



DESARROLLO Y TERRITORIO: INSTITUCIONES Y CONOCIMIENTOS

Silvio Goglio
Università degli studi di Trento
Departamento de Economía

silvio.goglio@unitn.it





Presentación

El Dr. Goglio actualmente es profesor de Economía política, Universidad de Trento. En la misma universidad ha sido profesor encargado en Economía Regional, investigador en Economía Política, en Economía de las instituciones, Economía del desarrollo y Economía del trabajo. Ha realizado investigaciones para el Italian American Institute City University - New York, Centro de Estudios y Planificación (CEP) Barcelona - España, Departamento de Geografía, Universidad de Durham – Reino Unido y el “Institute of Economics”, Academia Húngara de Ciencias, Budapest.



1. El desarrollo local.

En los últimos años hubo un importante cambio en el marco de los estudios económicos sobre el desarrollo.

El enfoque ortodoxo tradicionalmente privilegió explicaciones y políticas de intervención basadas en la cantidad disponible de capital y trabajo, con las correcciones eventuales para tener en cuenta el progreso técnico, ignorando o dejando de lado los demás factores: el desarrollo resultaba entonces un fenómeno homogéneo y unitario de escala nacional, fruto de las relaciones intersectoriales, esto es, dependiente de la expansión de uno de los sectores más fuertes y de su inducido sobre los demás sectores.

Al final de la II Guerra Mundial comenzó un trabajo de revisión de esa concepción del desarrollo que llevó a considerar también el factor residual, es decir, los elementos causales que no habían sido considerados en las funciones productivas agregadas. Las investigaciones han profundizado en los siguientes factores:

1. El análisis de la eficiencia de la localización de los recursos: economía de escalas, modificaciones de la estructura productiva, aprender haciendo (learnig by doing).
2. El análisis del capital humano, esto es, las inversiones en instrucción, formación y capacitación.
3. El análisis del llamado capital social, es decir, de las redes de relaciones que facilitan la creación y difusión de conocimientos en la comunidad, las economías de sistema, las capacidades colectivas de fomento, coordinación y regulación, y, de manera general, de aquel sistema de instituciones que favorece la organización y contribuye a disminuir los gastos de transacción.

En este trabajo de revisión del sector, los estudiosos del desarrollo local han jugado un importante papel. Según este enfoque, el desarrollo es un fenómeno mucho más complejo y mucho más heterogéneo de lo que fue planteado tradicionalmente, fruto de interdependencias locales entre empresas, familias e instituciones que generan específicas configuraciones territoriales de sistemas locales, las cuales son reconocidas como alternativas de desarrollo. Al centro del problema se pone el territorio, entendido como fuente de recursos humanos y sociales, además de recursos materiales: los procesos productivos, entonces, ya no están asociados exclusivamente a las empresas sino también al ambiente local (del que la empresa es apenas una parte), ambiente que, de repente, tiene un peso mayor de lo que comúnmente se pensaba.

Hablar sobre el desarrollo local o de la dimensión local del desarrollo no significa que el desarrollo solamente sea interpretable en una dimensión local.



No es suficiente investigar, como hacia la teoría económica tradicional, sobre la disponibilidad de capital, de mano de obra, de infraestructuras, sobre la presencia de sectores jalonadores, sobre la economía mundial o el nivel de apertura de los mercados; también es necesario evaluar las características de fondo de los sistemas locales que representan el tejido de la economía nacional. Al mismo tiempo, las políticas para el desarrollo no pueden limitarse a operar desde el centro hacia la periferia sino que deben lograr, con intervenciones específicas, estimular y fomentar el crecimiento endógeno desde abajo.

La tipología de los sistemas locales es muy heterogénea. Se pueden identificar sistemas locales fundamentados en la manufactura, agrícolas o con predominancia del tercer sector; sistemas locales de pequeña, medio-pequeña o grande empresa; metropolitanos o rurales, etc...: A variados sistemas de relaciones internas corresponden variadas soluciones de acción colectiva y de cultura cívica, así como modelos organizativos dominantes. Todos ellos, sin embargo, estarán caracterizados por una cierta homogeneidad en la que se integran —por medio de relaciones no solamente de mercado— capacidades y conocimientos tecnológicos generales con capacidades y conocimientos organizativos localmente generados.

Dentro de un sistema local, las entidades (organizaciones económicas y no económicas, públicas y privadas) interactúan, tomando decisiones y poniendo en marcha estrategias en un contexto que es al mismo tiempo cooperativo y competitivo. Ellas forman una red de relaciones que conecta entre sí a las empresas, sus clientes, las instituciones de investigación, el sistema educativo y las instituciones del gobierno local. Esta interacción en un lugar determinado entre sujetos económicos, socio-culturales, políticos e institucionales puede activar procesos de aprendizaje local y aumentar su capacidad de cambiar los comportamientos y buscar nuevas soluciones frente a las transformaciones del ambiente competitivo.

Esto evidencia cómo las economías de producción surgen desde una organización más compleja y mayor que la propia empresa.

Entonces, la competitividad no es apenas el fruto de las economías internas de la empresa, sino también de economías externas que surgen del aprendizaje de conocimientos y de formas de organización que van “más allá” de los mercados.

El conocimiento tecnológico, tanto de base como específico sobre un producto y el conocimiento de las capacidades organizativas que surgen localmente se propagan a las empresas en cuanto parte de la comunidad local.



Al lado de las relaciones económicas de producción son también esenciales las relaciones sociales de cooperación, así como la inserción de las empresas en un sistema local.

2. Conocimiento y territorio.

Resaltar la territorialidad del desarrollo significa evidenciar que:

1. La producción surge del conocimiento y de la capacidad organizativa con fines productivos.
2. El conocimiento y su organización con fines productivos son territorialmente caracterizados.

El conocimiento necesario para la producción —que puede ser tecnológico, pero también administrativo, financiero y comercial— y la capacidad de organizarlo pueden ser incorporados en formas diversas y, en cada caso específicos, dentro del capital físico, dentro del capital humano y dentro del capital social.

1. El capital físico está representado por la acumulación de instrumentos y estructuras productivas.
2. El capital humano está representado por la acumulación de lo que se invierte en los individuos: principalmente instrucción, capacitación y experiencia.
3. Dentro del capital social se acumulan todas las inversiones en estructuras relacionales entre individuos (comunidades, empresas o distritos). Un elemento muy relevante son las normas que reglamentan las relaciones internas en las empresas y las que reglamentan las relaciones entre empresas: se refiere a cómo estas relaciones pueden crear una actitud favorable a cooperar en condiciones de incertidumbre, venciendo las desconfianzas y el recelo, llevando la gestión de la participación mucho más allá de la esfera familiar y comunitaria, y garantizando el respeto de las normas por medio de sanciones.

Estamos frente a formas de conocimiento que determinan el nivel de productividad de un sistema económico: es decir que, tanto la formación y la transmisión del conocimiento como los mecanismos de producción funcionan también según las reglas imperantes en el ambiente local. Esto explica por qué el éxito de una empresa no está determinado simplemente por el dinamismo del sector de pertenencia y a una mayor capacidad para inventar soluciones novedosas: en la adaptación al mercado son determinantes tanto el patrimonio de experiencias como las relaciones establecidas en el sistema local de pertenencia.



Dos son entonces los aspectos centrales del llamado “desarrollo local”:

1. La importancia de la función que cumplen la elaboración y la trasmisión del conocimiento—y, por lo tanto, del aprendizaje— para explicar el éxito de un sistema productivo.
2. La insuficiencia de explicaciones referidas exclusivamente a las dinámicas del mercado (precio) o a las relaciones jerárquicas (por ejemplo, dentro la gran empresa) para comprender la complejidad de la organización social de la producción.

Comentario

La producción presupone la transferencia y la conversión de conocimiento desde un nivel técnico-científico más abstracto y transferible (conocimiento codificado) a un nivel operativo (know-how). El primer nivel es el más general y no cambia en la dimensión espacial; el segundo es más específico y se transforma según las experiencias productivas. La conversión —o decodificación— del conocimiento general en aplicaciones útiles a la producción, no puede ser, entonces, idéntica u homogénea, sino que puede asumir y asume formas diferentes, es decir, diferentes modelos organizativos.

Al mismo tiempo, el conocimiento operativo debe ser traducido en conocimiento general para generar un circuito más amplio, para no paralizarse y poder avanzar: un sistema productivo no puede limitarse apenas a uno de los niveles del conocimiento de las capacidades de decodificación, sino que debe propiciar su integración.

Adquirir conocimiento codificado presupone “apenas” conocer las claves de lectura (códigos); al adquirir competencias del contexto (donde el conocimiento es más costoso o difícil de ser codificado) surgen las dificultades.

En el contexto local —el milieu o medio local—, estas dificultades disminuyen por la presencia de códigos comunes de comunicación e interacción basados en relaciones frontales, directas: una mayor cercanía territorial presenta la ventaja del lenguaje y la cultura común que hacen viable la comunicación entre los actores.

3. La competitividad territorial.

¿Que hace a unos sistemas locales más innovadores, competitivos y dinámicos que los demás?

¿Por qué, en algunos sistemas locales los modelos organizativos cambian adaptándose más fácilmente a las exigencias tecnológicas y del mercado?



La respuesta está en las características del capital local —humano, social y, en residual medida, físico— y en su capacidad de responder a las demandas del contexto externo, es decir, de insertarse en el proceso innovativo: se pretende receptividad y compatibilidades entre la economía mundial y las formas del conocimiento propias del territorio.

De forma general, la innovación (tecnológica, organizativa, comercial, etc...) y su asimilación en un sistema local no son independientes de:

1. El conocimiento precedentemente acumulado.
2. La capacidad de la estructura organizativa de renovarse, es decir, de cambiar desde un conjunto de reglas e incentivos consolidado a otro más eficiente porque genera organizaciones que más fácilmente logran los objetivos de crecimiento.

Los nuevos input cognitivos, tanto los que surgieron localmente como los importados, deben ser traducidos en procedimientos operativos y, eventualmente, instalados en un ambiente económico, cultural, comunitario y político no siempre idóneo.

El desarrollo implica un doble proceso de adaptación en espiral, diferente entre un sistema y otro, que necesita, por un lado, la capacidad del ambiente de “adaptarse” los nuevos conocimientos y por el otro la capacidad del ambiente de adaptarse él mismo a los nuevos conocimientos.

Sólo un sistema local que tiene esas dos capacidades integradas puede cambiar positivamente sin convertirse en un sistema de desarrollo bloqueado.

En la base de esta doble capacidad de adaptación entre conocimiento y ambiente se encuentran dos factores endógenos, propios del capital social:

1. La capacidad de las instituciones de ofrecer incentivos adecuados para los individuos y para las organizaciones, de manera que puedan moverse en una determinada dirección;
2. La capacidad de las demás organizaciones del sistema social —empresas, familias, sistema educativo, entidad pública— de modificarse en sintonía.

Si miramos a la reorganización económico-productiva en términos de la mayor flexibilidad propiciada por la economía mundial en los últimos treinta años, podemos afirmar que su fundamento está en las nuevas tecnologías que le han permitido adoptar un nuevo paradigma.



También ha sido determinante su capacidad de vencer o superar las resistencias de los grupos de interés que, para defender sus inversiones en capital humano y social puestos en peligro por su caducidad, eran contrarios a las innovaciones organizativas y sociales requeridas.

La incapacidad de hacer que estos grupos representen apenas una minoría ha significado para algunos sistemas locales y nacionales el mayor obstáculo para responder a los requerimientos del desarrollo, de la integración y, finalmente, de la población.

Los cambios en la economía contemporánea implican reestructuración y remarcación de la competencia territorial.

En ese sentido, son tres los aspectos relevantes:

1. La globalización, que hace los sistemas de relaciones y las líneas de división del trabajo, más extensos en la escala mundial.
2. La tendencia a transmitir y difundir información, es decir, a codificar el conocimiento;
3. La mayor posibilidad de interactuar a distancia entre instancias sociales y transnacionales, debido a la comunicación digital.

En este contexto, la competencia no está simplemente relacionada con las ventajas en términos de gastos relativos.

Los sistemas industriales ya no son interpretables en términos de flujos de bienes y servicios, sino también como estructuras dinámicas fundadas en la creación, difusión y atracción de conocimiento.

La supervivencia misma de una empresa o de un sistema local en el sistema económico, las fuentes de riqueza representadas en conocimiento específico, dependen más y más de la capacidad de difusión del conocimiento producido y, al mismo tiempo, de atraer el conocimiento producido en otro lugar.

En consecuencia, la competitividad en el largo plazo se basa en las competencias capaces de producir mejoras dinámicas dentro de una eficiencia estática. Dentro de la economía global contemporánea, la producción de conocimiento representa el factor estratégico más importante, y el aprendizaje el proceso fundamental.



El funcionamiento de esta economía, fundada sobre la producción y la distribución de conocimiento, pone en relieve el tipo de conocimiento desarrollado en contextos sociales específicos, porque este nace de la interacción entre los sujetos involucrados.

Para lograr ser más y más competitivos (o crecientemente competitivos), entonces, es importante reconocer el propio territorio como el lugar donde se sedimenta el aprendizaje de largo plazo y conocer las dinámicas que gobiernan este proceso.

El tamaño de los mercados dentro de la globalización de la economía favorece la especialización y una más amplia variedad de las necesidades (demanda) y, en consecuencia, de la oferta, en la forma de productos, procesos y conocimiento —en oposición a la homogeneidad y la estandarización—.

Esto pone en relieve la especificidad de los territorios que saben reaccionar a la evolución de la demanda mundial, respondiendo a nuevas necesidades y nuevas posibilidades. Dentro de este proceso competitivo, los sistemas locales son “reservas” naturales de variedad.

La extensión de los mercados, conectada a la globalización, produce una mayor división del trabajo entre lugares diferentes y una mayor especialización de cada lugar, otorgándole posibilidades de éxito dentro de las redes de conocimiento y producción a los aportes originales.

Un territorio debe ser concebido como un ambiente que sepa desarrollar procesos de aprendizaje colectivos por medio de la interacción entre la pluralidad de sujetos.

4. Las estrategias territoriales.

La globalización de la economía aporta transformaciones a la competición entre territorios, que ahora no son más limitadas por las fronteras políticas: es necesario entonces re-pensar y re-modelar las estrategias y las políticas para enfrentar el nuevo ambiente de la competición.

Resulta particularmente importante comprender que la globalización fomentará la movilidad en entrada y salida de los factores más móviles.

Será necesario entonces que los elementos más estáticos de un territorio (trabajo y capital humano, las microempresas, las organizaciones y las instituciones locales el capital social, las infraestructuras) aumenten sus capacidad de atraer esos factores, que son las funciones financieras y gerenciales de las empresas.



El hecho de que, para ser competitivas y en la búsqueda de economías de sistema, las empresas estén cada vez menos vinculadas al territorio, implica que los actores locales deben dinamizarse para atraer inversiones y empresas de afuera.

Esto no se hace solamente con incentivos, también es necesario que el ambiente local sea atractivo debido a la presencia de conocimiento del contexto y de economías de sistema, producto de la inversión en el capital social y humano reactivo a las interpelaciones de diversa índole.

Esta estrategia requiere de decisiones que rompan con la tradición:

1. En primer lugar, es necesario especializarse, escogiendo cadenas apropiadas a los recursos específicos locales. Las empresas deben poder escoger el ambiente más apropiado y el incentivo más idóneo desde la perspectiva política es crear un ambiente estructuralmente adecuado...
2. Luego, es necesario innovar las estructuras institucionales públicas para que puedan resolver las dificultades funcionales en términos de eficiencia e identificación (fortalecimiento de la sociedad civil).

Este proceso de innovación se basa en el fortalecimiento de la autonomía organizativa y decisional del nivel local, fomentando los procesos de elaboración y trasmisión del conocimiento referido a las relaciones comunitarias.

La mayor autonomía debe ser equilibrada con una mayor responsabilidad —sobre todo fiscal— y debe evitar el caos organizativo, estructurándose para ser capaz de reorganizarse continuamente y reaccionar según se requiera. La modernización del aparato público debe acompañar las transformaciones del sistema económico y político internacional: eso no se realizará sin la elaboración de una nueva cultura de referencia.

La solución debe buscarse en las autonomías, pero autonomías adecuadas a los sistemas económicos locales y no simplemente como concesión desde el centro.

3. Por último, la tarea no concierne únicamente a las instituciones públicas. La competencia entre territorios exige que las entidades productivas adquieran capacidad de autogobierno sobre sus factores competitivos, determinando así sus posibilidades de supervivencia en el mercado. Dentro de las nuevas formas de competencia entre territorios, la posibilidad de supervivencia de cada actor depende de la innovación colectiva realizada en el territorio: esto representa un incentivo para que cada cual asuma el riesgo y la proyección de sus innovaciones.