

DOSSIERS

*Obstáculos y estímulos para
el desarrollo territorial*

*Problemas actuales
de la ciberseguridad I*

Escriben en este número

GERMÁN DABAT
ADRIÁN RODRÍGUEZ MIRANDA
LEANDRO RUBÉN MARTÍN
RAMÓN GIL
SOLEDAD MEDINA
SERGIO PAZ
ANDREA FERRERA
MARIANA CUELLO
MARA GALMARINI
AUGUSTO NICOLÁS NUCILLI
CECILIA SALDIVIA LARROSA
GUSTAVO SAIN
DANIEL SCHURJIN ALMENAR
BRENDA ILEANA ELDRID
KAREN JIMÉNEZ-ARRIAGA
SERGIO GONZÁLEZ-LÓPEZ
PATRICIO NARODOWSKI
RAMIRO RUIZ DEL CASTILLO
RICARDO ARONSKIND

EXPRESIONES ARTÍSTICAS:
CREAR PARA TRANSFORMAR.
LA EXPERIENCIA COLECTIVA
DE LOS TALLERES DE ARTES



revista de ciencias sociales

segunda época

año 14 • número 45 • abril de 2024
publicación semestral • ISSN: 2347-1050

Director: Carlos Fidel • Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires



Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial

**Revista de Ciencias Sociales, segunda época**Presentación / **3****DOSSIER****OBSTÁCULOS Y ESTÍMULOS PARA
EL DESARROLLO TERRITORIAL***Germán Dabat*Presentación del dossier / **7***Adrián Rodríguez Miranda*Competitividad, desarrollo endógeno y
transición verde: desafíos para el desarrollo
territorial en América Latina / **15***Leandro Rubén Martín, Ramón Gil,
Soledad Medina*Hacia la descarbonización de la
matriz productiva. Beneficios de
una conciencia ambiental / **41***Sergio Paz, Andrea Ferrera*Competitividad y economía del
conocimiento: políticas públicas y actores
en la provincia de Buenos Aires / **63***Mariana Cuello*Licencias Open Source y desarrollo
territorial en el agro argentino / **87***Mara Galmarini, Augusto Nicolás**Nucilli, Cecilia Saldivia Larrosa*
Transformación digital, industria 4.0
y competitividad de las mipymes de
Quilmes y zona sur del AMBA / **105****DOSSIER****PROBLEMAS ACTUALES
DE LA CIBERSEGURIDAD I***Gustavo Sain*Presentación del dossier / **127***Gustavo Sain*La ciberseguridad como política
de seguridad ciudadana / **131***Daniel Schurjin Almenar*Delitos informáticos: cartografía
conceptual y normativa / **157***Brenda Ileana Eldrid*Acceso indebido, responsabilidad y
criminalización en el delito de acceso indebido
a sistemas o datos informáticos / **177****MISCELÁNEAS***Karen Jiménez-Arriaga y Sergio González-López*Identidad en comunidades virtuales. La ética
como medio para una humanidad digital / **205***Patricio Narodowski*Pobreza y fragmentación en Asia y
África. Estudio de 15 países / **221***Ramiro Ruiz del Castillo*Sobre la inversión pública y reglas fiscales:
el caso de la provincia de Buenos Aires / **235****DOCUMENTOS POLÍTICOS
DE COYUNTURA**Presentación / **259***Ricardo Aronskind*El desequilibrio avanza / **261****EXPRESIONES ARTÍSTICAS***Programa de Cultura - SEU - UNQ. Ana Antony,**Natalia Fidel, Lía Gómez, Facundo Ibarra*Crear para transformar. La experiencia
colectiva de los talleres de artes / **271****RESÚMENES / 289**

Adrián Rodríguez Miranda

Competitividad, desarrollo endógeno y transición verde

**DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO
TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA**

Introducción

En este artículo se ofrecen algunas reflexiones sobre la competitividad territorial y el desarrollo económico, en su consideración como factores instrumentales para alcanzar el desarrollo territorial endógeno. Este desafío, siempre complejo, siempre endógeno, encuentra actualmente un contexto internacional incierto en el marco de una crisis ambiental global, donde las oportunidades para los territorios de países “en desarrollo”, como los de América Latina, rápidamente pasan a ser amenazas. Entonces, ¿sigue siendo el desarrollo económico territorial una respuesta válida para contribuir al desarrollo de las personas y comunidades? En lo que sigue no se responde (al menos explícitamente) esta pregunta, sin embargo, es la preocupación que motiva a reflexionar sobre la competitividad territorial y los modos de desarrollo endógeno en el nuevo contexto.

Superada la ola de optimismo propia de fines del siglo XX (en los noventa) y hasta la gran crisis del capitalismo central en 2008,¹ el desarrollo como construcción política y social vuelve al debate (o al menos eso parece) frente a las propuestas más lineales vinculadas a los automatismos del mercado y la inserción en las cadenas globales de valor (CGV). Frente a las recetas preconcebidas, la complejidad parece ganar consenso entre las diversas interpretaciones que diagnostican el estado actual de las cosas. Dando cuenta de esa complejidad, el informe PNUD 2021/2022 (2022) plantea

¹ Seguido de la pandemia por COVID-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania.

el reto del desarrollo humano en un mundo en transformación en el marco de gran incertidumbre y vidas inestables: creciente desigualdad, polarización política, conflictos bélicos y crisis ambiental global.

Por suerte, para abordar los nuevos retos siempre podemos volver a revisar los autores y planteos clásicos, no para repetirlos, pero sí para poder mirar hacia lo nuevo parados en los hombros de gigantes. En ese sentido, el artículo revisa el concepto de competitividad sistémica, su validez y la relación con el desarrollo territorial. A su vez, se reflexiona sobre la importancia, en el contexto actual, de recuperar la definición de la productividad como fenómeno socio-económico e interdependiente de la sociedad local. Al mismo tiempo, se revisa la vigencia de los conceptos de centro y periferia y, a la luz de esa tradición, además de las oportunidades, se plantean las limitaciones y cuidados a tener en la integración de los territorios en la economía mundo. Todo esto en un mundo en transformación y transición verde, ingrediente nuevo, y poderoso, respecto al problema del desarrollo local en el siglo pasado.

A partir del análisis de todos estos factores, desde una perspectiva latinoamericana, el trabajo busca aportar a la reflexión sobre cuáles pueden ser las respuestas actuales desde lo local a los retos de la competitividad como instrumento para el desarrollo. Esto implica, en parte, rescatar y revalorizar conceptos y categorías claves que han sido sustento de la teoría y la praxis del desarrollo y el desarrollo local en América Latina. Por otra parte, a partir de esa acumulación, estamos obligados a innovar en miradas nuevas y críticas que permitan entender mejor como los territorios están asimilando y transitando las transformaciones actuales. Estas líneas pretenden ser un insumo para esta discusión, tanto en el plano académico así como en el de la acción para el cambio.

La competitividad y el desarrollo territorial

Para aproximarnos a la competitividad desde el enfoque del desarrollo territorial, vamos a partir del concepto de *competitividad sistémica* elaborado por el Instituto Alemán de Desarrollo (Altenburg, Hillebrand y Meyer-Stamer, 1988). Este concepto establece que la competitividad es resultado de la interacción de cuatro niveles básicos: meta, micro, meso y macro; enfoque que fuera incorporado por la CEPAL al análisis del desarrollo local en América Latina (Silva Lira, 2005). Albuquerque (2015) trabaja este concepto aplicado al territorio y establece que la competitividad solo tiene sentido dentro de una estrategia de transformación social, con una polí-

tica de desarrollo nacional que incorpore la promoción del desarrollo territorial. Esto implica ver el desarrollo como un proceso de coordinación interinstitucional multinivel (gobierno central y niveles subnacionales) y de cooperación horizontal entre Estado, sociedad, academia y empresa.

Antes de seguir, conviene precisar y explicitar la idea de territorio y desarrollo territorial que asumimos. En primer lugar, el enfoque del desarrollo territorial es un enfoque para la acción y la transformación social, que se basa en la construcción de capacidades para que los actores individuales y colectivos puedan organizarse e interactuar para llevar adelante estrategias cuya finalidad es mejorar la calidad de vida y el bienestar de la sociedad local (Alburquerque, Ferraro y Costamagna, 2008; Costamagna y Larrea, 2017). En este sentido, el desarrollo territorial es un proceso que involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero orientado por la propia comunidad que habita un territorio específico, por lo que dichas transformaciones, sus características y grado, dependen de cada territorio, reconociendo la multiplicidad de modos de desarrollo (Magri, Abraham y Ogues, 2015). Como plantean Bértola y Bertoni (2019), el desarrollo no es un estadio al que se arriba, sino una situación que se crea y se recrea, a partir de un cuerpo social de mecanismos capaces de reproducir las capacidades humanas y sociales.

Por lo tanto, el desarrollo territorial queda ligado al desarrollo de capacidades, en el sentido de Sen (2000), poniendo en el centro al ser humano (un proceso que hace más capaces a las personas para que sean más libres de poder decidir e incidir en el proyecto de vida que desean vivir), pero con una preocupación especial por el colectivo, el desarrollo como proyecto socio-territorial (Rodríguez Miranda, 2014). Si asumimos estas definiciones sobre el desarrollo territorial, podemos darnos cuenta que el territorio (desde esta perspectiva) es un concepto relacional y no físico, donde importa la densidad de actores (individuales y colectivos) pero, fundamentalmente, las interacciones. En efecto, como establecen Costamagna y Larrea (2017), las capacidades colectivas territoriales van más allá de la suma de las capacidades de los individuos y las organizaciones. Esta es la clave de la endogeneidad en el desarrollo territorial. El territorio es ese escenario que va siendo ocupado por una variedad de actores, públicos y privados, de diferente naturaleza, con una masa crítica de capitales intangibles, de cuya interacción surge la sinergia necesaria que da lugar a un proyecto colectivo de desarrollo (Boisier, 1993, 1999; Arocena y Marsiglia, 2017). El desarrollo surge entonces, endógenamente, como emer-

gencia sistémica (Boisier, 2004), dando lugar a un estado superior de complejidad del sistema, con propiedades nuevas y propias, diferentes de las que caracterizan a las partes. También Vázquez Barquero (2005) sitúa la explicación del desarrollo endógeno en el efecto de sinergia que resulta de la interacción en un contexto particular, territorial e histórico, de las diferentes fuerzas del desarrollo (según el autor: innovación, aglomeraciones urbanas, instituciones y organización de la producción). Es ese efecto sinérgico lo más relevante, no la mera adición de partes.

Partiendo de esta conceptualización del territorio y del desarrollo territorial, vamos a analizar las categorías de nivel meta, macro, micro y meso de la competitividad sistémica. El nivel meta de la competitividad refiere a la capacidad de generar una visión de desarrollo compartida. Esto debe reflejarse en un proyecto socio-territorial que incluya, pero no solo se limite, a la dimensión de proyecto empresarial (Rodríguez Miranda y Troncoso, 2015). Se trata de la construcción de proyectos de desarrollo económico enraizados en el territorio, en el sentido que plantea Becattini (2006). Esta visión reconoce el conflicto, no es una mirada ingenua “color de rosa”, pero pone énfasis en la capacidad del territorio (sus actores individuales y colectivos) en lograr mínimos de cooperación para articular una estrategia local compartida (Arocena y Marsiglia, 2017). Por lo tanto, requiere concertación a la interna y capacidad de defender frente al exterior un proyecto propio, sobre la base de la creación de redes, instituciones y capital social para sustentar los acuerdos que necesita la estrategia local (Albuquerque, 2015). Este proceso, según el enfoque pedagógico del desarrollo territorial, requiere de construir espacios de diálogo, desde la formación y la política, para dar lugar a procesos de innovación productiva e institucional que respondan a una visión compartida de futuro para el territorio pero con capacidad de gestión (Costamagna, 2015). En este proceso es clave el rol de facilitación de esos espacios de diálogo (Costamagna y Larrea, 2017), para lo que es fundamental contar con algunos actores que puedan cumplir esta función y permitir que las interacciones fluyan de forma positiva para el colectivo. En suma, el nivel meta de la competitividad para el desarrollo territorial dista mucho de la definición de objetivos en modalidad de gabinete o generados en un taller con expertos. Es un proceso complejo que requiere movilización y participación social en el marco de una concertación de actores en torno a una estrategia territorial como sustento de una visión compartida de futuro.

Por otra parte, el nivel macro es muy importante para las posibilidades de desarrollo de los territorios, ya que refiere a las reglas

de juego generales de una economía, en el plano nacional y, si corresponde, en el marco de un bloque supranacional (como, puede ser la Unión Europea, UE, o el Mercosur). El modo de desarrollo de un territorio, aún como emergente sistémico y endógeno, está mediado, limitado y/o potenciado, por los marcos regulatorios y las políticas nacionales en los aspectos monetarios, fiscales, comerciales, financieros, laborales, medioambientales, así como por la regulación de la competencia (mercado) y la existencia o no de una estrategia de desarrollo nacional, además de otros marcos generales, como las políticas de cohesión e inclusión social y territorial (por presencia o ausencia).

No es lo mismo para un territorio que se ubica en un país de la UE que cuenta con un nivel macro con reglas de juego estables y favorables para la innovación territorial y la cohesión territorial (más allá de las críticas que se puedan hacer a la UE) que un territorio que pertenece a un país del cono sur de América integrado al Mercosur, acuerdo regional que presenta grandes debilidades e incertidumbres en su funcionamiento. No es imposible que un territorio se sobreponga a contextos macronacionales y regionales adversos (o al menos inciertos), sin embargo, constituye un talón de Aquiles para cualquier proyecto de desarrollo territorial, por más que esté bien asentado en sus capacidades endógenas. En este sentido, es muy importante que existan políticas nacionales de desarrollo territorial (incluso supranacionales, como en la UE). En particular, es deseable un enfoque de generación de políticas territoriales y no de territorialización de políticas “bajadas” desde una matriz central (Gallicchio, 2010). La generación de políticas territoriales implica la co-construcción con los territorios, en clave de procesos de gobernanza multinivel y con participación público-privada, aun manteniendo la jerarquía mayor de lo nacional para los temas que lo justifican. Como plantea Gallicchio (2010), el desarrollo local no es ni puede ser un proceso autárquico sino que debe articularse con el proceso y estrategia nacional de desarrollo. Pero esto no significa que desde los territorios haya que esperar el nivel macro óptimo para poder dar lugar a la endogeneidad territorial. Como también plantea Gallicchio (2010), la acción local solo es útil en el mediano y en el largo plazo si también da la pelea en la acción por cambiar los marcos nacionales de desarrollo. En este sentido, la política nacional de desarrollo y el nivel meta de la competitividad a nivel país son temas que no deben estar ajenos de la preocupación y los objetivos de transformación de los actores locales, sociedad civil organizada, sectores productivos y gobiernos locales.

En el nivel micro encontramos la toma de decisiones de los actores y su comportamiento, en particular, las decisiones de in-

novación. La innovación entendida en sentido amplio: tecnología, procesos, productos, gestión empresarial y organización social. En este sentido, se vuelven muy relevantes las condiciones para innovar en las empresas (entendidas como unidades productivas, más allá de la forma de organización social que asuman). La capacidad de llevar a cabo innovaciones va a depender en buena medida de que exista un contexto favorable, lo que supone que existan recursos humanos altamente calificados, vinculación entre el sector del conocimiento, la formación técnica y profesional y el sector productivo, así como políticas públicas que apoyen la innovación y el desarrollo de las fuerzas productivas del territorio. En los estudios realizados en los países desarrollados, esto se relaciona con la existencia de sistemas nacionales y regionales de innovación (Lundvall, 1992) y, de manera más localizada, con la existencia de entornos (*milieu*) innovadores (Camagni y Maillat, 2006).

En el caso de América Latina se verifica una menor capacidad de innovación en comparación con otras regiones del planeta (Llisterri *et al.*, 2011). Según Crespi *et al.* (2014), solo el 28% de la industria manufacturera innova en procesos o productos. ¿Por qué las políticas y esfuerzos para conformar sistemas nacionales y regionales de innovación en América Latina no han reflejado los desempeños micro esperados (empresas innovadoras)? Esto puede tener relación con lo que señalan Arocena y Sutz (2000) sobre que en nuestros países el sistema de innovación es una construcción *ex ante* que se impulsa desde la política pública (no hay sistema previo), mientras que en los países desarrollados (especialmente en los que tienen tradición de sistemas productivos locales) se trata de un concepto *ex post*, es decir, que la política pública reconoce y apoya (el sistema preexiste). Como señalan Cimoli y Porcile (2015), en nuestro continente, debido a las debilidades señaladas, resulta fundamental para que se pueda innovar a nivel micro el rol de la política pública para construir instituciones que permitan un marco de certidumbre que favorezca las decisiones de inversión e innovación, así como la coordinación entre agentes en el largo plazo.

A la luz de lo antes señalado, conviene realizar algunas consideraciones más sobre el comportamiento de las empresas, para realmente entender por qué innovan o no y por qué las políticas que quieren promover las actividades innovadoras tienen éxito o fracasan. En este sentido, es interesante recuperar, por un lado, el planteo pionero de Hirschman (1958) sobre las “racionalidades ocultas” y, por otro, el planteo de Crozier y Friedberg (1990) sobre la “racionalidad relativa”. La racionalidad oculta refiere a que muchas veces se puede considerar irracional la conducta de

los agentes porque se espera que reaccionen de igual forma que lo hacen los agentes de otras economías, en otros territorios, con otra trayectoria histórica y otras condiciones. La conclusión apresurada y errónea puede ser que los empresarios locales son irracionales, poco emprendedores o poco ilustrados. Sin embargo, un análisis profundo de la economía local (también dentro del marco nacional particular en el que se encuentra) puede mostrar que los empresarios están tomando decisiones muy racionales, así no sea adoptar la aparentemente mejor tecnología disponible o invertir en la actividad que se promueve desde la política. Considerando las trayectorias históricas sociales, productivas y tecnológicas, junto con la presencia de economías de escala y reglas de juego que imponen ciertas inercias, se pueden producir situaciones en las que no es racional desde el nivel micro del agente adoptar la conducta esperada por la política (y sus incentivos). Por otro lado, Arocena y Marsiglia (2017) señalan que la racionalidad que está por detrás de las decisiones de los actores no se basa en objetivos perfectamente predefinidos que hay que alcanzar de la forma más eficiente, sino que el actor se comporta de manera estratégica, de forma que los comportamientos aparentemente erráticos son en realidad comportamientos racionales desde ese punto de vista. El actor no tiene en general objetivos totalmente claros o proyectos totalmente coherentes, pero tiene un comportamiento que adquiere sentido en relación al contexto, las oportunidades y amenazas que surgen y el comportamiento de los otros actores (Crozier y Friedberg, 1990). Estas reflexiones son válidas para la toma de decisiones de los empresarios, los trabajadores, los referentes sociales, los agentes de política pública, los docentes y científicos y todos los actores que son parte del sistema de relaciones que conforman la sociedad.

Dicho lo anterior, la relevancia fundamental del contexto relativiza pero no quita importancia al rol del actor como tal (en singular). Aquí hay que dejar la idea cómoda (por supuesto útil para extraer ciertas conclusiones) que utilizan los economistas para modelar la realidad, basándose en el agente representativo. Schumpeter (1934) nos diría que el agente representativo es importante en la corriente circular, donde todo lo que sucede tiene su correlato con el pasado (las rutinas), pero no tiene ninguna importancia en el *desenvolvimiento*, donde el empresario schumpeteriano es una *rara avis* que cumple la misión de llevar a la sociedad a un nuevo estadio superior de desarrollo tecnológico y bienestar. Volviendo a la racionalidad en los procesos de desarrollo, Schumpeter explica que en el equilibrio de la corriente circular reina el *homo economicus* pero, sin embargo, el *desenvolvimiento* ocurre por el liderazgo de empresarios que son “irracionales” del punto de vista

de la teoría neoclásica, ya que no los moviliza la maximización del beneficio hasta que se igualen costos e ingresos marginales, sino que los moviliza el gozo creador, fundar un reino, la aventura de emprender o una visión sobre cómo podría ser el mundo (y cómo quieren transformarlo). Por lo tanto, la dimensión del actor no debe perderse de vista en los procesos de desarrollo, ni por la mirada del contexto en clave sistémica, ni por una simplificación de la conducta humana en clases representativas.

Por último, mencionaremos al nivel meso, fundamental desde la perspectiva del desarrollo territorial, porque tiende puentes entre lo micro y lo macro, tanto para la materialización de los procesos como en la construcción del nivel meta. Es en el nivel meso donde se ubican las estrategias de desarrollo local, la conformación de redes de cooperación entre empresas y organizaciones, las alianzas público-privadas, la coordinación interinstitucional y la gobernanza multinivel de las administraciones públicas y los gobiernos nacional, regional y local. En este nivel se sitúa la creación de acuerdos entre los diferentes actores para dar lugar a las instituciones (reglas de juego) para la implementación, gestión y gobernanza de las estrategias territoriales. Estas estrategias pueden asumir diferentes formas de instrumentación, por ejemplo, agencias de desarrollo local, centros de servicios empresariales o de promoción del empleo o pactos territoriales, entre otras formas. Estos instrumentos pueden cambiar (y cambian) según se renuevan los acuerdos y transforman las instituciones locales. No es el instrumento “agencia de desarrollo” lo que explica el desarrollo ni lo que sustenta la estrategia, sino las capacidades del territorio. Lo primero se puede copiar, lo segundo no. En el apartado que sigue se profundiza más en la importancia del nivel meso y el entorno para explicar la competitividad territorial.

La productividad como fenómeno socio-económico

Como señala Becattini (2006), ya Alfred Marshall a finales del siglo XIX escribía:

Aislar, aunque solo sea de forma hipotética, la aplicación creciente de una dosis abstracta del factor compuesto “trabajo y capital” y de una no menos abstracta dosis del factor “tierra”, del proceso de reorganización empresarial y social [...], lleva a conclusiones lógicamente impecables, pero que en la práctica son errores. En un proceso de desarrollo, la evolución de la sociedad local acelera

o ralentiza la evolución de la productividad generada por las relaciones estrictamente económicas (Becattini, 2006, p. 359).

El punto es que los economistas clásicos,² y luego los neoclásicos (muy parcialmente corregido por los modelos de crecimiento endógeno), no dieron la suficiente importancia que tiene el aumento de eficiencia derivado de la organización y el contexto socio-cultural. Marshall (1890, en Becattini, 2006) explicaba que la eficiencia de un agricultor dependía de los otros agricultores, de los vecinos no agricultores, de las carreteras y otros medios de comunicación, de la existencia de un mercado en el cual adquirir a precios razonables insumos y materia prima, pero también bienes de primera necesidad, de consumo y de lujo, para él y para su familia. Todo ese contexto lo rodea de nuevos conocimientos, asistencia médica, educación y ocio, aumentando su eficiencia productiva bajo muchos aspectos.

En esta línea, Nijkamp (2016) plantea que la productividad medida por la ratio entre el *output* PIB y el *input* trabajo o capital, es una mirada muy parcial del fenómeno. Esto se debe a que en un territorio hay múltiples *outputs* e *inputs*, en una gran mayoría de carácter intangible, que pueden arrojar indicadores ambiguos (Nijkamp, 2016). El autor plantea que toda región tiene un paquete de opciones y oportunidades, entre las cuales debe elegir las adecuadas para mejorar los niveles de logro económico y social. Esas opciones y oportunidades dependen del lugar físico-geográfico del territorio, de su historia y sus características socio-culturales, donde la dinámica económica regional es un proceso evolutivo y de aprendizaje influenciado por mecanismos internos y externos, con la agencia humana como factor crítico para impulsar una estrategia de desarrollo “de lo posible” (Nijkamp, 2016). Por lo tanto, la productividad debe ser interpretada en un sentido socioeconómico amplio. Es en ese sentido que se convierte en el parámetro clave para el desarrollo regional. Desde esta perspectiva, el autor propone el concepto de región ingeniosa (*resourceful region*) como sistema de aprendizaje, donde el desarrollo económico regional depende de la capacidad de tener una estrategia creativa y cognitiva para combinar los recursos de la región en el modo más inteligente.

Por otra parte, Camagni desarrolla el concepto de *capital territorial*, con el cual el estudio del desarrollo económico pasa de un enfoque funcional a un enfoque cognitivo y relacional, donde son fundamentales un conjunto variado de “capitales”, en gran parte intangibles: atmósfera local, saber hacer, sinergia territorial, gobernanza, capital social/relacional (Camagni y Capello, 2009). Camagni señala que lo fundamental que explica el desarrollo eco-

² Siendo injustos con una lectura más profunda de Adam Smith, ya que la división del trabajo como fuente de la riqueza es un fenómeno social.

nómico de una región son los capitales que combinan tangibilidad con intangibilidad y son bienes “club” o públicos impuros, destacando las alianzas estratégicas para la innovación y la I+D, las redes de cooperación y partenariado público-privado para la provisión de servicios estratégicos y los esquemas de gobernanza de los recursos naturales y culturales del territorio.

Para lograr una combinación inteligente de los diferentes recursos presentes en el territorio (según Nijkamp) o de sus capitales territoriales (según Camagni), parece fundamental que exista en el territorio capacidad para generar los espacios de diálogo y cooperación para lograr una visión estratégica compartida que guíe la acción con capacidad de gestión (volviendo a Costamagna, 2015) y, al mismo tiempo, la presencia activa de actores que puedan cumplir la función de facilitación para que esas estrategias se concreten y se sostengan en el tiempo (volviendo a Costamagna y Larrea, 2017). Estos procesos, además, como ya se ha planteado líneas antes, requieren de esquemas de gobernanza multinivel, para la generación de políticas de desarrollo territorial (no solo territorialización de políticas) que puedan compatibilizar tres dimensiones de acción política institucional: la nacional, la subnacional y la regional-internacional (Magri y Rodríguez Miranda, 2017).

A su vez, no es un desafío sencillo en América Latina la creación de redes en el sector productivo que generen intangibles como la confianza, la cooperación y la reciprocidad. No se trata de la reconversión de territorios de tradición en la generación de estos intangibles ante cambios en las condiciones de competencia en los mercados internacionales, como fue el caso de los territorios de Valencia o de la Emilia-Romagna (Pezzini, 2006). Se trata de algo totalmente diferente. Retomando el planteo de Arocena y Sutz (2000), en los territorios periféricos hay que asumir que la red de cooperación e innovación entre empresas y actores es algo a construir, muchas veces desde pocas o nulas bases. En este sentido, recientes trabajos muestran cómo las redes de cooperación para innovar entre empresas en territorios de América Latina dependen críticamente para su cohesión y funcionamiento del rol de organizaciones de apoyo, vinculadas a la política de fomento productivo, cámaras empresariales, entidades de formación y actores productores de conocimiento (Rodríguez Miranda *et al.*, 2019; Galaso y Rodríguez Miranda, 2021).

Por otra parte, como señala Albuquerque (2020), la pandemia puso en evidencia la importancia de lo que algunos autores llaman la economía fundamental (Foundational Economy Collective, 2018). Es decir, la importancia de las infraestructuras que soportan la vida cotidiana. Las economías que eran débiles en estas infraes-

estructuras tuvieron muchísimas más dificultades para poder sortear los desafíos de la pandemia y continuar (de alguna manera) con la actividad económica. Por lo tanto, volvemos a lo que decía Marshall: no podemos explicar la productividad de un empresario, un cooperativista, un profesional altamente calificado o cualquier tipo de trabajador, si dejamos de lado como tiene (o no) resueltos los aspectos de cuidados, su salud y la de su familia, así como la educación, el transporte, el acceso a los servicios básicos, la seguridad y todo lo que aparece representado en la figura 1.

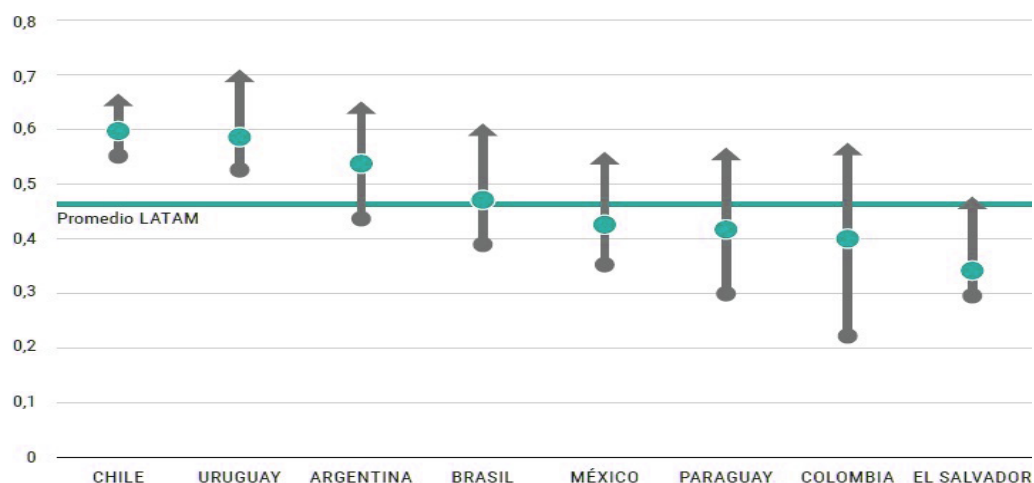
Desde esta perspectiva, la deficiencia que hay en América Latina en las actividades e infraestructuras fundamentales sobre las que se asienta la economía podría ser parte del problema de la brecha de productividad con economías más avanzadas. En estudios recientes (Rodríguez Miranda *et al.*, 2021; Rodríguez Miranda y

Figura 1. Actividades e infraestructuras fundamentales para la economía



Fuente: Albuquerque (2020, p. 24).

Figura 2. Índice de Desarrollo Regional para América Latina (IDERE LATAM), calculado para 182 territorios de ocho países en 2018. Valores: máximo, media y mínimo, para cada país (la línea punteada es la media general)



Nota: el IDERE LATAM es un índice multidimensional que incluye: actividad económica, bienestar y cohesión, salud, educación, instituciones, ambiente, género y seguridad; su valor se muestra estandarizado entre 0 y 1, según el criterio max-min, tomando como referencia los mejores desempeños a nivel mundial para los máximos y los peores desempeños latinoamericanos para los mínimos.

Fuente: Rodríguez Miranda y Vial Cossani (2022, p. 35).

Vial Cossani, (2022) se muestran las profundas desigualdades territoriales que hay en América Latina, a partir de un índice de desarrollo regional (IDERE LATAM), que se calcula para 182 territorios (segundo nivel de gobierno) de ocho países. Este índice es un promedio de ocho dimensiones: actividad económica, bienestar y cohesión, salud, educación, instituciones, ambiente, género y seguridad. Se expresa en un valor entre cero y uno, siendo uno el máximo desempeño teórico en términos de desarrollo. Los datos muestran que la disparidad entre las 182 regiones analizadas es tanta que el índice va desde valores próximos a 0,2 hasta casi 0,7. Por otra parte, ninguno de estos territorios supera el 0,7, por lo que aún en los territorios mejor posicionados hay un 30% de brecha para alcanzar el mejor desempeño teórico. Por otra parte, la media para los 182 territorios estudiados alcanza poco más del 0,45 (menos de la mitad del potencial teórico). Al desagregar el índice por dimensiones se confirma la gran disparidad entre territorios, con desempeños medios en general pobres en la mayoría de los países. La figura 2 muestra los resultados generales que hemos mencionado.

El IDERE LATAM muestra las deficiencias en la mayoría de los territorios de América Latina en lo relativo al contexto socioeconómico y las infraestructuras fundamentales para el desarrollo de

la vida cotidiana (con algunas pocas excepciones y una enorme dispersión territorial). Esto es un problema importante para la perspectiva del desarrollo territorial. Economías locales sin condiciones adecuadas (a veces, ni mínimas) para las personas en salud, educación, seguridad, acceso a medios materiales y pertenencia social, limita las posibilidades de tener empresarios y trabajadores emprendedores, preparados y altamente capacitados. Tampoco parece esperable que se favorezca la cohesión social y la cultura de la cooperación y, más en general, una visión compartida de futuro. Así que podría ser muy exigente esperar que surjan en estas condiciones los capitales territoriales de Camagni, que reflejen la capacidad de trabajar en red, tejer alianzas estratégicas y funcionar en clave de gobernanza multinivel y multiactoral.

La competitividad territorial en un mundo globalizado

De acuerdo con Vázquez-Barquero y Rodríguez-Cohard (2019), frente a la mayor competencia internacional a la que están sujetos los territorios, en el marco de un mundo globalizado, las políticas de desarrollo local enfrentan un gran desafío respecto a su propia eficacia y validez. Frente a esto, según los autores, los territorios con capacidades endógenas responden utilizando los recursos locales de una manera innovadora, siendo pilares fundamentales para esto el cambio institucional, los acuerdos entre los actores locales, las redes y la capacidad de resiliencia.

Sin embargo, desde la perspectiva de las economías “en desarrollo”, el reto es más complejo aún. El problema del desarrollo sigue estando situado en un contexto internacional con muchas asimetrías de poder, dominado por una lógica de sistema centro-periferia (Prebisch, 1950). En la lógica de la competitividad sistémica, lo anterior implica que el nivel macro, y su incidencia directa en los niveles meso y micro, está seriamente condicionado por fuertes restricciones externas. La especialización internacional de América Latina reproduce economías de baja complejidad, basadas en explotación de recursos naturales, con sectores de alta productividad conectados a los centros y las cadenas globales de valor, pero con una mayoría de actividades de baja productividad y desconectadas de los beneficios de la economía global. Cómo señalan Albuquerque, Costamagna y Ferraro: “suponer que la lógica general de funcionamiento de los grandes grupos transnacionales explica la totalidad de nuestras economías, es un grave error. La hegemonía de las fracciones globalizadas del capital es una cosa,

pero el funcionamiento del mundo real es mucho más heterogéneo” (2008, p. 32). Por eso, los autores señalan la necesidad de adoptar una estrategia de desarrollo que incluya esta complejidad y especificidad en el proceso de acumulación de capital.

En la década de 1990 se popularizó el enfoque de las cadenas globales de valor (CGV), que pone el acento en el valor relativo que aporta cada una de las actividades requeridas para producir bienes o servicios, dentro de un sistema de valor caracterizado por un alto grado de dispersión espacial y en escala global (Gereffi, 1999). Estas actividades incluyen la concepción del producto y su diseño, las sucesivas fases de transformación, la llegada al consumidor final, el servicio posventa y la disposición final. De acuerdo con Gereffi (1999, 2001), a través del *upgrading* (o escalamiento) las CGV pueden ser una herramienta de ascenso para las empresas locales a mayores niveles de productividad, complejidad e inserción competitiva. Por su parte, Porter y Kramer (2011) hablan del “valor compartido” como oportunidad de desarrollo para las empresas y economías locales a partir del valor que generan y comparten las multinacionales. Estas crean valor compartido al reconcebir productos y mercados, redefinir la productividad en la cadena de valor y promover clústeres industriales de respaldo en las localidades donde tiene sedes.

Sin embargo, al mismo tiempo que se postulaban las oportunidades para el desarrollo local que ofrecía la inserción en las CGV a través de la presencia de empresas multinacionales en el territorio, también había trabajos que mostraban que, si bien no hay incompatibilidad entre las grandes inversiones externas y el desarrollo local, no siempre se generan beneficios mutuos ni ocurren de forma automática (Garofoli *et al.*, 1997). Un factor clave para que haya una relación positiva con el desarrollo local es que la estrategia del capital externo sea compatible con el proyecto del territorio. Al respecto, Meyer-Stamer (2004) señala que es importante identificar cuál es el ciclo de vida de la firma externa y su producto (que tiene que ver con las ventajas que el capital viene a buscar en el territorio) y cuál es el tipo de gobernanza de la cadena de valor a la cual se integran las empresas locales.

En el caso de América Latina las relaciones de gobernanza en las CGV suelen ser del tipo cuasi-jerárquicas (Giuliani *et al.*, 2005), es decir, entre jerárquicas y cautivas. Una relación jerárquica está fundada en la propiedad del capital y la integración vertical del proceso productivo, donde todo el control es de la firma global. La relación cautiva es similar en sustancia a la anterior pero la firma global no tiene integración vertical. En cambio, desarrolla acuerdos de subcontratación que definen una relación de dominación

sin margen de maniobra para las firmas locales. Según Giuliani *et al.* (2005), en América Latina se identifican algunos clústeres que integrándose a CGV logran *upgrading* en productos y procesos, pero no identifican casos de *upgrading* intrasectorial ni intersectorial. Es decir que, a través de las CGV las empresas locales mejoran sus productos y tecnología, pero no logran escalar a realizar actividades más complejas dentro del mismo sector o diversificar hacia nuevas actividades en otros sectores. Esto se relaciona con el patrón de inserción de América Latina en las CGV con especialización basada fundamentalmente en ventajas comparativas estáticas, principalmente recursos naturales en América del Sur o costos laborales bajos en América Central y el Caribe (Kosacoff y López, 2008).³ Más recientemente, CEPAL (2020) aporta evidencia sobre que el diagnóstico no ha cambiado, ya que los países de América Latina están mayormente integrados en las CGV en actividades de cadenas simples (que cruzan una sola frontera) y encadenamientos hacia adelante como proveedor de insumos basados en la extracción y el procesamiento de materias primas. En efecto, después de 20 años de inserción de América del Sur en las CGV, las exportaciones siguen presentando el mismo patrón. En 1995 cerca del 40% de las exportaciones correspondían a productos primarios y alcanzaban al 70% sumando las manufacturas basadas en recursos naturales; en 2018 ese patrón se profundiza, con valores cercanos al 50% y 75% respectivamente (CEPAL, 2020).

Meyer-Stamer (2004) llamaba la atención sobre la diferencia entre el *upgrading* de las empresas y el *upgrading* territorial, que no siempre van de la mano. El autor señalaba la paradoja del éxito en internacionalizar a las firmas de la economía local o atraer firmas externas. El punto es que, cuando las decisiones pasan a definirse por los capitales que gobiernan la cadena global de valor, la posibilidad de generar políticas de desarrollo local se ven limitadas. Una posible consecuencia negativa de la inserción en CGV es el desplazamiento de proveedores locales y la destrucción de desarrollos productivos intermedios nacionales (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). Ante esto se puede argumentar que se desplazan actividades locales ineficientes y que el aumento en las exportaciones puede compensar ese efecto de desplazamiento. Sin embargo, aun así, en términos dinámicos esto puede profundizar un patrón de exportaciones primarias e inhibir desarrollos de mayor valor agregado o contenido tecnológico futuro.

Por todo lo expuesto, no hay que negar la oportunidad que representa la globalización, pero menos hay que subestimar el desafío que supone para países y regiones que constituyen la periferia del sistema económico mundial. Analizando clústeres de alta

³ Hay excepciones, como Embraer (Brasil) en el sector aeronáutico, Telmex y América Móviles (México) en telecomunicaciones o IMPSA (Argentina) en equipamiento energético, pero son pocos casos en un contexto general que sigue los patrones de especialización de baja complejidad que fueran señalados.

tecnología en Argentina, Gorenstein y Gutman (2016) encuentran que no es posible replicar las experiencias de clústeres tecnológicos de los países desarrollados en las regiones periféricas. Los clústeres tecnológicos en países centrales han sido el producto de contextos particulares, fuertes apoyos estatales e importantes innovaciones institucionales y organizacionales generadas en determinados momentos históricos. La condición de periferia supone restricciones dadas por factores externos y dinámicas socio-políticas internas que afectan al ambiente institucional y a los incentivos al aprendizaje, aspectos que son claves para reforzar los mecanismos acumulativos del cambio técnico. Por lo tanto, no se deberían esperar automatismos que lleven al desarrollo por una mayor integración a las CGV. Dicha inserción debería ser parte de una estrategia de desarrollo territorial sustentada en un acuerdo multinivel con partenariado público-privado y que preste especial atención al desarrollo de los diferentes niveles de la competitividad territorial.

La transición verde y el desarrollo endógeno local

El desarrollo territorial y la competitividad sistémica territorial se sitúan hoy en el contexto del desafío que toda la humanidad tiene sobre la sostenibilidad. El Informe del PNUD 2020 (PNUD, 2020) señala claramente la imperiosa necesidad de hacer las cosas diferentes, no podemos seguir creciendo de la forma que lo hacemos. El informe lo ilustra muy bien con un gráfico que muestra el desempeño de todos los países del mundo en términos de IDH (índice de desarrollo humano) y de la huella material que dichas sociedades dejan.⁴ Lo que se observa es un “casillero vacío”, ningún país en el mundo logra un alto o medio alto IDH sin tener un alto impacto en términos de huella material (PNUD, 2020, p. 7). Como explicaba Daly (1997), los sistemas socioeconómicos humanos han crecido demasiado en relación con la biosfera que los contiene, ya no estamos en un “mundo vacío”, sino en un “mundo lleno”. Con los actuales patrones de producción y consumo sencillamente no es posible alcanzar el desarrollo para todas las regiones y países sin acabar con el planeta, incluso ya no es posible mantener el ritmo actual de crecimiento global, ni manteniendo la actual desigualdad en términos de desarrollo.

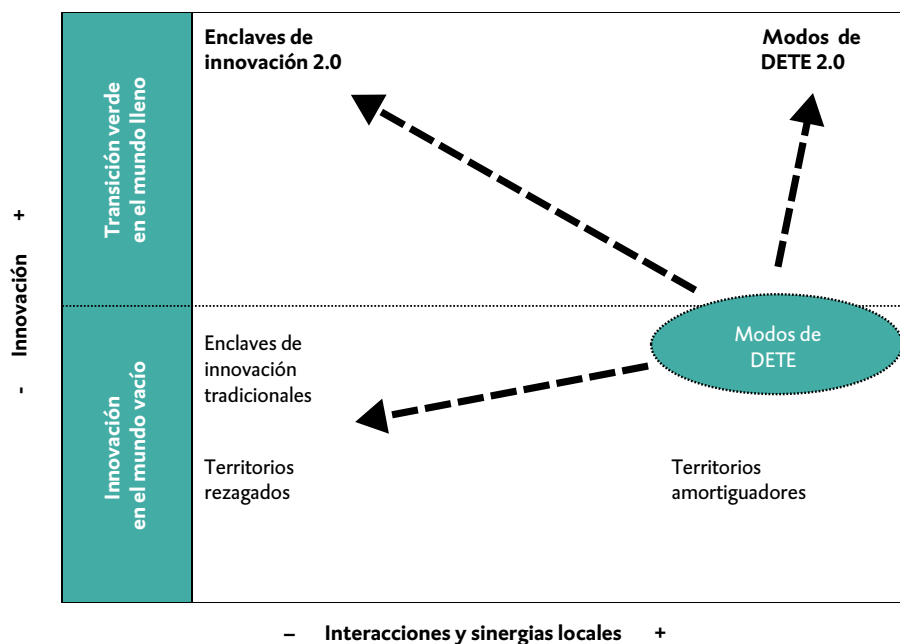
Por lo tanto, ya no solo hay que promover la competitividad territorial sistémica para alcanzar el desarrollo, sino que esto debe realizarse en el marco de una transición verde. Esto implica desvincular el crecimiento económico de las emisiones y del consumo

⁴ La huella material mide la cantidad de materiales (biomasa, combustibles fósiles, minerales metálicos y no metálicos) extraídos por un país en su territorio o en el extranjero y que se utiliza para satisfacer la demanda nacional final de bienes y servicios de ese país.

de materiales para aliviar las presiones sobre el planeta, a través de la innovación para promover una economía circular, las energías renovables, la eficiencia energética y las soluciones locales basadas en la armonía con la naturaleza (PNUD, 2020). Además, según el PNUD, esa transición verde debe ser inclusiva, no solo porque se trata de promover el desarrollo humano, sino porque las desigualdades extremas y las crisis sociales potencian y aumentan las crisis ambientales y la degradación del planeta.

En función de lo anterior, la figura 3 muestra el nuevo desafío que supone la creación de “modos de desarrollo endógeno” para los territorios en el nuevo contexto. La noción de “modos de desarrollo” refiere a que puede haber múltiples formas de desarrollo endógeno, basadas en pymes locales, cooperativas, empresas sociales, relaciones con grandes empresas y multinacionales, y varias formas híbridas entre lo que puede ser un distrito en el sentido de Becattini y los clústeres de empresas (Becattini, 2006). Siguiendo a Boisier (1993), la clave de un modo de desarrollo económico territorial endógeno es que el proceso productivo tenga como protagonistas a los actores locales en la propia generación del excedente económico y su apropiación local (salarios y beneficios). Esto permite cierto control local sobre la reinversión del excedente en la mejora de la competitividad y sostenibilidad del propio modo de desarrollo.

Figura 3. Desafíos de para el desarrollo económico territorial endógeno (DETE) en la transición verde



Fuente: elaboración propia.

La figura 3 relaciona la interacción sistémica y sinérgica entre actores locales con la capacidad de innovación territorial. Los territorios rezagados son aquellos con baja interacción y baja innovación. Las mismas condiciones de interacción local bajas pero con una alta capacidad de innovación responde al modelo de enclaves de innovación. Esto refiere, por ejemplo, a la presencia de algunas grandes firmas muy dinámicas o parques tecnológicos, pero con desconexión de la economía local. Por otra parte, si la interacción en el territorio es alta pero la innovación es baja, podemos hablar de territorios amortiguadores, con estrategias defensivas y sin viabilidad económica a mediano y largo plazo. Finalmente, los modos de desarrollo económico endógeno son los que resultan de una alta interacción local en clave sistémica y con buenos resultados en términos de innovación territorial.

Ahora bien, lo descrito en el párrafo anterior era útil para entender las dinámicas de desarrollo territorial en el “mundo vacío”, pero no en el “mundo lleno”. En la nueva situación la innovación debe cambiar para incorporar la transición verde. Eso se refleja en la figura 3 con lo que se llama modos de desarrollo endógeno territorial 2.0, es decir, que potencian las características tradicionales de los modos de desarrollo territorial endógenos con estrategias exitosas de innovación para la transición verde. Por lo tanto, el desafío es aún mayor que antes, no solo hay que generar los intangibles que explican la sinergia entre actores y recursos en clave sistémica e innovadora, sino que esto debe ser compatible con un sendero de sostenibilidad. Este desafío no es solo una cuestión normativa o ética, sino que también es un requisito creciente para poder vender en los mercados globales, sobre todo para acceder a los más atractivos. Ante este desafío, es necesario desarrollar también una competitividad territorial 2.0.

Es importante notar que el cambio de escenario supone implicaciones fuertes para la política y la estrategia de desarrollo territorial. Los territorios antes caracterizados en la lógica del “mundo vacío” como rezagados, enclaves de innovación o amortiguadores, no tienen como requisito pasar por el modo tradicional de desarrollo económico territorial endógeno, sino que la estrategia puede y debe dar un salto hacia escenarios de transición verde. También los territorios con tradición en modos de desarrollo endógeno territorial el desafío es dar el salto a la versión 2.0. Esto tiene riesgos, ya que, si no se logra capacidad innovadora en la nueva lógica “verde”, el territorio puede involucionar hacia estadios inferiores (formas defensivas o destrucción de intangibles locales y capital relacional) o transformarse en un enclave de innovación verde (sin desarrollo local).

Lo más preocupante es que, en poco tiempo, la parte inferior de la figura 3 va a desaparecer. Es decir, el tramo del eje vertical que responde a la lógica de la innovación en el “mundo vacío” va a perder importancia, y lo que en la figura aparece como modo de desarrollo territorial endógeno tradicional, que aún podemos ver como experiencia de éxito, va a pasar a ser el nuevo modelo de territorio amortiguador en el siglo XXI.

Una posibilidad para afrontar este desafío de construir nuevos modos de desarrollo territorial endógeno 2.0 puede ser la convergencia del desarrollo territorial con otros enfoques como la economía social, el cooperativismo y las empresas sociales o de triple impacto (económico, social y ambiental). La economía social postula una forma alternativa de hacer economía, basada en la solidaridad y el trabajo, con una mirada integral que incluye el desarrollo humano, sostenible y local (Razeto, 2010). Las cooperativas, que suelen estar enraizadas en el territorio, pero orientadas al mercado, muestran gran potencial para alinear sus objetivos con los intereses y necesidades más amplias de la sociedad local, promoviendo el desarrollo territorial mediante la generación de redes y vínculos en las comunidades y economías locales (Bretos y Marcuello, 2017; Bretos *et al.*, 2018). Por su parte, las empresas sociales proporcionan bienes y servicios para el mercado, pero lo hacen de manera innovadora y persiguiendo objetivos sociales y medioambientales que son el motor de su actividad comercial (COM, 2021). Esta convergencia entre el desarrollo territorial y otros enfoques que también persiguen el desarrollo integral humano y sostenible parece necesaria y urgente. No solo porque podría dar lugar a nuevas construcciones en lo conceptual que ayuden a innovar en la teoría sino, sobre todo, porque tienen gran potencial para tejer estrategias y alianzas efectivas para la praxis del cambio.

Conclusiones

En este artículo se discutió sobre los desafíos de abordar la competitividad y el desarrollo desde una perspectiva territorial y latinoamericana. El concepto de competitividad territorial sistémica sigue siendo útil para analizar el desarrollo local. El nivel meso es importante como vínculo entre lo micro y lo macro, brindando coherencia a las acciones en un nivel meta. A su vez, la competitividad micro, meso y macro no pueden entenderse sin considerar el contexto territorial e histórico, asumiendo que la productividad es un fenómeno socioeconómico complejo, no solo un problema técnico. Comprender esto permite elaborar mejores estrategias y

políticas para la competitividad territorial, integrando lo socio-territorial con lo económico desde el punto de partida y como clave fundamental del modo de desarrollo. El desarrollo territorial implica la capacidad de construir una variedad de capitales intangibles y activos relacionales que fomentan la cooperación, la gobernanza y las alianzas estratégicas para la innovación. Este desafío se hace aún más grande, debido a que los territorios pueden enfrentar fuertes restricciones y asimetrías de poder al integrarse en la economía mundial. Se hace necesaria una mirada crítica sobre las posibilidades de mejora de la economía local a través de la integración a los mercados internacionales y las CGV. Reconocer esta realidad no inhibe de ver oportunidades y tratar de aprovecharlas, pero nos vacuna contra el optimismo exagerado respecto a la globalización y la aplicación de recetas universales.

Todo lo planteado, se complejiza mucho más aun, porque hay que integrar en el nivel meta el objetivo de la transición verde. En el nuevo contexto de “mundo lleno”, los que antes eran modos de desarrollo territorial endógeno exitosos, si no transitan a una innovación verde, pueden convertirse en los nuevos territorios amortiguadores del siglo XXI. Por lo tanto, el desafío innovador requiere de nuevos caminos y estrategias, diferentes de las del pasado.

La figura 4 resume los planteos realizados, situando al desarrollo económico y la competitividad sistémica con un valor instrumental fundamental para, junto con otros factores, contribuir a la densidad de recursos y relaciones interrelacionados que, en un determinado momento, permiten la emergencia sistémica del desarrollo territorial (como plantea Boisier).

Para finalizar, cabe señalar alguna implicación de política respecto a este enfoque. Es decir, cómo abordar estos desafíos complejos para construir competitividad sistémica territorial. Más allá de la necesidad de generar capitales territoriales (Camagni) con efectos transversales en todo el sistema productivo local, parece necesario contar con actividades que sean tractoras. Al respecto, y en un contexto de alta incertidumbre, puede ser útil recurrir al viejo concepto de estrategia de desarrollo de Hirschman (1958).

Hirschman era muy crítico respecto a que la planificación o su antítesis, el automatismo del mercado, pudieran guiar el proceso de desarrollo. En cambio, propone la idea de “estrategia”, asumiendo un grado de incertidumbre que no podemos controlar pero también la necesidad de guiar el proceso. Lejos de las recetas, la estrategia exige tener un conocimiento profundo de la economía y de la sociedad local, entender a la economía de forma sistémica, identificar sus encadenamientos e interrelaciones, para así poder impulsar sectores que sean tractores del desarrollo. Posteriormente, en

Figura 4. La competitividad territorial como factor que, junto a otros, contribuye al desarrollo territorial endógeno como emergencia sistémica



Fuente: elaboración propia.

una revisión de sus propios aportes, Hirschman (1986) reconoce que su razonamiento subestimaba la complejidad del proceso, entre otras cosas por la necesidad de gestionar de forma democrática el conflicto de corto plazo entre perdedores y ganadores, logrando un acuerdo sobre el nivel meta de largo plazo.

La estrategia debería contemplar al menos tres tipos de acciones, la acción innovadora, la acción concertante y la acción crítica, tomando prestadas las categorías de Arocena y Marsiglia (2017). La acción innovadora busca promover nuevas formas de producción, asociación y cooperación con enfoque en la transición verde a nivel local y regional. La acción concertante implica buscar consensos y acuerdos entre diferentes actores y organizaciones locales para construir una visión compartida (nivel meta) que influya en el nivel macro y promueva transformaciones innovadoras a niveles meso y micro. Estos acuerdos deben ser lo suficientemente sólidos para asegurar la base de la estrategia de desarrollo territorial, pero también permitir gestionar la diversidad de miradas locales sobre

cómo se entiende el proceso de desarrollo. Por último, la acción crítica busca generar conciencia sobre la identidad local, reflexión crítica sobre el modo de desarrollo existente y movilización y participación activa de la comunidad en torno a la estrategia para un nuevo modo alternativo.

En suma, una estrategia territorial de transición verde, dentro de un contexto global incierto y amenazante, podrá desarrollarse en la tradición del desarrollo endógeno territorial solo si se logra que el territorio sea escenario de encuentro de las diferentes miradas, intereses, reivindicaciones y proyectos colectivos. Esto necesita apoyar la acción concertante en una acción crítica, que reconozca esa complejidad, las contradicciones y el conflicto. Esta combinación de acciones (concertante y crítica) debe permitir la gestión de una estrategia con base en la acción innovadora para avanzar hacia la visión meta compartida, en el margen de lo posible y al mismo tiempo que el proceso se va revisando y se reinventa.

Las tres acciones deben ser llevadas adelante por diferentes actores locales, públicos y privados, empresarios, trabajadores, cooperativas, organizaciones de la economía social, academia y otros actores generadores de conocimiento, facilitadores, líderes, ciudadanos de a pie, organizaciones instituidas y emergentes. Por lo tanto, es clara la importancia de la gobernanza multinivel y multiactor. Esta lógica debe ir incluso más allá de las fronteras locales y nacionales, incorporando alianzas con otros territorios en clave de cooperación internacional territorial. No solo mediante la cooperación bilateral o triangular, sino también impulsando colectivos territoriales organizados internacionalmente (por ejemplo, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Mercociudades, Red Urbal UE-AL, entre otras). El enfoque del desarrollo territorial necesita más que nunca hacerse fuerte como visión de desarrollo “a secas”, en la defensa de un nivel meta sobre cómo debería ser el mundo (o cómo queremos que sea), y no reduciendo su aporte a un mero tema operativo y de escala de planificación e intervención. Defender esto en el plano internacional es también fundamental para viabilizar, proteger y potenciar proyectos socio-territoriales endógenos y competitivos.

Referencias bibliográficas

Albuquerque, F. (2015), *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes de ConectaDEL*, Buenos Aires, FOMIN-BID, “El enfoque del desarrollo económico territorial”, pp. 15-44.

- (2020), “El desarrollo local frente a la pandemia del COVID-19”, *En diálogo.det*, N° 3, Montevideo, UCLAEH.
- , C. Ferraro y P. Costamagna (2008), *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*, San Martín, Unsam edita.
- Altenburg, T., W. Hillebrand y J. Meyer-Stamer (1988), “Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand”, *Reports and Working Papers*, Berlín, German Development Institute.
- Arocena, J. y J. Marsiglia, (2017), *El escenario territorial del desarrollo*, Montevideo, Taurus.
- Arocena, R., y J. Sutz (2000), “Looking at National Systems of Innovation from the south”, *Industry and Innovation*, 7 (1), pp. 55-75.
- Becattini, G. (2006), “Vicisitudes y potencialidades de un concepto: El distrito industrial”, *Economía Industrial*, N° 359, pp. 21-27.
- Boisier, S. (1993), “Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?”, *Ambiente y Desarrollo*, vol. IX-2, pp. 42-52.
- (1999), *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, Santiago de Chile, CEPAL, “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”, pp. 273-298.
- (2003), “¿Si el desarrollo fuese una Emergencia Sistémica?”, *Cuadernos de administración*, vol. 19, N° 29, pp. 47-80.
- Bretos, I. y C. Marcuello (2017), “Revisiting Globalization Challenges and Opportunities in the Development of Cooperatives”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 88, vol. 1, pp. 47-73.
- Bretos, I., M. Díaz-Foncea y C. Marcuello (2018), “Cooperativas, capital social y emprendimiento: Una perspectiva teórica”, *REVESCO*, 128, pp. 76- 98.
- Camagni R. y D. Maillat (eds.) (2006), *Milieux Innovateurs: Théorie et Politiques*, Paris, Economica.
- Camagni, R. y R. Capello (2009), “Territorial capital and regional competitiveness: theory and evidence”, *Studies in Regional Science*, 39 (1), pp. 19-39.
- CEPAL (2020), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2020*, Santiago de Chile, ONU.
- Cimoli, M. y G. Porcile (2015), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, CEPAL, “Productividad y cambio estructural: el estructuralismo y su diálogo con otras corrientes heterodoxas”, pp. 223-242.
- COM (2021), *Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social*, Bruselas, Comisión Europea.
- Costamagna, P. (2015), *Política y formación en el desarrollo territorial*, Bilbao, Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad.
- y M. Larrea (2017), *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*, Bilbao, Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad.
- Crespi, G. et al. (2014), “Innovation for economic performance: the case of Latin American firms”, *Eurasian Business Review*, vol. 4 N° 1, pp. 31-50.

- Crozier, M. y E. Friedberg (1990), *L'acteur et le système*, París, Editions du Seuil.
- Daly, H. (1997), *Medio ambiente y desarrollo sostenible, más allá del Informe Brundtland*, Madrid, Trotta, “De la economía del mundo vacío a la economía del mundo lleno”, pp. 37-50.
- Foundational Economy Collective (2018), *Foundational economy: The infrastructure of everyday life*, Manchester University Press.
- Galaso, P. y A. Rodríguez Miranda (2021), “The leading role of support organisations in cluster networks of developing countries”, *Industry and Innovation*, 28, 7, pp. 902-931.
- Gallicchio, E. (2010) “El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica”, *Eutopía*, N° 1, p. 11-23.
- Garofoli, G., J. P. Gilly y A. Vázquez Barquero (eds.) (1997), *Gran empresa y desarrollo económico*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Gereffi, G. (2001), “Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización”, *Problemas de Desarrollo*, 125, pp. 9-37.
- (1999), “International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain”, *Journal of International Economics*, 48, pp. 37-70.
- Gorestein, S. y G. Gutman (2016), “Desarrollo y territorio: clusters tecnológicos en la periferia”, *Política e Planejamento Regional*, vol. 3, N° 1, pp. 1-18.
- Hirschman, A. O. (1958), *The strategy of economic development*, Yale University Press.
- (1986), *Pioneros del desarrollo*, Banco Mundial, “Confesión de un ‘disidente’: nueva visita a la estrategia de desarrollo económico”, pp. 93-123.
- Kosacoff, B. y A. López (2008), “América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades”, *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad en la Región Iberoamericana*. vol. 2, N° 1, pp. 18-32.
- Llisterri, J. J., C. Pietrobelli y M. Larsson (2011), *Los sistemas regionales de innovación en América Latina*, Washington, Interamerican Development Bank.
- Lundvall, B. (ed.) (1992), *National systems of innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning*, Londres, Pinter Publishers.
- Magri, A. y A. Rodríguez Miranda (2017), “La fábula de los tres hermanos y el desarrollo territorial en su complejidad multinivel: consideraciones sobre el caso uruguayo en el contexto latinoamericano”, *Cuadernos del CLAEH*, 36 (105), pp. 77-106.
- Magri, A., M. Abraham y L. Ogues (eds.) (2015), *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*, Montevideo, Espacio Interdisciplinario, Universidad de la República.
- Meyer-Stamer, J. (2004), *Local Enterprises in the Global Economy. Issues of Governance and Upgrading*, Edward Elgar Publishing, “Paradoxes and ironies of locational policy in the new global economy”, pp. 326-349.

- Nijkamp, P. (2016), "The 'resourceful region'. A new conceptualization of regional development strategies", *Investigaciones Regionales*, 36, pp. 191-204.
- Pezzini, M. (2006), "Sistemas productivos locales de pequeñas empresas como estrategias para el desarrollo local: los casos de Dinamarca, Emilia-Romagna y la Comunidad Valenciana", *Economía Industrial*, N° 359, pp. 165-184.
- PNUD (2022), *Informe Sobre Desarrollo Humano 2021/22*, ONU.
- (2020), *Informe Sobre Desarrollo Humano 2020*, ONU.
- Porta, F., J. Santarcángelo y D. Schteingart (2017), "Cadenas globales de valor y desarrollo económico", *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, vol. 1, N° 1, pp. 28-46.
- Porter, M. y M. Kramer (2011), "Creating Shared Value. How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth", *Harvard Business Review*, enero-febrero, pp. 1-17.
- Prebisch, R. (1950), "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico", *Estudio económico de América Latina*, 1, CEPAL, pp. 3-89.
- Razeto, L. (2010), "¿Qué es la economía solidaria?", *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 110, pp. 47-52.
- Rodríguez Miranda, A. (2014), "Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay", *Serie El Futuro en Foco*, Cuaderno 3, PNUD Uruguay.
- y C. Troncoso (2015), *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local*, Montevideo, Universidad de la República, "Sistemas productivos locales, ¿proyectos empresariales o territoriales? Los casos de Nueva Palmira y La Paloma", pp. 111-140.
- y C. Vial Cossani (2022), *Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina: el Índice de Desarrollo Regional LATAM*, Santiago de Chile, Ediciones UA.
- , C. Vial Cossani y A. Parrao (2021), "Índice compuesto y multidimensional de desarrollo regional: una propuesta para América Latina", *RIEM*, N° 23, XII, pp. 1-33.
- *et al.* (2019), "Desarrollo económico regional, especializaciones productivas y cooperación empresarial. Un estudio comparado de Chile, El Salvador, Paraguay y Uruguay", *Documentos de Trabajo del IECON*, 2/2019, Universidad de la República.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta.
- Silva Lira, I. (2005), "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 85, pp. 81-100.
- Vázquez Barquero, A. (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Madrid, Antoni Bosch.
- y J. C. Rodríguez-Cohard (2019), "Local development in a global world: Challenges and opportunities", *Reg Sci Policy Pract.*, 11, pp. 885-897.

[Recibido el 3 de noviembre del 2023]

[Evaluado el 14 de febrero del 2024]

Autor

Adrián Rodríguez Miranda. Doctor en Desarrollo por la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciado y magíster en Economía por la Universidad de la República (UDELAR). Profesor en la UDELAR en Uruguay, desde 1999. En dicha universidad es investigador del Departamento de Economía de la FCEA desde 2005 y del Programa de Investigación en Desarrollo Sostenible (PRIDES) de la FCS desde 2023. Coordinador del Módulo de Desarrollo Territorial en la licenciatura en Desarrollo y del Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial del Espacio interdisciplinario en UDELAR desde 2012. Ha sido coordinador científico de una docena de proyectos nacionales e internacionales desde 2005 a la fecha.

Publicaciones recientes:

- *et al.* (2024), “Environmental challenges and innovative responses of local agri-food systems: a theoretical approach”, *Competitiveness Review*, <<https://doi.org/10.1108/CR-08-2023-0210>>.
- *et al.* (2023), “Organizaciones de apoyo: conectando redes para la innovación empresarial en clústeres de un país en desarrollo”, *Journal of Regional Research*, <<https://investigacionesregionales.org/wp-content/uploads/sites/3/2023/09/97625-Galaso-Online.pdf>>.
- *et al.* (eds.) (2023), *Urban Policy and the 2030 Agenda. Balance and Perspectives from Latin America and Europe*, Springer, Cham. DOI: <<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-38473-8>>.

Cómo citar este artículo

Rodríguez Miranda, Adrián, “Competitividad, desarrollo endógeno y transición verde. Desafíos para el desarrollo territorial en América Latina”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 14, N° 45, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2024, pp. 15-40, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/723-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-45.html>>.