

Este libro tiene un carácter pionero y, refleja la dinámica de construcción de un pensamiento acerca de las lógicas de las comunidades y territorios y del desarrollo, de insertarse en conciencia y en el mundo, de comenzar a liberar y nutrir.

constituye una reflexión crítica y de capitularia, vinculada al campo del desarrollo humano y fortalecimiento del Instituto de Desarrollo Local y Regional, de la Universidad de La Frontera.

objetiva, en cuanto ha sido una herramienta por especial, en Chile y otros países internacionales, que nos han permitido unirlo de manera siempre generosa y a sus experiencias y conocimientos.

interdisciplinario, en cuanto se trata de un trabajo de integración del pensamiento y académico de especialistas de diversas áreas de la Universidad de La Frontera.

El libro busca aportar nuevas concepciones y visiones desde una perspectiva que refleje las múltiples condiciones y decisiones de un mundo que está en constante movimiento. Desde el Sur del mundo, en el mundo y en nuestro continente.

El libro, al ser un "libro de texto", busca ser un instrumento de aprendizaje y fortalecimiento de los procesos de desarrollo humano y fortalecimiento del Instituto de Desarrollo Local y Regional, de la Universidad de La Frontera.

EN LA FRONTERA DEL DESARROLLO ENDÓGENO

Autores:

Alfredo Costa Filho - Sergio Boisier

Pablo Wong - Patricio Vergara - Heinrich von Baer

Walter Stöhr - Antonio Vázquez Barquero - Aldo Mascareño

Ronald Cancino - Jorge Caro - Jorge Gibert

Alba Zambrano - Berta Schnettler - John Durston

Guillermo Williamson - Gonzalo Bustamante

Editores: Patricio Vergara y Heinrich von Baer
Instituto de Desarrollo Local y Regional - IDER
Universidad de La Frontera. Temuco, Chile

Crecimiento y Desarrollo Territorial Endógeno. Observaciones al caso chileno.

Sergio Boisier

1. Una rápida revisión de conceptos

Muchos autores destacan como una de las aparentes contradicciones de la globalización la tensión entre la "mundialización" que ella supone y el surgimiento de una suerte de contra-reacción que afirma el valor de los procesos auto-controlados por las propias unidades sumergidas en la globalización: empresas, territorios, culturas, etc. Es la conocida fórmula *glocal*, ya sea en su lectura de "piensa local y actúa global" o como "piensa global y actúa local", la primera más empresarial y la segunda más gubernamental.

En tal contexto se ha producido a no dudarlo, una revitalización de la idea de *endogeneidad* (aquello que se origina en causas internas, según la definición de la Real Academia Española), y en ello ha jugado un papel decisivo el cambio en el pensamiento teórico sobre crecimiento económico, el paso desde la visión de Solow (progreso técnico como factor residual) a la de Romer, Sala y Martin, Lucas y otros (rendimientos crecientes, economías externas, conocimiento como factor central). Sin duda este cambio de visión, empíricamente respaldado en los estudios de crecimiento y convergencia de largo plazo, ha sido de una importancia tal que pareciera que vivimos inexorablemente en un mundo en el cual el crecimiento económico es obligadamente *endógeno* puesto que el gasto en él obedece a las reglas de la racionalidad económica y por tanto, es parte interna de la función de producción.

A su turno el concepto de desarrollo territorial endógeno nace como reacción al pensamiento y a la práctica dominante en materia de desarrollo

territorial en las décadas de los 50 y 60, pensamiento y práctica enmarcados en el paradigma industrial fordista y en la difusión "del centro-abajo" de las innovaciones y de los impulsos de cambio.

En las últimas décadas, un nuevo impulso al desarrollo "endógeno" aparece también de la mano del concepto de crecimiento endógeno, propio de los nuevos modelos de crecimiento económico global o agregado que hacen, como se dijo, de la innovación tecnológica un fenómeno interno a la propia función de producción, dejando en el pasado la concepción neoclásica del "factor residual" de Solow, como lo muestra Vázquez-Barquero (1977). Esto ha introducido una considerable confusión puesto que los calificativos de "exógeno" y "endógeno" juegan un papel muy diferente a medida en que se desciende en la escala territorial.

Boisier (1997), ha mostrado que en el contexto de la globalización (y de alta movilidad espacial del capital), el crecimiento territorial es más y más exógeno (como regla general) a medida que el recorte territorial es más y más pequeño debido a que la matriz de agentes que controlan los actuales factores de crecimiento (acumulación de capital, acumulación de conocimiento, capital humano, proyecto nacional, política económica global, demanda externa), tiende a separarse más y más de la matriz social de agentes locales, siendo los primeros en su mayoría agentes residentes fuera del territorio en cuestión.

Por el contrario, sostiene el mismo autor, el desarrollo debe ser considerado como más y más endógeno, debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores que ella incluye, sin perjuicio de ciertos efectos contraproducentes de la globalización, como se indicará más adelante. Si el desarrollo es un fenómeno de un alto contenido axiológico, algunos valores son universales (el valor de la vida, o el de la libertad, por ejemplo), pero la mayoría tienen un carácter particular a la sociedad local.

Cuadrado-Roura (1995), recuerda que el cambio en el balance de "movilidad y de inmovilidad" producido en los factores productivos desde los años 70 motivaron diversos trabajos que definieron los cuatro elementos que se consideraban responsables del éxito de ciertas economías locales: el talento empresarial, un sistema productivo flexible, economías generadas en los distritos industriales, y la existencia de algún agente "individual o colectivo" capaz de actuar como catalizador para movilizar el potencial "autóctono". Es así, como las primeras teorías que consideraban dichos elementos como auténticas causas de desarrollo local surgieron en Italia durante la segunda mitad de la década de los setenta, de manera tal que el desarrollo endógeno tiene un profundo "aire itálico" debido a su asociación con nombres como los de Bagnasco, Becattini, Brusco, Garofoli, Fuà y otros.

Garofoli (1995), uno de los más notables exponentes del "nuevo regionalismo" europeo, define el desarrollo endógeno de la manera siguiente:

"Desarrollo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local".

Una figura tan señera de la teoría regional como John Friedmann respaldaba desde antes (1989) definiciones como la de Garafoli diciendo que:

"Only cultural regions have the capacity to develop 'from within', because only they have a collective sense of who they are, and because their presence in the world makes a difference".

Conviene recordar que no obstante la enorme influencia intelectual de Friedmann y de su prolífica producción, el concepto explícito de desarrollo endógeno no pertenece a su vocabulario, si bien no caben dudas de su concepción "territorial/local", como de una manera tan expresa se plantea en la concepción de "distritos agropolitanos".

Aunque sin emplear el término preciso de "desarrollo endógeno", tampoco cabe duda alguna que la propuesta de Stöhr y Todtling (1997), conocida como la *estrategia de cerramiento espacial selectivo* se ubica claramente dentro de la idea de desarrollo endógeno.

El cerramiento espacial selectivo, lejos de cualquier autarquía según sus propios autores, propone un conjunto de políticas que permitirían canalizar los ampliamente conocidos e incontrolados efectos de drenaje de carácter económico, social y político a fin de facilitar una mayor equidad espacial en las condiciones de vida. Tales políticas presuponen varios requisitos: a) la ampliación de las políticas espaciales más allá de la economía; b) la consideración explícitamente de los procesos sociales y políticos; c) la formulación del concepto negativo de fricción de distancia a uno positivo respecto a la estructura de un sistema decisional espacialmente desagregado; d) una mayor atención a las actividades no mercantiles y no institucionales a los requerimientos de la pequeña escala humana y de las relaciones con el medio; e) un cambio en los poderes decisionales desde las actuales unidades sectoriales (verticales) a unidades territoriales (horizontales). Los autores finalmente proponen varias medidas generales para aumentar el cerramiento espacial selectivo desde el lado de la oferta así como desde el lado de la demanda.

Buscando nuevamente en Vázquez-Barquero (1997; op.cit.), encontramos definiciones más rigurosas del *desarrollo* endógeno se encuentran un par de opiniones del mayor interés. En primer lugar, afirma que las teorías del desarrollo endógeno se diferencian de los modelos de *crecimiento* endógeno

en el tratamiento que dan a la cuestión de la convergencia. Considera que en los procesos de desarrollo económico lo verdaderamente importante es identificar los mecanismos y los factores que favorecen los procesos de crecimiento y cambio estructural y no si existe convergencia entre las economías regionales o locales. Y agrega, en segundo lugar que las teorías del desarrollo endógeno sostienen que la competitividad de los territorios se debe, en buena medida, a la flexibilidad de la organización de la producción, a la capacidad de integrar, de forma flexible, los recursos de las empresas y del territorio. Según este autor, el desarrollo endógeno obedecería a la formación de un proceso emprendedor e innovador, en que el territorio no es un receptor pasivo de las estrategias de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica económica local.

Boisier (1993), trata de precisar aún más el concepto al sostener que:

"La *endogeneidad* del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se cortan, se cruzan entre sí:

- Primero, la endogeneidad se refiere o se manifiesta en el *plano político*, en el cual se la identifica como una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones de desarrollo, diferentes estilos de desarrollo, y en relación al uso de los instrumentos correspondientes, o sea, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar.
- En segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el *plano económico*, y se refiere en este caso a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo.

En tercer lugar, la endogeneidad es también interpretada en el *plano científico y tecnológico*, es decir, la vemos como la capacidad interna de un sistema, en este caso de un territorio organizado para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema.

En cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el *plano de la cultura*, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial". (Itálicas en el original).

De esta manera, según el autor, se va generando un escenario que upado por una variedad de actores públicos y privados e instituciones, ya interacción surge la sinergia necesaria para el propio desarrollo.

Cuando se piensa en profundidad en la esencia del desarrollo endógeno, viene a la memoria algo que estuvo de moda en todo el mundo unos pocos años: aquellos coloridos cuadros formados por una infinidad de distintos colores que había que mirar de una cierta manera para cómo emergía de ese conjunto una figura. En cierto sentido, era como ensayar una mirada "holística y sistémica" para descubrir aquello a primera vista, oculto precisamente a una visión analítica (cartesiana), e partes y no ve el todo. Este ejemplo ilustra lo que se denomina en is de sistemas como propiedades emergentes del sistema (una emergencia nica).

Pues bien, el desarrollo endógeno puede ser entendido como una edad emergente de un sistema territorial que posee un elevado stock pitales intangibles y sinérgico, siguiendo la última propuesta de ar (1999; op.cit.), sobre este concepto. En otras palabras, el desarrollo eno se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación ores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco ente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en ón.

Todo proceso de desarrollo endógeno se vincula al desarrollo local, concepto que supone una mirada más geográfica al desarrollo y con el cual se le suele confundir de una manera asimétrica: el desarrollo local es siempre un desarrollo endógeno, pero éste último puede encontrarse en escalas supra locales, como la escala regional, por ejemplo.

2. Globalización y crecimiento y desarrollo territorial: el juego de lo exógeno y de lo endógeno

De acuerdo a la teorización vigente sobre crecimiento económico ya comentada, los factores causales del crecimiento son: i) la acumulación de capital; ii) la acumulación de progreso técnico y; iii) la acumulación de capital humano, combinándose estos factores en una función de producción con rendimientos crecientes a escala.

Necesariamente al "aterrizar" esta formulación en territorios de diversas escalas hay que agregar otros tres factores: i) el *proyecto nacional* y el ordenamiento territorial incluido en él; ii) la *política económica nacional* y sus diferenciados efectos territoriales y; iii) la *demand externa* compuesta tanto por las exportaciones como por el gasto de no residentes.

Se tiene en definitiva entonces una matriz de seis factores causales y cuando esta matriz se mira desde el punto de vista de los *agentes* que toman las decisiones acerca de la temporalidad, magnitud y/o dirección de estos factores, es necesario concluir que en la mayoría de los casos, estos agentes resultan ser externos al territorio en cuestión, haciendo del crecimiento económico territorial un proceso altamente *exógeno* al propio territorio.

Caben acá dos posibilidades. Una es confiar en la capacidad de auto-organización del sistema territorial (como quizás lo sostendría Krugman) y esperar entonces por el surgimiento del crecimiento económico también como una suerte de *emergencia sistémica*, característica ya atribuida al

ollo endógeno. Otra, socialmente más aceptable, es por cierto *intervenir* la matriz para apurar las cosas. Pero entonces, hay que calificar más dosamente esta opción porque en realidad el territorio carece en la lización de capacidades de *control* como para lograr que la intervención fectiva.

Basta observar la estructura de cada uno de los factores del miento territorial, sobre todo en el marco de la globalización, de la lialización y concentración del capital y del progreso técnico, y de la ía dominante centralización decisional nacional como para caer en la ta que los territorios sólo pueden intentar *influir* en las decisiones ntes mediante complejos procesos de negociación y de mercadeo.

Esto supone un cambio en la cultura de la gestión territorial en tanto iene que ver con la forma cómo un gobierno territorial se plantea frente otentísimo conjunto de agentes externos cuyas decisiones son minantes en la configuración del sendero de crecimiento. He usado en parte una metáfora para referirme a ello al comparar la tradicional ra del trampero con la más agresiva cultura del cazador en el medio . El cazador *conoce* el patrón conductual de su presa y trata de usar is de última generación, en una actitud proactiva. Nuevamente la dupla cimientos y procedimientos nuevos, pertinentes a la globalización o, r dicho, pertinentes al capitalismo tecnológico actual, aparece como cial para lograr el objetivo. Varios casos de éxito en la atracción de rtantes inversiones extranjeras a ciudades del Brasil (Mercedes-Benz, ult, Ford, GM), dan cuenta de este tipo de cultura, no sin costos cuando se transforma en una verdadera guerra (la guerra fiscal entre los estados rasil).

El *desarrollo* territorial ha sido considerado como un proceso cialmente *endógeno*, como bien se desprende tanto de Garofoli como ázquez-Barquero y de tantos otros autores y este mismo autor ha

acuñado la idea del desarrollo endógeno como *emergencia sistémica en un sistema territorial altamente sinergizado*.

La globalización tiende a minar la aplicabilidad de este concepto y por tanto ya no se puede confiar ciegamente en la auto-organización; nuevamente surge la necesidad de *intervenir*. Aunque ahora la intervención es de distinta naturaleza que en el caso del crecimiento.

3. El desafío actual: endogeneizar el crecimiento y potenciar al máximo la endogeneidad propia del desarrollo

Todo territorio, o casi todo, tiene un cierto potencial endógeno que comprende los recursos físicos y ecológicos, las aptitudes naturales y la energía de su población, la estructura urbana, el capital acumulado, etc. Estos elementos pueden ser agrupados, en un marco más amplio que diversos autores han denominado como *el potencial de innovación* regional o territorial. Este potencial de innovación y adaptación de un territorio puede ser definido como la red de actividades y funciones económicas de las empresas individuales (existentes en la región) y de su entorno, que determina el ritmo y la capacidad de las empresas de la región para construir un potencial de nuevos mercados.

Por cierto, no todos los territorios se encuentran en buenas condiciones desde el punto de vista de la situación inicial de su potencial de innovación territorial. Las dificultades de ciertos territorios para participar del movimiento actual de innovación y transformación estructural provienen, en parte, de carencias en sus estructuras económicas en relación a: la recolección y tratamiento de la información; los procesos de planificación o gestión y, en general, de toma de decisiones; el desarrollo tecnológico; la investigación de mercados y *marketing*; la administración empresarial y la gestión financiera.

Las deficiencias estructurales de los territorios pueden ser el resultado de una serie de características funcionales de las empresas individualesizadas en él, tales como: la ausencia en la región o territorio de sedes administrativas de las grandes sociedades que operan en red; un escaso número de empresas operando en los sectores o sub-sectores que muestran un elevado grado de progreso técnico; un gran número de sub-contratistas visionando un solo cliente en productos de escasa tecnología (caso tal como le los sectores forestal y pesquero en la Región del Bío-Bío y en otras); un número demasiado grande de empresas pequeñas (lo que en rigor es un déficit) abastecedoras sólo de mercados locales (tal vez el caso de la Región de Araucanía).

Pero las deficiencias estructurales de los territorios también pueden darse a la ausencia de ciertas condiciones indispensables del entorno para dar un ejercicio efectivo de las funciones de sede administrativa y las funciones de sostén y apoyo a la concepción, adopción y puesta en práctica de innovaciones, como por ejemplo, ausencia de un grado conveniente de profesionalización del mercado laboral y de disponibilidad de profesionales de altas calificaciones (quizás el caso de la Región del Maule); ausencia de instituciones financieras dispuestas a financiar los proyectos innovadores de las pequeñas empresas (cuestión que se aborda con lentitud en Chile); ausencia de adecuadas instituciones comerciales, incluyendo servicios técnicos, de dirección y comercialización; ausencia de articulaciones entre el medio industrial y el medio científico (Región del Bío-Bío); ausencia de temas sociales con permeabilidad a la absorción de la evolución tecnológica estructural, cercano todo ello a lo que Peyrefitte (1997), denomina como a *combinatoria del subdesarrollo*.

Los procesos sociales de cambio en el territorio muestran, tanto en el caso del crecimiento económico como con mayor nitidez en el caso del desarrollo societal, la combinación de elementos objetivos y tangibles con procesos de naturaleza subjetiva e intangible.

En el caso del crecimiento ni siquiera las decisiones vinculadas a la acumulación de capital en el territorio están desprovistas de elementos subjetivos, ya que, después de North, está claro que la racionalidad económica explica sólo parcialmente las decisiones de los agentes económicos, incluyendo aquellos que controlan los flujos de capital; igual predicamento puede sostenerse con respecto al progreso técnico, que, por el lado de su proceso de acumulación, muestra una conducta más y más similar al capital, como es la concentración creciente en lugares selectos (Silicon Valley a modo de ejemplo) y en instituciones selectas (CELERA, de Craig Venter, por ejemplo). Si se piensa en la acumulación de capital humano los elementos subjetivos son evidentes. Con todavía más fuerza aparecen los elementos subjetivos en relación al diseño de un proyecto nacional, cuestión eminentemente política e incluso el mismo cuadro de política económica nacional es el resultado claro de una mezcla de consideraciones técnicas y políticas.

En materia de desarrollo la cuestión es aún más nítida. Admitido ahora que el desarrollo no equivale a la acumulación material sino a la creación de un "clima", "ambiente" o "entorno" que facilite la transformación del *ser humano en persona humana*, en su doble dimensión y dignidad, individual y social, material y espiritual, cognitiva y anatoria, según lo han sostenido Lebert, Seers, Sen, Hirschmann y tantos otros que recién son escuchados, resulta lógico y también de sentido común sostener que los factores causales del desarrollo así entendido no pueden ser sino de naturaleza intangible. De otra forma, la imaginaria ecuación no es coherente y se necesitaría una especie de "piedra filosofal" para convertir materia en espíritu (si, ingenuamente, se sigue creyendo que la construcción de infraestructura, por importante que sea, *produzca* el desarrollo).

Esto ha llevado a este autor (Boisier, 1999), a plantear la existencia de un amplio conjunto de factores intangibles presentes o latentes en todo territorio, factores que pueden agruparse en categorías más o menos

ogéneas denominadas cada una de ellas *capital intangible*, de los cuales den enumerarse los siguientes: *cognitivo, simbólico, cultural, social, co, institucional, psicosocial, humano, mediático*, los cuales, articulados fuerza y direccionados mediante el uso de otra categoría adicional, el *ital sinérgico*, y su expresión práctica, *el proyecto político* territorial, ducen inexorablemente el desarrollo o, por lo menos, sacan su realización campo estocástico (hay desarrollo si tenemos buena suerte) para colocarlo el campo probabilístico, de los hechos que pueden ser inducidos ialmente.

Es bien sabido que la globalización, *ese oscuro objeto de deseo*, tiene en su seno poderosas tendencias a la concentración mundial, al naje de potenciales locales y territoriales, a la alienación, a la trans- turización y en definitiva, a la pérdida de auto-control por parte de anizaciones y territorios.

El desarrollo territorial endógeno parece particularmente asociado apital cognitivo (el saber socialmente distribuido), al cultural (identidad, liciones y prácticas que al final de la cadena potencian "nichos de nercio"), al social-resultado y al mismo tiempo productor de confianza r-personal, también al cívico, expresado en la confianza colectiva en las ituciones, al institucional (densidad del tejido institucional, modernidad anizacional, etc.), al capital humano y, finalmente y no es menor su ortancia, al mediático (construcción del imaginario colectivo). El *capital bólico*, la capacidad de la palabra y del discurso en el constructivismo ador de sujetos y de proyectos, es de fundamental importancia.

Pues bien, algunas de estas categorías sufren el embate de la globaliza- n con más fuerza que otras.

Se trata entonces de un doble desafío: hay que intentar endogeneizar :recimiento económico, utilizando esta expresión como una figura para

describir un proceso paulatino capaz de influenciar la conducta de los factores del crecimiento de manera de aumentar su aporte positivo al crecimiento del territorio, minimizando de paso sus posibles efectos negativos (como podría ser el caso de ciertos efectos de la política económica nacional, global o sectorial) y hay que potenciar e incluso rescatar la endogeneidad de los factores del desarrollo, amenazada en ciertos casos por la globalización.

4. Una relectura al concepto de endogeneidad: conocimiento, actores e instituciones

Un concepto complejo, como el concepto de desarrollo territorial endógeno, admite, con toda seguridad, varias lecturas, desde aquellas de carácter abstracto hasta las de mayor aplicabilidad. Sin embargo, hay una cuestión que atraviesa a todas las lecturas sobre endogeneidad: no es posible el desarrollo endógeno (a la inversa de los que sucede con el "estado" y "proceso" más simple de crecimiento) sin un grado adecuado de *descentralización*, pero siendo la descentralización una cuestión principalmente instrumental, es necesario tener claridad acerca de su uso.

Se entiende entonces la generalizada demanda por más descentralización, en éste y en otros países, aún cuando tal demanda no siempre explicita que su objetivo último no puede ser otro que colocar los comandos de los procesos de cambio social territorial en las manos de los propios sujetos individuales y colectivos de los mismos territorios. Como se ha dicho, se trata de *colocar el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*.

Nada más pertinente que reproducir acá un comentario reciente de Raczynski y Serrano (2001, 17), a propósito de algunas dificultades que ambas autoras descubren en "el modo chileno de descentralización":

"Los obstáculos a la descentralización se derivan de características históricas del aparato público, donde se destacan la tradición centralista; una cultura organizacional que prioriza los procedimientos y la legalidad sobre los resultados; la búsqueda de soluciones nacionales únicas y estandarizadas para problemas diversos y complejos; la subordinación de las decisiones de cada sector a la asignación presupuestaria de la Dirección de Presupuestos; y dificultades de coordinación intersectorial y en el trabajo en equipo. (...) Por último, no se observa en la política de descentralización una preocupación por pasar desde el ámbito institucional al societal y por estimular el encuentro entre ambos estimulando las capacidades endógenas de desarrollo."

Cuando se escucha en este país el reclamo descentralizador, cuya legitimidad no está en cuestión, es posible preguntarse si quienes demandan mayor descentralización lo hacen "para hacer más de lo mismo" o lo hacen porque entienden a cabalidad el papel de la descentralización como *instrumento* para viabilizar otros procesos y alcanzar objetivos complejos. Porque tal como lo apuntan Razcynski y Serrano, las políticas de descentralización han puesto escasa atención en los actores del proceso.

Es cierto que *siendo inexistente la descentralización política territorial*, cualquier demanda en esa línea, por ejemplo, la elección directa de los Consejeros Regionales pareciera justificada en sí misma, pero la siguiente pregunta sigue sobre la mesa: ¿para qué se desea la descentralización, más allá de su justificación política?, ¿Qué sucedería si los Consejeros fueran electos directamente y si existiese un Presidente del Consejo Regional al servicio del Intendente, si los recursos siguen siendo los mismos?, ¿Se avanzaría así en, por ejemplo, el desarrollo endógeno? La tendencia mayoritaria sería probablemente responder negativamente a esta pregunta

y esa sería una respuesta equivocada, si se entiende correctamente cuáles son hoy los recursos relevantes, más inmateriales que materiales.

Hay que repetir e insistir en que el desarrollo endógeno está estrechamente asociado, si no a todos, al menos a algunos de los capitales intangibles anotados más atrás. Particularmente, al capital cognitivo (que incluye un conocimiento científico acerca de la estructura y dinámica de los procesos de cambio social territorial), al capital simbólico (a la creación, difusión y mantenimiento de un *discurso*), al social (confianza inter-personal, asociatividad), al cívico (confianza en las instituciones y organizaciones, espíritu democrático), y al institucional (densidad del tejido respectivo, clima de interacción inter-institucional y modernismo de ellas). Es el manejo de estos capitales lo que asegura que la región o territorio puede aumentar su autonomía decisional, su capacidad para retener y reinvertir el excedente, su capacidad para generar innovaciones y su capacidad para crear una identificación de la comunidad con su territorio, mediatizada por una cultura del lugar.

En otras palabras, *conocimiento, actores, e instituciones* son los pilares del desarrollo endógeno.

5. Los próximos pasos de la descentralización y del desarrollo territorial en Chile

Si por un lado la década de los años 90 en Chile debiera ser y ya es rotulada como la década de la recuperación democrática, no es menos acertado calificarla también como la década de la descentralización. No se trata acá de hacer un nuevo balance de ella ya que es evidente a todo observador que se pasó prácticamente de la nada o, en el mejor de los casos, de una autoritaria desconcentración administrativa, a transitar por el sendero de una real descentralización de dimensión principalmente territorial es cierto, y todavía dominada, sin embargo, por la mera desconcentración.

hay que entender que ello forma parte de la cultura chilena y que la osa expresión del General Pinochet, que disgusta a tantos, no hace sino resar tal cultura ("la administración se descentraliza, el poder jamás").

Hay que reconocer que en relación a esta materia el país atraviesa un momento expectante, mucho más que en otros campos en donde ace campar el pesimismo. El Ministerio del Interior, a través de la secretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, se ha mostrado muy vo en el último año promoviendo un diálogo social amplio en torno a ibles modificaciones al régimen regional, convocando a seminarios ionales e internacionales, y publicando varios libros y documentos. Con or éxito, el Ministerio de Planificación y Cooperación, a través de la isión de Desarrollo Regional, ha intentado volver a colocar en la agenda oobierno una política nacional de desarrollo regional. Y la sociedad civil dado un paso importante al aglutinar varias de sus organizaciones nponentes en un órgano nacional, el Consejo Nacional para la gionalización y la Descentralización de Chile (CONAREDE) y crece el nero de programas académicos, sobre todo en las universidades regionales, licados a la formación de post-grado en el tema.

En forma sintética, la propuesta de reforma planteada por el Gobierno luye: 1) la elección directa mediante sufragio universal de los Consejeros gionales; 2) la elección del Presidente del Consejo Regional de entre sus es; 3) el fortalecimiento del Ejecutivo del Gobierno Regional; 4) el talecimiento del Intendente como autoridad de la administración pública ;concentrada; 5) el fortalecimiento de la participación de la ciudadanía; la creación de Servicios Públicos Regionales; 7) la flexibilización de la isión político-administrativa del país; 8) la creación de un sistema de ministración y financiamiento para las áreas metropolitanas; 9) la mulación y aplicación de una política nacional de territorios especiales. mo se puede apreciar, no se trata de un listado menor y si bien algunas encias son obvias, no es éste el momento para tratarlas.

Como se sabe a lo largo y ancho del país, esta reforma no encontrará un camino de rosas en el Parlamento y ello ayuda a explicar que su envío a dicho cuerpo legislativo se haya pospuesto una vez más, a la espera del resultado de las próximas elecciones parciales de parlamentarios¹. Así como se ha formado una bancada transversal de parlamentarios (Senadores y Diputados) que apoyan decididamente los avances en la materia, también ha surgido una ominosa bancada transversal opuesta a, por lo menos, las modificaciones de más notorio corte político.

Las reformas buscan *profundizar la descentralización* del sector público y *empujar cautelosamente la descentralización*. Como resumen, en materia de descentralización política se busca establecer dos líneas de gobierno: gobierno interior y gobierno regional; en materia de descentralización administrativa se busca establecer dos líneas de administración: descentralizada y descentrada; en materia territorial se busca flexibilizar el arreglo actual e introducir plenamente el concepto de área metropolitana; en materia de descentralización fiscal se busca fortalecer el gasto descentralizado y establecer una ley de rentas y fuentes de financiamiento regional.

6. La descentralización del estado no es suficiente para el surgimiento de procesos endógenos

La apuesta actual del gobierno es a la desconcentración y probablemente se trata de una apuesta correcta si se toma en cuenta la cultura político-administrativa del país. Ello está además, respaldado históricamente en el artículo 61 de la LOGGAR, y refrendado por el artículo

¹ Las Reformas constitucionales aludidas fueron despachadas por el Gobierno al Congreso Nacional en diciembre de 2003. Contiene además un artículo polémico, la eliminación de la exigencia de residencia previa regional para los Intendentes, de manera de no limitar la facultad del Presidente de la República de nombrar a personas de su exclusiva confianza, cualquiera sea su cercanía con la región. Nota de Editor.

le la Constitución Política, como lo comenta Cea Egaña (1999). La cuestión es si esta apuesta, necesaria, es también suficiente para dotar a los territorios de los instrumentos adecuados para el fomento del desarrollo lógico y la respuesta es negativa.

Como se indicó más atrás, la endogeneidad de los procesos de cambio social en el territorio implica potenciar principalmente el *conocimiento* pertinente, los *actores* pertinentes y las *instituciones* pertinentes y ello quiere, inexorablemente una autonomía sólo concebible en el marco de una amplia descentralización. Más aún, el desarrollo endógeno en Chile debe reconocer la enorme variedad ecológica del país y por tanto la descentralización debe ligarse más a una racionalidad sustantiva que la homogeneidad, que a una mera realidad formal uniforme que la desconozca. Como lo apunta la DATAR (2001, 15) en el caso de Francia: "*El nuevo principio de equidad espacial: el desarrollo endógeno y diferenciado de los territorios*" (subrayado del autor).

¿Cuáles son los conocimientos, los actores, y las instituciones pertinentes?

Como este autor lo ha sostenido en numerosas ocasiones, el desarrollo territorial tiene que ser encarado como una cuestión profesional que requiere conocimientos específicos, que sólo en mínima parte pueden adquirirse mediante el proceso de "aprender haciendo" y hay que eliminar por completo la creencia que "hacer gobierno" en un territorio, llamado región o como quiera, es una cuestión que envuelve una simple reducción a escala del conocimiento (suponiendo que exista) requerido para "hacer gobierno" a nivel nacional, sobre todo en una época en la cual la expresión "hacer gobierno" se parece como una gota de agua a otra, a fomentar el desarrollo.

En plena sociedad del conocimiento y con un futuro incierto que más se acerca a una velocidad exponencial, hay que usar un conocimiento pertinente" a tal contexto, que es en buena medida, un conocimiento nuevo.

a descubrir o a crear.

En un trabajo reciente (Boisier, 2001), se ha sugerido clasificar ese nuevo conocimiento en dos grandes categorías: un *conocimiento estructural* capaz de desentrañar la *naturaleza sistémica, abierta, y compleja del territorio*, y un *conocimiento funcional*, capaz de develar la *actual dinámica estructural de los procesos de crecimiento y desarrollo territorial*. No se trata de una cuestión menor.

Desde esta perspectiva se observa la escasa atención que el gobierno (en verdad los últimos tres gobiernos) presta a este asunto; no se aprecia un esfuerzo sistemático, de gran escala y de alto nivel para preparar los cuadros de la administración territorial. Es curioso anotar que durante el régimen militar, al cual habría que atribuirle un pensamiento sobre desarrollo cercano al "incrementalismo disjunto" a la Lindblom, es decir, basado en la idea de que agregando proyectos de inversión se llega al desarrollo, se realizó un serio y sostenido esfuerzo de preparación de la administración territorial en preparación y evaluación de proyectos de inversión, cuestión por demás necesaria. En cambio, en la actualidad, no se hace un esfuerzo semejante para mejorar la capacidad técnica en el pensamiento holístico y comprensivo supuestamente cercano a la filosofía desarrollista de los gobiernos de la Concertación.

En relación a los actores con los cuales hay que trabajar el desarrollo endógeno, ellos son, de entrada, muchos. Pero aquí rige el principio *orwelliano* y si bien "todos son iguales, hay algunos más iguales que otros" y en el cuadro político actual éstos últimos son las empresas privadas y en el marco de la globalización, las corporaciones transnacionales o simplemente empresas privadas de propiedad extra-regional. Este tipo de empresa no se caracteriza por un patrón de conducta endógena y funcional al territorio donde se localiza; a veces muestra una conducta contradictoria con los intereses del territorio. En relación a este tipo de empresas hay que

o "genecizar" la conducta empresarial.

Para un desarrollo endógeno se requiere que un actor tan importante como el empresario endógeno; se requieran empresas regionales o locales, ¿cómo conciliar esta necesidad con la apertura económica, con la globalización y con la movilidad mundial del capital? Hay que revisar y actualizar el concepto mismo de "empresa regional".

En una investigación empírica hecha en la Región del Bío-Bío a lo largo de la década de los años 80, Boisier y Silva (1990), examinaron la relación del capital extranjero en la propiedad de los activos industriales en la región y constataron que apenas siete grupos extranjeros controlaban las sociedades anónimas (abiertas) manufactureras de la región que a su vez controlaban el 30 % del empleo industrial regional, una situación que puede poner fácilmente en evidencia intereses contradictorios entre el capital extranjero y la región. Esta situación es un producto, deseable desde los puntos de vista, de la apertura y de la globalización.

Frente a este orden de cosas la definición jurídica tradicional de "empresa regional" que se apoya en la residencia de los controladores del capital resulta de escasa utilidad estratégica y los autores sugirieron dar paso a la definición de "empresa regional" basada en la funcionalidad de la estrategia empresarial a la estrategia regional (que buscaba potenciar un desarrollo endógeno). Así, una empresa regional sería tal (con independencia del lugar de residencia de los propietarios del capital), en la medida en que la estrategia significase aportes notorios al aumento de la autonomía regional por la vía de dotar de niveles adecuados de descentralización a sus filiales establecidas en la región), al aumento de la capacidad regional de retención de inversión local del excedente (por la vía del desarrollo permanente de nuevos proyectos de inversión en la región y mediante el pago local de los impuestos), al aumento de la capacidad científica y tecnológica regional por la vía de articularse contractualmente con el sistema local de ciencia

y tecnología), y al aumento de la identidad regional (por la vía de ligarse semióticamente y discursivamente a la cultura local).

Es claro que las empresas extranjeras no se embarcarán en un programa como el descrito sólo porque la autoridad regional les envíe una carta rogatoria. Se requieren sólidos y permanentes procesos de negociación para ello; el clima de negocios actual, con su énfasis en el "balance social" de las empresas es claramente favorable para estas iniciativas.

Por último, en relación a las instituciones (no en la acepción de North, sino en la acepción corriente que iguala este concepto al de organizaciones) hay que, de nuevo, seleccionar una de ellas como pivote y ésta no puede ser sino el propio gobierno regional. Colocar el gobierno regional con sus múltiples dependencias al servicio del desarrollo endógeno significa, en lo fundamental, *contemporaneizar* el gobierno, si tal neologismo es permisible para acentuar que se trata de algo que se ubica más allá de la modernización del aparato gubernamental, en un sentido administrativo.

Se trata de poner a punto la capacidad de *conducción política* del gobierno, es decir, se trata de efectivamente *gobernar* el territorio en un sentido político, ejerciendo permanentemente la autoridad, estableciendo objetivos sociales, tomando en sus manos la conducción superior de los asuntos colectivos, aún en situaciones de descentralización parcial. Se trata también de maximizar la *capacidad de negociación* del gobierno, permitiéndole ejercerla *hacia arriba* (con el gobierno nacional, con diversos agentes externos a la región), *hacia los lados* (desplegando su capacidad de convocatoria y de articulación con el conjunto de los actores/agentes regionales) y, *hacia abajo* (con los municipios y con los organismos de la base social).

"Contemporaneizar" el gobierno significa también mejorar la *administración*, es decir, la prestación de servicios a la comunidad y la

cia y eficiencia de los propios procedimientos internos de gestión. Ica finalmente asumir una tarea de la mayor importancia en el marco i "sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información", i consistente en hacerse cargo del manejo de la *creciente masa actual i formación entrópica, transformándola en conocimiento*. El flujo actual i formación agobia a los tomadores de decisiones, tanto más cuanto or es su tamaño y más periférico su territorio, aumentando aceleradamente i certidumbre y los costos de transacción y frenando, en consecuencia, osibilidades de desarrollo endógeno.

Ningún otro agente tiene la capacidad y la legitimidad para abordar tarea; esta masa de información debe ser reestructurada ordenadamente i unión del propio proyecto de desarrollo local y devuelta a los usuarios i nciales, reduciendo los costos de transacción y la incertidumbre. Más de lo expuesto queda pendiente aún otra transformación necesaria del ierno a fin de ponerlo a tono con las exigencias de un desarrollo endógeno. rata de introducir en los diversos niveles de gobierno y de la administración *cultura del desarrollo*, proclive al cambio, a la innovación, a la creatividad. e recuerda a Marshall Berman, se trata de que el gobierno *esté en el i bio*, que es una forma de decir que se es moderno. Se es moderno en i acepción, cuando por ejemplo, *jamás se repite la manera de hacer las as*, aunque se haya tenido éxito en el pasado, puesto que el futuro es npletamente distinto.

Cuánto se puede hacer en relación al conocimiento, a los actores y as instituciones *sin una descentralización de amplio alcance* es una i stión abierta que no tiene respuesta dogmática.

La descentralización es una condición necesaria para el desarrollo ógeno, pero aún sin ella, o con una descentralización parcial, como la istente en Chile, se puede avanzar significativamente en el desarrollo ógeno, expresión en la cual ahora se puede suprimir el calificativo,

porque si el desarrollo no se entiende y practica como un proceso endógeno, simplemente no es desarrollo. El conocimiento científico, el consenso social y la concertación de fuerzas políticas puede producir la ansiada sinergia que hace del desarrollo a secas, una emergencia sistémica en un territorio.

En la exhaustiva revisión de las trece estrategias regionales hecha por el MIDEPLAN (2001) el término *desarrollo endógeno* aparece en forma explícita en sólo una de ellas. Sobran los comentarios, pero evidentemente hay un largo camino por recorrer hasta que la práctica descentralizadora incluya también la *transferencia de conocimiento sustantivo y pertinente*.

EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO EN EL LUGAR Y EN MANOS DE LA GENTE (cómo endogeneizar los procesos de cambio social)
- Fortalecer la capacidad territorial para negociar con los agentes externos y para atraer actividades - Sinergizar los capitales intangibles reales o potenciales existentes en el territorio - Diseñar verdaderos proyectos políticos territoriales - Avanzar en la autonomía, en la capacidad de reinversión, en la ciencia y en la tecnología, en el fortalecimiento de la cultura territorial - Todo ello se basa en el conocimiento científico y en procedimientos de gestión adecuados. Sinergia cognitiva y conversaciones sociales son los conceptos básicos para generar consenso y poder - Sin acumulación de poder político no es posible en el marco de sistemas centralizados, lograr DESARROLLO ENDOGENO

grafía

- er, S. (2001): Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, villa.
- er, S. (2000): "Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?", en estudios Sociales # 104, C.P.U, Santiago de Chile
- ier, S. (1997): "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial". REVISTA EURE, # 69, P.U.C/I.E.U, Santiago e Chile.
- ier, S. (1999): "El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico". ESTUDIOS SOCIALES, # 99, C.P.U., Santiago e Chile.
- ier, S. y V. Silva. (1990): "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la Región del Bío-Bío, Chile" en Alburquerque J., C. de Mattos y R. Jordán (eds.) Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva. Impactos y desafíos territoriales, GEL Editores, Buenos Aires.
- 1, Egaña J.L. (1999): El sistema constitucional de Chile, FCJS, Universidad Austral de Chile, Valdivia.
- adrado-Roura, J-R. (1995): "Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas". REVISTA EURE, # 63, PUC/IEU, Santiago de Chile.
- ATAR (2001): Amenager la France 2020, Paris
- edmann, J. (1989): "Planning the Transition", en Regional Development Policies in Areas in Decline, J. del Castillo, (ed.) University of the Basque Country, EADI-BOOK SERIES 9, San Sebastián, España.
- arafoli, G. (1995): "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio", en A. Vázquez-Barquero G. Garafoli (eds.) Desarrollo Económico Local en Europa, Colegio de Economistas de Madrid, Colecc. Economistas Libros, Madrid, España.

- MIDEPLAN (2001): Orientaciones metodológicas y sistematización de experiencias en planificación regional. Nuevos escenarios, Santiago de Chile.
- Peyrefitte, A. (1995): Milagros económicos, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Razcynski, D. y C. Serrano (2001): Descentralización. Nudos críticos, CIEPLAN/Asesorías para el Desarrollo S.A., Santiago de Chile.
- Stöhr, W. y D.R.F.Taylor (1981): Development from ABOVE or BELOW?, John Wiley and Sons, London.
- Vázquez-Barquero, A. (1997): "¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?", CUADERNOS DEL CLAEH, # 78-79, Montevideo.

Desarrollo Endógeno: Interacción de las Fuerzas que Gobiernan los Procesos de Crecimiento Económico

Antonio Vázquez Barquero

Introducción

A partir de los años ochenta ha renacido el interés por el crecimiento económico como consecuencia del aumento de las desigualdades entre los países, del crecimiento de la pobreza sobre todo en los países menos desarrollados y del aumento del desempleo que acompaña a la reestructuración productiva. Así pues, el desarrollo económico de las ciudades, las regiones y los países ha vuelto a convertirse en uno de las temas de reflexión y discusión impulsado por el cambio de las condiciones bajo las que se está produciendo la adaptación de la economía a las nuevas condiciones de los mercados.

La revisión del pensamiento neoclásico, llevada a cabo por Romer (1986) y sus seguidores desde mediados de los años ochenta, indicando que el cambio tecnológico puede considerarse "endógeno" al proceso de crecimiento y no un fenómeno externo, como quería la visión tradicional, y la reformulación de su enfoque durante los años noventa, suponen un paso adelante en la interpretación del crecimiento económico, ya que permite argumentar que la ley de rendimientos decrecientes es reversible cuando las economías externas estimulan el crecimiento de la productividad. Por lo tanto, los países, las regiones y las ciudades pueden encontrar una senda de desarrollo sostenible si son capaces de generar rendimientos crecientes.

Pero, esta interpretación resulta insatisfactoria porque no permite comprender los efectos de las fuerzas que están detrás de lo que Nelson (1999) denomina "las fuentes inmediatas del desarrollo". Es necesario ir

así allá de las explicaciones en términos del comportamiento de los factores productivos, o si se prefiere, del potencial de desarrollo, y analizar las fuerzas procesales que están en la "caja negra" del crecimiento y determinan el proceso de desarrollo. Para ello, no hay más que recuperar las aportaciones de Schumpeter (1934) y Abramovitz (1952) sobre formación de capital, cambio tecnológico y aumento de la productividad, las de Marshall (1890) Rosenstein-Rodan (1943) sobre organización de la producción y emprendimientos crecientes, las de North (1990) y Lewis (1955) sobre desarrollo y las instituciones y reducción de los costes de transacción, y las de Lasuen (1973) y Jacobs (1969) sobre desarrollo urbano y economías de aglomeración, poner la conceptualización del crecimiento en esta perspectiva.

El objeto de este trabajo es mostrar que la teoría del desarrollo endógeno es una interpretación que permite comprender la dinámica económica en momentos de fuertes cambios organizativos, tecnológicos e institucionales. Analiza el funcionamiento de los mecanismos que afectan al crecimiento económico y argumenta que la introducción y difusión de las innovaciones, la organización flexible de la producción, el desarrollo urbano del territorio y la dinámica institucional, son procesos que determinan la acumulación de capital y explican el desarrollo económico. Cuando estos mecanismos interactúan y se crea sinergia entre ellos, el progreso económico de las ciudades, regiones y países se impulsa. La política de desarrollo local activa estos mecanismos y procesos y permite dar una respuesta local a los desafíos de la creciente competencia en los mercados.

La cuestión del crecimiento en tiempos de globalización

El desarrollo endógeno es una interpretación que surge ante la necesidad de entender los fenómenos que se están produciendo en esta nueva fase del proceso de integración económica, social e institucional y que condicionan la dinámica de la economía. El punto de partida es que la globalización establece un marco de referencia óptimo para la realización

de los intercambios económicos, pero los resultados sociales son, en cierta medida, negativos ya que las desigualdades entre las economías urbanas, regionales y nacionales aumentan, el desempleo crece como consecuencia del ajuste productivo y la pobreza continúa teniendo niveles muy elevados, sobre todo en los países cuya integración es inviable.

¿Cuáles son los efectos sectoriales y territoriales del proceso de integración de las empresas y de las economías en los mercados internacionales? Dejando aparte la cuestión de la controversia sobre el significado de la globalización, se puede aceptar que el proceso de globalización significa un aumento de la competencia en los mercados, y, por lo tanto, nuevas necesidades y demandas de servicios de las empresas y economías locales para poder ajustarse al escenario de creciente competencia global. Por lo tanto, se entiende que los procesos de reestructuración productiva de los países, las regiones y las ciudades tienen lugar en condiciones de competencia creciente en un entorno con fuertes transformaciones, como sucede en el caso de la Unión Europea y de España (Martín, 2.000).

¿Cómo se pueden conceptualizar los procesos de crecimiento y cambio estructural en el escenario de la globalización? La cuestión del desarrollo de las economías locales y regionales, ahora como en el pasado, reside en interpretar los procesos de acumulación de capital que impulsan el crecimiento económico.

Se puede abordar la cuestión analizando el funcionamiento de la ley de rendimientos decrecientes, que, como propone el pensamiento neoclásico, conduce a las economías al estado estacionario (Barro y Sala-i-Martin, 1995).

A mediados de los años cincuenta, Solow (1956) y Swan (1956), proponen la función de producción como el elemento central del modelo

e crecimiento económico. El aumento de la productividad y de la renta per cápita se produce como consecuencia del progreso tecnológico, que ocurre en forma exógena, y del aumento de la relación capital/trabajo. Dos limitaciones tiene esta teoría: de un lado, acepta que el crecimiento económico tiene determinado por un factor externo al modelo, que no llega a explicar en forma convincente; de otro, se apoya en un concepto de equilibrio que, como señala Nelson (1995), es mecánico e irreal, ya que los agentes económicos no actúan de forma predeterminada, y, por lo tanto, el resultado de sus decisiones no conduce, siempre y necesariamente, al equilibrio del sistema económico y productivo.

La moderna teoría del crecimiento económico (Romer, 1986 y 1994; Lucas, 1988; Rebelo, 1991) supone un paso adelante para entender el comportamiento de la productividad, ya que considera que los rendimientos decrecientes son tan sólo uno de los resultados posibles del funcionamiento del proceso de acumulación de capital.

El crecimiento económico puede sostenerse a largo plazo si las inversiones en bienes de capital, incluido el capital humano, tienden a generar rendimientos crecientes, cuando las economías se desarrollan como consecuencia de la difusión de las innovaciones y del conocimiento entre las empresas y la creación de economías externas.

En su afán de acomodarse a la realidad, las modernas formalizaciones del pensamiento neoclásico incorporan en la función de producción otros efectos, que explican y condicionan los procesos de crecimiento económico, en concreto, consideran que el avance tecnológico es un factor endógeno que las rentas monopolistas condicionan los procesos de crecimiento, lo que les permite concluir la diversidad de los escenarios posibles del crecimiento. Pero, también, estos modelos son demasiado mecánicos e inapropiados para capturar la complejidad de la realidad económica.

Nelson (1999), señala que los modelos de crecimiento endógeno no permiten identificar las fuerzas que determinan el funcionamiento de la productividad de los factores y, de ahí, los procesos que explican el desarrollo. El crecimiento económico es un proceso caracterizado por la incertidumbre y el azar, que está condicionado por el cambio de las condiciones del mercado y las decisiones de los actores, por lo que debería de entenderse como un proceso evolutivo. No es posible, por lo tanto, comprender los procesos de crecimiento económico si no se acepta que el comportamiento de la productividad depende del resultado de las fuerzas y de los fenómenos que no recoge de forma explícita la función de producción.

La interacción de los procesos y fuerzas del desarrollo y el efecto de las indivisibilidades y economías externas disponibles favorecen la eficiencia del sistema productivo. Como señala Garofoli (1999), las empresas locales usan las externalidades y los bienes públicos que se crean como consecuencia de la interacción de los procesos económicos, sociales, institucionales y territoriales y, así, contribuyen al crecimiento económico de los países, las ciudades y las regiones. Por ello la lógica de la producción estimula lo que algunos denominan "eficiencia productiva" (Schmitz, 1995). Así pues, para poder analizar los procesos de acumulación de capital y, por lo tanto, el aumento de la productividad y de la competitividad de las economías urbanas y regionales, es necesario adoptar una visión diferente a la que nos ofrecen los modelos de crecimiento endógeno, que permita identificar los procesos y fuerzas que determinan el ritmo de desarrollo de las economías.

En el escenario actual de transformaciones económicas, organizativas, tecnológicas, políticas e institucionales, la teoría del desarrollo endógeno resulta una interpretación útil ya que va más allá de la argumentación en términos de la utilización eficiente del potencial de desarrollo y analiza los mecanismos que están detrás de la función de producción, en la caja negra del desarrollo económico, y que tienen que ver con la organización de la

lucción, la difusión de las innovaciones, la dinámica urbana y el desarrollo as instituciones (Vázquez Barquero, 2002).

La teoría del desarrollo endógeno considera que la acumulación de ital y el progreso tecnológico son, sin duda, factores clave en el crecimiento nómico. Pero, además, argumenta que para seguir la senda del desarrollo tenible, es preciso que los mecanismos, que contribuyen al proceso de mulación de capital, generen economías, externas e internas, de escala, tribuyan a la reducción de los costes generales y los costes de transacción ivorezcan las economías de diversidad.

El efecto combinado de todas estas fuerzas genera la aparición de dimientos crecientes de los factores acumulables y, por lo tanto, produce umento de la productividad y el crecimiento económico a largo plazo.

El desarrollo endógeno

La conceptualización del desarrollo endógeno surge, a principios los años ochenta, como consecuencia de la confluencia de dos líneas de estigación: una, de carácter teórico, que siguiendo la tradición de las rías del desarrollo de los años cuarenta, cincuenta y sesenta (como la del un impulso, el crecimiento dualista o la teoría de la causación acumulativa el crecimiento polarizado) propone que las economías externas estimulan el crecimiento de la productividad y de los rendimientos de los factores ductivos; otra, de carácter empírico, que incorpora los resultados de las estigaciones realizadas durante los años setenta y ochenta desde la teoría la organización industrial sobre la dinámica de los clusters y distritos lustriales, y señala que la interacción de las redes de actores locales genera reducción de los costes de producción, y las economías de escala de las presas, lo que impulsa el crecimiento económico.

La hipótesis de partida es que las ciudades, las regiones y los países

tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales), que constituyen su potencial de desarrollo. Al nivel local se detecta, por ejemplo, la dotación de una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, recursos naturales e infraestructuras, sistema social y político, tradición y cultura, sobre la que se articulan los procesos de crecimiento económico.

En un momento histórico concreto, una colectividad territorial, por iniciativa propia, puede encontrar nuevas ideas y proyectos que le permitan utilizar sus recursos para producir bienes y servicios y mejorar su posicionamiento en los mercados. Para que este cambio sea posible, la ciudad, la región o el país necesita disponer de un sistema emprendedor, capaz de invertir e introducir las innovaciones tecnológicas, organizativas e institucionales, necesarias para generar los procesos de desarrollo sostenible.

El concepto de desarrollo endógeno reúne un conjunto de características, que le dan una configuración específica. Ante todo, hay que decir que el desarrollo endógeno hace referencia a procesos de acumulación de capital en localidades y territorios concretos. Se trata de procesos de desarrollo impulsados por la capacidad de ahorro e inversión interna de las empresas y de la sociedad local, y, eventualmente, apoyados desde fuera por las inversiones externas públicas y privadas. En todo caso, se basa en el esfuerzo local para mejorar la posición competitiva de las empresas y, de ahí, ciudades, las regiones y países.

Los procesos de desarrollo endógeno se producen, así mismo, cuando las instituciones y mecanismos de regulación, propios de cada territorio, estimulan la utilización eficiente del potencial económico.

La forma de organización de la producción, los contratos y los mecanismos que gobiernan los acuerdos, los códigos de conducta de la población, las estructuras familiares y sociales y la cultura condicionan los

procesos de desarrollo, favorecen o limitan la dinámica económica y, en última instancia, determinan la senda específica de desarrollo.

Además, el desarrollo endógeno obedece a una visión territorial de procesos de crecimiento y cambio estructural, tal como han propuesto Edman y Weber (1979), que se apoya en la hipótesis de que el espacio es un mero soporte físico de los recursos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social. Cada territorio vincula al sistema de relaciones económicas, nacionales e internacionales, función de su especificidad territorial, de su identidad económica, tecnológica, social y cultural.

El concepto de desarrollo endógeno concede un papel central a las empresas, las organizaciones, las instituciones locales, así como a la propiedad civil, en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Tal como sugiere Stöhr (1981), los procesos de desarrollo económico se dinamizan impulsados "de abajo hacia arriba", a través de las decisiones de inversión y localización de los actores locales, públicos y privados, y del control de los procesos por parte de la sociedad organizada, tal como se observa en Europa desde finales de los años setenta.

Las fuerzas del desarrollo

¿Cómo funcionan las fuerzas que facilitan el crecimiento a largo plazo de la productividad y el desarrollo económico?; ¿Cuáles son los mecanismos que neutralizan las tendencias al estado estacionario?; ¿Cómo pueden activar los mecanismos y las fuerzas determinantes del proceso de acumulación de capital, incorporar las economías ocultas en los sistemas productivos y urbanos, reducir los costes generales y de transacción del modelo institucional y, en definitiva, aumentar los rendimientos en la explotación de los factores productivos?

La introducción y difusión de las innovaciones y el conocimiento es uno de los mecanismos que estimulan el aumento de la productividad y, por lo tanto, el desarrollo económico, ya que impulsa la transformación y renovación del sistema productivo. Esta es una cuestión en la que coinciden los científicos sociales, cualquiera que sea la línea metodológica que sigan.

Sin embargo, los efectos de las innovaciones dependen de cómo se difunden en el tejido productivo y de cuál sea la estrategia tecnológica de las empresas en su pugna por mantener o mejorar los resultados de su actividad (Maillat, 1995; Freeman y Soete, 1997).

Como anticipó Schumpeter (1934), cuando se habla de innovaciones se hace referencia a la producción de nuevos bienes, a la introducción de nuevos métodos de producción, a la creación de nuevas formas de organización o a la apertura de nuevos mercados de productos o factores.

Pero, a diferencia de las propuestas de Schumpeter, la teoría del desarrollo endógeno entiende que estas mejoras incluyen tanto las innovaciones radicales como las incrementales, es decir se trata también de los pequeños cambios, frecuentemente ingenieriles, en los productos, en los métodos de producción y en los sistemas de organización que mejoran la respuesta de las empresas en entornos de creciente competencia en los mercados.

La introducción y difusión de innovaciones y de conocimiento refuerza la competitividad y rentabilidad de las empresas y de los sistemas productivos (Rosegger, 1996). La introducción de innovaciones permite a las empresas crear unidades de mayor tamaño y construir plantas de menor dimensión, económicamente más eficientes, con lo que se refuerzan las economías internas de escala. Además, las innovaciones hacen que las empresas puedan definir y ejecutar estrategias dirigidas a ampliar el alcance de sus operaciones mediante las integraciones horizontales o verticales, y

ocean la ampliación de la gama de productos y la diferenciación de la producción. En definitiva, la introducción y difusión de las innovaciones y el conocimiento conducen a mejorar el "stock" de conocimientos tecnológicos de una industria o un sistema productivo, lo que crea economías externas, de las que se benefician todas las empresas.

En resumen, las interacciones entre cambio tecnológico, escala y alcance de las operaciones de las empresas y la difusión de las innovaciones, permiten obtener economías, internas y externas, de escala y economías de diversidad a todas y cada una de las empresas del "cluster" o sistema productivo. Es decir, la introducción de innovaciones que, siempre son el resultado colectivo de la cooperación tácita de las empresas, genera el aumento de la productividad y de la competitividad de las economías locales.

La organización de los sistemas productivos es otra de las fuerzas centrales del proceso de acumulación de capital, como se ha puesto de manifiesto en los países avanzados y en las economías de desarrollo tardío durante las últimas décadas.

La cuestión no reside en si el sistema productivo de una localidad o territorio está formado por empresas grandes o por pequeñas empresas o en el modelo de organización de la producción y sus efectos sobre el comportamiento de la competitividad.

Así pues, los sistemas productivos locales son un modelo de organización de la producción basado en la división del trabajo entre las empresas y la creación de un sistema de intercambios locales que produce un aumento de la productividad y el crecimiento de la economía. Además, trata de un modelo de organización que permite generar rendimientos crecientes cuando la interacción entre las empresas propicia la utilización de economías de escala ocultas en los sistemas productivos, a fin de cuentas o de los potenciales de desarrollo de las economías (Becattini, 2002;

Costa Campi, 1988).

El análisis del funcionamiento de los sistemas productivos locales (y específicamente en el caso de los distritos industriales) ha demostrado que la existencia de una red de empresas industriales, genera una multiplicidad de mercados internos y áreas de encuentro que facilitan los intercambios de productos, servicios y conocimiento (Becattini, 1997).

La confluencia de los intercambios de productos y recursos entre las empresas, la multiplicidad de relaciones entre los actores, y la transmisión de mensajes e informaciones entre ellos propicia la difusión del conocimiento empresarial, impulsa el aumento de la productividad y mejora la competitividad de las empresas locales.

Pero, además, la adopción de formas más flexibles de organización de las grandes empresas y grupos de empresas las hacen más eficientes y competitivas mediante el despliegue de nuevas estrategias territoriales, articulado mediante redes de plantas subsidiarias más autónomas y más integradas en el territorio. La mayor capilaridad de la organización de las grandes empresas les permite utilizar más eficientemente los atributos territoriales y obtener, así, ventajas competitivas en los mercados.

La formación y desarrollo de redes y sistemas flexibles de empresas, la interacción de las empresas con los actores locales y las alianzas estratégicas permiten a los sistemas productivos generar economías (externas e internas, según los casos) de escala en la producción, pero también, en la investigación y desarrollo de los productos (cuando las alianzas afectan a la innovación). Además, en todos los casos es posible impulsar procesos de diferenciación de la producción y obtener así economías de alcance.

Por último, la interacción y los intercambios entre las empresas de los sistemas productivos y las alianzas estratégicas favorecen la reducción

los costes de transacción entre las empresas.

En un escenario como el actual, caracterizado por la globalización y la producción y de los intercambios y el aumento de las actividades de servicios, las ciudades se han convertido en el espacio preferente del desarrollo, ya que en ellas se toman las decisiones de inversión, se realiza la localización de las empresas industriales y de servicios, se crea y difunde el conocimiento, interactúan los actores y se forman las redes de empresas e instituciones (Camagni, 1992; Lasuen, 1976).

La ciudad es un territorio que está formado por un espacio construido por un conjunto de actores responsables de las decisiones que afectan a los cambios organizativos, tecnológicos e institucionales. Mas allá de la idea que propugna el pensamiento neoclásico y la nueva geografía económica, la ciudad es más que un punto en el espacio ya que constituye una organización en la que los actores intercambian bienes, servicios y conocimientos, siguiendo reglas específicas. Por ello, se puede decir que las ciudades se transforman continuamente como consecuencia del proceso de aprendizaje de la adquisición de conocimiento de sus actores y del establecimiento de redes y de cooperación entre ellos, así como de las estrategias y acciones que cada uno de ellos ejecuta para conseguir los objetivos de las empresas e instituciones. Por ello, lo importante y representativo de una ciudad no es su dimensión sino las funciones que realiza en el sistema de ciudades.

La ciudad es el espacio por excelencia del desarrollo endógeno: genera externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes, genera un sistema productivo diversificado que potencia la dinámica económica, es un espacio de redes en el que las relaciones entre actores permiten la difusión del conocimiento y estimula los procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas (Quigley, 1998; Glaeser, 1998).

Las ciudades son, por lo tanto, el territorio para la creación y

desarrollo de nuevos espacios industriales y de servicios debido a sus potencialidades de desarrollo y a la capacidad de generar externalidades.

Por último, los procesos de desarrollo no se producen en el vacío sino que tienen profundas raíces institucionales y culturales (Lewis, 1955; North, 1990 y 1994). El desarrollo de una economía lo promueven, siempre, los actores de una sociedad que tiene una cultura, y que se organiza para realizar sus proyectos. Cada sociedad alienta el desarrollo de formas específicas de organización e instituciones que le son propias, y que facilitarán o dificultarán la actividad económica debido a que los agentes económicos toman sus decisiones en ese entorno organizativo e institucional.

La integración económica estimula la relación e interacción entre las empresas y las organizaciones e incita a la adaptación a las condiciones de cada entorno. El aumento de la competencia en los mercados implica que la competitividad de las empresas depende cada vez más, del funcionamiento de la red de instituciones que estructuran el entorno en el que las empresas están radicadas. Por ello, tendrán más capacidad para competir aquellos países, regiones y ciudades que tienen un sistema flexible de instituciones, que les facilitan la producción de bienes que incorporan innovaciones y conocimiento y que, además, estimulan la cooperación entre los actores.

El desarrollo económico, por lo tanto, toma fuerza en aquellos territorios, que tienen un sistema institucional evolucionado, complejo y flexible. Su relevancia estratégica reside en que el desarrollo institucional permite reducir los costes de transacción y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción. Es decir, las instituciones condicionan el comportamiento de la productividad y, por lo tanto, el proceso de desarrollo económico.

Organización flexible de la producción

La forma en que se organiza la producción condiciona los mecanismos facilitan el aumento de la productividad y los rendimientos crecientes a economía. Las redes de empresas y, en general, los modelos flexibles de organización de las grandes y pequeñas empresas son formas de organización de la producción a través de las que se obtienen economías de escala, economías de alcance y la reducción de los costes de transacción.

Pero, la organización de los sistemas productivos es más eficiente cuando las innovaciones se difunden con rapidez por el tejido productivo, ciudad se hace más atractiva para las empresas y las infraestructuras la en más accesible y las instituciones responden a las necesidades de las empresas y organizaciones.

Las innovaciones condicionan la organización interna de las empresas organización de los sistemas productivos. La introducción de nuevos productos y nuevos métodos de producción requieren nuevas formas de organización interna de las empresas que las hagan más eficientes.

Por otro lado, la aplicación de nuevas tecnologías permite la división proceso productivo en partes, la especialización productiva de las empresas y la reconstrucción a nivel del sistema productivo del producto. Así, tanto en el caso de los distritos industriales como en el de las redes de empresas alrededor de las grandes empresas. Ello produce un sistema de intercambio en la red de empresas que genera economías de escala y facilita la diferenciación de la producción y las economías de alcance de las empresas y las redes.

Las ciudades son el espacio físico de las empresas y de los sistemas productivos locales. Las ciudades les proveen de un mercado de trabajo, de servicios públicos y privados, de un sistema de transportes y comunicaciones,

lo que permite a las empresas y sistemas productivos reducir los costes medios y utilizar las economías de aglomeración que se generan dentro de ellas. La proximidad física que proporciona la ciudad facilita los intercambios de información y de conocimientos dentro de las redes de empresas, les permite compartir pautas culturales y formas de comportamiento, lo que reduce la incertidumbre y facilita la reducción de los costes de transacción de las empresas. La ciudad es, en definitiva, el espacio en el que se produce la atmósfera industrial, se difunde el conocimiento técnico y tienen lugar los puntos de encuentro de la red de empresas, lo que produce el surgimiento de todo tipo de economías y la reducción de costes de las empresas.

Finalmente, el desarrollo institucional del territorio en el que las empresas realizan su actividad condiciona la forma de organización de la producción del sistema productivo. Cuando se han ido generando fuertes vínculos entre la población y las empresas se produce confianza entre organizaciones, lo que favorece el intercambio de productos e información y difunde el conocimiento entre las plantas y empresas locales, lo que reduce los costes de transacción y activa la capacidad creadora y difusora del conocimiento técnico. Por otro lado, a través de los contratos y acuerdos formales entre empresas se realizan las transacciones e intercambios económicos y se instrumentaliza la dinámica organizativa. Cuando se producen alianzas estratégicas entre las empresas se disparan mecanismos que conducen a economías de escala en la producción y comercialización de bienes y servicios a economías de alcance a través de la diferenciación de la producción, y a la reducción de los costes de producción a través de la ampliación de la capacidad de innovación.

Por último, la propia política del desarrollo local tiene como objetivo central alimentar este proceso continuo de mejora de la capacidad empresarial y organizativa del territorio. Así, todas las iniciativas locales se proponen como objetivo prioritario generar el surgimiento de nuevas empresas y mejorar la capacidad empresarial y organizativa de sus agentes económicos.

Con ese fin, en las últimas décadas han aparecido incubadoras de empresas, centros de empresas e innovación e iniciativas a favor de grupos sociales-objetivo como los jóvenes y las mujeres. Además, en los últimos años se ha comenzado a revitalizarse la política de atracción de empresas que mitigan la endogeneización de sus actividades en el territorio, mediante varias formas de regulación de las relaciones entre las empresas externas y el territorio.

Difusión de las innovaciones y el conocimiento

La creación y difusión de las innovaciones son un mecanismo determinante para el aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas y territorios. Las innovaciones de producto amplían las actividades productivas y mejoran la competitividad de las empresas. Las innovaciones de proceso facilitan la estandarización, reducen los costos de producción y reducen los precios de los productos. Las innovaciones de organización reducen los costos de transacción y de producción. Las innovaciones incrementales reducen los costos de producción y favorecen la diferenciación de la producción lo que aproxima el producto al mercado y estimula las economías de alcance.

Pero, para que el proceso de creación y difusión de las innovaciones produzca es necesario que el sistema productivo local estimule el crecimiento y difusión del conocimiento técnico, que las instituciones respondan a las necesidades y demandas de los actores y agentes innovadores y que la ciudad tenga una atmósfera favorable a la innovación y al cambio.

La organización de la producción en el territorio condiciona el funcionamiento de los procesos de innovación. Cuando el sistema productivo organiza en redes de empresas se facilita el intercambio del conocimiento tecnológico y, por lo tanto, el acceso a las innovaciones a través de los intercambios y contactos formales e informales. Además, las cadenas de

valor a través de las que se organizan las actividades productivas, condicionan las relaciones entre las empresas y el tipo de innovaciones introducidas en los procesos productivos, de tal forma que los cambios tecnológicos adoptados por unas empresas condicionan las innovaciones de las demás. Por último, en los sistemas productivos se producen resistencias a la difusión de las innovaciones cuando las empresas tienen escasa capacidad de aprendizaje y la falta de flexibilidad dificulta la adopción de innovaciones.

La introducción y difusión de las innovaciones están condicionadas por las características del sistema institucional, de tal forma que cuanto más flexibles y de calidad sean las redes entre los actores, más potentes serán los mecanismos de innovación.

La creación y difusión de las innovaciones es un fenómeno interactivo basado en el aprendizaje colectivo de las empresas que depende de la capacidad creativa y de la cultura del tejido social e institucional del territorio. Además, la creación y difusión de las innovaciones está determinada por la disposición de un entorno socioinstitucional (basado en las reglas y normas sociales, culturales y políticas) frente al fenómeno de la innovación, y por el funcionamiento del sistema de organizaciones e instituciones (como la universidad, centros de investigación, sindicatos, organizaciones empresariales o las propias administraciones públicas).

Por último, los entornos institucionales determinan el funcionamiento de mecanismos de cooperación y de los contratos y acuerdos formales y, por lo tanto, condicionan la creación de innovaciones y la difusión del conocimiento.

Las ciudades son y han sido históricamente el espacio en el que se crean las innovaciones, se producen los procesos de aprendizaje y, por lo tanto, se favorecen los procesos de difusión del conocimiento y la tecnología. La concentración de recursos humanos, de empresas que producen bienes

ricios y de organizaciones favorece la interacción y el intercambio de is, información y conocimientos, lo que favorece el aprendizaje. La umeración, a su vez, permite las economías de escala necesarias para lucir innovaciones. La proximidad física y la movilidad de los trabajadores e las empresas son mecanismos que facilitan la comunicación y la sión de las ideas e innovaciones.

Finalmente, las iniciativas para la creación y difusión de las vaciones son uno de los elementos clave en la política de desarrollo I. Desde hace décadas, uno de los ejes de la reestructuración y emización de las economías locales ha sido facilitar los procesos de iación y adaptación de tecnologías en los sistemas productivos, mediante umentos como los centros de innovación, los parques científicos, los uest tecnológicos y los institutos tecnológicos.

Entre sus finalidades estaba estimular la transferencia y difusión de novaciones en el tejido productivo, favorecer el surgimiento y desarrollo mpresas e infraestructuras de tecnología moderna y, en definitiva, facer las necesidades y las demandas de servicios tecnológicos de las resas en momentos en los que la competitividad exige mejorar las iestas tecnológicas.

Cambio y adaptación de las instituciones

El desarrollo de las instituciones y sus cambios son uno de los inismos básicos de los procesos de crecimiento económico y cambio ctural. Ante todo, facilitan la interacción entre las empresas y los actores ucen el riesgo y la incertidumbre en los intercambios, lo que facilita icionamiento del sistema económico. Produce, así, una reducción en ostes de producción y de transacción, y facilita la aparición de economías nas, todo lo cual afecta al sistema de precios y favorece el aumento de oductividad. Además, la utilización de instrumentos como la confianza

permite la realización de las transacciones que no se producirían de otra forma. Por último, las innovaciones institucionales transforman el sistema institucional y la regulación, lo que permite la evolución y el desarrollo económico.

Ahora bien, las instituciones surgen, cambian y se transforman como consecuencia de las condiciones históricas, culturales y asociativas en cada etapa del proceso de desarrollo económico, por lo que están determinados, entre otros factores, por el cambio tecnológico, las formas de organización de la producción y las condiciones específicas del territorio. El cambio tecnológico afecta directamente a los procesos de crecimiento, lo que crea nuevas necesidades y demandas de instituciones que faciliten los procesos de acumulación de capital y conocimiento. Las innovaciones transforman el entorno en el que se produce la actividad productiva, hacen surgir nuevas oportunidades de negocios y nuevas formas de realizarlo, lo que exige instituciones adecuadas y nuevas formas de regulación.

Cuando las innovaciones generan nuevas actividades que suponen transformaciones en las relaciones de poder y nuevos acuerdos entre las empresas y actores, es necesario una regulación adecuada para los nuevos negocios.

Las formas de organización y sus transformaciones determinan, a su vez, instituciones apropiadas que faciliten las relaciones entre las empresas y las organizaciones. Cuando la producción se realiza a través de empresas y grupos de empresas de claro corte fordista, en donde la jerarquía determina las relaciones y los intercambios entre las unidades de producción, se utilizan formas institucionales como las normas y los contratos que garantizan el cumplimiento de los acuerdos. Pero, cuando la producción se organiza a través de redes de empresas del tipo de los distritos industriales, la costumbre y la confianza marcan las relaciones entre las empresas de la red. Por último, en los acuerdos y alianzas estratégicas entre empresas, las relaciones

líticas y codificadas requieren ser instrumentadas a través de contratos no excluyen mecanismos de confianza.

Las instituciones, además, toman formas específicas en cada territorio ido a las diferencias en su historia tecnológica y económica, a las rencias culturales y a las diferencias entre los actores y formas de iación. La ciudad es un espacio construido en el que se han ido imentando, históricamente, modos de producción, formas de portamiento, pautas culturales, que condicionan la evolución y la imica de las instituciones a medida que se produce el proceso de imiento. La ciudad es un espacio de redes de actores, cuyas interacciones ercambios ha dado lugar a códigos de conducta y al establecimiento de as propias basadas en la confianza. A medida que el comportamiento os actores se hace estratégico, los acuerdos tienden a ser formales y las iones se sujetan cada vez más a reglas acordadas de forma explícita. ltimo, los cambios en el sistema urbano y el aumento de la competencia e las ciudades hace surgir nuevas necesidades y demandas de reglas bles que regulen las relaciones entre las ciudades.

Finalmente, la política de desarrollo local se basa en una nueva ia de regulación de las relaciones entre los actores económicos, sociales líticos. Por un lado, se trata de una forma de gobernanación que diseña cuta políticas basadas en la negociación y los acuerdos específicos de ctiores. La instrumentación de las acciones se realiza a través de agencias medias específicas promovidas y gestionadas por los actores locales. ltimo, entre sus formas de actuación está el desarrollo y potenciación rmulas como el asociacionismo y la creación de redes entre los actores es.

7. Desarrollo urbano del territorio

Las ciudades son, como hemos visto, el espacio del desarrollo endógeno. Las ciudades guardan economías ocultas, asociadas con la aglomeración y las externalidades, que permiten reducir los costes de producción y los costes de coordinación. La proximidad entre las empresas hace que los costes de transporte tiendan a reducirse, al facilitarse la accesibilidad mediante infraestructuras adecuadas, y que los costes de transacción sean bajos, al facilitarse las relaciones entre las empresas, al tener un mercado de trabajo diversificado y al existir servicios que se complementan.

La diversidad de los actores fomenta la formación de redes, cuya acción combinada produce economías como consecuencia de la mejor eficiencia de las organizaciones. Pero, la eficiencia económica que supone el desarrollo urbano se ve reforzada por el efecto que ejercen los demás mecanismos determinantes del proceso de acumulación de capital.

La difusión de las innovaciones en el tejido productivo, organizativo e institucional crea una nueva dinámica económica y urbana. La introducción y difusión de las innovaciones en el sistema productivo produce aumento de la productividad y de la renta de la ciudad, lo que genera un aumento de la demanda de servicios urbanos para las empresas y para los ciudadanos. Por último, la innovación en organización, procesos y transportes impulsa el proceso de urbanización y diversifica las funciones urbanas en las redes de ciudades, lo que estimula mecanismos que hacen el sistema urbano más policéntrico.

Pero, la propia organización de la producción y sus cambios condiciona el desarrollo urbano. Por un lado, cuando prevalece el modelo de producción fordista, genera polarización de la actividad productiva en un centro urbano y aumenta la demanda local de mano de obra, lo que crea

condiciones para el aumento de la demanda de servicios urbanos y la atracción urbana, lo que refuerza los mecanismos de jerarquía urbana. Cuando prevalecen formas más flexibles de organización de la acción, cambian las reglas de la localización de empresas, se dinamiza el tema urbano que tiende a ser cada vez más policéntrico. En definitiva, la organización de la producción a través de la difusión de las innovaciones es directamente en el proceso de urbanización.

La historia, la cultura y las instituciones caracterizan a las ciudades creando un fuerte condicionamiento en el desarrollo urbano. La existencia en contexto institucional (normas, organizaciones) flexible y adecuado a necesidades y demandas de los actores económicos políticos y sociales, hace la incertidumbre y atrae las inversiones, lo que fomenta el proceso de urbanización. La dinámica del desarrollo económico requiere cambios en las instituciones locales que suponen aumentos y cambios en los servicios públicos y asistenciales y la atracción de empresas de servicios privados, lo que genera y estimula el desarrollo urbano. Pero estos procesos no son lineales sino que frecuentemente encuentran resistencias institucionales y legales al cambio, lo que tiene sus efectos en el proceso de urbanización. Al último, las ciudades pueden entenderse como una red de actores que interactúan entre sí y en la que las instituciones crean las condiciones para establecer acuerdos que favorezcan la cooperación. Estos mecanismos institucionales favorecen los procesos de inversión y, por lo tanto, el desarrollo urbano.

Finalmente, la política de desarrollo local afecta directamente al desarrollo urbano. De un lado, las iniciativas dirigidas a reforzar las estructuras urbanas de transporte y comunicaciones, a proporcionar el urbano a las empresas y mejorar el capital social de las ciudades, a operar el patrimonio urbano y mejorar el medioambiente constituyen acciones que pretenden hacer las ciudades más atractivas para vivir y producir. Por otro lado, la creación de servicios como las ferias de muestras

o los centros de negocios, el marketing urbano a través de campañas de imagen y la creación de edificios emblemáticos hacen más atractiva a la ciudad, generan inversiones, promueven la demanda de servicios urbanos y, por lo tanto, activan los procesos de urbanización.

Por último, la adaptación de la regulación y normas a las necesidades y demandas de las empresas y ciudadanos y el mejor funcionamiento de los servicios públicos refuerzan el atractivo de la ciudad y, por lo tanto, favorecen el desarrollo urbano.

8. La interacción de las fuerzas del desarrollo

La teoría del desarrollo endógeno, a diferencia de los modelos neoclásicos, sitúa la discusión sobre el crecimiento y cambio estructural en el análisis de las fuerzas y de los mecanismos que condicionan el comportamiento de la productividad de los factores productivos y, por lo tanto, la dinámica de la acumulación de capital. Argumenta que todos y cada uno de las fuerzas y mecanismos determinantes de la acumulación de capital afectan y condiciona los procesos de transformación y desarrollo de las economías.

Las economías locales y regionales se desarrollan y crecen cuando se difunden las innovaciones y el conocimiento entre las empresas y los territorios de tal manera que aumentan y se diferencian los productos, se reducen los costes de producción y mejoran las economías de escala. Las economías locales y regionales se desarrollan y crecen cuando la organización de los sistemas productivos es más flexible y se forman redes y alianzas para competir, que favorecen las economías internas y externas de escala y mejoran el posicionamiento competitivo de las ciudades y territorios. Las economías locales y regionales se desarrollan y crecen cuando las empresas se localizan, y se expanden, en ciudades innovadoras y dinámicas que permiten a las empresas utilizar las economías e indivisibilidades existentes

territorio. Las economías locales y regionales se desarrollan y crecen cuando las redes de instituciones son complejas y flexibles, lo que permite a las empresas y los actores puedan desarrollar acuerdos y contratos con menores costos de transacción.

Así pues, la difusión de las innovaciones y del conocimiento, la flexibilidad de la producción, el desarrollo urbano y el desarrollo de las instituciones hacen más eficiente el funcionamiento del sistema productivo. Cada una de estas fuerzas y mecanismos se convierte en un motor de eficiencia en el proceso de acumulación de capital, ya que favorece, por una medida u otra, las economías de escala, las economías externas, la reducción de los costos de producción y de transacción, lo que genera un aumento de la productividad y propicia los rendimientos crecientes.

Las ciudades, regiones y países tendrán, probablemente, más éxito en sus procesos de crecimiento y cambio estructural cuando todas las fuerzas gobiernan los procesos de crecimiento económico, actúan conjuntamente, generando sinergias entre ellos y reforzando su efecto sobre la productividad y el rendimiento de los factores productivos. Se puede decir, entonces, que los mecanismos y fuerzas del crecimiento forman un sistema, que permite multiplicar el efecto de cada uno de ellos, dando lugar a un efecto ampliado: se puede denominar factor de eficiencia H. De aquí, que se pueda aumentar la existencia de rendimientos crecientes cuando se produce el efecto H.

Los procesos de acumulación de capital requieren, en un grado o en otro, la actuación combinada de todos los factores que dan lugar al efecto H. No es posible que las redes de empresas sean eficientes mediante la reducción de los costos de transacción y la realización de economías de escala y de alcance, si las instituciones que condicionan el funcionamiento de las relaciones entre las empresas no favorecen que exista confianza entre los actores y sea posible la competencia entre los agentes económicos, y no

garantizan el cumplimiento de los contratos que acuerdan las empresas.

La creación y difusión de las innovaciones, a su vez, encuentra dificultades para reducir los costos de producción y estimular la presencia de las empresas en los mercados, si el sistema institucional no estimula la interacción entre los actores y el aprendizaje colectivo a través de la cooperación y de los acuerdos entre empresas y organizaciones, y si el entorno socioinstitucional no facilita el buen funcionamiento de las organizaciones dedicadas a la investigación y a la difusión del conocimiento. Por último, las economías ocultas y las externalidades existentes en las ciudades afloran con facilidad cuando el contexto institucional es flexible y adecuado a las necesidades y demandas de los actores económicos, sociales y políticos, y cuando las instituciones facilitan la cooperación entre los actores.

En resumen, existen fuertes interacciones entre los mecanismos que determinan los procesos de crecimiento económico y cambio estructural. Según se ha indicado anteriormente, todas y cada una de las fuerzas determinantes de la acumulación de capital actúan como dinamizadoras o limitadoras de los procesos de desarrollo según que el factor de eficiencia H facilite u obstaculice los procesos de cambio. Cada una de las fuerzas del crecimiento económico sólo puede actuar positivamente sobre el proceso de desarrollo local cuando el conjunto de fuerzas y mecanismos inciden positivamente sobre él. Es decir, son las redes de relaciones que existen entre ellas las que generan, mediante la interacción, los procesos de desarrollo.

Ello explicaría las diferencias que se observan en la dinámica de las ciudades y regiones. La diferencia entre los procesos de desarrollo no está sólo en las diferencias que puedan existir en lo que concierne al potencial de desarrollo o a los factores productivos. Las diferencias en la dinámica de las ciudades y regiones residen, sobre todo, en la interacción entre los mecanismos y fuerzas que inciden en el proceso de desarrollo endógeno.

Las ciudades y regiones se han ido desarrollado gracias a la difusión de las innovaciones en su tejido productivo, a la organización del sistema productivo, desarrollo de instituciones adecuadas y a las mejoras de sus infraestructuras medioambiente. Lo que marca, verdaderamente, la diferencia entre los procesos de desarrollo de las ciudades y regiones son, precisamente, las particularidades que genera la interacción entre estos procesos.

El factor H_i , por lo tanto, es un factor de eficiencia complejo que se produce como consecuencia de las economías conjuntas que generan todos los mecanismos determinantes de la acumulación de capital, a medida que el proceso de crecimiento y cambio estructural tiene lugar. El buen funcionamiento de la red y la interacción de actores e instituciones reduce los costes de información y la incertidumbre; la transmisión expresa y tácita del conocimiento en el tejido productivo y organizativo mejora la calidad de los recursos, hace más eficiente los procesos productivos y hace más competitivas a las empresas; el aprendizaje de los actores mejora los resultados de sus decisiones; la disponibilidad de instituciones que satisfacen las necesidades y demandas de los agentes y actores económicos, políticos e institucionales, facilita la coordinación en la toma de decisiones de los actores.

La política de desarrollo local, por último, cumple una función relevante en los procesos de desarrollo económico, puesto que actúa como catalizador del efecto H_i , a través de las iniciativas locales: fomenta la difusión de las innovaciones y el conocimiento, facilita el desarrollo empresarial y la creación de redes de empresas, mejora la diversidad urbana, estimula el desarrollo del tejido institucional. Es decir, la política de desarrollo local permite mejorar el funcionamiento de cada una de las fuerzas determinantes de la acumulación de capital.

Pero, la política de desarrollo local es, además, un instrumento que se propone integrar los diversos tipos de acciones de forma cada vez más

ajustada a las necesidades de los sistemas productivos y a la demanda de las empresas. De esta forma, su objetivo es actuar conjuntamente sobre todos los mecanismos de acumulación, intentando mejorar la sinergia entre ellas y estimular el proceso de desarrollo endógeno de cada localidad o territorio.

9. Comentarios finales

La discusión anterior pone de relieve que el desarrollo endógeno es una interpretación, que explica los procesos de crecimiento, industrialización y cambio estructural de los países, ciudades y regiones y que, además, facilita el diseño y ejecución de estrategias y acciones viables en un mundo en el que la integración económica ha hecho aumentar la competencia y está transformando el entorno en el que se producen los procesos de desarrollo.

Es una interpretación que tiene, además, características propias. Cuando se la compara con los modelos de crecimiento endógeno que han inundado revistas y libros después de la aparición del trabajo seminal de Romer, se aprecia que tiene similitudes y diferencias notables con ellos. La teoría del desarrollo endógeno y los modelos de crecimiento endógeno aceptan que existen diferentes sendas de crecimiento de las economías en función del potencial de desarrollo, que los rendimientos de los factores pueden ser crecientes, que el progreso tecnológico es endógeno en los procesos de crecimiento y que existe un espacio para las políticas de desarrollo industrial y regional.

Sin embargo, la teoría del desarrollo endógeno se diferencia de la del crecimiento endógeno en que integra el crecimiento de la producción en la organización social del territorio, en que adopta una visión territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructural, en que entiende que el cambio de las instituciones, la organización flexible de la

lucción, el desarrollo urbano y la dinámica de aprendizaje son fuerzas condicionan la dinámica económica. Tiene, por lo tanto, una visión más compleja del proceso de acumulación de capital, lo que le lleva a plantearse políticas de desarrollo económico desde el territorio, y darle a la sociedad el un papel protagonista en la definición y ejecución del futuro de la nomía.

La teoría del desarrollo endógeno es una interpretación que ofrece puestas útiles para el análisis de los procesos de desarrollo, lo que permite entrar las estrategias y las políticas de desarrollo, aunque no siempre cuta en profundidad algunas cuestiones relevantes para el desarrollo. ando analiza los mecanismos que inciden directamente sobre el crecimiento la productividad, no le concede un papel central al funcionamiento roeconómico en los procesos de desarrollo, si bien reconoce que la cacia de las iniciativas locales depende de que las economías se desarrollen el marco de políticas económicas que sean eficaces en el control de los ilibrios macroeconómicos. Cuando aborda la coordinación de las acciones los actores en el territorio, por otro lado, reconoce que la política de sarrollo es eficaz cuando impulsa la coordinación de las estrategias de los tores en el territorio, pero no analiza suficientemente los conflictos ociados con el cambio institucional y el equilibrio de poderes de la sociedad.

La teoría del desarrollo endógeno es, en todo caso, una interpretación ie siempre se ha nutrido de los resultados de los estudios sobre el desarrollo : las ciudades, regiones y países y de los efectos de las iniciativas y políticas : los actores públicos y privados en los procesos de desarrollo. Se apoya i las contribuciones de los pensadores clásicos y contemporáneos y recoge s interpretaciones más recientes sobre las transformaciones y ajustes de s sistemas productivos, sobre la creación y difusión de las innovaciones, bre la organización urbana del territorio y sobre las instituciones y políticas e desarrollo, así como los resultados de las evaluaciones de la ejecución e las iniciativas de desarrollo. En la actualidad atraviesa por un momento e fuerte creatividad.

Bibliografía

- Abramovitz, M. (1952): Economics of growth. En B.F. Haley (ed) A survey of contemporary Economics. Richard D. Irwin, Homewood, IL.
- Barro, J.R. y Sala-i-Martin, X. (1995): Economic Growth. McGraw Hill, New York.
- Becattini, G. (2002): Anomalías Marshallianas. En G. Becattini, M.T. Costa y J. Trullen (eds.). Desarrollo Local: Teorías y estrategias. Civitas, Madrid.
- Becattini, G. (1997): Totalità e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali. Sviluppo Locale 4, 6: 5-24.
- Camagni, R. (1992): Organisation économique et réseaux des villes. En P.H. Derycke (ed) Espace et dynamiques territoriales. Economica, Paris.
- Costa Campi, M. T. (1988): Descendimiento productivo y difusión industrial. El modelo de especialización flexible, Papeles de Economía Española. Nº 35, pp. 251-276.
- Freeman, C. y Soete, L. (1997): The economics of industrial innovation. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Friedmann, J. y Weaver, C. (1979): Territory and Function. Edward Arnol, Londres.
- Garofoli, G. (1999): Lo sviluppo locale: Modelli teorici e comparazioni internazionale. Meridiana 34-35: 71-96.
- Glaeser, E. (1998): Are cities dying?. Journal of Economic Perspectives 12, 2: 139-160.
- Jacobs, J. (1969): The Economy of Cities, New York, Vintage Books.
- Lasuen, JR. (1973): Urbanization and development. The temporal interaction between geographical and sectoral clusters. Urban Studies 10: 163-188.
- Lasuen, J. R. (1976): Ensayos sobre Economía Regional y Urbana. Ariel, Barcelona.
- Lewis, A. (1955): The Theory of Economic Growth. George Allen & Unwin, Londres.
- Lucas, R.E. (1988): On the mechanics of economic development. Journal

- of Monetary Economics 22 1: 129-144.
- Millat, D. (1995): Desarrollo territorial, milieu y política regional. En A. Vázquez Barquero y G. Garofoli (eds.), *Desarrollo Económico Local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid.
- Marshall, A. (1890): *Principles of Economics*. MacMillan, Londres.
- Marx, K. (1867): *The Spanish Economy in the New Europe*. McMillan, Londres
- Mason, R. (1995): Recent Evolutionary Theorizing about Economic Change. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIII, pp. 48-90.
- Mason, R. (1999): ¿How New is New Growth Theory? *Challenge* 40, 5: 29-58.
- Morley, C.D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- Morley, C. D. (1994): *Economic Performance Through Time*. The American Economic Review, Vol. 83 (3), pp. 359-368.
- Muir, J.M. (1998): Urban diversity and economic growth. *Journal of Economic Perspectives* 12, 2: 127-138.
- Nelson, S. (1991): Long-run policy analysis and long-run growth. *Journal of Political Economy* Jun, 99: 500-521.
- Olson, M. P. (1996): Increasing returns and long run growth. *Journal of Political Economy* 94: 1002-1037.
- Olson, M. P. (1994): *The Origins of Endogenous Growth*. The *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, pp. 3-22.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1943): Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal* 53: 202-211.
- Schumpeter, J. A. (1996): *The Economics of Production and Innovation*. Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Schmitz, H. (1995): Collective efficiency: growth path for small-scale industry. *Journal of Development Studies* 31: 529-566.
- Thompson, J. A. (1934): *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Wolpin, R. (1956): A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly*

Journal of Economics 78: 65-94.

Stöhr, W. B. (1981): Development from below: The bottom-up and periphery inward development paradigm. En Stöhr, W. B. and Taylor, D.R.F. (eds.)

Development from above or Below? J. Wiley and Sons Ltd. Chichester.

Swam, T. W. (1956): *Economic growth and capital accumulation*. Economic Record 32: 334-361.

Vázquez Barquero, A. (2002): *Endogenous development*. Routledge, Londres y Nueva York.