su patrimonio existencial.

Para Vázquez Barquero (2002:25):

el Desarrollo Local es un proceso de crecimiento y cambio estructural, que se produce como consecuencia de la transferencia de recursos de las actividades tradicionales a las modernas, mediante la utilización de economías externas y de la introducción de inno-

vaciones; que genera el aumento del bienestar de la población de una ciudad, de una comarca o de una región. Cuando la comunidad local es capaz de utilizar el potencial de desarrollo y de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede denominar Desarrollo Endógeno.

Cotorruelo (2001) sostiene que el desarrollo local es una estrategia territorial competitiva basada en el aprovechamiento pleno del potencial de utilidad endógeno con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos. El desarrollo local tiene un carácter pluridimensional e integrado, y supone la implantación de un proceso sistemático y sostenible a largo plazo de dinamización del territorio y de la sociedad local mediante la participación protagonista y corresponsable de los principales actores socioeconómicos y políticos locales. Por eso Boisier (2003) considera al desarrollo como una propiedad emergente de *un sistema territorial complejo*.<sup>99</sup>

Hay una evidente relación entre las categorías de “local” y “endógeno” que, incluso, suelen ser utilizadas de manera indistinta. Local es un concepto relacional que remite a una dimensión espacial mayor: por ejemplo, local es la ciudad respecto de la provincia, ésta respecto de la nación, lo nacional respecto a lo global. Endógeno remite a una dirección (de abajo-arriba, *bottom up*), es una orientación de la acción de las dinámicas y las fuerzas impulsoras de procesos de desarrollo.

Todo proceso de desarrollo endógeno se vincula de una manera asimétrica al desarrollo local: este es siempre un desarrollo endógeno, pero este último puede encontrarse en escalas supralocales, como por ejemplo, la escala regional (Boisier, 2001).

El desarrollo endógeno se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas de capital intangible en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión. Por lo tanto, el desarrollo endógeno representa una mirada alternativa respecto al comportamiento de los factores explicativos del desarrollo en la era global, y no simplemente un enfoque válido para ser aplicado a espacios acotados (por ejemplo, una ciudad media, una microregión). Es una interpretación para la acción, orientadora de políticas de desarrollo en territorios diversos, que hunde sus raíces en diferentes escuelas de pensamiento económico sobre el desarrollo.

En definitiva, si asumimos al desarrollo endógeno desde la política, comprendemos que:

- El *desarrollo es local* porque evita pensar que las mismas causas estructu-

---

99 “Complejo en el sentido primario de ser difícilmente predecible y puesto que las definiciones científicas se centran en lo que es previsible, será difícil definir y trabajar la complejidad en términos científicos tradicionales. De aquí la importancia que adquieren en el desarrollo factores subjetivos y también el arte, en su sentido lato, en la propia gestión del desarrollo” (Boisier, 2003:135).

rales producirán los mismos efectos en todo lugar (racionalidades absolutas). Al situarnos en la sociedad local, comprendemos la singularidad que se inscribe en una realidad estructural que la supera, a la que pertenece y cuyas lógicas de funcionamiento están presentes en ella. Definen el marco que nos permite comprender la existencia de regularidades estructurales (en términos de Arocena), pero no agotan toda la explicación de cada singularidad. Las situaciones concretas están sujetas a la acción de los actores locales.

- Y el *desarrollo es endógeno* porque es resultado de un fuerte proceso de articulación entre actores, a través de variadas manifestaciones y capacidades intangibles. De maduración social, de comprensión de lógicas e intereses diversos (incluso contrapuestos) y de gobernación del conflicto social.

- Esas articulaciones entre actores y procesos relacionales ocurren en un territorio de proximidades donde los actores se expresan, por eso *el desarrollo es territorial*. Tiene siempre una base territorial concreta. Las cualidades propias de las personas, las organizaciones<sup>100</sup> y las empresas, así como el tipo de relaciones que logran establecer, le otorgan a un territorio local capacidades de adaptación a entornos cambiantes y capacidades de control del proceso de desarrollo local.

- Y ese proceso de articulaciones es posible a partir de un proyecto político. Por eso el *desarrollo es un desafío político* en primera instancia.

### 3. La Política de Desarrollo Endógeno

La Política de Desarrollo Endógeno es una propuesta que se sustenta en tres fundamentos teóricos, que se complementan entre sí:

- **COMPLEJIDAD:**

La Política de Desarrollo Endógeno parte de una visión holística del desarrollo, que se aproxima a la realidad admitiendo la unidad en la diversidad, la universalidad en la singularidad y permite replantear los temas y valores a partir de intereses propios, locales (Arocena, 1995).

Resuelve tensiones históricas, como modernidad-identidad en la concepción del desarrollo, al valorar aspectos estructurales del desarrollo (combinando

---

100 El concepto de organizaciones está tomado en el sentido que lo define el Diccionario de la Real Academia Española: asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines. En términos amplios, todo sistema social conformado por individuos y grupos de individuos que, dotados de recursos y dentro de un determinado contexto, desarrolla regularmente un conjunto de tareas orientadas por valores comunes hacia la obtención de un determinado fin. En particular, refiere a los gobiernos locales, las representaciones empresariales, sindicales, las universidades y centros de investigación, las agencias de los gobiernos provincial y nacional que operan en el territorio, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales.

procesos de acumulación de capital, de distribución de la riqueza y de conservación medioambiental, como objetivos simultáneos y no sucesivos), aspectos institucionales (dados por la articulación entre escalas territoriales y por adecuadas reglas de funcionamiento en cada territorio de actuación) y aspectos relacionales (centrados en las nociones de capital social e incorporando una dimensión subjetiva del desarrollo).

Esos tres aspectos se influyen mutuamente y se potencian otorgando capacidades de desarrollo en cada territorio de actuación. Por lo tanto, la política de desarrollo endógeno debe combinar objetivos diversos, incluso antagonicos por momentos, en una estrategia integral.

• DIVERSIDAD:

La Política de Desarrollo Endógeno reconoce la diversidad de realidades territoriales y, por ende, de los caminos para el desarrollo. Asimismo, identifica dinámicas locales que permiten crear capacidades territoriales de desarrollo.

La matriz tradicional considera sólo el contexto macro (estabilidad, previsibilidad, apertura, integración, etc.) y las condiciones micro de las unidades productivas (competitividad, productividad, internacionalización). La matriz endógena le agrega la dimensión territorial, donde se expresan las fuerzas del desarrollo: interdependencia entre empresas, diferenciación productiva y tecnológica, calidad de entorno, gobernación del proyecto de desarrollo.

Lo local no es una isla, ni toda situación local concreta presenta posibilidades de desarrollo. Si el desarrollo es una “emergencia sistémica” (Boisier, 2001), determinadas condiciones deben manifestarse, tanto a nivel local como en cuanto a las condiciones del contexto donde esa realidad local se encuentra inserta.

El contexto situacional en el que cada realidad territorial se inscribe y las características propias de cada sociedad local otorgan un sentido de endogeneidad (por ende, de anclaje territorial) a las nuevas fuerzas que explican los procesos de desarrollo y adoptan instrumentos de política que permiten mover y lograr sinergia entre esas fuerzas.

A partir de los criterios de política económica local y el diseño de instrumentos específicos de promoción sectorial y territorial, surge toda una amplia gama de iniciativas, medidas, instrumentos que constituyen la “caja de herramientas” del desarrollo territorial. Temas como los de planificación estratégica territorial, sistemas de información y relevamientos productivos, centros de empresas e innovación, incubadoras de proyectos, articulaciones institucionales diversas, formación de agentes de desarrollo, acuerdos territoriales de empleo, plataformas productivas y parques tecnológicos, por citar algunos, pertenecen al universo cada vez más expandido de instrumentos de política que adoptan los territorios locales.

• **ESTRATEGIA:**

La estrategia contempla la acción social intencional expresada como proyecto político territorial. Entiende, como lo hacía Furtado (1982), que el desarrollo es un desafío político.

La Política de Desarrollo Endógeno es una mirada constructiva, no apriorística, instrumental o aséptica del desarrollo. Es un enfoque que interpreta el proceso mismo de desarrollo, en función de las capacidades propias de los territorios, dados tanto por su inserción específica en un contexto situacional, por las características particulares de cada sociedad local, como en función de la política que impulsan los actores con incidencia territorial.

El Desarrollo Endógeno requiere tanto de un contexto favorable al desarrollo, como de un territorio del desarrollo, una sociedad local con actores capaces de controlar el proceso de desarrollo. Un enfoque integral de la acción favorable al desarrollo de las sociedades debe contemplar, entonces, el entorno general en el que la práctica de desarrollo se inscribe (las lógicas sistémicas que condicionan a los actores, las pautas de interacción que las condicionan y los valores dominantes), así como los actores en sus flujos de actuación (sus actitudes, comportamientos, estados de ánimo y el tipo de relaciones que son capaces de generar).

Los actores locales necesitan un ambiente (económico, institucional y axiológico) que respalde y oriente sus esfuerzos y energías, y que encuadre sus actuaciones hacia el desarrollo. Esto significa romper tanto con la idea de que sólo a nivel nacional se definen los procesos fundamentales que inciden sobre el desarrollo de los territorios, como con la mirada, también sesgada, que entiende que a nivel local se pueden encontrar todas las respuestas que se necesitan para impulsar procesos consistentes de desarrollo.

Las prácticas de los actores locales se encuentran arraigadas en contextos de experiencia, y las opciones estratégicas que estos adoptan responden, en gran medida, a la orientación de ese contexto. Los elementos que contextualizan la realidad local ayudan a explicar el comportamiento de los actores, nos permiten comprender los requisitos para generar dinámicas relacionales de naturaleza productiva e incentivos a la acción colectiva.

Toda sociedad local se estructura a partir de procesos de acumulación, de dominación, de identificación, que funcionan como campos de fuerzas, operan como principio de construcción de la diferenciación social y, en ellos, se desarrollan los conflictos específicos entre los actores involucrados, se enfrentan diversas visiones de la realidad que luchan por imponerse. Los actores se constituyen en los sistemas de relaciones de los que forman parte. Ellos condicionan no sólo la perspectiva (los puntos de vista), sino su capacidad de acción, afectando, por ende, el alcance y las características de las políticas de desarrollo.

De este modo, la idea de recursividad entre contexto de experiencia y sistema de actores locales es la que permite superar algunas polarizaciones tradicionales (sistema-actor, endógeno-exógeno, público-privado) y abonar un pensamiento político diferente.

El Desarrollo Endógeno depende, en última instancia, del rol específico jugado por los actores locales. Y esto es necesario verlo desde un enfoque de acción, desde los procesos contextualizados, pero también desde un proyecto político local de desarrollo. El Desarrollo Endógeno plantea proyectos, no modelos. El modelo da idea de algo estático, encuadrado y replicable. El proyecto refiere a una actitud para el cambio. Por eso, la Política de Desarrollo Endógeno no establece recetas, sino que diseña estrategias que cobran sentido en cada realidad.

De este modo, el desarrollo local es una propuesta política (remite a una dirección de abajo-arriba de las dinámicas y las fuerzas impulsoras de procesos de desarrollo) antes que geográfica (una escala menor en relación a escalas geográficas mayores). Permite visualizar al desarrollo como proceso de construcción y revalorizar las capacidades de los actores, los rasgos de la organización social y el tipo de conocimiento que en esa interacción se genera.

Lo local es un adjetivo que se ha ido sustanciando. Nació para adjetivar la idea de desarrollo, para acotarlo a un espacio geográfico restringido (lo urbano ante lo regional o nacional). Pero poco a poco se ha ido enriqueciendo para hacer referencia a un nivel de especificidad de la práctica social, convirtiéndose en un objeto de análisis propio. Corresponde a un tipo particular de relaciones que se dan en torno a la idea de proximidad. Y es tributario de la política, ya que lo local es un ámbito de construcción de poder, de control, de dominación, de hegemonías, de conflictos, pero también de acuerdos.

Hablar de desarrollo local es hablar de puja política, y el signo progresivo o regresivo de la práctica del desarrollo local no está dada a priori, sino que es resultado del propio proceso político. Lo local es un encuentro de lógicas de acción y no es autárquico respecto de lo supralocal (provincial, nacional, e incluso global), ya que no está aislado de las lógicas sociales sistémicas. Lo endógeno no implica aislamiento, sino particularidad, singularidad. Implica reconocer lógicas sistémicas pero que adquieren características particulares en cada lugar.

El desarrollo es un proceso de activación de energías sociales. Algo más intangible de lo usualmente considerado. Energías productivas, organizativas, creativas, las capacidades invisibles de los pueblos. Si los actores locales no contemplan estos aspectos y no actúan en consecuencia, la realidad local estará más expuesta a reflejar regularidades estructurales, tendencias dominantes, a mostrar menos aspectos de especificidad.

El desarrollo adquiere características de proceso endógeno cuando es pensado, planificado, promovido e inducido por los actores comprometidos con el

medio local: una sociedad local con actores capaces de controlar el proceso de desarrollo. Así, lo local define un compromiso, un conjunto de capacidades y una dirección endógena del proceso de cambio, más que una escala geográfica circunscripta al plano urbano y microregional.

El desarrollo es resultado de un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos, de tomas de posición y de intereses no necesariamente armónicos, aunque sí factibles de ser integrados en un proyecto político local. Ahí es donde adquiere sentido el desarrollo entendido como un proceso que se da en la sociedad civil, pero que puede ser fomentado por la política de desarrollo endógeno. Por lo tanto, el gran desafío para los gobiernos locales está dado en cómo encontrar la manera de expresar, regular y gobernar los conflictos para permitir un desarrollo humano eficiente, pero también equitativo y sustentable.

#### Procesos sociales y Política de Desarrollo Endógeno

Procesos sociales fundamentales	Dimensión del desarrollo	Aspectos centrales	Sentido de la Política de Desarrollo Endógeno
Económicos sociales	Estructural	Acumulación, distribución competitividad, innovación, cohesión, integración, inclusión, conservación	Sustentación
Políticos institucionales	Institucional	Organización, representación, estabilidad, legitimidad, participación, previsibilidad, densidad institucional	Gobernación
Culturales simbólicos	Relacional	Conocimiento, confianza social, valores, sinergia, motivaciones, actitudes, expectativas, estado de ánimo colectivo	Confianza

#### 4. El desarrollo local en Argentina

El pensamiento endógeno se va instalando paulatinamente en Argentina a partir de numerosas experiencias de gestión y de búsqueda de las respuestas más adecuadas a problemáticas recurrentes y desafíos crecientes. También por un renovado interés de conocimiento y capacitación en estos aspectos, como lo demuestra la amplia y creciente oferta de capacitación y difusión en estos temas.

Sin embargo, no es aún tema de agenda prioritaria de gestión a nivel nacional, provincial e incluso, en varios casos, local. Es cierto que existen numerosos programas nacionales o provinciales que, de una manera u otra, están orientados al desarrollo local, pero no estamos aún en presencia de enfoques comprensivos en este sentido. Muchas veces, detrás del título de un programa, se encuentran prácticas centralistas, de anulación de las posibilidades de expansión de las capacidades locales de desarrollo.

También es cierto que existen debates aún insuficientes en la reflexión académica y en la política de desarrollo: temas como la redistribución de responsabilidades y atribuciones institucionales entre escalas de la administración, reconocimiento y profundización de estrategias territoriales, tanto en los programas de gestión nacionales como provinciales, fortalecimiento de sistemas regionales de producción y/o innovación, sistemas de información territoriales, etc.

No obstante, en el debate actual, hay algo muy importante por resaltar, que representa un dato de alto valor. En la Argentina se ha vuelto a hablar, luego de muchos años, de desarrollo. La recuperación de esta noción cierra un tiempo de pensamiento acotado, en el que el desarrollo fue interpretado como algo subalterno, subordinado a cuestiones convertidas en objetivos absolutos, como el equilibrio fiscal o la reducción de la deuda externa. El crecimiento económico permite fijar otros horizontes de expectativas.

El desarrollo es un concepto connotado positivamente, suficientemente abarcativo e integrador, por lo que no puede quedar subordinado a aspectos que efectivamente integran su idea y que conforman, junto a tanto otros, su propia definición. Pocos conceptos en nuestro idioma, tal vez ninguno, son capaces de englobar tantas ideas y valores positivos: crecimiento, equidad, cambio, equilibrio, progreso, logro, solidaridad, confianza, identidad, ética, tecnología, conocimiento, ambiente, organización, participación, resiliencia, y tantos más que asociamos con el concepto de desarrollo.

Si erigimos a una de esas ideas como fines en sí mismos y no como “componentes” necesarios de un proceso de desarrollo, corremos el riesgo de reducir nuevamente el problema del desarrollo a una de sus dimensiones. Esta recuperación del lugar central del desarrollo es algo que comienza a acontecer en la Argentina de principios del siglo XXI.<sup>101</sup>

---

101 En ese marco, algunos aportes resultan auspiciosos en el camino de interpretaciones más complejas. En el libro compilado por Álvarez (2005), se encuentran varias manifestaciones interesantes en cinco propuestas de trabajo allí incluidas. Por ejemplo, ideas que enfatizan la importancia de los marcos institucionales en los procesos de desarrollo. También se rescata la idea de construcción de consensos básicos, como construcción de un proyecto estratégico. Del mismo modo, aparece la idea de la contribución de la cultura a los procesos de desarrollo. O el considerar que la equidad es relevante no sólo como valor democrático en sí mismo sino también como fuente de crecimiento.

Otro aspecto importante del escenario argentino actual es la paulatina recuperación de la dimensión territorial como relevante en los procesos de desarrollo. En numerosos trabajos académicos e institucionales y, en menor medida, en planes de gestión, se plantea como estrategia productiva el fortalecimiento de las economías territoriales. Existen mayores coincidencias en favorecer el desarrollo local y regional mediante el fortalecimiento de distritos industriales, *clusters* y cadenas de valor a través de diversos tipos de instrumentos: financieros, impositivos, de asistencia tecnológica y de capacitación (Álvarez, 2005).

Asimismo, se vuelve a pensar en términos de fuerte presencia del Estado, de un Estado más activo y de una modernización horizontal y vertical de este. Esto enlaza con nuestra argumentación que el desarrollo requiere tanto de impulsos “arriba-abajo”, como de impulsos “abajo-arriba”.

Ello, si bien representa un hecho auspicioso, requiere todavía de una mayor profundización en la discusión de la geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo. El Desarrollo Endógeno no es aún un tema de agenda política prioritaria. En Argentina no existe suficiente debate respecto de la realidad generada en las últimas décadas con la concentración de capacidades decisorias en la esfera federal, así como con la desconcentración de gestión en las esferas subnacionales, junto con la reorientación de las demandas sociales en la esfera local. Esto es parte de una herencia del proceso de ajuste estructural y representa serias limitaciones para las políticas de desarrollo, ya que no existe correspondencia en las esferas federal, provincial y municipal de la administración pública, entre sus capacidades institucionales, tributarias y gestionales reales, y los roles específicos que le competen en el nuevo escenario del desarrollo.

Este déficit aparece como un rasgo saliente del orden institucional de Argentina, situación que está requiriendo la reconstrucción territorial del Estado y la institucionalización del balance de poder, en cuanto a atribuciones entre los gobiernos nacional, provinciales y municipales. Resulta imperioso incorporar en la discusión del desarrollo temas clave como correspondencia fiscal, descentralización, regionalización y autonomía municipal.

Será necesario reconocer que los procesos de desarrollo dependerán crecientemente de la efectiva vigencia de estos principios. No hay pleno desarrollo local sin ámbito local apropiado, sin ámbito territorial con potestades y capacidades institucionales adecuadas a las funciones crecientes que las ciudades tienen que desarrollar. La ampliación y superación del modelo tradicional de gestión local (administrador, proveedor de servicios públicos, ejecutor de obra pública) reclama efectivos y novedosos instrumentos legales, administrativos y financieros.

Este proceso permitirá una mejor consolidación de otros ámbitos de interacción y de espacios políticos originales, con los que necesariamente las políticas nacionales deberán articularse. La reforma del Estado, como eje de

las políticas de adaptación institucional en nuestra sociedad, no implica la reducción del Estado-Nación a la mínima expresión posible, sino su reconstrucción en sus diferentes niveles, del central al local, para que pueda desempeñar completamente sus funciones en relación a la sociedad y al mercado.

El Estado-Nación es responsable primordial del desarrollo local, pero exige que no sólo se ocupe de los costos de la economía, sino también de los factores que hacen sustentable la competitividad en el mediano y largo plazo, como las políticas de impulso a la innovación tecnológica, la especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios, la infraestructura institucional. También el Estado-Nación debe promover y estimular el funcionamiento de los sistemas productivos territoriales y permitir la visualización del funcionamiento de la economía argentina, no sólo desde una perspectiva funcional, sino territorial.

Si el contexto no afecta a todos los lugares de la misma manera, entonces se requiere de políticas compensatorias. Por supuesto que, como instancia ordenadora del conjunto social y compensador de asimetrías, el Estado Nacional deberá ocuparse con más énfasis de los desequilibrios sociales, sectoriales y territoriales. Hay una relación integral, no de opuestos, entre local y supralocal (provincial, nacional, global), entre público y privado, entre economía y sociedad, entre competencia y cooperación, entre economía formal e informal, etc. La aproximación endógena nos está diciendo, entonces, que el contexto situacional del desarrollo no es sólo local, y requiere de un Estado activo en todas sus escalas (nacional, provincial y local).

Por su parte, la ciudad moderna es el ámbito principal para poner en escena un nuevo modelo que ya no se satisface con una visión político-administrativa limitada. Por ello, los gobiernos locales necesitan ampliar su esfera de actuación, agregando a sus funciones tradicionales (obra pública, provisión de servicios básicos, regulación de la vida comunitaria), el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local tendientes a la generación de ventajas competitivas territoriales y de fortalecimiento de lazos solidarios en la comunidad local y regional.

Pero la consolidación de este nuevo patrón político de desarrollo necesita del mayor consenso social y sectorial posible respecto de las políticas por implementar, en un intercambio creciente con los diferentes actores representativos y con un criterio racional y estratégico en la utilización de los recursos. Ni el gobierno municipal, ni las empresas, ni las organizaciones gremiales o sociales, por sí mismos, pueden responder a los grandes desafíos que el desarrollo territorial impone. Sólo la conjunción de esfuerzos genera las sinergias necesarias que permitan pensar de manera distinta el futuro de nuestras ciudades.

Si la ciudad moderna ha sido el espacio donde se ha manifestado la crisis y los procesos de ajuste en toda su intensidad, también es el ámbito apropiado

para aumentar las intervenciones de los gestores locales, para buscar respuestas creativas, para aumentar los estímulos a las iniciativas empresariales locales y pensar formas más flexibles en la gestión pública como es la Política de Desarrollo Endógeno.

Las Políticas de Desarrollo Endógeno en Argentina han tenido hasta el momento una discreta *performance*: por condicionamientos del contexto económico e institucional; por debilidad de las sociedades locales, o por problemas de diseño e implementación de las políticas, debido a la parcialización de objetivos de desarrollo, apriorismo metodológico, copia y replicabilidad acrítica de instrumentos, falta de diagnósticos adecuados de la realidad territorial, utilización de instrumentos impropios para la realidad en cuestión, entre otros.

Aunque existen casos emblemáticos que marcan un camino. En el libro se hace referencia a Rosario, como la experiencia de proyecto local de desarrollo de mayor peso específico de Argentina.

El hecho de reconocer la existencia de experiencias que pueden dejar enseñanzas también alimenta la necesidad de profundizar en el análisis de casos, para generar conocimientos pertinentes para el desarrollo local. No se puede comprender, por ejemplo, el caso de Rosario si lo miramos parcialmente: el contexto situacional ha cambiado fuertemente, de la amenaza al sistema productivo local a su ampliación de oportunidades. Pero los alcances de la crisis han sido atenuados por la política local y la recuperación económica ha sido potenciada por la misma. Por lo tanto, el contexto condiciona, pero la Política de Desarrollo Endógeno marca la diferencia en el desempeño de los territorios.

Tampoco el mero instrumentalismo es una respuesta. Hacen falta más estrategias en sentido estricto. El tema no es describir si un territorio local ha adoptado tal o cual política, para interpretar que allí hay un proceso de desarrollo endógeno. La cuestión pasa por comprender cuáles son los factores que hacen que tal política funcione en esa realidad. ¿Por qué funciona la planificación estratégica en Rosario? ¿Por qué funciona el servicio de apoyo a empresas en Rafaela? Son características de esas sociedades locales (liderazgos, emprendedorismo, articulación institucional, entornos motivantes, confianza entre actores, legitimidad pública, etc.) y los proyectos políticos de desarrollo impulsados, los que permiten obtener respuestas adecuadas.

Los casos más relevantes de desarrollo local en Argentina dejan una enseñanza fundamental: el paso desde la idea del potencial del desarrollo de un territorio a la de capacidades territoriales de desarrollo. La idea de potencial de desarrollo está ligada a una interpretación estática de este, anclada en factores y recursos de desarrollo con los que cuenta un territorio. Una mirada de las características del territorio natural y del territorio construido, que no garantiza el desarrollo a largo plazo.

La noción de capacidades territoriales de desarrollo responde a una concepción dinámica y política de aquel, sobre la base del territorio proyectado, de lo planificado, diseñado y gestionado por los actores locales. Las nuevas fuerzas del desarrollo (empresas, conocimiento, entorno urbano e instituciones) se reconvierten en capacidades de desarrollo: interdependencia entre empresas, gobierno e instituciones varias, diferenciación del sistema productivo y tecnológico, sustentabilidad del entorno de vida y producción, gobernación del proceso de desarrollo. También lo local aporta una posibilidad de construcción de ciudadanía activa e innovación institucional.

Y los distintos instrumentos y políticas implementadas en algunas experiencias se orientan a construir esas capacidades: cada programa implementado requiere algún grado de articulación entre actores diversos, ya sea en la etapa de diseño y/o implementación. Ello probablemente señale el dato más distintivo de la Política de Desarrollo Endógeno, su sustrato relacional. El aspecto relacional del sistema de actores locales, donde cuentan las regulaciones, las razones, las emociones y las decisiones es la energía vital que permite construir capacidades endógenas de desarrollo.

Pero para que la Política de Desarrollo Endógeno se vaya consolidando como perspectiva de desarrollo de los territorios locales, habrá que profundizar el conocimiento respecto de las capacidades endógenas, a través de futuros trabajos teóricos, así como de análisis empíricos. Analizar más profundamente sus características, las formas cómo se crean, se sostienen a lo largo del tiempo, cómo evolucionan y se expresan en cada realidad. También habrá que incorporar esquemas para su evaluación, medición y/o monitoreo.

Aquí se ha profundizado acerca del sentido político del desarrollo. Lo político como articulación dinámica entre sujetos, prácticas sociales y proyectos, como capacidad social de reactuación sobre circunstancias determinadas.

Si el proyecto político local requiere de la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en cada territorio, ello no implica negar el conflicto social inherente a cada sociedad local. Por el contrario, refleja el desafío por generar puntos de encuentro que permitan enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales, con las prácticas políticas y las estrategias de los actores: el territorio local entendido no sólo como un lugar de identidad, sino como una construcción política que supone poder, relaciones de fuerza contradictorias. Y el Proyecto Político Local es el encargado de vincular dimensiones y diversificar sentidos del desarrollo local. Por ello tiene que ser sostenible, gobernable y autodependiente.

Colocar lo político como núcleo del acontecer social implica no sólo explicar relaciones necesarias entre fenómenos, sino identificar direcciones objetivamente posibles de los procesos reales, recuperar la dimensión utópi-

ca de la realidad. Pero para que esto acontezca, tiene que darse una reunión de varios factores. Por ejemplo, la existencia de personas con condiciones de tomar iniciativas, asumir compromisos y emprender actividades productivas. Una decisión del gobierno local y de otros sectores de la sociedad de apostar a un camino de cambios. El desarrollo no es sólo responsabilidad pública y requiere de liderazgos transformadores junto a la adecuada participación de la sociedad local. Una idea emprendedora amplia, de emprendedores públicos, privados, del tercer sector. Agente de desarrollo más que actor.

Por ello, el desarrollo local no es una sumatoria de esfuerzos aislados. La idea de sinergia implica encuentro, cooperación, proximidad, redes. Se requieren acuerdos y espacios de articulación. Liderazgos participativos. Mayores expresiones de democracia y ciudadanía. Una mirada integral que obliga a los responsables locales a ser innovadores, creativos y arriesgados. A dotarse de mucha información, mucho conocimiento. A buscar y a crear las oportunidades. A asumir riesgos y responsabilidades, como una forma de gobierno distinta del desarrollo. El capital social, la densidad institucional, la coordinación de políticas, el aprendizaje colectivo requieren de un proyecto orientador, motivador, integrador, estratégico. Esto también presupone, naturalmente, una redefinición, casi una refundación de lo local: implica comenzar a ver al estado local en su nivel de estatalidad; no sólo como administración, sino como ámbito de relaciones de poder específicas.

La noción de lo político en el Desarrollo Endógeno no es algo restringido a la esfera del poder institucionalizado, sino un proceso de construcción de proyectos en el contexto de las contradicciones sociales. La diversidad de pertenencias, de intereses, de inclusiones, de prioridades y de tiempos es una fuente permanente de diferenciación y distanciamiento en la sociedad local. Sin embargo, existe una posibilidad de establecer puntos de acuerdo, “pactos territoriales” que representen un camino de construcción colectiva. Por más acotada que una experiencia sea, porque todo progreso en este sentido representa un eslabón más en el aprendizaje colectivo territorial.

En síntesis, la Política de Desarrollo Endógeno es un proceso inestable de construcción de coaliciones para el desarrollo, un proceso permanente de generación de conocimiento pertinente para la acción y un proceso abierto de creación de alianzas y liderazgos transformadores.

## BIBLIOGRAFÍA

- AHUMADA PACHECO, Jaime (1993): “Introducción a la planificación descentralizada”, Serie estudios municipales CPU, N° 2, pp. 161-197, Santiago, Chile.
- ALBURQUERQUE, Francisco (1998): *Cambio Tecnológico, Globalización y Desarrollo Económico Local*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Economía y Geografía.
- (1999): *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- (2001): “Principales enseñanzas y recomendaciones de política”, en G. Agnon y P. Cortés, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/GTZ.
- (2002): *Desarrollo Económico Territorial. Guía para agentes*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- (2004a): “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 82, pp. 157-171, Santiago de Chile.
- (2004b): *Sistemas productivos locales: una mirada desde la política económica local para la generación de empleo*, Seminario CEPAL-MTEySS, Buenos Aires, Argentina.
- ALFONSO GIL, Javier (1999): *Desarrollo Económico: Marco Evolutivo e Institucional*, Maestría en Desarrollo Local UAM-UNSAM, Buenos Aires, mimeo.
- (2001): “Instituciones económicas. Contornos de la tríada básica”, en A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- ALFORD, Robert y FRIEDLAND, Roger (1991): *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*, Buenos Aires, Manantial.
- ALTAMIRANO, Carlos (1989): “Modernidad”, en Torcuato Di Tella, *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Buenos Aires, Punto sur.

- ÁLVAREZ, Carlos (coordinador) (2005): *El desarrollo económico de la Argentina en el mediano y largo plazo. Hacia la construcción de consensos*, Buenos Aires, CEPES, Prometeo.
- AMIN, Ash & THIRFT, Nigel (1995): "Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association", *Economy and Society*, Volume 24, Number 1, February.
- AMIN, Samir (2002): "El capitalismo senil", *La Revista del Manifiesto*, Roma, N° 31 (traducción de Giselle Sarracino).
- ANDERSON, J. (1994): "The exaggerated death of the nation-state", en J. Anderson *et al*, *A Global World?*, s/d.
- ANDERSON, Perry (1984): "Modernidad y Revolución", *Revista española Leviatán*, N° 16, Madrid.
- ANSALDI, Waldo (1999): "Crear al sufragante: la universalización masculina de la ciudadanía política en Argentina. La reforma electoral de 1912", en Roland Anrup y Vicente Oieni (editores): *Ciudadanía y Nación*, Anales, Instituto Iberoamericano, Universidad de Göteborg, **Nueva Época N° 2**.
- ARENDETT, Hanna (1993): *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- AROCENA, José (1995): *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Venezuela, Nueva Sociedad, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay.
- (1998): *Políticas Locales, Innovación y Desarrollo*, III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid.
- ARROW, Kenneth (1962): "The economic implications of Learning by doing", *Review of Economic studies*, N° 29.
- ARROYO, Daniel (1997): "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina", en **FALTA COMP**, *Políticas Públicas y Desarrollo Local*, Rosario, Instituto de Desarrollo Regional.
- (2002): *La planificación del desarrollo local en el marco de la emergencia*, mimeo.
- ARTANA, Daniel y SOTO, Luis (1988): *Desregulación y Crecimiento*, **FALTA LUGAR**, Ed. Tesis, Premio Anual ADEBA.
- AUGÉ, Marc (1994): *Los "no lugares". Espacios del anonimato*, Barcelona, Gedisa.
- BADÍA, Gustavo y CATENAZZI, Andrea (1998): *El Buen Gobierno Local. Experiencias en América Latina*, Instituto del Conurbano, Memorias de Encuentros N° 1, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- BALTRA, Alberto *et al* (1957): *El futuro económico de Chile y América Latina*, Santiago, Ed. Universitaria.
- BANCO MUNDIAL (1997): *Informe sobre Desarrollo Mundial*, Washington, World Bank.
- (2002): *Argentina: Provisión de Servicios Municipales. Temas y Opciones*, Informe N° 23685-AR, Volumen I, 28 de junio, Unidad de Gestión de País, LCC7C, Unidad de Gestión de Financiamiento, Sector Privado e

- Infraestructura, Región de América Latina y El Caribe.
- (2006): *World Development Indicators 2006*, Washington, World Bank.
- BARCELONA, **FALTA NOMBRE** (1999): *Gobierno y Gestión de la ciudad*, Ajuntament de Barcelona, Díaz de Santos.
- BARREIRO CAVESTANY, Fernando (2001): *Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local)*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas, Colección de documentos.
- BARZELAY, Michael (2000): *The New Public Management, Improving Research and Policy Dialogue*, England, University of California Press, Ltd. Oxford.
- BASUALDO, Eduardo (2000): *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, FLACSO, **Idep**.
- BAUMAN, Zygmunt (1999): *La globalización: consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- BECATTINI, Giacomo (1997): “Totalità e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali”, *Sviluppo Locale*, Vol. IV, N° 6, pp. 5-24.
- (1979): “Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sulla unità di indagine dell’economia industriale”, *Rivista di Economia e Politica Industriale*, N° 1.
- BECCARÍA, Luis; ESQUIVEL, Valeria y MAURICIO, Roxana (2002): “Desigualdad y polarización del ingreso en Argentina”, *Res Pública*, Revista de Ciencias Sociales, N° 2, Buenos Aires, pp. 67-90.
- BECK, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización?*, Buenos Aires, Anagrama.
- BERROETA, Belén; DEL CASTILLO, Jaime y UTARRA, Elvira (1999): “Nuevas pautas de intervención en materia de Innovación y Empleo: Las Estrategias territoriales de Empleo e Innovación”, *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales, Vol. XXXI, Tercera época, N° 122, Madrid, Ministerio de Fomento.
- BERVEJILLO, Federico (1996): *Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*, Montevideo, Dirección de políticas y planificación regionales, LC/IP/G.99.
- BIANI, Ricardo (2002): *Rescatando el concepto de ruralidad*, Seminario Planificación Estratégica de Organizaciones y territorios, Rosario, IDR-KAS-ACEP.
- BIFARELLO, Mónica (2005): *Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un estado municipal transparente y cercano a la gente*, Municipalidad de Rosario. Experiencia Rosario. Políticas para la Gobernabilidad, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo (1984): *Origen y Fundamentos del Poder Político*, México, Enlace Grijalbo.
- BOISIER, Sergio (1993): “Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?”, *Ambiente y Desarrollo* Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.

- (1996): “Modernidad y Territorio”, *Cuadernos del ILPES*, N° 42, Santiago.
- (1998a): *Conocimiento y Gestión Territorial en la globalización*, III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- (1998b): “Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Madrid.
- (2000a): “Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?”, *Cuadernos Regionales N°1*, Universidad de Talca, Santiago de Chile.
- (2000 b): *Conversaciones Sociales y Desarrollo Regional*, Santiago de Chile, Editorial Universidad de Talca.
- (2003): *El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, Serie Geolibros.
- BOLTANSKI, Luc y THÉVENOT, L. (1991): *De la justificación. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BORJA, Jordi (1997): *Ciudad, Competitividad e Integración. El rol de las ciudades en la construcción de Europa y la emergencia de políticas urbanas en la Unión Europea*, III Reunión Cumbre de Ciudades del MERCOSUR, Córdoba, Setiembre.
- (1998): “Ciudadanía y Espacio Público”, *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, N° 12, Caracas, pp. 25-44.
- BOSCHERINI, Fabio y POMA, Lucio (2000): “Mas allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global”, en Fabio Boscherini y Lucio Poma (comps.): *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Miño y Dávila editores, Madrid.
- BOSQUE MAUREL, Joaquín (1986): *El espacio urbano, aspectos teóricos y metodológicos. Evolución y cambio en los planteamientos teóricos de la geografía humana*, Coloquio de Geografía, Pamplona.
- BOURDIEU, Pierre (1997): *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- BOYER, Robert (2002): *Reflexiones sobre la crisis argentina; un enfoque heterodoxo*, Conferencia en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, 5 de diciembre, Buenos Aires.
- BRESSER, Luis Carlos y CUNILL GRAU, Nuria (1998): “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en **FALTA COMP**: Lo público no estatal en la reforma del Estado, Buenos Aires, CLAD-Paidós,
- CABRAL MÁRQUEZ, Daniel (2006): “Estados Municipales, planeamiento estratégico y procesos de desarrollo local en la Cuenca del Golfo San Jorge: El caso de la ciudad de Comodoro Rivadavia (Chubut) y Caleta Olivia (Santa Cruz)”, en Rubén Zárate y Liliana Artesi: *Ciudadanía, territorio y desarrollo endógeno. Resistencias y mediaciones de las políticas locales en las encrucijadas del neoliberalismo*, Río Gallegos, Santa Cruz, mimeo, 2006.

- CAFIERO, Antonio (1995): *El peronismo que viene*, Buenos Aires, Nuevohacer.
- CAIRO, Heriberto (1996): “El método de análisis geográfico”, en *Los campos de Marte*, Madrid, **FALTAN DATOS**.
- CALDERÓN, Fernando y DOS SANTOS, Mario (1991): *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- CALDERÓN, Fernando (2000): *Potenciar la sociedad para fortalecer el desarrollo. Una perspectiva crítica del Desarrollo Humano*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Paper N° 25, Barcelona.
- CAMAGNI, Roberto (1991): *Innovation networks: spatial perspectives*, London, Belhaven Press.
- CAMINOTTI, Mariana y DURAND, Luciano (2000): *Descentralización y Autonomía Municipal. Capacidades institucionales para el desarrollo local en la Provincia de Santa Fe*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, mimeo.
- CARCIOFI, Ricardo (1997): “El papel del sector público en el desarrollo latinoamericano”, *Revista de la CEPAL N° 63*, Santiago, Diciembre.
- CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTTO, Enzo (1979): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- CARDOZO, Fernando (1970): “¿Teoría de la Dependencia o análisis de las situaciones concretas de dependencia?”, *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, Tomo 3, Santiago, p. 402.
- CARRILLO BENITO, Emilio (2002): *Desarrollo Local, nuevas perspectivas*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.
- CASTELLS, Manuel (1988): *Nuevas tecnologías, economía y sociedad*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- (1995): *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid, Alianza.
- (1996): *La era de la Información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza.
- CASTELLS, Manuel y MOLLENKOPF, John (1992): “Conclusion: Is New York a dual city?”, en M. Castells y J. Mollenkopf: *Dual City. Restructuring New York*, New York, Russell Sage Foundation.
- CASTELLS, Manuel y BORJA, Jordi (1996): *Local y Global*, Barcelona, Taurus.
- CASULLO, Nicolás (1993): *El debate modernidad-posmodernidad*, Buenos Aires, El cielo por asalto.
- CEFAI, Daniel (1997): *Otro Enfoque de la Cultura Política: Repertorios de Identidad y Marcos de Interacción, Formatos Narrativos de los Acontecimientos Públicos, Regímenes de Negociación y Arreglos Sindicales*, Hemeroteca Virtual ANUIES, <http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES>, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina (2000): *Informe Anual*, Santiago.

- CHIARA, Magdalena (2005): *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Central a los barrios*, Buenos Aires, Prometeo.
- CHIARAMONTE, José Carlos (1999): “Ciudadanía, Soberanía y Representación en la génesis del Estado argentino (C. 1810-1852)”, en Hilda Sábato (coordinadora): *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 94-116.
- CLAVAL, Paul (1981): *An Introduction to Regional Geography*, Boston, Blackwell Publishing.
- CLAD, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998): *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas.
- CORAGGIO, José Luis (1987): *Territorios en transición, crítica a la planificación regional en América Latina*, Quito, Ciudad.
- (1998a): *Economía urbana. La perspectiva popular*, Quito, Propuestas, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (1998b): *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (1999): *Perspectivas de la Planificación Urbana en el contexto de la Globalización*, ponencia al Curso Internacional Nuevas modalidades de Planificación y Gestión, Rosario.
- COSTAMAGNA, Pablo (2005): *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de Argentina*, Programa CEPAL – ILPES – GTZ, mimeo.
- COTORRUELO MENTA, Romeo (1995): *Planificación y Gestión estratégica del Desarrollo Local*, Cuadernos de Aguilar, texto N° 5, Aguilar de Campoo.
- (2001): “Aspectos estratégicos del desarrollo local”, en A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Homo Sapiens.
- CRAVACUORE, Daniel (comp.) (2003): *Alianzas para el Desarrollo Local en Argentina. Experiencias. Aprendizajes y desafíos*, Buenos Aires, Dunken.
- CRAVACUORE, Daniel; ILARI, Sergio y VILLAR, Alejandro (2005): *La Articulación en la gestión municipal*, Buenos Aires, Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- CROZIER, Michael (1984): *No se Cambia la Sociedad por Decreto*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CUADRADO-ROURA, Juan Ramón (1995): “Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas”, *EURE* N° 63, PUC/IEU, Santiago de Chile.
- CUERVO, Luis y GONZÁLEZ, Josefina (1997): *Industria y Ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque espacial*, Bogotá, CIDER, Tercer Mundo Editores.
- DABAT, Alberto (2000): *Globalización: capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo*, Universidad Nacional Autónoma de México, mimeo.
- DARHRENDORF, Ralph (1991): *El conflicto social moderno*, Barcelona, Mondadori.

- DE FELIPE, Rodolfo (2003): Las olas del desarrollo de San Nicolás, Tesis de Maestría en Desarrollo Local, UAM-UNR, Rosario.
- DE FRANCO, Augusto (2000): Por qué precisamos de desenvolvimiento local integrado e sustentable, Brasil. LIBRO/REVISTA FALTAN DATOS.
- DE LA FUENTE, A. (1994): "Crecimiento y convergencia", en J. M. Esteban y X. Vives (eds.): Crecimiento y convergencia regional en España y Europa, Vol. II.
- DENZIN, Norman K y LINCOLN, Y. S. (1994): Handbook of Qualitative Research, Introducción: Ingresando al campo de la investigación cualitativa, Sage Publications, California.
- DEVÉS VALDÉS, Eduardo (2003): El pensamiento latinoamericano en el siglo XX, Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990), Buenos Aires, Bibles, Tomo II.
- DÍAZ, Cristina; GRANDINETTI, Rita y NARI, Patricia (2002): Tecnologías y Gestión Local en Argentina. Experiencias y Perspectivas, Rosario, Homo Sapiens.
- DOS SANTOS, Mario y CALDERÓN, Fernando (1993): Hueso duro. El conflicto socio-cultural en la reestructuración, mimeo, Bs. As.
- DOS SANTOS, Theotonio (1998): "The Structure of Dependence", en Mitchell A. Seligson and John T. Passé-Smyh: Development and Under-development. The Political Economy of Global Inequality, London, Lynne Rienner Publishers, Segunda Edición.
- DOVE, Suzanne (1998): Institutions, economic efficiency and social development, Instituto Internacional de Gobernabilidad, documento, Barcelona.
- DUNNING, John (1993): Multinational Enterprises and the Global Economy, Reading, Addison Wesley.
- DUPUY, Jean Claude y GILLY, Jean Pierre (1997): "Aprendizaje colectivo y dinámicas territoriales", en A. Vázquez Barquero; G. Garófoli y J. P. Gilly: Gran Empresa y Desarrollo Económico, Madrid, Síntesis, Fundación Duques de Soria.
- EASTERLY, William (2003): En busca del crecimiento. Andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo, Barcelona, Antoni Bosch.
- ESCOLAR, Marcelo (1993): "Territorios de dominação estatal e fronteiras nacionais: a mediação geográfica da representação e da soberania política", en Milton Santos et al: O Novo Mapa do Mundo. Fim de Século e Globalização, Sao Paulo, Hucitec, pp. 83-102.
- (1998): "Lugar, acontecimiento y realismo filosófico, el problema de la teoría del espacio y del tiempo", Doc. Anal. Geogr., N° 32, pp. 71-96.
- ESSER, Klaus; HILLEBRAND, Wolfgang; MESSNER, Dirk y MEYER-STAMER, Jörg (1996): "Competitividad sistémica: nuevo desafío a las empresas y la política", Revista de la CEPAL N° 59, Santiago.
- ESTESO, Roberto y CAO, Horacio (2001): La reforma de las Administra-

- ciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda, Congreso Nacional de Administración Pública, AAEAP, Rosario.
- EVANS, Peter (1996): "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo.
- EVERS, Tilman (1987): *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI.
- FANELLI, José María (2004): *Las experiencias de reforma estructural. Reflexiones a partir de un enfoque comparativo*, Seminario La Nueva Agenda del Desarrollo, UNSAM, Senado de la Nación, Buenos Aires, paper.
- FERLIE, Evan; PETTIGREW, Andrew; ASHBURNER, Lynn and FITZGERALD, Louise (1996): *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- FERRARO, Carlo y COSTAMAGNA, Pablo (2000): *Entorno institucional y Desarrollo Productivo Local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, LC/BUE/R:246, Buenos Aires.
- FERRARO, Carlo (2000): **ponencia Seminario Internacional sobre Agencias de Desarrollo**, Rosario, Abril.
- (2003): *Desarrollo productivo local en Argentina*, Estudio 1.EG.33.3, Estudios sobre empleo, CEPAL-ONU Buenos Aires, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.
- FERRER, Aldo (1997): *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- (2000): "El capitalismo mágico", *Diario Clarín*, artículo de opinión, Buenos Aires, junio.
- FINOT, Iván (1995): "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 15.
- FINQUELEVICH, Susana (2004): *Ciudades en el espacio de las redes. Nuevas centralidades y periferias urbanas en la sociedad informacional*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. [www.argiropolis.com.ar/mundourbano/anteriores/14/editorial.htm](http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/anteriores/14/editorial.htm)
- FRIEDMANN, John y WEAVER, Clyde (1981): *Territorio y Función*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Colección Nuevo Urbanismo.
- FOUCAULT, Michel (1985): *La arqueología del saber*, México, Siglo XXI.
- FUA, Giorgio (1985): *Problemi dello sviluppo tardivo in Europa*, Bologna, Società Editrice Il Mulino.
- FURTADO, Celso (1966): *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Buenos Aires, Eudeba.
- (1982): *A Nova Dependência*, **Brasil**, Editora Paz e Terra.
- (1999): *El capitalismo global*, México, Fondo de Cultura Económica.

- GALLI, Carlos (2002): *Espacios Políticos. La edad moderna y la edad global*, Buenos Aires, Nueva visión, 1ª edición, Léxico de política.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1999): *La Globalización Imaginada*, Buenos Aires, Paidós Estado y Sociedad.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (compilador) (1997): *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local*, Buenos Aires, FLACSO, Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1995): *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, Editorial Tesis Norma.
- GARÓFOLI, Gioachino (1995): “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”, en A. Vázquez-Barquero y G. Garófoli (eds.): *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid.
- GARRETÓN, Manuel (1999): *El actual contexto histórico de la representación política*, mimeo, Santiago.
- GIARRACCA, Norma (compiladora) (2001): *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, CLACSO, Colección grupos de trabajo.
- GIDDENS, Anthony (1984): *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Cambridge, **polity press**.
- (1993): *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Universidad.
- GORENSTEIN, Silvia y GUTIÉRREZ, Ricardo (comp.) (2003): *Nuevas dinámicas territoriales en Argentina. Ensayos, aportes y debates*, Bahía Blanca, Argentina, Universidad Nacional del Sur.
- GRAMSCI, Antonio (1977): *Escritos Políticos (1917-1933)*, México, Cuadernos de Pasado y Presente.
- GRANOVETTER, Mark (1985): “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, Vol. 91, N° 3, November, pp. 481-510.
- GRONDONA, Mariano (1999): *Las condiciones culturales del desarrollo económico*, Buenos Aires, Ariel Planeta.
- GROSJEAN, Nicolás y MAILLAT, Denis (1998): *Territorial production systems and endogenous development*, Neuchâtel, Suiza, Institute for Regional and Economical Research, University de Neuchâtel.
- GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. (1994): “Competing Paradigms in Qualitative Research”, en Norman K. Denzin y Y. S. Lincoln: *Handbook of Qualitative Research*, California, Sage Publications.
- GUELL, Pedro (1999): *Subjetividad social y desarrollo humano*. [www.iigov.org/pnud](http://www.iigov.org/pnud).
- GUILLÉN, Mauro (2000): *Diversity in Globalization. Organizational Change in Argentina, South Korea and Spain*, School of Social Science, Paper N° 6, January.
- GUIÑAZÚ, María Clelia (2002): “Estado y Reforma en las Nuevas Recomendaciones del Banco Mundial: Conceptos y Teorías”, *Política y Gestión*, Volumen 3, Homo Sapiens ediciones, Rosario, pp. 79-96.

- HALL, Peter (1996): *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Barcelona, Ediciones del Serbal, Colección La Estrella Polar.
- HARVEY, David (1998): *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu.
- HELD, David (1997): *La democracia y el orden global*, Buenos Aires, Paidós.
- HELMSING, Bert (1999): “Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación”, EURE, Revista Latinoamericana de estudios urbano- regionales, Vol. XXV, N° 75, Chile.
- HIRSCH, Joaquim (1992): “Fordismo y posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias”, en Hirsch, Bonefeld, Clarke y otros: *Los Estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*, Bs. As, Ed. T. Del Fuego.
- HIRSCHMAN, Albert (1973): *Desarrollo y América Latina: obstinación por la esperanza*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HUNTINGTON, Samuel (1972): *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- IANNI, Octavio (1998): *La sociedad global*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- IBÁÑEZ, Jesús (1985): *Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social*, Madrid, Siglo XXI.
- IEFE, Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (2000): *Informe de Coyuntura*, Buenos Aires, mimeo.
- Instituto de Desarrollo Industrial (2001): *La evolución territorial-sectorial de las Pymes Argentinas (1994-2000)*, Buenos Aires, Unión Industrial Argentina.
- JOHNSON, B. y LUNDVALL, B. A. (1994): “Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional”, *Revista de Comercio Exterior*, Buenos Aires.
- JOHNSTON, Donald (1998): “Why territorial developments patterns?”, *The OECD Observer*, N° 210.
- KATZ, Jorge y KOSACOFF, Bernardo (1998): “Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y microeconomía de la sustitución de importaciones”, *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 148, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- KATZ, Jorge (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Fondo de Cultura Económica.
- KEN RODRÍGUEZ *et al* (2004): “La importancia de las teorías de la localización en el desarrollo regional. Pasado y Presente”. *Revista de Economía*, Año XXI, Vol. II, N° 63, Universidad Autónoma de Yucatán, México.
- KINGDON, John (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown, London.
- KLIKSBERG, Bernardo y TOMASSINI, Luciano (2000): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica.
- KOSACOFF, Bernardo (1998): “Estrategias empresariales y ajuste industrial”,

- en B. Kosacoff (editor): *Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*, CEPAL, Universidad Nacional de Quilmes.
- KOZLAREK, Oliver (2001): *Globalización y la pluralidad de las teorías normativas*, Seminario dictado en Universidad de Buenos Aires, Setiembre.
- KREIMER, Pablo (2002): “La ciencia avanza en Colectivos”, en *Diario Clarín*, lunes 16 de diciembre, Buenos Aires, p. 18.
- KRUGMAN, Paul (1992): *Geografía y Comercio*, Barcelona, Antoni Bosch.
- LAWSON, Clive (1998): *Towards a Competence Theory of the Region*, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, mimeo.
- LEBORGNE, Danielle y LIPIETZ, Alain (1992): *Las ideas y cuestiones abiertas sobre el posfordismo*, Trabajo N° 8, UAM-I, México.
- LECHNER, Norbert (1985): *La crisis del Estado en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO, mimeo.
- (1992): “Reflexión acerca del Estado democrático”, *Revista Leviatán*, N° 2.
- (2000): “Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social”, en Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini: *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica.
- (2002): *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, LOM.
- LEFF ZIMMERMAN, Enrique (2004): “Tiempo de Sustentabilidad”, en Francisco **Ther** Ríos (compilador): *Reflexiones sobre la incertidumbre. Racionalidad, desarrollo, territorio y devenir*, **Chile**, Diálogos académicos del CEDER, Universidad de Los Lagos.
- LEVY, Jacques (1994): “Espacios Mundo. Instrucciones para el uso”, en AA.VV: *El nuevo sistema del mundo*, Buenos Aires, K&Ai ediciones.
- LONG, Norman (1990): “From Paradigm Lost to Paradigm Regained? The Case for an Actor-oriented Sociology of Development. European”, *Review of Latin American and Caribbean Studies*, 49, December, CEDLA, The Netherlands.
- LÓPEZ, Sinesio (1997): *Ciudadanos Reales o Imaginarios*, Lima, Instituto de Diálogos y Propuestas.
- LUCAS, Robert (1988): “On the mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 22.
- LUHMANN, Niklas (1997): *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós.
- LUNDEVALL, Bengt and JOHNSON, B. (1994): “The learning economy”, *Journal of industries studies*, Vol. 1, N° 2 December, pp. 23-42.
- MADOERY, Oscar (1998): “Capacidades Territoriales para el Desarrollo”, en **COMPILADOR**: *Políticas Públicas y Desarrollo Local*, Rosario, UNR-FLACSO-IDR.

- (2001): “El valor de la política de desarrollo local”, en A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens.
- Madoery, Oscar (2001b): “El Proyecto Local como alternativa de Desarrollo”, *Política y Gestión*, Vol. 2, Buenos Aires.
- Madoery, Oscar (2002): *Dos experiencias locales durante la convertibilidad*, Consejo de Investigaciones de la UNR, Rosario, mimeo.
- Madoery, Oscar (2003): “La crisis de un orden social: ¿por qué Argentina no se desarrolla?”, *Revista del IDR*, Homo Sapiens, Rosario.
- Madoery, Oscar (2005): “Políticas locales de desarrollo en Argentina”, *Política y Gestión*, Universidad Nacional de San Martín, Homo Sapiens, Buenos Aires.
- MADOERY, Oscar y CAMINOTTI, Mariana (2000): “El Plan Estratégico Rosario: logros, dificultades y desafíos”, *Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2000*, Honorable Senado de la Nación, Banco de la Provincia de Buenos Aires, pp. 99-102.
- MAILLAT, Denis (1995a): “Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional”, en Vázquez Barquero y Garófoli: *Desarrollo Económico Local en Europa*, Madrid, Economistas Libros.
- Maillat, Denis (1995b): “Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy”, *Entrepreneurship & Regional Development* 7, pp. 157-165.
- Maillat, Denis (1997): “Interactions between urban system and localized productive systems: an approach to endogenous regional development in terms of innovative milieu”, *European Regional Science Association, 37th European Congress*, Rome, Italy, 26-29 August, IRER, University of Neuchâtel, Switzerland.
- MANCERO, Xavier (2001): *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*, Serie estudios estadísticos y prospectivos, N° 11, CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile.
- MARCH, James y OLSEN, Johan (1997): “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N° 1, México, primer semestre.
- MARDEN, Paul (1997): “Geographies of dissent: globalization, identity and the nation”, *Political Geography*, vol. 16, N° 1, London, p. 50.
- MARSHALL, Alfred (1963): *Principios de economía*, Madrid, Aguilar.
- MATURANA, Humberto y VARELA, Francisco (1972): *De máquinas y seres vivos*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- (1985): *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del entendimiento humano*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- MATUS, Carlos (1987): *Política, Planificación y Gobierno*, Caracas, ILPES, Fundación ALTADIR.
- MAX-NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio y HOPENHAYN, Martín

- (1986): “Desarrollo a escala humana”, *Development dialogue*, número especial, Fundación Dag Hammarskjold, Uppsala, Suecia.
- MCPHERSON, C. B. (1981): *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza.
- MEJÍA NAVARRETE, Julio (2002): “Perspectiva de la investigación social de segundo orden”, *Cinta de Moebio* N° 14, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile.
- MESNER, Dirk (1996): “Dimensiones espaciales de la competitividad internacional”, *Redes y Regiones, una nueva configuración*, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 2, Número 3, México.
- MORIN, Edgar (1994): *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa.
- MORIN, Edgar y KERN, Anne Brigitte (1993): *Tierra Patria*, Barcelona, Kairós.
- MOUFFE, Chantal (2007): *En torno a lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- NEFFA, Juan Carlos (1998): *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la Teoría de la Regulación*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- NORTH, Douglass (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- NUN, José (2000): *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, Guillermo (2000): “El Estado filtro”, *Diario Clarín*, Domingo 23 de enero, Suplemento Zona, p. 12.
- (1986): *El Estado Burocrático Autoritario*, Bs. As, Ed. de Belgrano.
- OFFE, Claus (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Bs. As., Alianza.
- OHMAE, Kenichi (1995): *El despliegue de las Economías Regionales*, Bilbao, España, Ed. Deusto.
- OMINAMI, Carlos (2005): “Chile”, en Chacho Álvarez (coord.): *El desarrollo económico de la Argentina en el mediano y largo plazo. Hacia la construcción de consensos*, Buenos Aires, CEPES, Prometeo.
- OPAZO, Andrés (2000): *El sujeto del desarrollo humano*, VIII Simposium de Educación - Cátedra Paulo Freire, Educar para Construir el Sueño: Ética y Conocimiento en la Transformación Social, ITESO, México.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (1997): *La mano de obra en las industrias del hierro y el acero del Siglo XXI*, Buenos Aires, OIT.
- ORLANSKY, Dora (1996): “Las políticas de descentralización”, *Desarrollo Económico*, N° 142, Buenos Aires.
- ORTIZ, Renato (1998): *Otro Territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo, Santa Fe de Bogotá, Convenio Andrés Bello, Colección Pensamiento Latinoamericano*.
- OSZLAK, Oscar (1978): *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, Estudios CEDES.

- (2001): *El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*, 1<sup>er</sup> Congreso Nacional de Administración Pública, AAEAP, Rosario, Agosto.
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, Myriam (2001): “Governance regional”, ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Asoc. Argentina de Estudios de Ad. Pública, Sociedad, Gobierno y Administración, Rosario, Agosto-Setiembre.
- PECQUEUR, Bernard y COLLETIS, Gabriel (1995): “Dinámica territorial y factores de la competencia espacial”, en Vázquez Barquero y Garófoli: *Desarrollo Económico Local en Europa*, Madrid, Economistas Libros.
- PEM, Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario (2004): *Documento Base*, Rosario.
- PÉREZ LINDO, Augusto (1998): *Nuevos Paradigmas y cambios en la conciencia histórica*, Buenos Aires, Eudeba.
- PÉREZ RAMÍREZ, Bartolomé y CARRILLO BENITO, Emilio (2000): *Desarrollo Local: Manual de uso*, Sevilla, Federación Andaluza de Municipios y Provincias, Esic.
- PERROUX, Francois (1981): *Poder y Economía*, Madrid, ICE.
- PERULLI, Paolo (1995): *Atlas metropolitano. El cambio social en las grandes ciudades*, Madrid, Alianza Universidad.
- PERUZZOTTI, Enrique (2001): “Modernización y juridización en América Latina. Hacia una teoría crítica del proceso de desarrollo latinoamericano”, *Revista Metapolítica*, Vol. 5, N° 20, México, octubre-diciembre.
- PETRELLA, Ricardo (1996): *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Buenos Aires, Sudamericana, Universidad Nacional de Quilmes.
- PIFFANO, Horacio (1999): *Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria federal en Argentina*, Documento 27, Consejo Empresario Argentino (CEA).
- PIORE, Michael y SABEL, Charles (1984): *The second industrial divide: possibilities for prosperity*, New York, Basic Books.
- PIREZ, Pedro (1991): *Conclusiones, en Municipio, necesidades sociales y política local*, Buenos Aires, GEL -IIED.
- PÍREZ, Pedro (1995): “Actores sociales y gestión de la ciudad”, *Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, Año 7, N° 28, octubre-diciembre, México.
- (2001): “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en Argentina”, en Vázquez Barquero y Madoery (comp.): *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens.
- (2002): **FALTA ARTÍCULO**, *Revista Estudios Sociales*, N° 59. El Colegio de México, México.
- PISCITELLI, Alejandro (1993): “Post-modernidad e identidad latinoamericana”, *Cuadernos de la Comuna*, N° 10, Pto. San Martín.

- Plan Fénix, Propuestas para el Desarrollo con Equidad** (2002), Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- POGGIESTE, Héctor (1998): *Redes de gestión asociada y medio ambiente urbano: nuevos actores para un desarrollo local sustentable*, Guatemala, FLACSO.
- POLESE, Mario (1998): *Economía Urbana y Regional, Introducción a la relación entre Territorio y Desarrollo*, México, Universidad de Colima.
- PORTER, Michel (2000): “Los clusters y la competencia”. Disertación en el Seminario *Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas*, Instituto Provincial de Acción Cooperativa, Buenos Aires.
- PRATS, Joan (1999a): *La dimensión institucional del desarrollo humano*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, documento de trabajo N° 4.
- (1999b): *La nueva concepción del bienestar según Amartya Sen*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- PRIGOGINE, Ilya (1993): *Las leyes del caos*, Barcelona, Drakantos, Crítica.
- Programa de Desarrollo Local**, Memorias de Encuentros 1 (1998): El Buen Gobierno Local. Experiencias en América Latina, **Instituto del Conurbano**, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005): *Experiencia Rosario: Políticas para la Gobernabilidad*, lugar, PNUD, Municipalidad de Rosario.
- PROVOSTE FERNÁNDEZ, Patricia y VALDÉZ BARRIENTOS, Alejandra (2000): *Democratización de la gestión Municipal y ciudadanía de las mujeres. Sistematización de experiencias innovadoras*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Paper N° 22, Santiago.
- PUTNAM, Robert (1993): *La Tradizione Cívica nelle Regioni Italiane*, Milano, Oscar Saggi Mondadori.
- QUINTAR, Aída y GATTO, Francisco (1992): *Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales*. Comisión Económica para América Latina, Documento de Trabajo PRIDRE N° 29, CEPAL LC/BUE/R.173, Buenos Aires.
- REAL, Patricia (2003): Monografía presentada para el módulo *Desarrollo Local. Contextos y Desafíos*, de la Maestría en Desarrollo Local, UAM-UNSAM, Buenos Aires.
- REICH, Robert (1993): *El trabajo de las Naciones*, Bs. As, Vergara.
- REPETTO, Fabián (1999): “¿Es posible reformar al estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana”, Ponencia al *IV Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*, México.
- RESSE, Eduardo y CATENAZZI, Andrea (1998): “La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas”, en *El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana*. Proyecto MSP - Programa ECOS-OUVERTURE, España.

- RIVERSO, Héctor (2005): “Las condiciones de gobernabilidad de la experiencia Rosario”, en PNUD: *Experiencia Rosario. Políticas para la Gobernabilidad*, LUGAR, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- Municipalidad de Rosario.
- ROA BARRETO, Jairo (2004): Monografía presentada en el módulo de *Desarrollo Local. Contextos y Desafíos*, de la Maestría en Desarrollo Local, UAM-UNSAM, Buenos Aires
- ROBERTSON, Roland (1996): *Globalization: social theory and global culture*, Great Britain, Sage.
- RODRÍGUEZ POSSE, Andrés (1998): *Instituciones y Desarrollo Económico Local*, London, Department of Geography and Environment, London School of Economics.
- ROFMAN, Adriana; SUÁREZ, Francisco y POLO, Patricia (2002): *Perspectivas, políticas y estrategias de desarrollo local en áreas metropolitanas*, IV Seminario Nacional de RedMuni: Articulaciones interinstitucionales para el desarrollo local, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- ROFMAN, Alejandro (1999): *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos productivos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Buenos Aires, Ariel.
- ROMER, Paul (1986): “Increasing returns and long run growth”, *Journal of Political Economy*, N° 94, pp. 1102-1137.
- ROSTOW, Walt Whitman (1960): *The stages of Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RULLANI, Enzo (2000): “El valor del conocimiento”, en Fabio Boscherini y Lucio Poma (comps.): *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Madrid, Miño y Dávila.
- SÁBATO, Hilda (coord.) (1999): *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SACHS JEANTET, Celine (1995): *Ciudad y Gestión de las Transformaciones Sociales*, Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST), Documentos de debate N° 2, UNESCO.
- SAIEGH, Sebastián y TOMASSI, Mariano (1998): *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Bs. As., Eudeba.
- SALA I MARTIN, X. (1994): *Apuntes de crecimiento económico*, Barcelona, Antoni Bosch ed.
- SÁNCHEZ, Joan (1992): *Geografía política*, Madrid, Síntesis.
- SANTOS, Milton (1996): *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona, Vilassar de Mar, Oikos-Tau.
- SASSEN, Saskia (1997): *Ciudades en la economía global*, Simposio La Ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo, BID, Barcelona.
- (2003): *Los espectros de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- SCHUTZ, Alfred (1973): El problema de la realidad social, Buenos Aires, Amorrortu.
- SCHVARTZER, Jorge (2003): “Condenada al fracaso”, artículo en Diario Clarín, suplemento económico, Domingo 9 de febrero, p. 24.
- SEN, Amartya (2000): Desarrollo y libertad, Buenos Aires, Planeta.
- SJOBERG, Gideon (1988): “Origen y evolución de las ciudades”, en Mario Bassols et al (comps.): Antología de Sociología Urbana, México, UNAM.
- SOLOW, Robert (1956): “A contribution to the Theory of Economic Growth”, Quarterly Journal of economics of statistics, Vol. 78, pp. 65-94.
- SONNTAG, Heinz (1998): “Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI”, Reforma y Democracia, Revista del CLAD, N° 12, Caracas, pp. 7-24.
- STIGLITZ, Joseph (1998): Knowledge for development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice, Address to the World Bank's, 10° Annual Bank Conference for Development Economics, paper, p. 19.
- STÖR, Walter (1990): Global challenge and local response, London, Mansell.
- (1998): NOMBRE ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Globalización y Desarrollo Local, Santiago de Compostela.
- STORPER, Michael (1994): “Desarrollo territorial en la economía global de aprendizaje: el desafío para los países en desarrollo”, EURE XX, Número 60, Agosto, pp. 7-24.
- STREECK, Wolfgang (1991): “On the institutional conditions of diversified quality production”, en E. Matzner y W. Streeck: Beyond Keynesianism, LUGAR Aldershot, pp. 21-61.
- SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro (1986): El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Siglo XXI, 20° edición.
- SWAN, Trevor (1956): “Economic Growth and Capital Accumulation”, *Economic Record* 32, pp. 334-361.
- TAUBER, Fernando (1999): *Municipio y Desarrollo. El nuevo desafío*, La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- TECCO, Claudio (2002): “Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local”, en Daniel Cravacuore (compilador): *Innovación en la gestión municipal*, Bs. As., Universidad Nacional de Quilmes, Federación Argentina de Municipios.
- THER RÍOS, Francisco (compilador) (2004): *Reflexiones sobre la incertidumbre. Racionalidad, desarrollo, territorio y devenir*, Chile, Diálogos académicos del CEDER, Universidad de Los Lagos.
- THERBORN, Goran (1987): *Cómo domina la clase dominante*, Bs. As., Siglo XXI.
- THOMAS, Olivier; HOUTUM, Henk and ZIERHOFER, Wolfgang (2005): *Bordering Space*, England, Ashgate Publishing.
- THORNTON, Ricardo y CIMADEVILLA, Gustavo (2003): *La extensión rural en debate*, Buenos Aires, Ediciones INTA.

- TOMASSINI, Luciano (1995): “Estado, Gobernabilidad y Desarrollo”, *El Príncipe, Revista de Ciencia Política*, Año 2, N° 3/4, La Plata.
- (2000): “El giro cultural de nuestro tiempo”, en Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini: *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica.
- VALENZUELA, J. Samuel y VALENZUELA, Arturo (2000): “Modernization and Dependency: Alternative Perspective in the study of Latin American underdevelopment”, en Mitchell Seligson y John T Passé-Smith: *Development and Underdevelopment, the political Economy of Global Inequality*, LUGAR Y EDITORIAL (op. cit., pág. 263 a 276).
- VASILACHIOS DE GIALDINO, Irene (1993): *Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico epistemológicos*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1982): “Crecimiento dualista «versus» crecimiento dependiente. Las limitaciones de la teoría del desarrollo económico”, *Investigaciones Económicas*, N° 17.
- (1996): “Desarrollos recientes de la política regional. La experiencia europea”. *EURE*, Vol. XXII, N° 65, junio/96.
- (1997): “¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?”, *Cuadernos del CLAEH*, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, N° 78-79, Montevideo.
- (1998a): *La Nueva Generación de Políticas de Desarrollo Local*, Seminario Internacional sobre Globalización y Desarrollo Local, Sociedade para o Desenvolvimento Comarcal de Galicia, Santiago de Compostela.
- (1998b): *Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual*, Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo económico local y descentralización, Santiago.
- (1999a): *Desarrollo, Redes e Innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid, Pirámide.
- (1999b): “El desarrollo local en los tiempos de globalización”, *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales, Vol. XXXI, Tercera época, N° 122, invierno 1999, Ministerio de Fomento, Madrid.
- (2000): “Desarrollo Endógeno y Globalización”, *EURE*, Revista Latinoamericana de estudios Urbano regionales, Vol. XXVI, Diciembre, N° 79, Santiago de Chile.
- (2001): “Desarrollo endógeno y globalización”, en A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens.
- (2002): *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*, London, Routledge.
- (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch.
- VERGARA, Patricio y VON BAER, Heinrich (editores) (2004): *En la fron-*

- tera del desarrollo endógeno, Instituto de Desarrollo Local y Regional, Temuco, Chile, Universidad de la Frontera.
- VERGARA, Patricio (2005): *Desenvolvimento Econômico Territorial e Emprego*, II Seminário Internacional DETE, Sebrae, OIT, Fortaleza, Brasil.
- VILAS, Carlos (1999): “Deconstruyendo la ciudadanía: fragmentación social, globalización económica y política de identidades”, *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, Año IX, N° 17, Santa Fe, Segundo Semestre.
- VILLAR, Alejandro (2007): *Políticas municipales para el desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus, colección Transformación.
- VINUESA ANGULO, J. y VIDAL DOMÍNGUEZ, M. J. (1991): *Los procesos de urbanización*, Madrid, Síntesis.
- VON HANDELWANG, Christian (2005): “Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 85, Santiago, abril.
- WADE, Robert (1996): “Globalization and its limits. Reports of the death of the National Economy are Greatly Exaggerated”, in S. Berger and R. Dore: *National Diversity and Global Capitalism*, New York, Cornell University Press, pp. 60-88.
- WALLERSTEIN, Emmanuel (1988): *El capitalismo histórico*, Madrid, Siglo XXI. — (2003): *Impensar las ciencias sociales*, México, Siglo XXI, 3ra. edición.
- WILLIAMSON, John (2004): *A Short History of the Washington Consensus, From the Washington Consensus towards a new Global Governance*, Barcelona, CIDOB.
- WILLIAMSON, Oliver (1985): *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, Free Press.
- YOGUEL, Gabriel y LÓPEZ, J. (2000): “Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas”, *Revista Redes*, Vol. 7, N° 15. Universidad Nacional de Quilmes.
- YOGUEL, Gabriel; BORELLO, José y ERBES, Analía (2005): *Conglomerados y desarrollo de sistemas locales de innovación*, Seminario: “Conglomerados productivos. Competitividad, desarrollo local e innovación”, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Octubre de 2005.
- ZÁRATE, Rubén y ARTESI, Liliana (comps.) (2006): *Ciudadanía, territorio y desarrollo endógeno. Resistencias y mediaciones de las políticas locales en las encrucijadas del neoliberalismo*, mimeo, Santa Cruz.
- ZÁRATE, Rubén; ARTESI, Liliana; MARTÍNEZ LLANEZA, Daniel; BUZZI, Martín y SALAZAR, Alberto (2000): *Patagonia Austral: Integración inconclusa y subdesarrollo inducido*, Rosario, Homo Sapiens.
- ZEMELMAN, Hugo (1998): *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*, México, Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas, segunda edición.
- ZUMBADO, Carla (1997): *Comentario al texto del Banco Mundial: Expanding*

*the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development,*  
Washington D.C., The World Bank Publications.



