

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO¹

La importancia de los Meso-Sistemas Territoriales para una dinámica económica "desde lo local"

Arnoldo Oscar Delgado

1. Los gobiernos locales argentinos frente al desafío del desarrollo

Tras la abrupta descentralización que acompañó la reforma del Estado implementada desde fines de los '80, cargando sobre sus espaldas un cúmulo de competencias que evidenciaron más aún las limitaciones y debilidades de su viejo modelo político y de gestión, los gobiernos locales argentinos se han visto obligados a encarar sustantivas transformaciones para enfrentar el desafío de liderar el camino al desarrollo integral de sus comunidades. El emprendimiento, complejo de por sí debido a la falta de tradición en la materia, a la debilidad institucional y a la carencia de recursos de todo tipo que generalizadamente los caracterizan, los urge en el plano económico a abandonar el rol de mero administrador del "alumbrado, barrido y limpieza" de la ciudad para apoyar activamente la reconversión del tejido productivo local, en lo posible enmarcada por lineamientos estratégicos surgidos del consenso social.

Más allá de las especificidades que imponga cada caso, surge como denominador común la necesidad de atender simultáneamente dos frentes conflictivos y determinantes para la reconversión. *Puertas afuera*, las consecuencias económico-productivas de los cambios operados mundialmente a partir de la década de 1970: entre otras, la globalización de las actividades económicas, con expansión de las corrientes de comercio, capitales y tecnología, interconexión e interdependencia de los distintos espacios nacionales y creciente transnacionalización de los agentes económicos; las modificaciones tecnológicas y productivas por irrupción de un nuevo "paradigma tecno-económico"; y la exigencia de competitividad fuertemente ligada a la capacidad de innovación, en el marco de una sociedad cuya economía se organiza cada vez más en torno de la producción, distribución y uso de conocimiento e información y en la que la inversión en activos intangibles (I+D, patentes, licencias, entrenamiento y capacitación, etcétera) se hace más significativa y crece a ritmos más rápidos que la inversión física (Kosacoff y López, 2000:78-79). *Puertas adentro*, los efectos deteriorantes del modelo económico neoliberal que a las bondades iniciales de la estabilización *macro* contrapuso un proceso de alta concentración y desestructuración espacial del tejido productivo, con pérdida de valor agregado local, menor ocupación de mano de obra y carencia de un patrón de especialización productiva insertado en el mundo (sin olvidar su impacto sobre la población y el territorio).

En este contexto complejo (en lo interno, adverso; en lo externo, demandante y hasta opresivo), para muchos de los gobiernos locales -acaso para los más- las expectativas de éxito van estrechamente ligadas a su capacidad de gestionar el

¹ Tercer Premio "Investigaciones en Planificación". Premio Anual de Arquitectura, Diseño, Investigación y Teoría 2003. Colegio de Arquitectos de Provincia de Buenos Aires.

enorme potencial de recursos disponibles en el sector informal y en el diversificado universo de sus pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a lo primero, tan deseable como el mejoramiento de la gestión del sector manufacturero "moderno" es que el "informal" vaya insertándose progresivamente en el medio legal e institucional, acordándole a tal fin las mismas oportunidades que a las empresas sin que pierda ninguna de sus ventajas inherentes: (a) su aporte en materia de empleo, de pequeñas producciones, de ingreso, de consumo (y a veces de ahorro), de formación o aprendizaje; (b) su carácter sistémico (auto)organizado, naturalmente integrado en el sistema socio-cultural; (c) la conservación y transmisión de saberes puestos a punto en base a la reproducción siempre idéntica, etcétera. El reto es que evolucione hacia la pequeña producción, integrando las lógicas de competencia y productividad a partir de cuatro requisitos esenciales: (i) que el sector formal se desarrolle y ofrezca posibilidades reales a nuevos ingresantes; (ii) que éstos, con conocimiento de causa, tengan la voluntad de entrar en una lógica nueva que implica una situación menos amparada, con más competencia y riesgo y, eventualmente, menos solidaridad; (iii) que existan posibilidades reales de aprendizaje; (iv) que el proceso asuma, necesariamente, continuidad en el tiempo. En síntesis, depende en buena medida de que el sistema local logre crear reales oportunidades de ingreso y, a la par, condiciones de apoyo y de cooperación que permitan complementar las débiles fuerzas de los ingresantes (de Bandt, 1996:327-328).

En lo referente a la reconversión vía PyMES, objeto preferencial para las políticas de desarrollo en todas partes por su contribución a la generación de empleo e ingreso para amplias capas de la población y a la difusión territorialmente más equilibrada del progreso técnico y del desarrollo económico mismo, se considera fundamental:

- que avancen en su especialización, concentrando el conocimiento productivo en un rango específico de problemas para lograr ventajas de costes y liderazgo innovativo;
- que trabajen en un contexto de cooperación, de modo que estén dispuestas a asumir los mayores costos que implica especializarse por estar seguras de encontrar otras empresas poseedoras de una especialización complementaria en el agrupamiento (o *cluster*) territorial al que pertenecen;
- que las externalidades positivas que derivan de ello favorezcan la cohesión del agrupamiento, evitando que las empresas actúen de espaldas al mismo y permitiendo la entrada de nuevas iniciativas y empresas eficientes e innovativas.

Operan por detrás las enseñanzas recogidas del estudio del "distrito industrial" (un tipo de organización que mezcla competencia-cooperación en el seno de un sistema de PyMES), prolongado luego en el análisis de los denominados "Sistemas Productivos Localizados", versión un tanto flexibilizada del anterior que se expresa en una variada gama de configuraciones territoriales presentes también en países menos avanzados. Conformados mayoritariamente por PyMES muy especializadas que se agrupan espacialmente alrededor de un oficio ² y producen externalidades

² A diferencia del "distrito industrial" en sentido estricto, hablamos aquí de un *metier* industrial dominante pero no único (con posibilidad de que existan otras ramas industriales) y de "preponderancia" de PyMES (que no excluye, en algunos casos, relaciones muy territorializadas entre grandes empresas, entre grandes grupos y PyMES, aunque en un vínculo distinto al de los subcontratistas tradicionales). Sin embargo, la preeminencia de una empresa muy grande o la existencia de producciones muy variadas excluirían a la concentración de

beneficiosas para el conjunto a través de relaciones comerciales e informales entre sí y con su entorno (Courlet, 1994:17-18), los SPL constituyen a la vez el referente por excelencia del denominado "desarrollo endógeno" que los gobiernos locales buscan afanosamente emular. Se entiende por tal, el proceso en que un tipo particular de organización política, social y económica -con gran protagonismo comunitario en la definición de las estrategias necesarias- garantiza la autonomía para transformar el sistema económico basándose, fundamentalmente, en la utilización eficiente de los recursos disponibles y en la capacidad de los actores locales para incrementar las interdependencias productivas; controlar la internalización de conocimientos y de las informaciones de origen externo, así como los procesos de acumulación y de innovación; reaccionar ante las presiones exteriores; e introducir formas específicas de regulación social en el nivel local, favoreciendo los elementos precedentes (Courlet y Pecqueur, 1996:93).

Contrarrestando su extrema especificidad, la noción de SPL tiene a favor que la dimensión territorial sobre la que se funda está presente en cualquier parte aunque en grados más o menos aparentes y afirmados, por lo que el interés que despierta involucra también a territorios en curso de constitución o de desagregación. En consecuencia, y en ello radica buena parte de la seducción que ejerce contemporáneamente, alienta "nuevas comprensiones" de los procesos de desarrollo, alejadas del etnocentrismo que sacrifica la diversidad cultural y destruye o reduce las fuentes posibles de nuevos caminos. Resulta interesante asomarse, aunque sea brevemente, a las principales enseñanzas extraídas del estudio de esta forma particular de organización y de sociedad humana que descansa sobre la actividad de las pequeñas empresas y el fuerte lazo entre lo económico y lo social para cimentar su dinamismo industrial.

2. Enseñanzas de los Sistemas Productivos Localizados

- **Pluralidad de trayectorias.** Como rescatan Courlet y Pecqueur (1996:99), la diversidad observada demuestra el abandono de una concepción normativa del desarrollo por la cual había una trayectoria óptima y única: aun a partir de un mismo tipo de limitaciones, los territorios reaccionan diferentemente en función de recursos específicos activados por los actores locales públicos y privados, según una dinámica social propia. El desarrollo resulta así de múltiples posibilidades a partir de una construcción colectiva, en la que los actores juegan un papel crucial sea en el mecanismo de producción/reproducción de conocimientos y de *know-how*, sea en la elección de estrategias y/o toma de decisiones frente a todas las bifurcaciones posibles del sistema productivo local. En cualquier caso, un factor decisivo del proceso de transformación es el "espacio-territorio", lugar de las economías externas, de la producción y reproducción de las ventajas competitivas, de las innovaciones sociales que permiten modificar la organización de la producción, y de las instituciones que intervienen para la regulación de la economía y de la sociedad. En definitiva, "el punto de encuentro y de arbitraje entre las relaciones de mercado y las formas de regulación social que determinan las formas específicas de organización de la producción en el nivel local" (Garofoli, 1996:377).

empresas de la definición planteada (Courlet, 1994:18; Soulage, 1994:226; Kern y Llerena, 1996:271).

- **Historia y aprendizaje.** Esa construcción social del desarrollo se inscribe en tendencias por lo común multiseculares: de modo general, las decisiones productivas y tecnológicas, las bifurcaciones respecto del camino originalmente transitado, los movimientos de adopción colectiva de tal o cual innovación, constituyen eventos históricos que se encadenan y crean una dependencia del SPL con su pasado. Un aspecto central de esta perspectiva es su importancia para el aprendizaje cognitivo colectivo: "El tiempo es una variable muy importante porque la sedimentación de los conocimientos, el desarrollo/reproducción del *know-how*, la construcción de características específicas y no transferibles, son condiciones fundamentales para el desarrollo, sea en el nivel local, sea en el nivel nacional. La transformación de la economía y de la sociedad representa un proceso que necesita tiempo, que se inscribe en la continuidad" (Garofoli, 1996:377). En el SPL, la relación interpersonal facilita la transmisión de un *know-how* heredado de larga data que es apropiado por los actores menos como técnica que como cultura, de modo que cuando una técnica ha desaparecido la permanencia de la cultura facilita la reconversión en otra nueva.
- **Micro-regulación por interacción del sistema de valores y de las instituciones.** Esas trayectorias de aprendizaje ligadas a un espacio particular "se concretizan en la elaboración de reglas por lo común no escritas que van a encuadrar, incluso a regular, el SPL" y "resultan muy a menudo de un sistema de valor, verdadera guía de conocimiento y de reconocimiento entre los individuos" (Courlet y Pecqueur, 1996:99). Kern y Llerena (1996:272-273) rescatan en este sentido lo dicho por Becattini (1992) acerca de los *distritos industriales*: "Su rasgo más marcado es su sistema de valores y de pensamiento relativamente homogéneo, expresión de una cierta ética del trabajo y de la actividad, de la familia, de la reciprocidad, del cambio, que condiciona en cualquier caso los principales aspectos de la vida. El sistema de valores que prevalece en el distrito evoluciona más o menos rápidamente con el tiempo (...) y constituye una de las condiciones primeras de su desarrollo y de su reproducción". A su juicio, ello juega también como condición de posibilidad a la existencia de todo sistema industrial localizado, demostrando que los lazos no económicos entre los diferentes actores son al menos tan importantes como las relaciones estrictamente económicas de mercado. A la vez, el elevado peso de las reglas, normas y signos de la comunidad de pertenencia traduce concretamente el poder de la historia de largo plazo e influye tanto sobre las estrategias de las empresas locales como del conjunto de actores a través del papel crucial jugado por las instituciones: "Esto significa que hay una densidad más o menos fuerte de la acción institucional que se evalúa a partir de las interacciones entre las instituciones formales, pero también de los modos de identificación en una realidad común y en representaciones colectivas, en la adhesión a un proyecto común o incluso en la inscripción del comportamiento de los actores en las reglas, valores y normas culturales compartidas. Bagnasco y Triglia (1993) han mostrado, a propósito del caso italiano, la importancia de las instancias políticas infra-nacionales (las municipalidades) así como la interacción permanente entre las estructuras locales tradicionales y el mercado. [...] Más allá de los particularismos, el SPL evidencia el interés de abordar los procesos de desarrollo a partir de lógicas institucionales que se sitúan entre el actor y el

mercado y contribuyen, a través de micro-regulaciones específicas, a construir las trayectorias de desarrollo" (Courlet y Pecqueur, 1996:100).

- **La calidad de los recursos humanos.** Kern y Llerena (1996:273), citando una vez más a Becattini, señalan a propósito de este tema que: "la tendencia intrínseca del distrito a desplegar constantemente sus recursos humanos es una de las condiciones *sine qua non* de su competitividad y de su productividad'. Dado que el sistema industrial debe disponer de recursos humanos cuyas calificaciones son a la vez genéricas y rápidamente movilizables en los empleos más especializados, es necesario que existan instituciones (de transferencia, de consejo, de formación) que permitan la transmisión de competencias y estén completamente integradas a la dinámica del conjunto. Además, deben darse los estímulos adecuados para favorecer y orientar la movilidad profesional.
- **Equilibrio entre lo endógeno y lo exógeno.** El énfasis asignado a la dimensión endógena del desarrollo no significa desconocer la importancia de los factores exógenos ni, mucho menos, oponerse a ellos. Se trata de un sistema muy abierto al exterior, con capacidad para vincularse con otros similares en un proceso dinámico de interacción continua. Más aún, el SPL encuentra su propia vía de desarrollo entre los itinerarios posibles sólo cuando tiene la capacidad de internalizar los conocimientos, las competencias y las informaciones estratégicas externas. Por lo demás, un proceso de industrialización que se apoye en empresas y actores externos no está necesariamente destinado a seguir siendo un modelo extrovertido: existen numerosos casos de real transformación de las relaciones entre empresas de origen externo y el contexto social local, permitiendo la introducción progresiva de elementos endógenos y un control creciente del desarrollo por parte de las instituciones y actores locales. En síntesis, y esto es lo importante, el SPL no es un modelo localista que pretende bastarse a sí mismo sino un tipo de organización socio-económica eficaz para producir un margen de autonomía en las estrategias de los actores frente a la nueva escena global.

3. **La interactividad PyMES-territorio y sus implicancias para la planificación "desde lo local"**

La evidencia anterior, sumada a la mayor fragilidad de este tipo de tejido empresarial en los sistemas locales, ha mostrado la conveniencia de formular políticas *ad hoc* descentralizadas que puedan capturar su especificidad, problemas y potencialidades y facilitar la concertación estratégica para construir la institucionalidad apropiada: de allí que el tejido PyME se entienda campo de intervención por excelencia para las autoridades municipales, a condición de considerar y comprender primeramente la complejidad e interactividad de las dos dinámicas en juego: la del sistema territorial mismo y la propia de este tipo de empresas (Fourcade, 1996:258-260).

La complejidad deviene de dos elementos íntimamente ligados. El primero, la especificidad de la PyME en tanto tipo de empresa, que a la obvia particularidad de su tamaño suma otros rasgos singulares: (i) su estrategia de tipo intuitivo; (ii) el carácter

centralizado, incluso personalizado, de la gestión; (iii) la débil especialización del nivel directivo, de los empleados y de los equipamientos; (iv) la mínima complejidad de los sistemas de comunicación interno y externo que permite una difusión rápida de las informaciones; (v) la búsqueda de un entorno estable, sobre todo en tiempos turbulentos de cambio tecnológico acelerado. El segundo elemento está dado, precisamente, por el cúmulo de necesidades que derivan de la especificidad anterior: en este sentido, no obstante la variedad de soluciones territorializadas, se detecta un denominador común en la voluntad de las autoridades por proponer soluciones adaptadas a las particularidades locales, implementando estructuras para sostenerlas y/o desarrollarlas (como los organismos de ayuda a la creación o al acompañamiento -"incubadoras", "hoteles" o "viveros"- a fin de proveerles determinados servicios especializados durante el "período de arranque").

En cuanto a la interactividad PyMES-territorio, parece existir una evidente dependencia mutua. Por lo pronto, en caso de poder decidir su localización (ya que muchas veces hay exigencias de arraigo, como en el rubro agro-alimenticio que busca la proximidad a las fuentes de materias primas), las empresas privilegian ante todo "lo relacional": la calidad del medio receptor (infraestructura, servicios avanzados, tejido social) y las actividades instaladas que generan ventajas de proximidad, constituyen atractivos específicos del territorio; en este sentido, dependen de él y a la vez lo valorizan con su presencia. Dado que en un país sub-industrializado la posibilidad de decidir la implantación según estos parámetros suele verse frustrada por el limitado número de sitios con estructuras receptoras de calidad semejante, ello abre todo un campo de acción a la autoridades para crear y reforzar la "atractividad" necesaria. A la vez, territorios que no están situados en zonas de gran actividad o de tradición industrial dependen fuertemente de estas pequeñas unidades, por lo que se vuelven apuesta por excelencia para el desarrollo local (ya que, por lo común, representan el único campo de intervención accesible a los gobiernos locales pues la negociación con las grandes firmas multinacionales instaladas en sus territorios queda reservada al Estado central). La mutua dependencia deviene pues interactividad: la dinámica de las empresas produce la del sistema productivo local, acrecienta el empleo y el valor agregado del territorio, al tiempo que las autoridades respectivas buscan reforzar el tejido empresarial y sostener su desarrollo implementando una logística adaptada.

Imbricada en la argumentación precedente está la evolución más o menos reciente en los campos del análisis espacial y de la economía industrial que, según Amrani (1996:384-390), ha llevado a conceptualizar el territorio como *espacio construido*, estudiando la dinámica de las relaciones inter-firmas y de la organización de la producción desde dos ángulos principales:

- las investigaciones sobre el proceso de especialización y de integración de las firmas, según las cuales su distribución espacial depende en gran medida de los efectos de aglomeración o proximidad y, cuando se trata de un espacio no homogéneo, de las diferentes potencialidades ligadas a la jerarquía urbana;
- las realizadas sobre el papel del territorio en la competitividad y en la creación de tecnología: típicamente, los trabajos sobre los "medios innovadores" que muestran cómo algunos lugares permiten el surgimiento de procesos colectivos esenciales para la innovación en gran parte tributarios del peso de las instituciones y acaban así cuestionando los paradigmas tradicionales del análisis espacial que, por lo común, las consideraban factores exógenos al proceso. De este enfoque deriva, entre otras, la noción de "sistema de innovación" para la cual la articulación institución-territorio es central por definición: de hecho, para la teoría evolucionista subyacente, la innovación es "una actividad institucional" ya que implica interacciones, efectos de

aprendizaje colectivo y paradigmas compartidos por grupos de agentes. Las instituciones permiten especialmente: elaborar relaciones estables fundadas sobre la previsión de comportamientos recíprocos, reducir la incertidumbre, coordinar la utilización de conocimientos y mediar en los conflictos. Juegan, en definitiva, un papel conectivo entre "proximidad física y proximidad tecnológica" que desemboca en la construcción práctica de formas de coordinación y de organización de complementariedades, pudiendo asumir aspectos formales o informales.

En su opinión, los aportes teóricos anteriores tienen dos consecuencias importantes: por un lado, al plantear la existencia de formas de organización y de cooperación reticulares, sugieren analizar las dinámicas productivas y la política del desarrollo en un marco territorial; luego, demuestran que el aparato productivo en los niveles subnacionales ya no puede ser considerado como una simple reducción homotética del sistema de producción nacional, dado que asume configuraciones productivas e institucionales singulares, lo cual da pie a la conceptualización de otros niveles de análisis que permiten superar -aunque sin borrarlo- el nivel microeconómico. Amrani propone entonces el valor analítico del concepto genérico de "meso-sistema":

- en lo productivo, alude a sistemas intermedios entre los agentes y el sistema productivo global con la función de producir valores de uso para sus miembros, dotados de una heterogeneidad funcional que asocia redes industriales e instituciones en un marco de competencia-cooperación;
- en lo institucional, a que las regulaciones centrales pueden ser complementadas por subconjuntos institucionales localizados que crean mecanismos de regulación internos que, por incorporación o por exclusión, apuntan a asegurar la perennidad y desarrollo del sistema local (tal el caso de la micro-regulación económica analizada a propósito de los SPL).

A su vez, los Meso Sistemas productivo e institucional confluyen en un Meso Sistema Territorial (MST), nivel intermedio donde se confrontan y organizan las lógicas de desverticalización de la esfera productiva y de descentralización institucional actualmente en curso en muchos países³. El diferente grado de articulación logrado

³ Analizando el acoplamiento entre dinámicas productivas e instituciones en el caso francés, Amrani señala que los cambios contemporáneos del sistema productivo basados en movilizar el potencial endógeno de desarrollo territorial resultan inseparables de la transformación de las instituciones públicas vía descentralización, sin la cual el proceso de endogeneización de los efectos externos por las firmas hubiera estado fuertemente limitado. "No se puede comprender la experiencia francesa sin evocar el "sismo" provocado por la descentralización que, para algunos, ha hecho pasar al país de un sistema administrativo local a un sistema de "gobierno local" y que, para otros, corresponde al surgimiento de una nueva fase de regulación". En el campo político-administrativo, la descentralización ha remitido en Francia (y en Europa) a las cuestiones: (i) de la autonomía de los "fragmentos institucionales", compatible con las exigencias de cohesión del conjunto y de creatividad endógena necesarias para la adaptabilidad y para la reproducción de espacios infra-nacionales; (ii) de las regulaciones "delegadas" en estos fragmentos y que determinan sus campos de acción y sus orientaciones estratégicas. Con la descentralización, el sistema institucional público pasó de un paradigma de la planificación regional funcional (jerarquizada e integradora) a otro que busca promover la creatividad territorial. Sobre un fondo de crisis económica, las intervenciones privilegiando prioritariamente a las grandes empresas en dificultades han dado paso a acciones concertadas con las colectividades territoriales, especialmente orientadas hacia las MIPyMES. La generalización de "ayudas indirectas" ha favorecido la creación de instituciones de apoyo y de acompañamiento de las pequeñas firmas procurando una asociación, formal o informal, en

entre los anteriores define, pues, distintos grados de MST que Amrani resume en los siguientes cuatro niveles:

- el MST1, característico de las "regiones ganadoras", corresponde a territorios (típicamente metropolitanos) dotados de una fuerte armazón urbana que se benefician de los efectos virtuosos de la gestión de las proximidades, acoplada a una estrategia institucional de producción de externalidades fuertes vinculada a una importante concentración económica. Las estrategias dominantes consisten en la valorización de las cooperaciones internas y la conexión a redes internacionales;
- el MST2, propio de espacios sub-industrializados o en vías de industrialización con un fuerte involucramiento del Estado central coligado a las instituciones locales, define zonas de reconversión industrial y/o de espacios polarizados alrededor de ciudades medianas especializadas en ramas fuertemente competitivas. En este caso, las estrategias territoriales se fundan en la promoción "de activos genéricos" y en la activación de "recursos específicos", acoplados a estrategias institucionales de atracción de nuevas firmas;
- el MST3 refleja una todavía débil descentralización del sistema institucional público, con la consecuente primacía de las intervenciones centrales; las instituciones y organizaciones locales tienden a una existencia estanca sin que las coordinaciones horizontales entre ellas estén suficientemente desarrolladas para crear un "efecto de surgimiento significativo". La cuasi ausencia de instituciones locales produce aquí un predominio de las estrategias territoriales de las firmas, lo que puede traducirse en desequilibrios espaciales (depredación, fragmentación) ya que priman sus propios intereses;
- finalmente, el MST4 es característico de algunos espacios rurales, donde el sistema institucional local (formal) está reducido a su expresión más simple, lo mismo que la actividad industrial. La utilización de los recursos se hace directamente por el Estado (materias primas) o por algunas grandes firmas, sin ninguna participación de los agentes locales.

Mientras los países que más han avanzado en la descentralización para promover la "creatividad territorial" presentan globalmente configuraciones de los dos tipos MST1 y MST2, los países menos desarrollados parecen anclados todavía en configuraciones territoriales con articulación más débil o nula (del tipo MST4 o MST3). De allí la importancia de que los procesos de planificación estratégica para un desarrollo económico basado en la dinámica PyME enfrenten, entre otros, el desafío de hacerlos evolucionar hacia los niveles superiores.

4. Algunas reflexiones complementarias para pensar "lo local"

Entre las muchas reflexiones que inspira el estudio de los Sistemas Productivos Localizados, una no menor es que la aptitud para transformar eficazmente los recursos locales en perspectivas de desarrollo -en definitiva, en ello consiste la "endogeneización"- resulta en buena parte tributaria de un raro equilibrio entre "sociedad" (dominio del intercambio comercial y del contrato razonado entre individuos) y "comunidad" (dominio de la solidaridad, de la reciprocidad y de los valores compartidos que conciernen al grupo), recordándonos que en la base de los procesos de desarrollo hay funcionamientos humanos no explicables por los meros comportamientos emanados de una racionalidad económica estricta. Dicho en los

tomo al tratamiento de sus necesidades (Amrani, 1996:388-389).

términos de Granovetter (1994), citado por Courlet y Pecqueur (1996:95): (i) que la persecución de objetivos económicos se acompaña normalmente de otros de naturaleza no-económica, tales como la sociabilidad, la aprobación, el *status* social y el poder; (ii) que la acción económica, como todas, está socialmente situada, encastrada en la red de las relaciones personales y no puede explicarse por simples motivos individuales; (iii) que, finalmente, las instituciones económicas (como todas las instituciones) no surgen automáticamente bajo una forma determinada por las circunstancias exteriores sino que son un constructo colectivo. Por ello, más que un modelo factible de ser repetido en cualquier sitio, los SPL ilustran un *tipo de desarrollo* traducible en configuraciones diversas y específicas en las cuales, a la inversa de la pasividad que le cabría en el desarrollo exógeno o *extrovertido*, el territorio deviene recurso esencial expresando los componentes históricos, culturales y sociales que están en la base misma de la organización de la producción y de la continua interacción entre las esferas económica y social.

A la luz de lo anterior, y aunque la brevedad de este trabajo no permita extenderse sobre ello, surge evidente hasta qué punto infructuosos podrían resultar los esfuerzos por articular este tipo de sistemas de PyMES en la Argentina post-reforma en tanto no se modifique la perversa primacía de la esfera económica sobre las esferas política y social (propia de la nueva matriz patentizada por la "modernización estatal") que amenaza subordinar los procesos de desarrollo local y aun la planificación estratégica -su instrumento paradigmático- a los imperativos del "libre mercado", elegido como forma exclusiva y excluyente de organización de la economía. Luego, circunscribiéndose a la óptica aquí elegida, aparece imperiosa la tarea de construir la institucionalidad esencial a la constitución y consolidación de los SPL: por un lado, porque las instituciones públicas y de intermediación locales pueden aportar una lógica complementaria a la estrictamente mercantil y jugar un papel importante en el mantenimiento-renovación de las reglas y de los valores comunitarios que les resultan esenciales; por el otro, porque los costos que demanda a la empresa hacer frente a la permanente necesidad de cambio y adaptación impuesta por el *aggiornamento* tecnológico -por lo común fuera del alcance de unidades pequeñas y medianas- requieren, cada vez más, instituciones que permitan socializarlos.

De allí la utilidad del concepto de Meso-sistema Territorial para (re)pensar el "desarrollo local", por lo pronto evidenciando los riesgos de aplicar el término con una visión territorial perjudicialmente estrecha. La expresión "desarrollo local" -o las más apropiadas "*desde lo local*", "*desde abajo*", "*desde la base*", "*endógeno*" o "*autosustentado*"- apunta en todo caso al estilo o camino de desarrollo elegido y, como tal, no es necesariamente sinónimo de acciones local y unilateralmente implementadas por parte de "un" municipio: tan cierto como que algunos parecen estar en condiciones de acometer la empresa por sí mismos lo es que otros, quizás los más, necesiten reunirse en consorcios intermunicipales o articularse en un nivel regional para superar las limitaciones impuestas por su tamaño y buscar la complementariedad de sus capacidades de todo tipo; sin embargo, ello no significa en modo alguno abandonar o contradecir la vía al desarrollo sustentada en los términos de Courlet y Pecqueur precedentemente citados. Los ejemplos analizados por Amrani muestran más bien la conveniencia de promover y consolidar redes de cooperación que determinen "áreas-sistemas" en el nivel meso-económico, cuyos límites podrán o no coincidir con los jurisdiccionales o administrativos: si se diera lo último, se vuelve indispensable la coordinación espacial de instituciones y organizaciones inter-urbanas con el fin de asegurar su desarrollo y su reproducción.

El criterio clásico de dotación factorial se redobla, pues, con criterios de densidad institucional y de coherencia espacial que definen de un nuevo modo la instrumentación de las estrategias de desarrollo territorial. En este sentido, la planificación "desde lo local" tendrá que contribuir a elaborar progresivamente:

- en lo institucional, meso-sistemas encargados de desarrollar las interfases de proximidad con el sistema productivo (coordinaciones horizontales), posicionándose como niveles jerarquizados de arbitraje entre la creatividad endógena y las obligaciones de coherencia macro-económicas que emanan de las instituciones centrales (coordinaciones verticales);
- en lo productivo, articulaciones que hagan del territorio un espacio indeformable y duradero del proceso de endogeneización de las externalidades, tanto por las firmas ya radicadas cuanto por las que puedan atraer (siendo prioritario, en cualquier caso, lograr la "irreversibilidad" del anclaje territorial). En un marco competitivo y de cambio estructural, esto no puede hacerse sin generar recursos específicos por lo común fuera del alcance de las firmas individuales, lo cual requiere una "mutualización de los riesgos en la base", limitar las lógicas de inversión de corto plazo y permitir la estabilización de las trayectorias de los actores en torno a proyectos concertados.

Digamos finalmente que la apuesta al desarrollo endógeno no está, como resulta obvio, exenta de dificultades. Y que una no menor sobre la que vale la pena insistir radica en la aparente paradoja de que la potencialidad de "lo local" sólo podría realizarse plenamente si concurren factores muchas veces ajenos al control de las autoridades e instituciones municipales y comunitarias. Aun así, unas y otras tienen un decisivo papel por cumplir: a juzgar por lo dicho acerca de los Sistemas Productivos Localizados, uno del todo decisivo -y para el que se hallan posicionados privilegiadamente- es (re)generar y consolidar aquellos lazos sólo posibles en el marco de la cotidianeidad local, asignando a la solidaridad y la reciprocidad un lugar preponderante en su sistema de valores para volverlo un instrumento activo que contrabalancee los efectos erosivos y fragmentantes de una competitividad exacerbada. Acaso sea tiempo de evaluar seriamente la dimensión estratégica que para el desarrollo económico tienen la identidad y el sentido de pertenencia a una comunidad dada. Aunque a los oídos "racionales" de mucho economista pueda sonar como retórica vaga, todo parece indicar que constituyen requisito esencial para "acometer juntamente" —que eso precisamente significa la palabra "competencia"— el camino al desarrollo, al punto de que sin su reforzamiento el ensalzamiento de *lo local* podría constituirse en nueva fuente de decepción y frustración ciudadanas.

Bibliografía utilizada

Amrani, Belkacem (1996), "Mésodynamiques et développement: l'apport du bilan français aux PVD", en Abdelmalki, Lahsen y Courlet, Claude, *Les nouvelles logiques du développement*, París, Éditions L'Harmattan, pp. 383-397.

Bagnasco A. y Triglia N. (1993), "*La construction sociale du marché: le défi de la Troisième Italie*", París, Éditions de l'ENS Cachan.

Becattini, G. (1992), "Le district marshallien: une notion socio-économique", en *Les régions qui gagnent*, bajo la dirección de Benko, G. y Lipietz, A., pp. 35-55.

Courlet, Claude (1994), "Les Systemes Productifs Localisés, de quoi parle-t-on?", en Courlet, Claude y Soulage, Bernard (Compil.), *Industrie, territoires et politiques publiques*, París, Éditions L'Harmattan, pp. 13-32.

_____ y Pecqueur, Bernard (1996), "Districts industriels, systemes productifs localisés et développement", en Abdelmalki, Lahsen y Courlet, Claude, *Les nouvelles logiques du développement*, Paris, Éditions L'Harmattan, pp. 91-102.

de Bandt, Jacques (1996), "Du sector informel aux sous-systemes productifs locaux", en Abdelmalki, Lahsen y Courlet, Claude, *Les nouvelles logiques du développement*, Paris, Éditions L'Harmattan, pp. 319-330.

Fourcade, Colette (1996), "L'acces des petites entreprises aux technologies adaptées au développement: le role des systemes productifs localisés" en Abdelmalki, Lahsen y Courlet, Claude, *Les nouvelles logiques du développement*, Paris, Éditions L'Harmattan, pp. 255-267.

Garofoli, Gioacchino (1996), "Industrialization diffuse et systemes productifs locaux: un modele difficilement transférable aux pays en voie du développement", en Abdelmalki, Lahsen y Courlet, Claude, *Les nouvelles logiques du développement*, Paris, Éditions L'Harmattan, pp. 367-381.

Kern, Francis y Llerena, Patrick (1996), "Programmes d'appui aux entreprises et émergence d'un systeme industriel local", en Abdelmalki, Lahsen y Courlet, Claude, *Les nouvelles logiques du développement*, Paris, Éditions L'Harmattan, pp. 269-282.

Kosacoff, Bernardo y López, Andrés (2000), "Los cambios organizacionales y tecnológicos en la pequeñas y medianas empresas. Repensando el estilo de desarrollo argentino", en *Revista de la Escuela de Economía y Negocios*, UNSAN, Universidad Nacional de General San Martín, Año II, N° 4, Buenos Aires, pp. 77-102.

Soulage, Bernard (1994), "La place du politique dans les systemes productifs localisés", en Courlet, Claude y Soulage, Bernard, *Industrie, territoires et politiques publiques*, Paris, Éditions L'Harmattan, pp. 223-243.