

# EL DESARROLLO TERRITORIAL: ENFOQUE, CONTENIDO Y POLÍTICAS

Francisco Alburquerque y Sergio Pérez Rozzi<sup>1</sup>

## 1. ¿Qué es Desarrollo Territorial?

No existe una definición única acerca de lo que suele entenderse por Desarrollo Territorial, más allá de señalar que se trata, naturalmente, del proceso que intenta lograr una mejora del ingreso y de las condiciones y calidad de vida de la gente que vive en un determinado ámbito territorial.

De todos modos, hay que hacer una primera aclaración sobre este intento de definición genérica ya que Desarrollo Territorial no es la simple aplicación de políticas nacionales en los ámbitos provincial o municipal. El Desarrollo Territorial requiere que las estrategias sean elaboradas a partir de la movilización y participación activa de los actores territoriales. Por ello se subraya que se trata de una acción surgida “desde abajo”, no elaborada “desde arriba” por las instancias centrales del Estado o de la Provincia.

Sin embargo, puede calificarse de Desarrollo Territorial una estrategia impulsada por un gobierno provincial, en colaboración con actores clave de la provincia (afincados en ella y con incidencia en la misma, como empresarios, centros de capacitación y asistencia técnica, universidades, programas nacionales de aplicación territorial, entidades financieras, asociaciones civiles, etc.), que se concreta en una serie de líneas de actuación para aprovechar los recursos endógenos existentes o infrautilizados, así como las oportunidades derivadas de su situación en el entorno económico general.

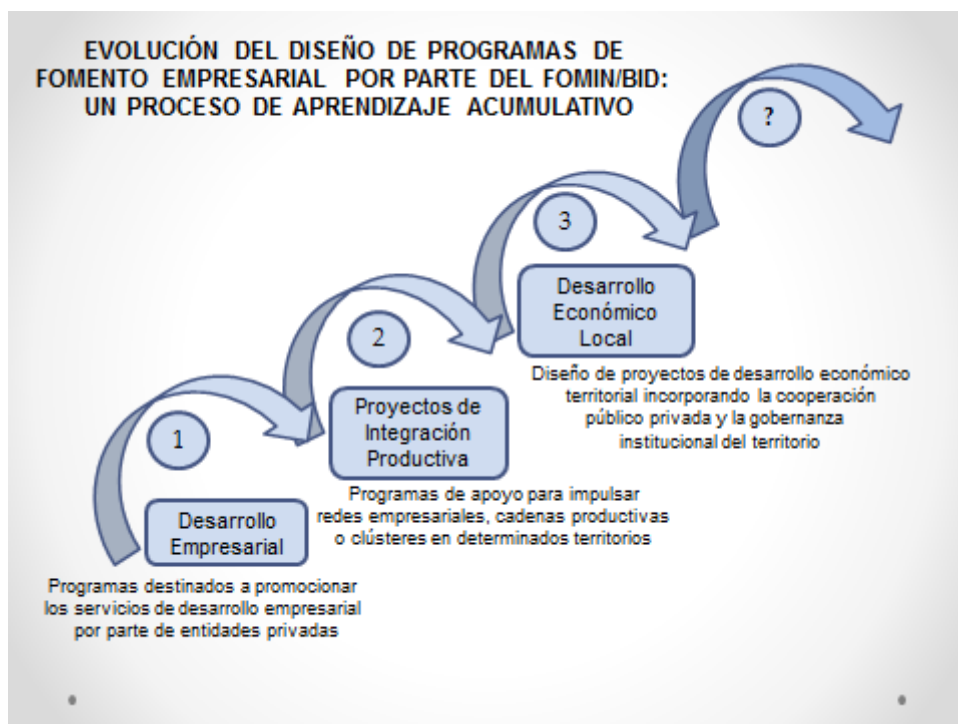
El enfoque territorial se diferencia claramente de la mirada sectorial sobre la realidad, dotándose de una visión sistémica, esto es, que integra las diferentes dimensiones del desarrollo en un determinado ámbito territorial específico.

En el diseño de los programas de apoyo al desarrollo productivo y la competitividad empresarial impulsados por el FOMIN/BID y otros organismos de cooperación al desarrollo en América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas, se aprecia una evolución que se intenta mostrar en el Gráfico 1, desde los programas de desarrollo empresarial, cuyo foco principal se sitúa en el acceso a los servicios de desarrollo empresarial y los servicios financieros desde diferentes ámbitos territoriales, a los programas de fomento de la integración productiva (redes empresariales, cadenas productivas y clústeres), hasta llegar a un diseño integrado de programas de desarrollo económico territorial (o local), en los cuales resulta clave el despliegue de alianzas público privadas y mecanismos de gobernanza institucional en los diferentes territorios.

---

<sup>1</sup> Este documento ha sido elaborado a partir de un primer borrador de F. Alburquerque con observaciones posteriores de Sergio Pérez Rozzi, Mijal Saz, Noemí Saltarelli y Rodolfo Games.

Gráfico 1



## 2. El concepto de territorio y las dimensiones del desarrollo territorial

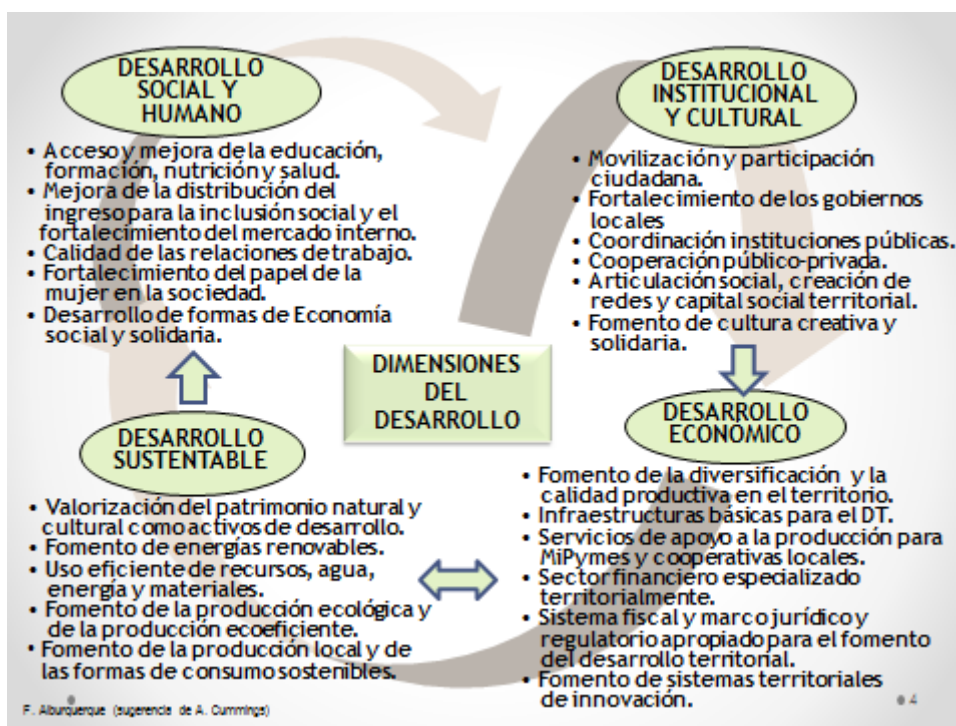
En todo caso, el concepto de *territorio* al que nos referimos no es solamente el espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales. El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del mismo. Se trata de un sujeto (o “actor”) fundamental del desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de éste, es decir, el desarrollo institucional, cultural y político, el desarrollo económico, el desarrollo sustentable ambientalmente, y el desarrollo social y humano.

Como se trata de mostrar en el Gráfico 2, el punto de partida de cualquier estrategia de desarrollo territorial radica en el esfuerzo de movilización y participación de los actores locales que hay que lograr impulsar en un determinado territorio, a fin de fortalecer el *capital social* en el mismo, lo cual requiere actividades de fortalecimiento de los gobiernos locales, impulso de la cooperación público privada<sup>2</sup> y de la coordinación eficiente de las diferentes instituciones públicas de los niveles central, provincial y municipal, así como entre los distintos departamentos sectoriales

<sup>2</sup> Respecto de los actores institucionales más ligados a la sociedad civil, esta cuestión es una realidad muy disímil en la Argentina actual, según la provincia donde se actúe. Incluso hay asimetrías profundas en una misma provincia. Muchos actores institucionales tienen importancia sustantiva, más allá de la formalidad jurídica de la entidad en cuestión (ONG) e incluso, muchos ostentan el reconocimiento de liderazgos fuertes en los procesos de desarrollo territorial, sin ser siquiera una institución formalmente constituida (comunidades indígenas; religiosas; movimientos ecologistas; etc.). Y al revés, hay instituciones formalmente constituidas, que carecen de representatividad alguna, o es bien escasa.

(Economía, Industria, Agricultura, Trabajo, Turismo, Interior, etc.), y fomento de la cultura emprendedora local, con el fin de sentar bases sólidas para los procesos de innovación social y cultural que se plantean de forma integrada en la estrategia que se busca<sup>3</sup>.

**Gráfico 2: Dimensiones del desarrollo territorial**



Sobre esa sólida base del desarrollo institucional y cultural, hay que discutir y desplegar actividades orientadas a lograr la diversificación y mejora (o transformación) del sistema productivo territorial, según criterios basados en la calidad, la sustentabilidad (ambiental, social y económica) y la diferenciación productiva.

Ello requiere acondicionar o completar la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos para el desarrollo en el territorio, organizar adecuadamente la oferta de servicios avanzados de apoyo a la producción (servicios de desarrollo empresarial y servicios financieros), sobre todo para la amplia mayoría de microempresas y Pymes que componen el tejido empresarial local, involucrar a las entidades financieras con presencia en el territorio, y a los diversos fondos que distintos programas nacionales y provinciales posibilitan y amplían esta alternativa, con objeto de orientar la oferta de conocimiento existente en las entidades universitarias y de investigación y desarrollo, según las necesidades identificadas en el sistema productivo local y el conjunto de

<sup>3</sup> Después de la última gran crisis de 2001 en Argentina, distintos actores desarrollaron estrategias no sólo de supervivencia sino de cambio y mantenimiento del sistema socio productivo, incluso a pesar de la frágil institucionalidad del momento, lo cual permitió el sostenimiento social, cultural, aletargado durante los años noventa, permitiendo la generación de nuevas pautas de nucleamiento y reivindicación políticas, sociales, y económicas.

instituciones públicas y asociaciones territoriales de la sociedad civil, así como insistir en la necesidad de lograr un marco regulatorio, jurídico, fiscal y legal favorables al desarrollo económico en el territorio.

Todo esto debe tener en cuenta que las opciones elegidas deben incorporar, igualmente, el criterio de sostenibilidad ambiental, el cual debe constituir una apuesta de futuro por un tipo de competitividad empresarial y territorial duradera y dinámica. Ello requiere la valorización del patrimonio natural y cultural local como activos importantes del desarrollo territorial, el fomento de las energías renovables, el uso eficiente de los recursos naturales, entre ellos el agua y la utilización de los materiales, el fomento de la producción ecológica y de la ecoeficiencia productiva (ecología industrial, producción limpia, etc.), así como el impulso de la producción local, las distintas formas de consumo sostenible, la eficiente gestión de los residuos urbanos y rurales, y el fomento de la educación sobre la sostenibilidad ambiental entre la ciudadanía, las empresas y los hogares en dicho territorio.

Para todo ello será necesario realizar actividades de mejora en el acceso a la educación, la formación, la nutrición y la salud, tratando de incidir igualmente en la mejora de la distribución del ingreso para la inclusión social y el fortalecimiento del mercado interno, y mejorar la calidad de las relaciones de trabajo, fortaleciendo el papel de la mujer en la sociedad, así como otros colectivos vulnerables, y tratando de fomentar las formas de Economía Social y Solidaria o Cooperativa como parte de las estrategias de desarrollo territorial, las cuales no pueden limitarse únicamente a la parte formal de las economías.

Como se aprecia, existe una relación mutua entre todos estos aspectos o dimensiones del desarrollo territorial, aunque es claro que el punto de partida es el desarrollo y movilización política, cultural e institucional en el territorio<sup>4</sup>, y que la base de sustentación para garantizar la obtención de un excedente económico (capaz de sufragar los gastos sociales y *bienes públicos* necesarios) radica en el tándem básico del desarrollo económico sustentable en el territorio, a fin de lograr mantener las inversiones sociales y mejoras laborales e institucionales que requiere el desarrollo, el cual no se limita, como sabemos, a un mero crecimiento económico cuantitativo.

### **3. Más allá del análisis macroeconómico**

Como vemos, el análisis de la realidad no puede reducirse únicamente a la habitual visión basada en agregados macroeconómicos, la cual constituye una visión superficial y simplificada de la realidad socioeconómica. Es preciso incorporar un enfoque que tenga en cuenta la diversidad y la heterogeneidad de la economía y la sociedad desde sus diferentes ámbitos territoriales y dimensiones del desarrollo.

Asimismo, la eficacia de las *políticas públicas* obliga a una adecuación de las mismas a los diferentes contextos o situaciones territoriales ya que las políticas de carácter centralista y genérico son insuficientes. Se requiere un planteamiento transversal y un enfoque integral, capaz de superar las limitaciones de los enfoques sectoriales. Todas las actividades económicas en la práctica, incorporan insumos procedentes de diferentes ramas o sectores productivos y son, por consiguiente, multisectoriales.

---

<sup>4</sup> Movilización que pugne por un proceso sustentable, y que propenda a elevar las competencias de los actores territoriales.

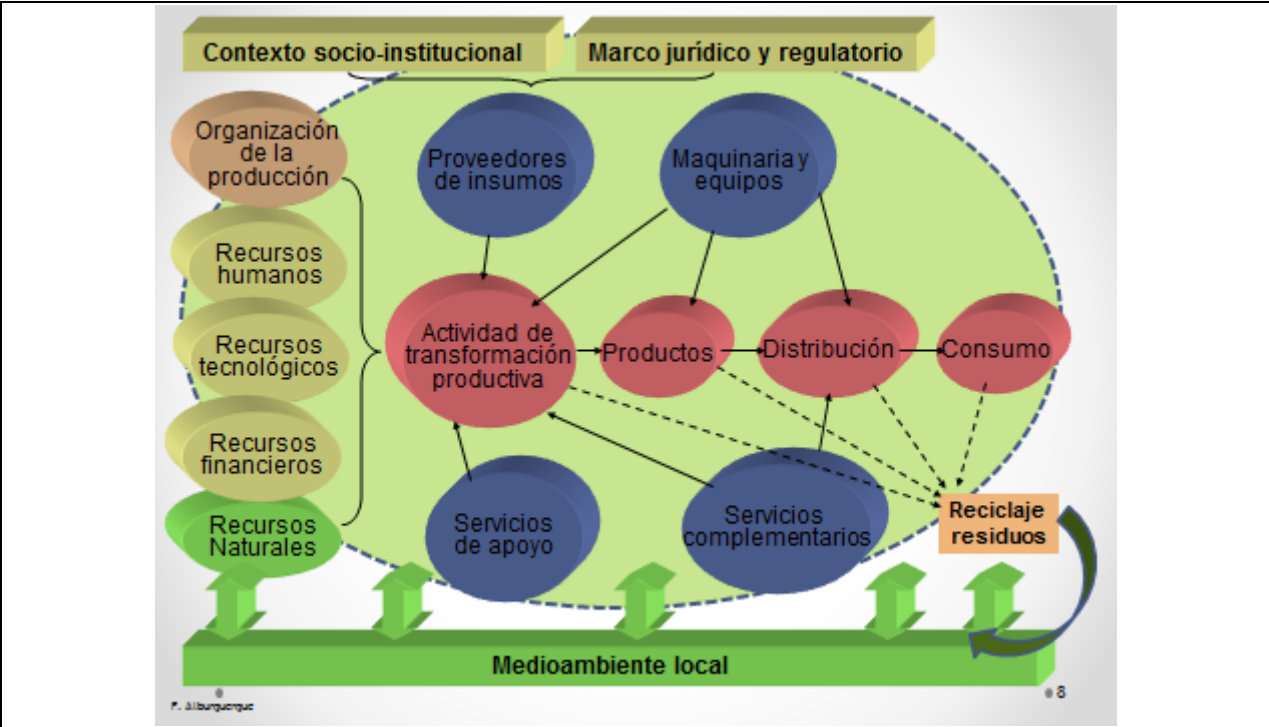
La producción de soja, por ejemplo, requiere semillas, tierra, agua y otros insumos primarios, así como maquinaria y medios de transporte procedentes del sector industrial, y servicios de transporte, distribución y servicios financieros, entre otros. No resulta posible comprender la magnitud de dicha actividad de forma parcelaria o sectorial. Se requiere un análisis en términos de cadenas productivas, clúster, o sistema productivo, el cual posee una dimensión territorial concreta junto a las vinculaciones económicas (productivas, tecnológicas, comerciales, sociales, financieras) existentes entre los diferentes actores que forman parte de dicho proceso productivo.

Las estadísticas sectoriales no incorporan, pues, la interconexión existente en las actividades económicas reales, las cuales poseen una vinculación territorial y otra económica. Se requiere identificar los *sistemas productivos territoriales*, los cuales están compuestos de diferentes redes empresariales, cadenas productivas o clústeres, en determinados entornos territoriales e institucionales, con una dotación de infraestructuras, equipamientos, servicios, y contexto social y cultural favorable (o no) al desarrollo territorial.

**4. Una visión amplia de las cadenas productivas**

El Gráfico 3 trata de representar los diferentes componentes de una cadena productiva genérica, entre los cuales destaca el conjunto de factores productivos utilizados (recursos naturales, recursos humanos, recursos tecnológicos, recursos financieros, y la propia organización de la producción en el territorio).

**Gráfico 3: Una visión amplia de la cadena productiva**



Todo ello hace posible la actividad productiva, para lo cual se requiere también de determinados insumos (materias primas, maquinaria y equipos, servicios de apoyo y servicios complementarios) a fin de avanzar en las diferentes fases de la transformación del producto, incluyendo posteriormente la distribución, consumo final del producto, y el reciclaje y reutilización de los residuos producidos a lo largo de todos los eslabonamientos de dicha cadena productiva.

Nótese que hemos incluido la organización territorial de la producción como un factor productivo, siguiendo en este caso la indicación de Alfred Marshall (1890) que criticaba así el limitado enfoque sobre este particular de los economistas clásicos (Adam Smith y David Ricardo, fundamentalmente), los cuales se referían únicamente al conjunto de “tierra, trabajo y capital”. Por el contrario, la incorporación de los elementos territoriales (actores, agentes, instituciones) ayuda a explicar en gran medida el alcance de la actividad productiva en el mismo.

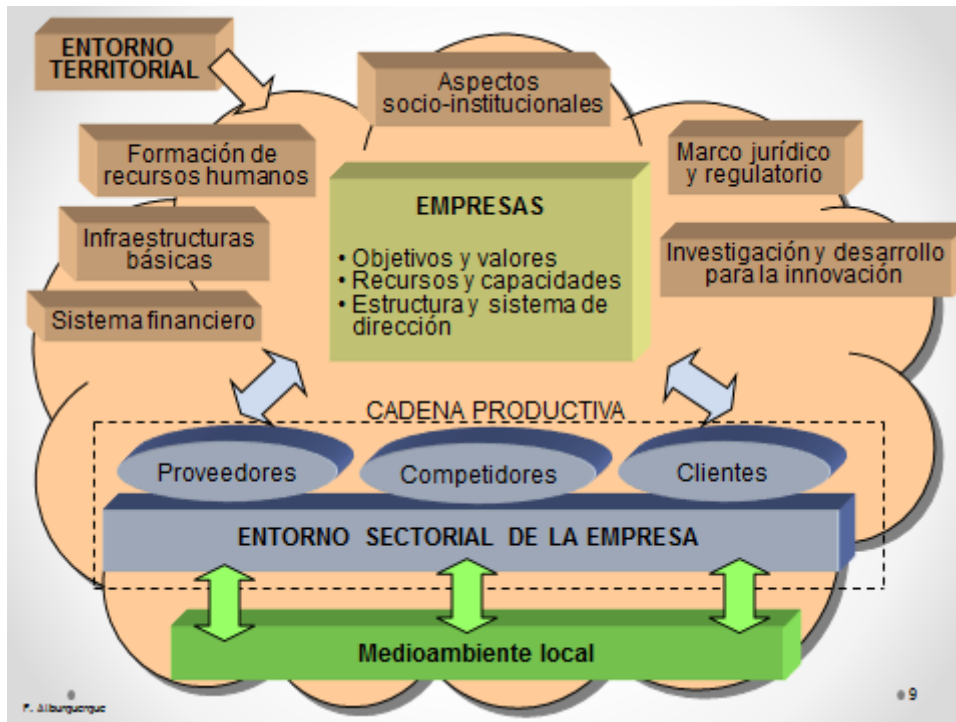
## **5. Entorno sectorial y territorial de empresas**

De este modo, junto al “entorno sectorial” de las empresas, esto es, el conjunto de sus relaciones específicamente productivas entre las mismas (proveedores, competidores y clientes), hay que incorporar siempre los elementos del entorno territorial, ya que no existe ninguna actividad productiva en el vacío. Entre esos elementos del entorno territorial cabe destacar la base de recursos naturales, agua, energía y materiales (que proporciona el medioambiente local en gran medida), la formación de recursos humanos y el mercado de trabajo local, el marco jurídico y regulatorio, los aspectos sociales e institucionales territoriales, la investigación y desarrollo para la innovación, las infraestructuras básicas y el sistema financiero (Gráfico 4).

De esta forma, las empresas, en el entorno competitivo se ven condicionadas tanto por la forma como organizan su red o relaciones en el conjunto del sistema productivo local, así como por la dotación y las características del entorno territorial (Gráfico 5).

En efecto, la pugna competitiva empresarial aparece apoyada por el carácter de aspectos tales como la naturaleza del mercado de trabajo, a su vez, influenciado por el sistema educativo y de formación de los recursos humanos, el sistema de salud, y la creación de una cultura emprendedora territorial.

**Gráfico 4: Entorno territorial de las empresas**



**Gráfico 5**





Del mismo modo, otros aspectos del entorno territorial que influyen en la competitividad territorial de forma determinante son la existencia de un sistema territorial de servicios de desarrollo empresarial, la dotación de infraestructuras básicas y medioambientales, el involucramiento del sistema financiero formal e informal<sup>5</sup> para asegurar el acceso al crédito para las microempresas y Pymes, un sistema fiscal favorable para el funcionamiento de este tipo de empresas, y la vinculación entre productores y sistema de conocimiento territorial para conformar un sistema territorial de innovación (I+D+i).

## **6. Factores que impulsan la productividad y la competitividad**

Como es bien sabido, la productividad es la eficiencia en la utilización de los factores productivos, mientras que la competitividad se refiere al logro o mantenimiento de posiciones en los mercados a fin de realizar la venta de los productos. Como se expone en el Gráfico 6, la productividad depende de un conjunto de elementos entre los cuales se citan un buen sistema educativo y de formación de recursos humanos, la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos (agua, energía, saneamiento, transportes, telecomunicaciones, etc.), la elección de tecnologías adecuadas, la organización productiva, la calidad de relaciones laborales que asegure el involucramiento de las personas que trabajan en dicha actividad productiva, el acceso al crédito, la cooperación empresarial y la inclusión de la sostenibilidad ambiental como elemento de innovación de producto y proceso.

En suma, la buena vinculación entre los sistema productivo y educativo o de formación profesional y técnica, la cualificación de los recursos humanos, la mejora de la organización productiva territorial y la capacidad territorial innovadora, incluyendo en ello la incorporación de la sostenibilidad ambiental de los procesos productivos y productos, son los principales factores de los que depende la productividad.

Por su parte, la competitividad se basa en estos elementos explicativos de la productividad, aunque adicionalmente se requiere una buena estrategia de diferenciación de productos basada en la calidad, el diseño y la información de los mercados, la certificación, normalización y marca territorial en los productos, la incorporación de la sostenibilidad ambiental en el proceso de comercialización, transporte y consumo de productos, la entrega a tiempo y la naturaleza y calidad de los servicios posventa, y entre éstos, la gestión del reciclaje y reutilización de los residuos tras el final de la vida útil de los productos.

---

<sup>5</sup> En Argentina, tras la crisis de 2001 han evolucionado distintas formas de financiamiento informal, o pseudoformal a emprendedores y a microempresarios (microcréditos; pequeños créditos; banca social; etc.), que tienen una presencia importante a lo largo y a lo ancho del país pero, principalmente, en algunos sectores del conurbano de Buenos Aires, Rosario y Córdoba, y en las Provincias del Norte Argentino. El Estado nacional dispone de partidas importantes de recursos para fomentar este tipo de iniciativas.



Gráfico 6



## 7. El análisis de cadenas productivas y sus ventajas

Como se ha señalado, las empresas no son entes aislados, sino que desarrollan sus actividades formando parte de un entramado más complejo, a través de cadenas de relaciones (o eslabonamientos) de proveedores y clientes que van desde la utilización de materias primas básicas hasta la producción de bienes o servicios finales destinados a los mercados. Asimismo, acabamos de insistir en que la productividad y la competitividad dependen de la calidad de las relaciones de la cadena productiva y de las características del entorno territorial donde se localizan sus elementos.

Esta visión en términos de cadenas productivas ofrece ventajas sustantivas, ya que:

- a) Permite identificar los eslabonamientos productivos susceptibles de innovación y la necesidad de atender nuevas actividades y empleos para incorporar elementos de diferenciación en la cadena productiva.
- b) Hace posible el seguimiento y control de calidad a lo largo de la cadena productiva.
- c) Incorpora una visión estratégica e integrada, que facilita la toma de decisiones de política de desarrollo económico y empleo local.

Asimismo, este enfoque sugiere el tránsito desde las estrategias empresariales basadas en la reducción de costes y ampliación de escala hacia las estrategias basadas en la mejora de la calidad, la diferenciación y la sostenibilidad ambiental de los productos.

Estas últimas requieren una gestión empresarial orientada por la cooperación y la búsqueda de alianzas estratégicas con los demás actores clave en el territorio<sup>6</sup>. Esto conlleva el despliegue de estrategias de coordinación a través de convenios entre diferentes actores situados en los distintos eslabones de la cadena productiva y las instituciones que la integran desde la visión amplia que se ha sugerido de la misma.

La proximidad y la identidad territorial facilitan estas estrategias de articulación o coordinación de actores relacionados en las cadenas productivas y ámbitos territoriales. De este modo, en las iniciativas más exitosas de desarrollo territorial en los países nórdicos, se subraya la importancia de los procesos de “cuádruple hélice”, esto es, con participación del Sector Público, Sector privado empresarial, Sector de Conocimiento y Ciudadanía.

### **8. El análisis territorial es algo más que el análisis de clústeres**

Como se aprecia en el Gráfico 7, el “diamante competitivo” de Michael Porter (1991) resume un conjunto de aspectos determinantes básicos de la competitividad (estrategia, estructura y rivalidad de las empresas, condiciones de los factores, condiciones de la demanda, y sectores conexos y de apoyo), a los cuales añade el gobierno (administraciones públicas) y la casualidad<sup>7</sup>.

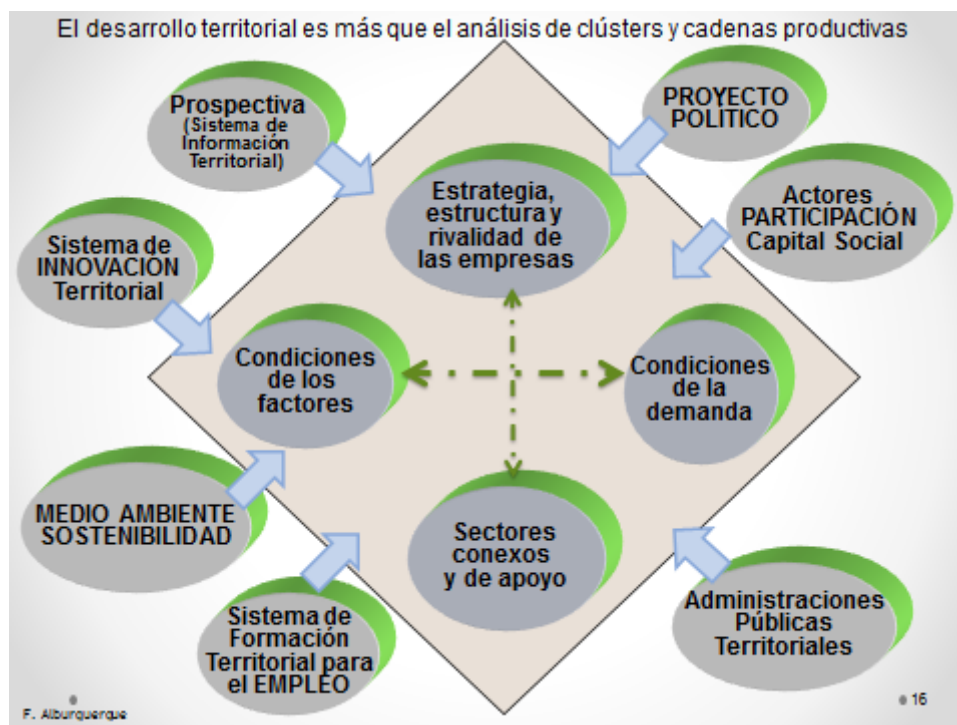
Junto a estos factores explicativos, el enfoque del desarrollo territorial incorpora, además, el sistema político e institucional del territorio, la movilización y participación de los actores territoriales, el sistema territorial de formación de recursos humanos, el sistema territorial de innovación, y el medioambiente y la sostenibilidad, todos ellos aspectos sustantivos que inciden en la formación de condiciones de eficiencia productiva y de competitividad en un determinado territorio.

---

<sup>6</sup> El fortalecimiento de los procesos de cooperación, articulación y establecimiento de alianzas estratégicas entre los actores, tanto del territorio como de los demás niveles superiores, debería plantearse como uno de los puntos centrales en la ejecución de las políticas, propiciando la articulación de los actores y estableciendo lazos de intercambio, correspondencia, reciprocidad, e involucramiento con la dinámica integral del territorio.

<sup>7</sup> En el gráfico he sustituido el término “Gobierno” por el de Administraciones Públicas, y el término “Casualidad” por el de Prospectiva, ya que su ausencia explica en muchas ocasiones la existencia de fenómenos “casuales”.

**Gráfico 7**



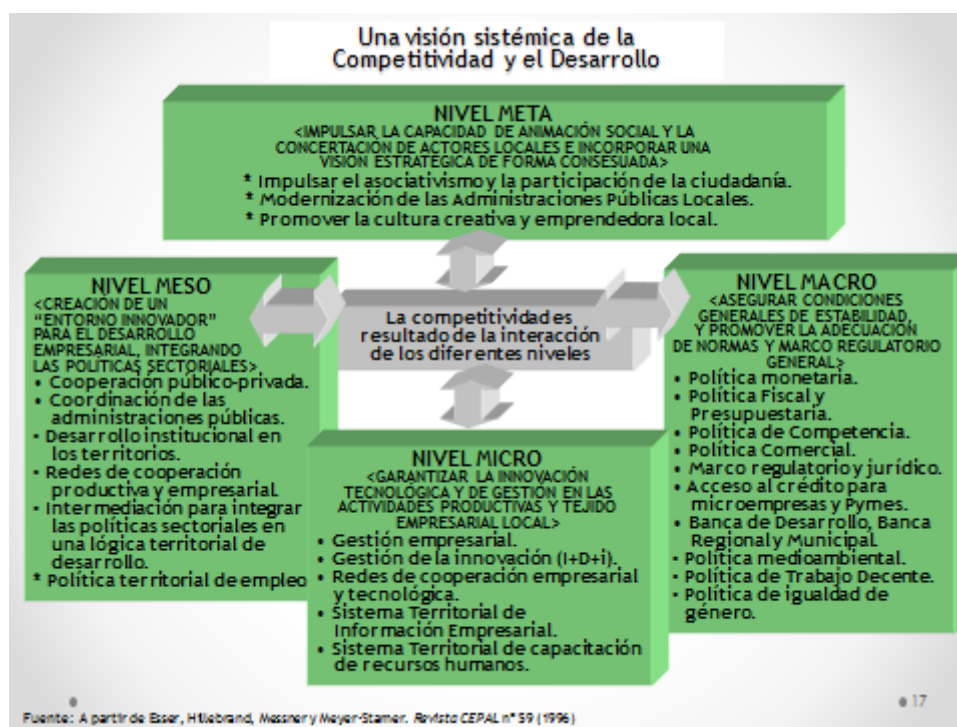
### 9. El concepto de competitividad sistémica territorial

Ello nos lleva de la mano al concepto de “competitividad sistémica” elaborado por el Instituto Alemán de Desarrollo y que ofrece una explicación bastante más completa del término, alcance y objetivos de la competitividad. El Gráfico 7 ofrece una visión sistémica de la competitividad y el desarrollo económico y social.

La idea principal del Gráfico 8 es que el logro de la competitividad es resultado de la interacción de cuatro niveles básicos: meta, micro, meso y macro.

El nivel *meta* se refiere al impulso de la capacidad de animación social y la concertación de actores locales, a fin de incorporar una estrategia territorial consensuada. Para ello se requiere impulsar el asociativismo y la participación efectiva de la ciudadanía en el territorio, avanzar en la modernización de las administraciones públicas locales e incorporar una gestión pública innovadora, y promover la cultura creativa y emprendedora local, entre otros aspectos sustantivos.

**Gráfico 8**



El nivel *micro* se refiere a las actividades encaminadas a garantizar la incorporación de innovaciones tecnológicas, organizativas y de gestión en las actividades productivas y tejido de empresas locales. Entre estas actividades se cuentan la gestión empresarial, la gestión de la innovación, la creación de redes de cooperación empresarial y tecnológica, la constitución de un sistema territorial de formación de recursos humanos, y la vinculación entre sistema productivo empresarial, sistema público institucional y sector de conocimiento, para conformar un sistema territorial de innovación.

Por su parte, el nivel *meso* se refiere a la necesidad de intermediar para crear un entorno territorial favorable a las innovaciones, integrando de ese modo las políticas sectoriales según las directrices de las correspondientes estrategias territoriales. Figuran entre las actividades de este nivel meso el aliento de la cooperación público privada, la coordinación institucional eficiente entre los diferentes niveles de las administraciones públicas y entre los distintos departamentos de las mismas, el fomento de redes de cooperación empresarial, y la creación de instituciones compartidas para la gestión y gobernanza de las estrategias territoriales (agencias de desarrollo económico local, agencias de empleo, pactos y acuerdos territoriales por el desarrollo, el empleo y el medioambiente local, entre otras).

Finalmente, el nivel *macro* se refiere al aseguramiento de las condiciones generales de estabilidad de la economía y la adecuación de normas y marco regulatorio general apropiado para el desarrollo en los diferentes territorios de un país. Cabe citar en este caso, el desarrollo del proceso de descentralización (que puede y debe ayudar a eliminar niveles de centralismo burocrático excesivo desde la cúspide del nivel de la Administración central), el conjunto de políticas públicas como las políticas monetaria,

fiscal, presupuestaria, comercial y de competencia, laboral, y medioambiental, además del acceso al crédito (banca de desarrollo regional y territorial), o la política de igualdad de género, entre otras.

Como se aprecia, desde este enfoque sistémico la competitividad sólo tiene sentido dentro de una estrategia de transformación social. Y como tal, la política de desarrollo nacional debe incorporar una política de fomento del desarrollo territorial, lo que implica un esfuerzo importante de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles (vertical y horizontal) de las administraciones públicas (Central, Provincial y Municipal), así como una cooperación entre actores públicos y privados desde cada territorio, tratando de seguir la orientación citada en el modelo de “cuádruple hélice” en los territorios.

## **10. El enfoque interactivo de la innovación**

La mejora de la coordinación institucional entre los distintos niveles territoriales de las administraciones públicas es una condición necesaria para avanzar en el enfoque del desarrollo territorial. Sin embargo, no es condición suficiente. Se precisa impulsar una movilización territorial de actores, a fin de avanzar en la elaboración de iniciativas o estrategias de desarrollo innovador en el territorio.

El enfoque tradicional del desarrollo suele hacer depender éste de la existencia de recursos financieros. Sin embargo, la disponibilidad de los recursos financieros no es suficiente. A veces estos recursos se destinan a aplicaciones especulativas o no productivas. La orientación de los recursos financieros a la inversión productiva y el empleo depende de otros factores básicos, entre los que destaca la capacidad para introducir innovaciones productivas tanto al interior del tejido empresarial territorial como dentro de las administraciones públicas.

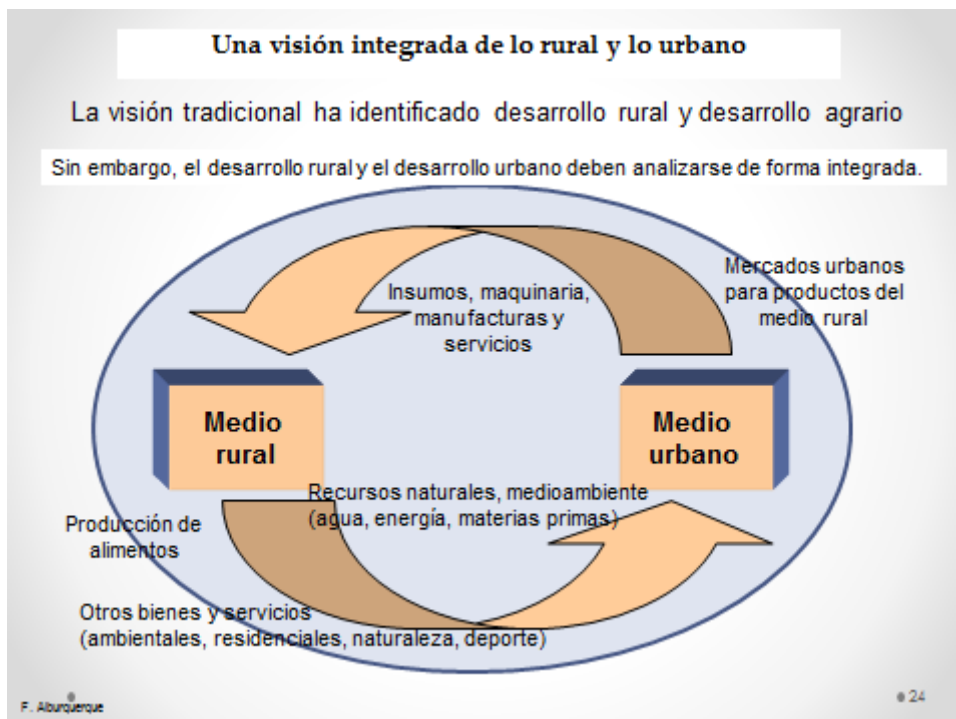
Cuando utilizamos la expresión de innovaciones productivas nos referimos no únicamente a las innovaciones tecnológicas de producto o proceso. Se incluyen también –según el enfoque sistémico incorporado– las innovaciones medioambientales, así como las innovaciones de gestión y organización y las innovaciones sociales, laborales e institucionales (Gráfico 9).

Igualmente, es necesario superar una cierta tradición de análisis en el cual los fenómenos urbanos no siempre se tratan de forma vinculada a los fenómenos y circunstancias rurales. Es indudable que existen circunstancias específicas que caracterizan a la población rural y la población urbana, sin embargo, a la hora de pensar en las estrategias de desarrollo territorial es preciso insistir en que no es posible tratar el funcionamiento de las ciudades o núcleos urbanos sin las aportaciones (insumos, recursos, servicios, etc.) que realiza el medio rural circundante, del mismo modo que carece de sentido tratar el desarrollo rural sin considerar el papel importante que desempeñan las ciudades de su entorno, de las cuales se dotan de insumos, maquinaria, y servicios, entre otros factores (Gráfico 10).

Gráfico 9



Gráfico 10



## 11. Un desarrollo desde abajo

Por otra parte es necesario insistir en que el Desarrollo Territorial toma como unidad de actuación el territorio y no la empresa o el sector. Esta aproximación territorial es necesaria para contemplar temas relevantes del desarrollo como son:

- (a) El fortalecimiento del tejido productivo local, y la incorporación de innovaciones tecnológicas, organizativas, institucionales y medioambientales en el tejido empresarial y en el contexto social, institucional, cultural y político del territorio.
- (b) La valorización del medio natural y patrimonio cultural local como elementos fundamentales de diferenciación e identidad territorial.
- (c) La formación de recursos humanos según las necesidades de las diferentes estrategias territoriales (provinciales o municipales) consensuadas por los actores.
- (d) La importancia del enfoque basado en la Investigación Acción Participativa (IAP) a partir de los problemas concretos de los actores locales y territorios.
- (e) La racionalización del modelo energético actual, a fin de impulsar desde los distintos territorios, las energías renovables, el ahorro de energía, agua, recursos y materiales.

De este modo, la incorporación de innovaciones productivas no depende exclusivamente del resultado de la investigación y desarrollo (I+D) de las grandes empresas, ni del avance de la Ciencia y Tecnología (C&T) básicas. Para asegurar la incorporación de innovaciones es necesario lograr la vinculación entre el “sector de conocimiento” codificado y el sector productivo territorial (y con los encargados de suministrar los bienes y servicios básicos), los cuales poseen conocimiento tácito. De ahí la importancia de la intermediación para alcanzar estas vinculaciones entre el “sector de conocimiento” y los actores productivos territoriales. Esto es lo que se quiere simbolizar con la expresión I+D+i. En este sentido actores territoriales como las universidades, las agencias de desarrollo local u otros, colaboran y ayudan a generar componentes de conocimiento e investigación.

El desarrollo territorial no puede, por tanto, implantarse desde arriba, ni desde una instancia externa, aunque es muy importante que desde arriba se comprenda la importancia de potenciar este tipo de estrategias basadas en la movilización endógena. En otras palabras, si bien se trata de un desarrollo desde abajo, lo cierto es que también se requiere un apoyo desde arriba, o dicho de otro modo, la incorporación de las políticas de desarrollo territorial como parte sustantiva de la política nacional de desarrollo del país.

El desarrollo territorial depende en todo caso, y esencialmente, de un esfuerzo de articulación y coordinación interinstitucional, y de cooperación entre los diferentes actores territoriales e institucionales, con el fin de compartir un enfoque de desarrollo integrado, para el diseño de estrategias basadas en el fortalecimiento y diversificación de la base productiva y de empleo de cada ámbito territorial. Esto implica actuaciones en las dimensiones social, cultural e institucional tanto en el nivel local (municipal y provincial) como nacional (federal).



## 12. Importancia de las políticas activas de empleo, trabajo decente y empleos verdes

La reducción del desarrollo económico a un mero proceso de crecimiento económico incorpora el supuesto de que éste último lleva consigo la creación automática de puestos de trabajo y con ello, la disminución de la pobreza, y la mejora de la calidad de vida de la gente. No hay evidencia empírica de esto. Incluso desde la década de 1970 se viene cuestionando el tipo de crecimiento económico cuantitativo de carácter indefinido que se persigue, el cual no es posible desde una perspectiva sustentable, dadas las limitaciones del planeta.

En una fase de desarrollo histórico como la actual, en la cual el crecimiento económico se basa, en buena medida, en una intensiva utilización de maquinaria y tecnología con reducido uso de mano de obra y fuerte eliminación de antiguos empleos, la destrucción neta de empleo suele coexistir con procesos de crecimiento económico. No obstante, las políticas de empleo planteadas a nivel genérico suelen recurrir al anterior supuesto, adoptando así un carácter pasivo o dependiente de las políticas de crecimiento económico.

Sin embargo las políticas de empleo, para ser eficaces, deben plantearse territorialmente, esto es, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada ámbito territorial en lo relativo a la oferta y demanda de trabajo. El mercado de trabajo es un hecho territorial, no genérico, de ahí la necesidad de incursionar en las políticas activas de empleo.

En efecto, la promoción de nuevas oportunidades productivas debe estar acompañada de actividades de capacitación adecuada de los recursos humanos para asegurar que los mismos puedan aprovechar o capturar esas oportunidades<sup>8</sup>. Por ello las Agencias de Desarrollo Local deben fortalecerse (o aliarse en su caso) con Agencias u Oficinas Territoriales de Empleo<sup>9</sup>.

La construcción de un sistema territorial de capacitación de recursos humanos para el empleo es un elemento necesario en las estrategias de Desarrollo Territorial. Desde los diferentes territorios hay que abrir espacios de cooperación público-privada con el fin de orientar la oferta de capacitación según los requerimientos territoriales.

No hay que olvidar que la calidad de los recursos humanos es una pieza fundamental en la competitividad dinámica. Igualmente, la necesidad de una reestructuración productiva de carácter sostenible ambientalmente requiere la formación de “*empleos verdes*”, como parte sustantiva de las políticas activas de empleo.

---

<sup>8</sup> El cierre de las Escuelas Técnicas y de Oficios (hay una vuelta actual y de apoyo a este tema en educación), la pérdida de personal técnico calificado, la falta de recursos humanos formados (producto de la herencia de los años 90 y de la destrucción de la escuela pública y de la educación en general), no ha permitido el desarrollo y la transmisión de conocimientos al conjunto de trabajadores/as que ha ingresado al mundo del trabajo (precarizado, flexibilizado y mal pagado).

<sup>9</sup> Las Oficinas de Empleo y Formación Laboral pretenden ser una herramienta para contribuir a revertir la situación detallada, pero aún son espacios débiles, aunque con excepciones destacables. En algunos de estos casos, han comenzado un proceso de formación y capacitación de sus propios recursos para elevar el nivel de comprensión de la concepción de empleo y la formación profesional para ser trabajado en sus propios territorios con las necesidades emergentes en cada uno.

Por otra parte, la mejora de la protección social, el diálogo social y el reconocimiento de los derechos fundamentales en el trabajo aseguran en mayor medida el involucramiento de trabajadores/as, e interactúan de forma positiva con la calidad del empleo y la generación de ingresos. De este modo, el “trabajo decente”, como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es un componente importante del incremento de la productividad y la competitividad empresarial y territorial.

Por *trabajo decente* la OIT entiende: (i) la generación de empleo de calidad y con ingresos suficientes y seguros; (ii) protección social, asegurando la atención a la salud y necesidades básicas para los hogares; (iii) diálogo social que permita a los actores una participación efectiva en las empresas; y (iv) respecto a los derechos humanos en el trabajo, esto es, seguridad, tiempo libre, no discriminación de género, raza o religión, dignidad y respeto.

En este sentido, los distintos gobiernos no han logrado avanzar demasiado hacia este ideal (en especial, luego del deterioro sufrido producto de la flexibilización laboral), teniendo una administración pública que funciona con empleados de planta (pocos y de baja calificación en muchos casos) y con un alto nivel de personal contratado. Por otra parte, durante estos últimos años se ha trabajado más intensamente y establecido espacios de diálogo con los sindicatos y otros actores para mejorar los salarios y situación de empleo. En estos últimos diez años el empleo creció, pero hay que tener en cuenta que una parte se sustenta por planes sociales (ocultando la innegable realidad de la pobreza y falta de oportunidades para un amplio sector de la sociedad que está fuera y que tiene enormes dificultades para ingresar a la dinámica del mercado de trabajo formal<sup>10</sup>.

Por su parte, la Iniciativa sobre *Empleos Verdes* es una asociación establecida en 2007 entre el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la OIT y la Conferencia Sindical Internacional. La Organización Internacional de Empleadores se adhirió en 2008. Su objetivo es movilizar a gobiernos, empleadores y trabajadores a fin de promover el diálogo en torno a las oportunidades que ofrecen las políticas y programas que conduzcan a una economía verde con empleos verdes y trabajo decente.

Estas organizaciones definen los empleos verdes como aquellas actividades que reducen el impacto ambiental de las empresas y sectores económicos hasta alcanzar niveles de sostenibilidad ambiental. Son empleos que ayudan a:

- Reducir el consumo de energía, materias primas y agua mediante estrategias eficientes;
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero;
- Disminuir o evitar los desechos y contaminación; y
- Proteger y restablecer los ecosistemas y la biodiversidad.

---

<sup>10</sup> En Argentina, a partir del año 2004, la OIT, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, e Italia Laboro, desplegaron diversas iniciativas (como el Programa AREA), encaminadas a la promoción del empleo en áreas territoriales que habían sido especialmente castigadas por el desempleo en los años anteriores.

### 13. La actual crisis internacional

La actual crisis internacional ha venido a subrayar la imperiosa necesidad de:

- a) La regulación de los movimientos especulativos a nivel internacional y la necesidad de prohibir los “paraísos fiscales”.
- b) Una mayor atención a las políticas orientadas a incrementar la eficiencia productiva y organizativa de la economía real en los distintos ámbitos territoriales.
- c) Una mayor visión prospectiva sobre el modelo energético y los circuitos de producción y consumo desde la lógica de la sostenibilidad ambiental.

Como se ha dicho reiteradamente, la mejora de la eficiencia productiva requiere de instituciones capaces de impulsar la potencialidad de desarrollo de los diferentes territorios, contando para ello con la cooperación de los actores locales, públicos y privados, así como la coordinación de las diferentes administraciones públicas.

La crisis internacional no es sólo una crisis financiera. Es, sobre todo, una crisis energética y productiva, como señala Jeremy Rifkin (2011). Nos encontramos ante una fase de cambios fundamentales debidos al agotamiento del modelo energético basado en la utilización intensiva de combustibles fósiles<sup>11</sup>. Un recordatorio sobre la dinámica cíclica del capitalismo ayuda a comprender las principales tendencias de cambio de la economía internacional actual. El Gráfico 11 muestra la evolución del núcleo básico del modelo económico vigente.

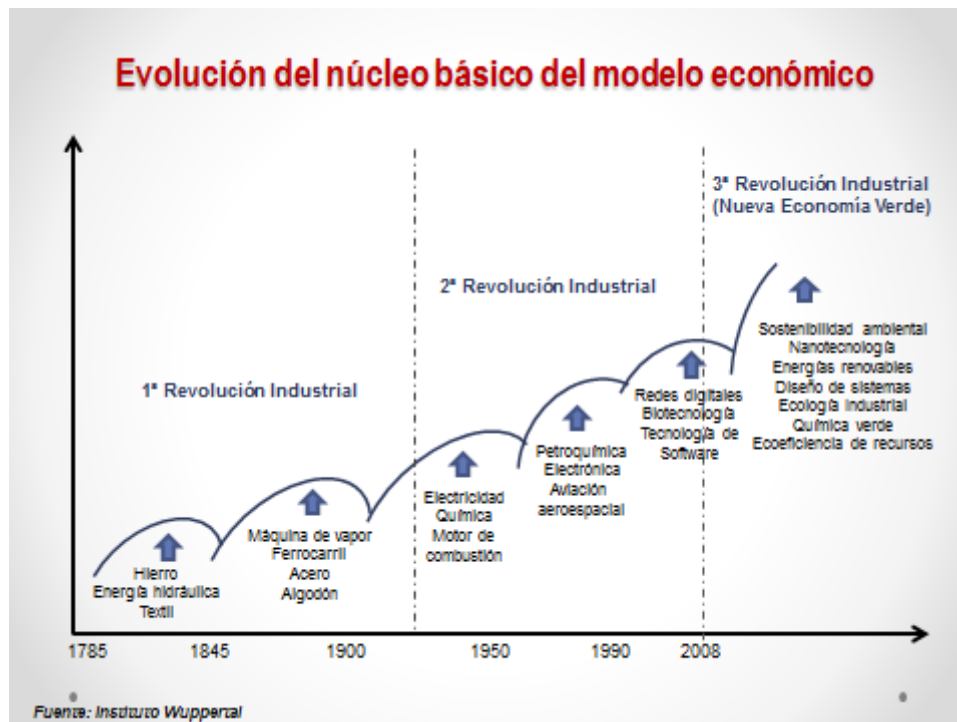
En la fase actual, que Rifkin denomina como *Tercera Revolución Industrial*, la sostenibilidad ambiental, la nanotecnología, las energías renovables, el diseño de sistemas, la ecología industrial, el desarrollo de aplicaciones de la química verde y la implantación creciente de la ecoeficiencia de recursos y procesos productivos son elementos básicos.

Las formas de producción y consumo basadas en el uso intensivo de materiales y energía pudieron llevarse a cabo hasta ahora gracias al mantenimiento de un precio del petróleo a la baja en términos reales durante un siglo (Gráfico 13), y a la externalización de los costes sociales y ambientales provocados por dichas actividades productivas, las cuales recaen sobre el conjunto de la ciudadanía.

---

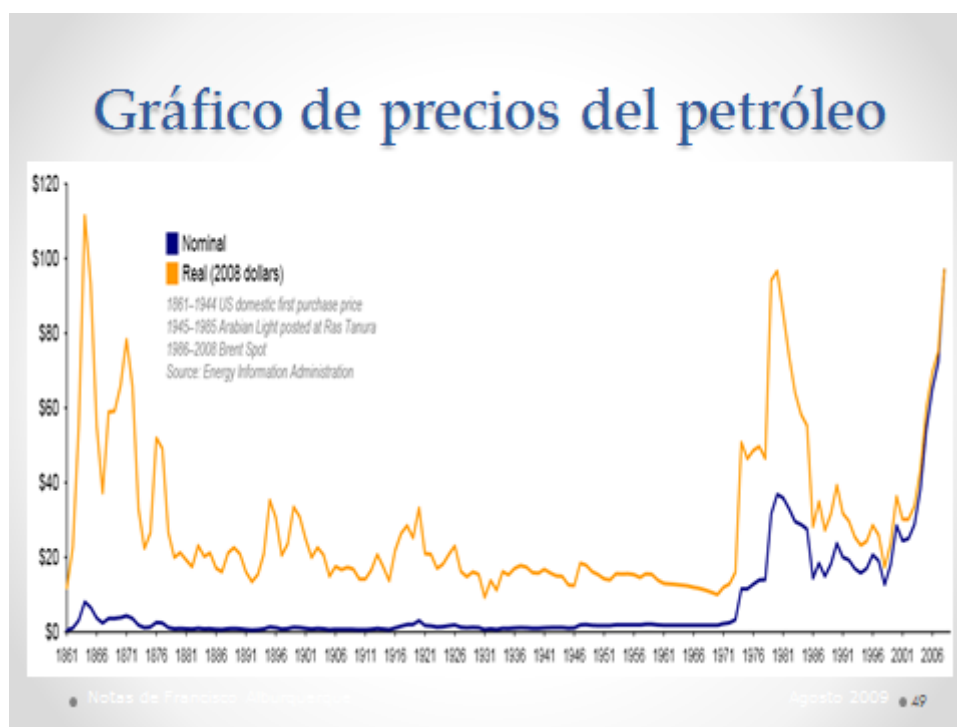
<sup>11</sup> En Argentina, la matriz energética para el año 2010 señala que el petróleo y gas representan el 87% (datos del Instituto Nacional de Energía, de la Academia Nacional de Ingeniería).

Gráfico 11



Según Jeremy Rifkin (*La Tercera Revolución Industrial*, 2011), la brusca subida de los precios del petróleo en la primera década del siglo XXI (desde 24 dólares/barril en 2001 a 147 dólares/barril en 2008), marca el inicio del fin de la era de los combustibles fósiles. Dicha subida se trasladó al resto de los artículos básicos en los cuales el petróleo es un insumo estratégico. En efecto, el petróleo forma parte de los insumos básicos de numerosas cadenas de valor como la industria química y petroquímica (fertilizantes, pesticidas, plásticos, etc.), la industria de la construcción, la industria del cemento, la producción agraria y la producción de alimentos, la industria del transporte y del automóvil, la industria farmacéutica, la industria textil, la industria eléctrica (calefacción, iluminación), la industria metalmeccánica, etc. El petróleo es, por tanto, un insumo estratégico en la actual civilización dependiente de los combustibles fósiles. Además, en un mundo en el cual el 40% de la población humana vive con menos de dos dólares por día, las variaciones de los precios de los productos básicos implican riesgos muy elevados.

Gráfico 12



El colapso financiero de 2008 desencadenado en EEUU y extendido luego en la Unión Europea, vino a sumarse a esta situación de agotamiento del modelo energético basado en el petróleo y los otros combustibles fósiles. Para Rifkin, sin embargo, no se trata de fenómenos independientes. La burbuja financiera y el aumento del déficit público guardan relación con la decadencia de la era del petróleo. De modo que las políticas que siguen enfrentando la crisis actual como si sólo se tratara de un tema financiero, no están llegando a la verdadera raíz de la misma.

En 2008 se habían alcanzado ya los límites del tipo de crecimiento económico dependiente del petróleo y otros combustibles fósiles. Se trata del final de la Segunda Revolución Industrial y de la era del petróleo en la que se basó la misma. Por ello se señala que la crisis actual no es sólo una crisis financiera. Es también, una crisis industrial.

Según la Agencia Internacional de la Energía (AIE) el techo de la *producción global de petróleo* se produjo en 2006, al llegar a los 70 millones de barriles diarios. Según la AIE, para mantener la producción de petróleo a un ritmo constante próximo a esa cifra es necesario invertir la impresionante cifra de 8 billones de dólares durante los próximos 25 años, a fin de continuar bombeando el petróleo que queda en los pozos existentes y que resulta cada vez más difícil (y más caro) de extraer<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> En Argentina la producción de combustibles, respecto de la importación de los mismos, pasó de ser superavitaria a deficitaria en los últimos cuatro años, con tendencia a consolidarse.

Asimismo, habría que perforar los yacimientos de menor rendimiento o de peor crudo ya existentes, y realizar nuevas prospecciones, cada vez más complicadas, ya que el crudo recuperable del planeta es cada vez más escaso, llevando consigo –además- su extracción riesgos de contaminación ambiental mucho más elevados, como se mostró en el accidente ocurrido en el Golfo de México, en abril de 2010, debido a la explosión y derrumbe de la plataforma petrolera de la Compañía *British Petroleum*, a 80 km de la costa de Luisiana. Hay que recordar, además, que el techo del *petróleo disponible por habitante* (esto es, haciendo el supuesto de que todos pudieran consumir lo mismo) se registró bastantes años atrás, en 1979. Y es que, aunque desde ese momento ha habido nuevos descubrimientos de pozos petrolíferos, la población mundial ha crecido con mayor rapidez.

El importante crecimiento de las economías de los “países emergentes” (China, Brasil, India, Sudáfrica, entre otros) ha venido a incrementar, además, la presión de la demanda sobre las reservas de crudo existentes, impulsando el precio del petróleo al alza. Existe, pues, una relación entre el incremento de la producción económica y el aumento de los precios del petróleo. En el año 2010, según la AIE, el monto total de las importaciones de petróleo de los 34 países de la OCDE se elevó desde los 200.000 millones de dólares US al comienzo de ese año hasta los 790.000 millones al término del mismo. Los países en desarrollo vieron también encarecerse de forma importante sus importaciones de petróleo<sup>13</sup>.

Todo esto supone que la tensión hacia el incremento del precio del petróleo, debido al elevado ritmo de crecimiento económico de los países emergentes, seguirá en estos próximos años, lo que impulsará un nuevo aumento de los precios de los demás bienes y servicios, agudizando el desplome del poder adquisitivo general y llevando a la economía mundial cerca del colapso. Cada nuevo esfuerzo por recuperar el crecimiento económico de la pasada década tenderá a detenerse debido a la subida del petróleo. Esta es la situación a la que Rifkin se refiere cuando habla del final de una era.

Las actividades especulativas en los mercados de futuro del petróleo y los alimentos han agudizado (y siguen agudizando) esta situación, aunque no son la explicación principal del problema. Además, esta presión que ejerce la creciente demanda agregada de petróleo sobre unas reservas menguantes se ve agravada por el aumento de la agitación política en Oriente Medio y Próximo. La contestación creciente de las generaciones más jóvenes a los regímenes autocráticos de esa parte del mundo puede acabar incidiendo en situaciones de inestabilidad política y aumentos del precio del crudo.

No cabe, pues, otra opción razonable que la de intensificar la búsqueda de otro sistema energético y modelo industrial, buscando las formas de ahorro de energía y materiales en los procesos productivos y productos, y retomando la apuesta por las energías renovables.

---

<sup>13</sup> Argentina, como país productor de petróleo, supo mantener una industria nacional que fue privatizada en los años 90, y nuevamente estatizada (en la mayoría de su capital accionario) en 2012. Por otra parte se están implementando políticas de desarrollo de energías alternativas en algunas provincias, pero a nivel local aún no existe una política de sustitución e incorporación de recursos y “energías limpias”.

El acercamiento de los lugares de producción y consumo de bienes y servicios debe ser, igualmente, otro de los criterios a contemplar, a fin de reducir el importante impacto en CO2 que implica hoy día el transporte y el comercio a larga distancia. Tal como señala la *Fundación para la Nueva Economía* ([www.stro-ca.org/es](http://www.stro-ca.org/es)), en 2004 el Reino Unido importó de Alemania 1,5 millones de kilos de patatas, a la vez que exportó a Alemania igualmente 1,5 millones de kilos de patatas. Del mismo modo, importó de Francia 10,2 millones de kilos de leche y nata, y exportó a ese país 9,9 millones de kilos de leche y nata. En ese mismo año el Reino Unido importó 17,2 millones de kilos de galletas recubiertas de chocolate y exportó 17,6 millones de kilos del mismo tipo de galletas. Importó cerveza por valor de 310 millones de libras esterlinas y exportó cerveza por valor de 313 millones de libras esterlinas. El Reino Unido importó en 2004 hasta 44.000 toneladas de porciones de pollo deshuesado y congelado, a la vez que exportó 51.000 toneladas de ese mismo producto. Todos estos datos pueden ser buenos para el comercio internacional, pero no lo son necesariamente para las personas ni, desde luego, para el planeta<sup>14</sup> (Pigem, 2009).

Este es un escenario que, en mi opinión, las Agencias de Desarrollo Económico territorial deben contemplar con la mayor atención ya que las energías renovables no exigen grandes instalaciones centralizadas de producción energética sino estrategias de abastecimiento territorial de energía, utilizando para ello las diversas modalidades de fuentes de energía renovable (solar, eólica, biomasa, entre otras).

Para Rifkin los pilares de la Tercera Revolución Industrial son los siguientes:

- Transición hacia las energías renovables.
- Transformación de los edificios en microcentrales eléctricas que aprovechen las energías renovables.
- Despliegue de la tecnología del hidrógeno y de otros sistemas de almacenaje energético en los edificios y la red de infraestructuras, a fin de acumular las energías renovables, que son de flujo intermitente.
- Uso de la tecnología de Internet para transformar la red eléctrica en una interred de energía compartida.
- Transición de la actual flota de transportes hacia vehículos de motor eléctrico con alimentación desde la red o mediante pilas de combustible<sup>15</sup>.

La no incorporación de este elemental ejercicio de prospectiva estratégica puede condenar, pues, el diseño de actividades productivas en estrategias de desarrollo territorial a un limitado alcance.

Hay que hacer notar, además, que la organización jerárquica, vertical y desde arriba de la sociedad que ha caracterizado buena parte de la vida social, económica y política

---

<sup>14</sup> En Argentina hay escasas iniciativas para la construcción de información de corte territorial para orientar procesos de desarrollo local, sobre todo en pequeñas y medianas ciudades o microrregiones. Esto redundará en intercambios ridículos, como el del análisis, y pérdidas de oportunidades eficientes y sustentables desde el territorio, debido al desconocimiento de esos flujos.

<sup>15</sup> Existen en Argentina pequeñas experiencias de reciclado de aceites, y de producción y desarrollo de biodiesel, que las realizan particulares, pequeñas organizaciones y hasta los bomberos voluntarios de algunos pequeños municipios. Pero son aún de poca importancia.



de la revolución industrial basada en los combustibles fósiles, está cediendo terreno ante las relaciones más horizontales, distribuidas y colaborativas de la era industrial verde emergente.

#### **14. A modo de conclusión**

Entre los rasgos principales del enfoque del Desarrollo Territorial cabe señalar los siguientes:

- Incorpora una aproximación territorial y no sólo sectorial o agregada.
- Incluye la participación de los actores locales en la elaboración de estrategias de Desarrollo Territorial.
- Hace énfasis en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas.
- Incorpora innovaciones productivas, de gestión, socio-institucionales y ambientales en el tejido productivo y empresarial.
- Considera clave las microempresas, Pymes, cooperativas y pequeñas unidades de producción rural, así como la totalidad de la economía territorial, tanto formal como informal.
- Valoriza las infraestructuras intangibles para facilitar la difusión de conocimientos.
- Se basa en el análisis de sistemas productivos locales, (o sistemas agroalimentarios localizados) y mercados locales de empleo.
- Promueve la construcción social del territorio: redes, instituciones y capital social.
- Se dota de una visión estratégica para el cambio de modelo productivo y de consumo (Economía verde y Empleos verdes).

Esto implica el despliegue de estrategias pro-activas para la construcción de entornos favorables al desarrollo territorial con el fin de:

- Estimular la acumulación y difusión de conocimientos tecnológicos apropiados al perfil productivo de cada territorio;
- Facilitar la vinculación entre el tejido local de empresas y la oferta territorial de conocimientos y asistencia técnica;
- Orientar el sistema educativo y de formación profesional según las necesidades locales y el perfil territorial;
- Fomentar desde la escuela la capacidad creativa;
- Alentar la formación de redes y cooperación entre actores públicos y privados (empresas e instituciones);
- Construir instituciones eficaces para la promoción del desarrollo productivo, la innovación y la creación de empleo de calidad; y
- Promover la cultura, participación e identidad territorial.

El enfoque del Desarrollo Territorial se aleja así del nivel agregado y abstracto de la macroeconomía convencional y se basa en:

- El abandono de las actitudes pasivas, dependientes de las ayudas o subsidios.
- La movilización y participación de los actores territoriales.
- La convicción del esfuerzo y decisión propios para concertar territorialmente las estrategias de desarrollo a seguir.
- Ello requiere instrumentos de intermediación desde los territorios como las Agencias de Desarrollo Económico Local u otros mecanismos de gobernanza, y vincularse igualmente con las Agencias u Oficinas Territoriales de Empleo.

Pero si hay algo que destacar en este breve relato de conclusiones no es otra cosa que la importancia de las Políticas Públicas comprometidas con el enfoque del Desarrollo Territorial, orientadas al fortalecimiento de los actores clave del territorio, con el fin de impulsar el fomento y desarrollo de los sistemas productivos territoriales y la incorporación de innovaciones productivas en el sentido amplio de innovaciones tecnológicas, medioambientales, sociales, institucionales y organizativas, con especial cuidado de no abandonar los necesarios ejercicios de prospectiva a los que obliga la fase actual de cambios en el modelo productivo y de consumo, como lo mostrado en el apartado sobre la verdadera naturaleza de la crisis actual internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, Francisco y Marco Dini (2008): *Guía de Aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo territorial*, FOMIN, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Marshall, Alfred (1890): *Principios de Economía Política*.

Pigem, Jordi (2009): *Buena crisis. Hacia un mundo postmaterialista*.

Porter, Michael (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*.

Rifkin, Jeremy (2011): *La Tercera Revolución Industrial*.