

estudios y perspectivas

3

Construcción regional y
desarrollo productivo en la
economía de la globalidad

Leandro Sepúlveda Ramírez



NACIONES UNIDAS



Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Santiago de Chile, setiembre de 2001

Este documento fue preparado por Leandro Sepúlveda Ramírez, consultor del Área de PyME y Economías Provinciales de la oficina de CEPAL en Buenos Aires que coordina Francisco Gatto.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1595-P

LC/BUE/L.172

ISBN: 92-1-321899-0

ISSN: 1680-8797

Copyright © Naciones Unidas, setiembre de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.136

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Aspectos generales	11
A. Región, regionalismo y regionalización	11
1. Región	11
2. Regionalismo	13
3. Regionalización.....	14
B. Antecedentes históricos.....	15
II. Región y política regional en un escenario global	17
A. Estado nacional, región y política económica regional.....	21
1. Regímenes supranacionales y estado nacional.....	21
2. Fuerzas de mercado y estado nacional.....	22
3. Regionalismo, regionalización y estado nacional.....	22
III. La nueva plataforma de la política regional	25
A. Estrategias y aspectos centrales de la nueva plataforma	26
B. Elementos de la estrategia política.....	29
C. Instrumentos de política económica regional.....	30
1. Instrumentos dirigidos a las empresas	30
2. Instrumentos dirigidos hacia las redes de empresas y hacia la formación de redes empresarias	30
3. Instrumentos dirigidos hacia la formación de redes inter-regionales	31
D. Estrategias de desarrollo regional de bajo costo	32

E. Estrategias de inversión y financiamiento	32
1. Factores de atracción regional para la inversión externa	34
2. El problema de la “licitación competitiva”	35
IV. El proceso de construcción regional	37
A. El sujeto colectivo de la política regional.....	37
B. Instituciones y el proceso de construcción regional.....	39
1. Elementos de la construcción institucional.....	39
2. Instituciones y aprendizaje regional.....	40
C. Los actores de la política económica regional.....	41
1. El sector privado empresarial.....	41
2. El sector público, los recursos humanos y los liderazgos territoriales	43
D. Las ciudades y la construcción regional.....	45
V. La descentralización y el rol del estado nacional en la política regional	47
A. El umbral de capacidades mínimas para implementar una política de descentralización	49
B. La necesidad de una política de coordinación.....	50
VI. Conclusiones	51
Bibliografía	53
Anexo. Agencias de Desarrollo Regional (ADRs)	59
Serie Estudios y Perspectivas: números publicados	81

Índice de cuadros

Cuadro 1	Regiones que exhiben estrategias exitosas de desarrollo económico	20
Cuadro 1 A	Actividades de apoyo a la competitividad.....	65

Índice de gráficos

Gráfico 1	Región, Estado y Mercado Internacional.....	23
-----------	---	----

Resumen

El presente documento se inscribe en el programa de trabajo de la Oficina y en las actividades de cooperación técnica concertadas con el Gobierno Argentino. Los propósitos centrales de este estudio son sintetizar conceptualmente la experiencia europea de construcción de estrategias regionales de desarrollo productivo y analizar algunos rasgos básicos de esos procesos en relación al papel de los estados locales, la participación de las instituciones regionales, la construcción de una visión estratégica colectiva, la definición de la agenda de trabajo, tanto de corto como de mediano plazo y la complementariedad pública y privada.

Durante la última década se instrumentó en Argentina un amplio conjunto de reformas macroeconómicas estructurales que, si bien modificaron sustancialmente el escenario de negocios en el país, en el plano territorial no lograron revertir el histórico patrón de desigual de crecimiento regional. En los últimos años fueron poniéndose de manifiesto muy crudamente las desventajas competitivas de diversas áreas del país, las dificultades para alterar la trayectoria evolutiva de la estructura productiva histórica, a pesar de que se concretaron inversiones de gran volumen en regiones que disponen de ciertos recursos naturales específicos. El proceso de adaptación de los sectores empresariales provinciales a los nuevos condicionantes económicos no fue ni inmediato ni automático, observándose crisis recurrentes productivas y financieras en sectores tradicionales y la puesta en marcha de procesos complejos de reconversión y desestructuración productiva, con un alto costo social, en muchos casos.

Diferentes diagnósticos sobre la dinámica productiva y la competitividad provincial revelan problemas de distinta naturaleza. Por una parte, obstáculos específicamente económicos, por ejemplo, la limitada dotación de recursos financieros y humanos, la baja capacidad de reacción del sector empresarial local, una infraestructura inadecuada y altos costos de servicios, significativo retraso tecnológico, y débil y vulnerable inserción externa. Por otra parte, se identifican factores no estrictamente económicos, destacándose el fuerte peso de rígidas pautas culturales e históricas, una visión atomizada y coyuntural de la problemática del desarrollo y una actitud paternalista por parte de ciertos estados provinciales, aceptada y reclamada por muchos sectores empresariales locales. Por último, se advierte una superficial o inexistente estrategia real de mediano plazo para superar los escollos críticos, que esencialmente devienen de dificultades para generar consensos y diálogos interinstitucionales; ausencia de un tejido institucional y técnico, público y privado, abocado a inducir procesos de progreso económico; incumplimientos de compromisos institucionales, difusa asignación de responsabilidades y de coordinación interinstitucional entre las instituciones privadas y públicas, nacionales y provinciales/regionales, etc. Esta situación ha dado como resultado la implementación de políticas desarticuladas, poco complementarias entre sí, de baja sinergia, de lenta instrumentación, maduración y aplicación, que no sólo conllevan a una alta ineficiencia en el gasto, sino que además resultaron poco beneficiosas para atender problemáticas de escala provincial o regional.

Este documento propone avanzar en el debate de esta situación aportando algunos argumentos y reflexiones a la luz de la experiencia reciente de los países europeos, complementando así la línea de pensamiento latinoamericano expuesta en los últimos años por autores como S. Boisier, para el caso de la Región del Maule en Chile y R. Domecq para la Patagonia Argentina, que otorgan una especial importancia al armado del tejido institucional y al desarrollo de las capacidades socioculturales, empresariales y político-técnicas locales. En particular, el documento analiza la reconsideración conceptual y política de las regiones como espacios geográficos y económicos para el crecimiento productivo en un escenario de globalidad y la importancia que ha adquirido en las experiencias exitosas de desarrollo territorial, el sistema de gobernanza local, que hace al proceso de construcción institucional y estrategia regional y el sistema de innovación regional sobre el cual se asienta la competitividad regional, el proceso de aprendizaje y progreso económico y tecnológico local y la formación de los recursos humanos y del sector privado empresarial. Estas experiencias ponen de manifiesto la posibilidad de diseñar e implementar una estrategia territorial específica, contexto dependiente y fuertemente enraizada en el funcionamiento de la sociedad y de su estructura productiva, de construir una renovada agenda de la problemática regional en un escenario de economías abiertas e interdependientes y de buscar soluciones y alternativas en un marco de complementariedad y compromiso público y privado.

A fin de brindar información más concreta sobre estas nuevas formas de arquitectura para el desarrollo regional, en el Anexo se presenta una breve síntesis de algunas características operativas de las Agencias de Desarrollo Regional en Inglaterra, y en un futuro documento se analizarán los casos de la Estrategia Regional de *Yorksire and Humber* y de la *Scottish Enterprise* (Gran Bretaña).

Introducción

Durante las últimas dos décadas la **región** ha sido “redescubierta” como una importante fuente de ventajas competitivas en la economía política de la globalidad (Keating, 1998; Sabel, 1988; Scott, 1988, 1995, 1998; Storper, 1994, 1997). Autores como Scott y Storper, dos de los más destacados exponentes de la escuela californiana de geografía económica, señalan que existen razones suficientes para concebir a la región “como un nivel esencial de coordinación económica” (Storper, 1994:192), como una “base fundamental de la vida económica y social” (Storper, 1997:3), o como un “motor indispensable” (Scott, 1988) del capitalismo contemporáneo. Este “redescubrimiento” de la región ha coincidido temporalmente con la emergencia de nuevas geografías de organización de la producción y con novedosos dispositivos de regulación política, económica y social, por lo cual se le han atribuido características distintivas y especiales como “regiones flexibles” (Sabel, 1988), como “regiones de aprendizaje” (*learning-regions*) (Florida, 1995), o “regiones inteligentes” (Cooke y Morgan, 1994).

La emergencia de la región como categoría analítica de gran interés político y económico en los países desarrollados está asociada a tres variables, las cuales deben ser analizadas en forma conjunta.

En primer lugar se ha acumulado una variada y decisiva masa crítica de evidencia empírica referida a casos exitosos de economías de base regional, de gran dinamismo relativo, a partir de lo cual el mundo académico y de políticos y funcionarios técnicos comienzan a

considerarlas como una unidad de análisis de gran pertinencia para el diseño de políticas. Entre estos casos paradigmáticos pueden ser men-

cionados los ya bien conocidos Distritos Industriales de la Tercera Italia, Baden-Württemberg y Bavaria en Alemania, el País Vasco y Cataluña en España, dentro del contexto europeo; el Silicon Valley en California y la Ruta 128 (Boston) en los EEUU, entre los casos más renombrados. Todos los cuales, en palabras de Storper, han sido vistos como manifestaciones de la emergencia de centros de organización *postfordista* y de sistemas de producción “flexible” y/o “basados en el aprendizaje” (*learning-based*), en cuya especificidad, institucional y tecnológica y en sus rasgos diferenciales de localización, parecerían subyacer los elementos competitivos fundamentales por los cuales se asocia a estas regiones con el capitalismo del cambio de siglo (1997:3).

En segundo lugar, este redescubrimiento también se vio favorecido por la emergencia de nuevos y estimulantes desarrollos en el plano teórico, los cuales, aunque provenientes de disciplinas y tradiciones diversas, están en gran parte inspirados en enfoques socioeconómicos y en las teorías institucionalistas¹. Estos han proveído a la idea de territorio y región, en sus diferentes dimensiones constitutivas, de un sólido *status* conceptual. Más allá de diferencias sustantivas, estos enfoques coinciden en que la proximidad (de tipo geográfica o geo-cultural, dependiendo del autor) es una importante fuente de ventajas competitivas para las firmas y redes de empresas en términos de desarrollo de economías externas (externalidades), de “aglomeración” y de reducción de costos de transacción, entre otros. Por estas razones, el término “proximidad”, en el marco paradójico de la economía global, ha devenido en un importante fundamento para el diseño de políticas para la reestructuración de la actividad económica, tales como el desarrollo de *clusters* (agrupamientos productivos empresariales), cadenas de valor, redes empresariales y hasta sistemas económicos integrales. La proximidad, como fuente de ventajas competitivas, ha sido teorizada desde diferentes perspectivas conceptuales, que van desde la vieja noción Marshalliana de “atmósfera industrial” y “distrito industrial” (Marshall, 1919) retomada en Italia en relación a los “distritos industriales” italianos (Becattini, 1987, 1989; Brusco, 1982); la Escuela Californiana de Geografía Económica (Sabel, Storper, Scott, Saxenian); la variada geografía económica europea (Amin, Bellandi, Camagni, Cooke, Malmberg, Morgan, Rullani, entre muchos otros) inspirada en enfoques *neoShumpeterianos*² y de la economía del conocimiento y del aprendizaje³ (*knowledge and learning economy*); además de prestigiosos autores cercanos a la ortodoxia económica como Krugman y Porter, quienes han dado lugar a la denominada “Nueva Geografía Económica”.

Finalmente, el denominado proceso de globalización del orden económico mundial, más allá del esquema conceptual con el que se analice, “internacionalización”, “mundialización”, etc., y más allá del grado de importancia que le asigne al mismo, mirado desde las economías nacionales, está teniendo efectos significativos, directos e indirectos, sobre las economías en sus diversas escalas territoriales. Particularmente trascendente para el tema tratado en este trabajo es el hecho de que diversos fenómenos están conformando un nuevo escenario, asociado al proceso de globalización, en el cual los estados nacionales están siendo reestructurados y reconfigurados, perdiendo importantes cuotas de poder y capacidades, como producto de fuerzas e instituciones que operan en diferentes sentidos: “desde arriba” (desde el plano supranacional); “desde abajo” (desde el nivel regional/territorial) y; “lateralmente” (desde los poderes del mercado y el capital global). En este

¹ Los enfoques “institucionalistas” a los que se hace referencia, y que serán utilizados en este trabajo, no deben ser confundidos con el denominado *nuevo institucionalismo* (*new institutionalism*) que agrupa a autores como O. Williamson, M. Olson y el premio Nobel D. North. Algunos aportes conceptuales de dichos autores, si bien subyacen en parte de los debates desarrollados en el trabajo, no abordan los ejes y temáticas centrales de esta investigación.

² Nelson, R.; Winter, G.; Dossi, G.

³ Lundvall, B-A.; Johnson, B.

proceso, no obstante, se han abierto los denominados “nuevos espacios públicos” para la acción, en los que los estados deberían jugar roles diferenciales a aquéllos desempeñados en modelos anteriores de desarrollo, en el marco de la emergencia de nuevas y, en muchos casos, más eficientes arquitecturas y esquemas territoriales de gobierno y “gobernancia” (*governance*), construidos a partir de formas asociativas multisectoriales, para la coordinación de la esfera de lo político así como la del desarrollo económico.

Este último nivel de análisis, en el cual confluyen los movimientos ascendentes y descendentes que dan sustento a la emergencia de la región, será el nivel a través del cual se comience a estructurar este trabajo. El análisis conjunto de las variables mencionadas posibilitará situar la dimensión de la formación de política a nivel regional en el marco de la economía de la globalidad, en la cual los estados nacionales se están reconfigurando. En este nivel es donde también se entrecruzan el plano de la práctica de la construcción de la región con los desarrollos teóricos disponibles referidos a la experiencia empírica acumulada sobre desarrollo regional.

A la luz de estos tres elementos, este trabajo tendrá por objetivo inicial generar una revisión de la bibliografía internacional que trata con la problemática regional, particularmente de aquella referida a las experiencias regionales más exitosas, buscando generar insumos para fundamentar la reflexión sobre las modalidades de desarrollo y crecimiento de las regiones y territorios de menor desarrollo relativo. A partir de esa reflexión, el segundo objetivo del documento será contribuir a activar y potenciar la discusión en torno a la “cuestión regional” en la Argentina, en la esfera pública (de los formadores de políticas), en el mundo académico (que da sustento a dichas prácticas) y, fundamentalmente, en las propias regiones: en los actores e instituciones constitutivos de la dinámica regional en Argentina; allí donde las regiones existen, sea formal o informalmente, como así también en aquellos territorios donde éstas podrían ser construidas bajo lógicas funcionales inscriptas en una visión local del desarrollo político, económico y social.

Este documento incluye en un anexo una síntesis de algunos documentos⁴ que definen el rol de las Agencias de Desarrollo Regional (ADRs) en Gran Bretaña.

⁴ Para una consulta del material original, dirigirse a www.local-regions.detr.gov.uk.

I. Aspectos generales

Antes de pasar a desarrollar las variables delineadas en la introducción es necesario definir las categorías analíticas que serán utilizadas e introducir algunos elementos conceptuales e históricos relativos al objeto de estudio de este trabajo. Para esto se analizarán desarrollos teóricos que den cuenta del fenómeno regional en su dimensión más general, debido a que el concepto mismo de región excede la dimensión del problema estrictamente económico.

A. Región, regionalismo y regionalización

1. Región

En su acepción más general la “región” es caracterizada como una construcción social localizada dentro de “fronteras” territoriales, la cual remite a un tipo particular de territorio comúnmente asociado a cuestiones de política económica, a la vez que diferenciada de las categorías de “ciudad” o “localidad”, términos más vinculados con problemáticas urbanas, consumos culturales y política social. Debido al carácter social de su naturaleza, región refiere a un concepto de fronteras "difusas" que puede cubrir, tal como se observará más adelante, una variedad de escalas espaciales, además de variados contenidos políticos, económicos y sociales:

- En su definición mínima y más difundida, región es entendida como un nivel territorial intermedio entre el estado y la localidad,

definición que resulta por demás controversial ya que existen regiones que superan en tamaño a los mismos estados nacionales.

- Existe una tendencia a identificarlas en función de criterios “geográficos”, como espacios físicos más o menos homogéneos en términos topográficos, climáticos, etc., o como regiones de tipo “nodal”, donde ésta es definida por algún punto central común existente dentro de un territorio, como puede ser una ciudad capital o un accidente geográfico.
- Las regiones también pueden ser definidas en función de variables culturales, tales como tradiciones compartidas, patrones de socialización, lenguaje/dialecto, o de acuerdo a un sentido de identidad compartido por los ciudadanos y actores políticos del territorio.
- Por otra parte las regiones han sido definidas también en función de “divisiones institucionales”, constituidas históricamente o de creación más reciente, las cuales incluyen a las organizaciones e instituciones políticas establecidas desde el estado (sea éste nacional, provincial o local), así como también instituciones de carácter diverso, sean éstas públicas, privadas o intermedias, establecidas como resultado del accionar político de los propios actores de la región.
- Finalmente, la región puede ser pensada en función de factores económicos, donde la definición está dada por patrones comunes de producción, dotación factorial, interdependencias reales o potenciales (de tipo sectorial u otro), problemáticas y/o proyectos comunes, mercado de trabajo, entre otros (Keating, 1998).

Las variables utilizadas para definir región y los intereses que éstas pueden representar en el proceso de construcción de una región están sujetos a tres tipos de problemas. El primero es que esos intereses no necesariamente coinciden entre sí, dificultando la construcción de políticas y; aún más, segundo problema, esos intereses pueden ser contradictorios entre sí y, por tanto, una política podría incluso generar algún nivel de tensión y conflicto en el territorio. Finalmente, la definición de región y sus fronteras puede no coincidir con la división burocrático administrativa de los estados nacionales en la cual ella está localizada. Si ésta excede las fronteras nacionales, el problema es aún de mayor complejidad.

En todos los casos presentados la definición de región y del interés regional es un terreno debatido y disputado, donde la región y el “regionalismo” podrían ser expresados en formas diversas a través de las dimensiones política, económica y social, sin que necesariamente exista una articulación entre esas diferentes manifestaciones (Keating, 1998:10). Se trata, por tanto, de un concepto dinámico cuyos contenidos, inestables y cambiantes, varían de acuerdo a los resultados del proceso político y de las tendencias dominantes en el terreno económico (idem:13).

Keating, quién ha analizado en detalle la experiencia de la “Europa de las regiones”, señala que un análisis exhaustivo del concepto de región, debería evitar caer en supuestos y explicaciones deterministas y/o reduccionistas, tales como el reflejado en autores que ven a la región como:

- pura expresión de aspectos específicos a su historia particular, única e irrepetible en otros contextos;
- manifestación de identidades y/o de conflictos étnicos;
- expresión del conflicto político entre intereses antagónicos, sean éstos internos o externos al territorio;

- asociadas a deseos, objetivos, estrategias, etc., de tipo personal, las que no necesariamente son expresión del interés del propio territorio y que determinan el concepto de región.

Este autor entiende que el mayor problema con las visiones detalladas anteriormente, además de olvidar y/o minimizar el hecho de que efectivamente existe un *mix* de variables y factores históricos, políticos y culturales propios del territorio, es que éstas no dan cuenta de la sutileza de la región o de las regiones caracterizadas como "sistemas de acción".

Por tanto, debido al carácter indeterminado y poroso de las "fronteras" de la región, y debido también a las diferentes dimensiones/sistemas a las cuales una misma región puede pertenecer, las regiones deben ser pensadas como "sistemas abiertos en constante proceso de definición", en donde las estrategias, el interés y la identidad regional no deben ser ni la expresión de factores causales deterministas, ni la expresión de deseos, intereses y estrategias de aquellos observadores, sino que ésta debe surgir y ser propiedad de los actores de la misma, en un marco en el cual la definición del "interés regional" debe ser entendida como un "proceso político complejo" (Keating, 1998).

2. Regionalismo

El segundo concepto a definir es el de "regionalismo", el cual hace referencia a la organización política de la demanda regional y a la movilización del interés regional. Para dar cuenta de este fenómeno se deben analizar las demandas políticas y las fragmentaciones existentes en el territorio, sean éstas de tipo político, económico o social. Al mismo tiempo, se debe evaluar el peso de los elementos de la tradición histórica, pero asumiendo que esos factores no agotan el menú de variables referidas a una exhaustiva caracterización del territorio. Por esta razón se señala que no es posible desarrollar una teoría general sobre el regionalismo ya que, de existir, será más bien determinada por la especificidad de cada territorio (Keating, 1997, 1998).

Sin embargo, existe consenso en torno a la idea de que en la medida que dimensiones tales como identidad, cultura, cohesión política y económica, etc., coinciden dentro de un espacio territorial determinado, dando lugar a algún grado de demanda y movilización del interés territorial impulsada "desde abajo", se está en presencia de lo que la literatura denomina "regionalismo". Pero debido a que las regiones constituyen arenas para la negociación de sistemas funcionales de acción en sus dimensiones política, económica y social, el regionalismo podría proveer las bases tanto para propósitos convergentes como para propósitos divergentes, en relación a aquella variable que está en el eje del sistema de acción, sea éste un proyecto de desarrollo económico, una política social, etc. Algunos ejemplos se detallan a continuación:

- el regionalismo podría contribuir al fortalecimiento de identidades regionales, en regiones donde existe un lenguaje/dialecto propio, una cultura y tradiciones históricas compartidas;
- una región con esas características podría, a su vez, favorecer el desarrollo de "coaliciones desarrollistas", especialmente donde esos factores coinciden con la región definida en términos económicos. De acuerdo a Keating (1998), una coalición desarrollista es una alianza de base territorial conformada por actores políticos y sociales pertenecientes a distintos sectores sociales, cuyo objetivo es impulsar el crecimiento económico en un determinado territorio, pudiendo variar en composición de una región a otra. Casos como el de Cataluña, Flandes (Bélgica) –y, en alguna medida, Escocia– son buenos ejemplos en este sentido;

- contrariamente, la movilización regional articulada detrás de un proyecto de desarrollo económico podría ser inhibida por la falta de correspondencia entre las esferas económica y la histórico cultural, tal es el caso de Bretaña en Francia;
- allí donde la identidad regional es fragmentaria, el regionalismo puede contribuir a definir una identidad e integrar políticamente la región, como sucede con el caso de Gales en el Reino Unido;
- puede haber casos en donde existe una lógica de desarrollo económico pero las regiones están escasamente institucionalizadas y, por tanto, no brindan un terreno común para la movilización y el intercambio, siendo ésta una de las críticas centrales dirigidas a la política de desarrollo del *Mezzogiorno* italiano (Triglia, 1991);
- finalmente, la región y el regionalismo también pueden dar sustento a la constitución de "actores" de base regional con algún nivel de representación frente y/o en el estado nacional, allí donde, por ejemplo, las regiones han generado la capacidad de formular proyectos propios en función de algún "interés regional" (1998:185).

La formación de sistemas de acción regional para el desarrollo y la reconversión económica es una de las principales fuerzas centrípetas en el proceso de construcción regional. Pero también debe tenerse en cuenta que el marco de acción del movimiento o coalición regionalista no siempre se corresponde con la región definida en términos económicos. El regionalismo podría estar acotado a un marco de referencia y acción de tipo metropolitano, como el constituido por alguna ciudad ubicada en la región, o bien podría exceder las fronteras de ese interés regional. Este resulta ser un punto particularmente crítico cuando el interés regional debe ser discutido y consensuado en el marco político institucional de, para dar un ejemplo, localidades o ciudades vecinas.

3. Regionalización

Finalmente, si la construcción regional da lugar a importantes niveles de demanda y movilización de intereses regionales, en esos lugares el regionalismo puede dar lugar a un proceso de "regionalización", por el cual se constituye un "sistema de gobierno regional":

- 1) En sus formas más desarrolladas un gobierno regional está representado por cuerpos políticos electivos, sean éstos estadales, provinciales/departamentales o regionales (los nombres variarán dependiendo de cada país). Esto supone importantes niveles de descentralización desde el estado nacional y la devolución de poderes hacia escalas inferiores de la división burocrático administrativa de éste. Los casos del Federalismo Alemán (y sus *länder* o estados federales), en primer lugar, además de Austria, Suiza y Bélgica son los casos más conocidos de gobierno federal en Europa occidental. España es un caso de regionalismo fuerte, pero que no llega a constituir un sistema federal, pese a que su sistema de gobierno regional (las Comunidades Autónomas) está garantizado y regulado constitucionalmente.
- 2) Una segunda acepción está representada por lo que Keating (1988) denomina desconcentración administrativa del gobierno central. El caso francés suele ser mencionado como ejemplo de esta modalidad de regionalización. A través de la *Secrétariat Général pour les Affaires Régionales* (SGAR), creada desde el gobierno nacional, se coordinan los programas y servicios estatales que operan en el plano regional, dinámica que por su carácter inhibe la operatoria del gobierno regional. El caso de Gran Bretaña, en donde la administración del gobierno central en Escocia, Gales e Irlanda del

Norte está en manos de departamentos territoriales encabezados por sus respectivos Secretarios de Estado, es otro ejemplo de esta modalidad de gobierno regional.

- 3) Estos últimos constituyen casos de “descentralización funcional”, donde han sido establecidas agencias de desarrollo regional (ADRs), con tareas específicas, generalmente como respuesta a necesidades funcionales, operando en los niveles intermedios entre el estado central y las regiones. Cuando la presencia de agencias regionales representa el único cuerpo político regional formalmente constituido se trata de formas puramente funcionales de regionalización. Las ADRs existen en casi todas las regiones del mundo desarrollado. En Europa, por ejemplo, pueden nombrarse los casos del ERVET (Ente di Sviluppo della Regione Emilia Romagna) en la Emilia Romagna; la WDA (Welsh Development Agency) en Gales; y la SPRI (Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial) en el País Vasco.

El esquema real predominante de regionalización, sea explícito o implícito, supera en muchos casos a los condicionantes históricos y formales, observándose situaciones ambiguas de esquemas formalmente federales pero de funcionamiento altamente centralizado. El esquema predominante que, en algunos casos, como el de Argentina, es una combinación producto de la superposición de decisiones federales y de acuerdos provinciales puntuales, se expresa claramente en las asignaciones presupuestarias, en las responsabilidades funcionales asignadas a diferentes ámbitos de acción y en el poder real de acción de las diferentes instancias de gobierno en relación con las demandas de la sociedad civil. Definidos los conceptos de región, regionalismo y regionalización, en la siguiente sección se introducirán algunos breves antecedentes históricos con el objetivo de contextualizar el actual debate acerca de política económica regional.

B. Antecedentes históricos

La problemática regional y el debate sobre política económica regional adquieren una notoria importancia desde finales de los cincuenta y principios de los sesenta en el mundo desarrollado, puntualmente, europeo. Sin embargo, y no obstante lo anterior, debe aclararse que en casos como el de los EEUU, al igual que otras repúblicas federales, la regionalización, es decir la constitución política de gobiernos regionales o locales, es temporalmente anterior, coincidiendo con el proceso de formación de esos mismos estados nacionales.

En un contexto de hegemonía del enfoque keynesiano de política económica, los estados buscaron integrar a las regiones más “deprimidas”, “rezagadas” o “menos favorecidas” dentro de las (en aquel momento) dinámicas economías nacionales, tratando de promover al interior de cada estado nación un desarrollo regional balanceado, en este proceso:

- la problemática regional fue asociada a la falta de dinamismo industrial observada en esas regiones y también a los escasos niveles de modernización y productividad del sector agrícola;
- la política regional fue pensada e implementada desde y por los estados nacionales, tratándose por tanto de un enfoque de política “desde arriba”, cuyo carácter centralista derivó en que los instrumentos de política utilizados, bajo el formato de políticas de “desarrollo” y/o “planificación” regional⁵, fueran caracterizados de “intervencionistas”;

⁵ El concepto de planificación regional tiene origen en los años treinta, luego de la Gran Depresión, como instrumento de política económica keynesiana.

- los instrumentos “estandarizados” de política utilizados fueron: inversiones públicas en infraestructura; garantías e incentivos impositivos para la radicación de firmas, tratándose por lo general de industrias manufactureras de gran tamaño en un marco de política dirigido a firmas en forma individual. En muchos casos estos incentivos y garantías buscaron sentar las bases para la creación de polos de crecimiento (Perroux, 1950) de base regional.

Debido a que el manejo de la política regional se fue complejizando, los estados nacionales fueron creando instrumentos funcionales para su accionar en los territorios, entre los cuales se destaca la creación de las primeras **agencias especializadas en temas regionales**. De acuerdo a Keating (1998), estas primeras agencias fueron creadas como órganos estatales, con el propósito político de evitar la influencia de los *lobbies* territoriales, no siempre representados y/o a favor de las políticas implementadas, sobre la voluntad política del territorio. Entre las agencias creadas en Europa se destacan la *Cassa per il Mezzogiorno* (1950) encargada de la política de desarrollo del sur de Italia, el *Highlands and Islands Development Board* (1965) y la *Scottish Development Agency* (1975) en el Reino Unido.

A su vez, el grado de sofisticación que fue alcanzando la planificación regional obligó al estado central a diseñar alguna forma de integración del interés regional en su agenda política, cuestión que fue materializada en la creación de “consejos o comisiones consultivas”. De acuerdo a Keating (1998), estos “experimentos” no alcanzaron el éxito esperado debido a la escasa representatividad, y por tanto legitimidad, del proceso consultivo. El problema central, continúa el autor, fue la falta de claridad respecto del rol de dichos consejos consultivos, debido a la cual los agentes regionales no distinguían si los consejos representaban a las regiones frente al estado nacional, o si bien sólo se trataba (como de hecho lo era) de organismos cuyo objetivo fundamental era la implementación de políticas del gobierno nacional en el contexto regional.

Durante los años setenta surgieron diferentes movimientos críticos del enfoque de política “desde arriba”, y de los instrumentos de política regional hasta ese momento aplicado. Estos movimientos tuvieron variadas expresiones como fue el resurgimiento de los movimientos nacionalistas en regiones de fuerte identidad histórica; tales son los casos de Escocia y Gales en el Reino Unido, Cataluña y el País Vasco en España y Flandes en Bélgica. En algunos casos, estos movimientos han determinado la creación de gobiernos regionales como es el caso de Italia, España, Bélgica, Reino Unido y Francia (los gobiernos de los *Länders* alemanes son anteriores a este proceso). En otros, ellos dieron lugar a tensiones entre identidades regionales y/o diferentes tipos de regionalismos, por ejemplo entre los movimientos regionales de tipo “tradicionalista”, de corte conservador, más apegados a la defensa de la tradición y del interés rural, y otros de tipo “modernizantes”, más afines al proyecto modernizador industrialista. La implementación de políticas regionales de inspiración keynesiana muestra algunos éxitos en términos de creación de empleo y distribución del ingreso dentro de las regiones menos favorecidas (LFRs). Sin embargo, también pueden observarse una serie de ineficiencias que, miradas desde la actualidad, proporcionan interesantes elementos de análisis:

- En primer lugar, esta plataforma de política no logró el éxito esperado en términos de estímulo y potenciación de un sendero de crecimiento de tipo endógeno, basado en la movilización e interdependencias de los activos y recursos regionales;
- en segundo lugar estas políticas no lograron generar incrementos en los niveles de productividad, comparables a aquéllos alcanzados en las regiones de mayor desarrollo relativo y, más importante aún;

- esta plataforma de política posibilitó la conformación de formas y patrones “dependientes” de desarrollo regional, que tienen como contrapartida al “asistencialismo regional”, en el marco de políticas que no tomaron en consideración la especificidad regional, y que en muchos casos terminaron contribuyendo al “desvío” de recursos transferidos a la región, y su captura por intereses públicos y/o privados de tipo clientelistas y/o “buscadores de renta” (*rent-seeking*).

Durante los años ochenta las concepciones del desarrollo regional hasta ese momento dominante entraron en crisis como producto de las propias fallas del enfoque keynesiano pero, fundamentalmente, como consecuencia de la acción e influencia de los tres elementos desarrollados en la introducción de este trabajo: (i) la crisis de los paradigmas productivos y tecnológicos dominantes y la emergencia de nuevos desarrollos teóricos asociados a este debate, (ii) el legado de los casos exitosos de desarrollo regional; y (iii) la emergencia del nuevo escenario internacional asociado a la economía de la globalidad.

II. Región y política regional en un escenario global

“El capitalismo global está siendo construido a través de interacciones entre economías de flujo y economías territoriales” (Storper, 1997:181)

El pensamiento económico dominante ha tendido a caracterizar el proceso de internacionalización como una función de intensidades crecientes de flujos físicos y financieros, referida a economías de intercambios, a la vez que ha minimizando el importante rol que juegan las economías territoriales en dicho proceso, ya que es en los territorios donde las actividades económicas, particularmente productivas, se llevan a cabo (Storper, 1997). Por tanto, pensar la economía política de la globalidad no sólo debería implicar el análisis de los flujos internacionales de recursos, “sino también los sistemas económicos que operan como economías de flujos internacionales” (idem:181); y si la globalización efectivamente estuviera desplazando a la organización económica territorial, se pregunta el autor, no sólo se deben encontrar evidencias de los flujos crecientes sino también de una creciente pérdida de importancia de las economías territoriales. Esos argumentos serán utilizados a lo largo de este trabajo.

En teoría una actividad está completamente “territorializada” cuando su viabilidad económica está basada en activos competitivos, que incluyen prácticas productivas y relaciones, que no están disponibles en otros lugares y no pueden ser fácil y rápidamente generados o imitados en esos lugares en donde ellos no existen (Storper, 1997:170-1). En este sentido, autores como Porter hacen una

clara distinción entre “industrias globales” y aquellas en las cuales la industria internacional es fundamentalmente una “colección de industrias domésticas” (1990:53).

Por otra parte, la intensidad de flujos comerciales y de inversión global está evidenciando una marcada y creciente especificidad de lo nacional, en términos de productos comercializados y tecnologías producidas, por lo cual la globalización, además de sus conocidos efectos de homogeneización y estandarización, también está generando un importante proceso de especialización y diferenciación, el cual, de acuerdo a este autor, puede ser visto como otra forma de regionalización (Storper, 1997).

De acuerdo a la evidencia empírica, las posibles interacciones entre economías de flujo y economías territoriales varían y adquieren formas intermedias entre las siguientes alternativas, presentadas en forma estilizada, como “tipos ideales” puros:

- a) economías altamente “territorializadas” e internacionalizadas: sus ventajas competitivas están basadas en activos específicos al territorio, difíciles de sustituir, que a su vez están insertas en cadenas de valor y redes de carácter global. El comercio interfirma e interindustria de insumos intermedios, dentro de complejas divisiones sociales del trabajo, parece ser un elemento clave para insertar producciones territorializadas en cadenas internacionales de bienes. La inversión directa de capitales extranjeros (IED) puede contribuir substantivamente a dicho proceso. Los “distritos industriales” europeos constituyen casos típicos de esta modalidad de desarrollo;
- b) economías de bajo nivel de territorialización y alto nivel de inserción internacional: por lo general se trata de producciones de grandes empresas, que conforman cadenas de producciones masivas no diferenciadas (*commodities*) orientadas al comercio internacional dispersas en diferentes territorios, y en donde el lugar de localización de la actividad no es un activo competitivo, pudiendo por tanto ser fácilmente sustituido (por lo general estas producciones presentan una alta estandarización tecnológica). En este caso también se observan prácticas de comercio interfirma e interindustria, además del comercio intrafirma y la presencia de IED;
- c) economías altamente territorializadas con escasa inserción en el comercio internacional, que si bien cuentan con activos específicos, no fácilmente sustituibles, están fundamentalmente asociados a demandas locales especializadas y específicas; y
- d) finalmente, se observan casos de bajo nivel de territorialización y bajo nivel de inserción internacional, tratándose por lo general de economías restringidas a pequeños mercados locales de bienes poco transables o a la oferta de servicios básicamente proveída por pequeñas empresas locales, observándose una escasa presencia de grandes empresas externas al territorio (Storper, 1997:182-3).

Como se señaló previamente, en la economía real se observan combinaciones múltiples y movimientos permanentes entre uno y otro esquema, tales como los movimientos desde esquemas previamente territorializados pero de escasa inserción internacional (de tipo “c”) que están llegando a ser parte de cadenas internacionales de *commodities* (esquema tipo “b”). La literatura también advierte acerca de la transformación de esquemas de tipo “a” (la *best practise* de desarrollo económico regional) en esquemas de tipo “b”, siendo éste un movimiento desde la internacionalización de la producción a su globalización propiamente dicha (idem:183). Particularmente significativos, señala Storper, son aquellas transformaciones del conjunto de la economía territorial o de ciertas producciones, que van convergiendo hacia el primer esquema, el de las regiones exitosas (de tipo “a”), tanto desde el esquema de tipo “b” (el movimiento más

importante en este caso), como así también desde aquellas economías territorializadas en grados variables pero de baja inserción en la economía global (tipos “c” y “d”), transformación alcanzada a partir de la apertura de mercados para sus producciones más allá de las fronteras locales y regionales, tratando a su vez de conservar y potenciar la especificidad de sus activos regionales.

En la introducción de este trabajo también se señaló que diversas regiones del mundo desarrollado han logrado asimilar las características centrales del capitalismo de la globalidad y han logrado explotarlas en forma progresiva a partir del diseño de modalidades propias y diferenciadas de desarrollo (ver al final de esta sección), transformándose así en economías de fuerte base territorial insertas en economías de flujos internacionales. Este tipo de “asimilaciones” virtuosas representan el desafío estratégico para una política de desarrollo productivo y competitividad regional. Por lo general, se trata de estrategias activas que operan en variados frentes (institucional, empresarial, laboral, financiero, tecnológico, educativo, político y normativo), tratando de desencadenar una serie de efectos que se vuelven acumulativos y autosuficientes. Los debates en torno al carácter de esas acciones y sus instrumentos serán examinados a lo largo de todas las secciones que componen este trabajo, aunque se comenzará señalando que dos esquemas conceptuales (complementarios, de desarrollo articulado paralelo y de importancia variable de acuerdo a cada caso en cuestión) contienen la esencia de las estrategias y las líneas de acción e instrumentos de política seguidos por las experiencias internacionales exitosas de desarrollo regional:

- i) El primero es el desarrollo de un “sistema de gobernanza regional” (*regional governance system*), que es la base a partir de la cual se constituye un marco de acción general para la política regional. Este debería integrar el conjunto de las fuerzas del desarrollo y el potencial sinérgico del territorio, y constituye también la plataforma desde donde es posible desarrollar acciones cooperativas entre el sector público y el sector privado, la visión estratégica y el liderazgo territorial, los mecanismos colectivos de decisión respecto de las inversiones e instrumentos de política en las diferentes áreas del desarrollo productivo y la competitividad regional, etc.
- ii) El segundo concepto es el desarrollo de un “sistema regional de innovación” (*regional innovation system*) a partir del cual podrán sentarse las bases iniciales para el aprendizaje colectivo, para el impulso de acciones innovativas del conjunto de los agentes e instituciones del territorio y creatividad territorial. Esta concepción de la “innovatividad” no debe confundirse con las políticas tradicionales en el campo de la I&D (que también son necesarias) ni con los sistemas de información tecnológica, sino que refiere fundamentalmente a las acciones que apunten a estimular el espíritu emprendedor local, la capacitación profesional y el desarrollo de habilidades en todos los niveles señalados; al estímulo y apoyo a la innovación, particularmente en las PyMEs y las nuevas empresas; y al desarrollo de “inteligencia de negocios” (*business intelligence*) a partir de la oferta regional institucionalizada de servicios, información y consultoría empresarial.

Si a este factor se agrega el hecho de que algunas regiones de menor desarrollo relativo han logrado cambiar los factores centrales de sus respectivos patrones históricos de desarrollo (*path-dependence*) direccionándolos hacia aquéllas que muestran los modelos más exitosos, puede señalarse que el proceso de globalización se ha transformado en una importante oportunidad, en cuyo marco algunas economías de base territorial, particularmente regiones, han implementado en forma exitosa estrategias “ofensivas” de desarrollo económico.

Sin embargo, también debe hacerse mención a una segunda línea de argumentos que hace referencia al hecho de que las presiones competitivas que el proceso de globalización genera tuvieron y tienen un impacto negativo sobre las economías regionales⁶. La combinación de ambos fenómenos (exposición a la competencia externa y rápidos cambios tecnológicos), que en algunas economías se han visto agravados por las serias dificultades macroeconómicas enfrentadas como producto de los nuevos escenarios internacionales, ha tenido efectos “desestructurantes” sobre gran parte de los marcos y parámetros referenciales de las actividades económico-productivas asociadas a etapas y modelos anteriores de desarrollo. En este mismo sentido, y más allá de lo que se argumenta en secciones siguientes, también debe reconocerse que el importante avance experimentado por las tecnologías de transporte y de comunicaciones, además de la reducción de sus costos, ha transformado la relación costo/tiempo/distancia precedente, posibilitando una mayor dispersión geográfica de las actividades productivas y, por tanto, reduciendo el grado de dependencia de éstas a la proximidad de los recursos naturales, así como de otros factores de producción⁷ (Keating, 1998:136).

CUADRO 1
REGIONES QUE EXHIBEN ESTRATEGIAS EXITOSAS DE DESARROLLO ECONOMICO

Regiones	
En Alemania: Baden-Württemberg Norte Rhine-Westphalia	Regiones altamente industrializadas y de gran dinamismo en sectores de punta que han desarrollado modelos de gobernanza regional institucionalizada, favorecidas por un fuerte federalismo, pero que sin embargo no están construidas sobre fuertes identidades y tradición histórica
En Italia: Emilia Romagna Toscana	Regiones localizadas dentro de un país sin tradición federal y regionalismos débiles, pero que a partir de fuertes localismos han desarrollado novedosas modalidades de organización económica y asociatividad basados en formas comunitarias, alcanzando un importante nivel de desarrollo económico en sectores industriales tradicionales, ahora especializados, a partir de una economía de pequeñas empresas y una fuerte presencia de agencias de servicios empresariales
En el Reino Unido: Gales Escocia	Regiones de fuertes identidades históricas pero localizadas dentro de un sistema centralizado en donde a partir de políticas funcionales montadas sobre acuerdos regionales y en la creación de ADRs se han alcanzado importantes niveles de reconversión de sectores industriales tradicionales y se ha logrado atraer inversiones en sectores de alta tecnología
En España: Cataluña País Vasco	Regiones de fuerte tradición histórica en un contexto de federalismo reciente, en donde a partir de movimientos regionalistas y la acción de una serie de agencias y servicios empresariales de apoyo se ha logrado reconvertir industrias tradicionales, desarrollar nuevos sectores de mayor desarrollo tecnológico y una mayor productividad en el sector agrícola y de servicios como el turismo, etc.

⁶ A este tipo de factores se los denomina impactos “localizados” de la globalización.

⁷ En todos los casos el grado de validez de esta hipótesis dependerá del sector de la producción al cual se haga referencia.

Fuente: Braezyk et al, 1998; Cooke y Mogan, 1998.

En esta situación, diversos territorios, sean localidades, ciudades o regiones, emprendieron acciones o se han visto en alguna medida forzados a iniciar la búsqueda de respuestas propias e innovadoras con el objetivo de “reconvertirse”⁸, “adaptarse” y/o “ajustarse” a los nuevos escenarios (Keating, 1998:14). Las estrategias seguidas variarán entre los territorios dependiendo de sus capacidades competitivas y estratégicas, yendo desde estrategias de tipo “defensiva”, hasta aquéllas que han buscado sacar ventajas del nuevo escenario a partir de nuevos principios de organización económica territorial, impulsando estrategias productivas proactivas (*the region from defence to offence*, en palabras de Cooke y Morgan, 1998).

Por otra parte, las experiencias exitosas de desarrollo regional muestran que los gobiernos regionales, allí donde éstos están constituidos, y/o las administraciones locales y de las ciudades que constituyen dichas regiones, en conjunto con otras esferas institucionales públicas, privadas e intermedias han jugado roles activos en el diseño, implementación y gobernancia de la estrategia de desarrollo. A su vez, el grado de involucramiento del estado nacional en dichas estrategias difiere entre casos donde éstos jugaron roles más “activos”, como en Alemania, y casos donde los roles fueron más “pasivos”, tal como muestra la experiencia de la Tercera Italia en Italia. En todos los casos, no obstante, los estados nacionales han experimentado una serie de transformaciones que de una u otra forma han afectado su relación con la política territorial.

A. Estado nacional, región y política económica regional

Existe consenso en que los estados nacionales están siendo reestructurados y/o transformados a través de un proceso en el cual su poder se ha debilitado en y desde tres diferentes direcciones. A su vez, el grado y la forma en la cual cada uno de los tres vectores impacta sobre los estados y las economías nacionales, y de allí sobre las lecturas y posteriores políticas en el plano territorial, dependerá de la posición de cada país en y frente al nuevo escenario, y de los acuerdos supranacionales del cual éste forma parte.

1. Regímenes supranacionales y estado nacional

El primero de estos vectores es el que desafía a los estados nacionales desde arriba, referido, en primer lugar, al proceso de globalización y al paralelo establecimiento de regímenes internacionales y supranacionales en diversas partes del mundo. El caso de la Unión Europea (UE) es la experiencia más desarrollada de integración política supranacional, a partir de la cual sus estados miembros resignan una parte importante de su poder soberano y capacidad de decisión transfiriéndola a la autoridad supranacional, la que tiene una mayor capacidad de regulación de las fuerzas globales que los estados nacionales. Los casos de integración regional de carácter estrictamente comercial, tales como el NAFTA, en América del Norte; el ASEAN, en Asia; y el MERCOSUR, en América del Sur, entre otros, si bien han implicado una coordinación sectorial de políticas comerciales no han avanzado hacia la integración política al estilo europeo y, por tanto, los estados nacionales conservan una mayor soberanía sobre sus decisiones de política económica. Sin embargo, se trata de una soberanía relativa ya que en muchos casos, como el de las economías menos desarrolladas, los estados nacionales tienen un escaso poder de coordinación y control de las fuerzas globales (segundo vector).

⁸ Esta categoría hace referencia a las regiones en proceso de transición, desde las antiguas hacia las nuevas estructuras industriales.

Una segunda y no menos importante fuente de pérdida de soberanía de gran parte de los estados nacionales está representada por las instituciones que rigen el comercio internacional. Este es el caso de la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuyo marco normativo, además de posibilitar el acceso a la comunidad internacional de negocios, impone efectos restrictivos, aunque no horizontales, sobre las políticas económicas internas de los países miembros.

2. Fuerzas de mercado y estado nacional

El segundo vector, por el cual el poder de los estados nacionales está siendo lateralmente desafiado, es el permanente avance de los poderes de mercado derivados de la creciente movilidad del capital financiero global y de la hegemonía de las políticas inspiradas en la corriente de pensamiento enrolada en el liberalismo económico⁹, que implicaron, tanto en el nivel nacional como a escala regional, la implementación de una plataforma de política caracterizada por la desregulación generalizada de diversos mercados y la privatización de los activos públicos, entre otras políticas “amigables” (*market friendly*) con las demandas de los mercados.

Directamente relacionado a estos fenómenos está el papel jugado por los organismos multilaterales de financiamiento de *Bretton Wood*, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) que, a partir del denominado “Consenso de Washington”, han impulsado una serie de políticas que afectan los grados de libertad de los estados nacionales para manejar su política micro y, fundamentalmente, macroeconómica. Los acuerdos financieros establecen compromisos y obligaciones recíprocas que limitan las opciones de políticas. En el caso de países con problemas de endeudamiento externo, los cuales son altamente “dependientes” de los flujos de capitales e inversiones externas, el problema es aún mayor debido al elevado grado de “sensibilidad” y “volatilidad” de los flujos del capital global, sean estos o no del tipo especulativo. En el mismo sentido operan las presiones fiscales que los afectan, las cuales disminuyen los recursos disponibles para el gasto en política regional. Cabe señalar que, en algunos casos, los estados nacionales se valieron de los condicionantes impuestos por los organismos internacionales de financiamiento para impulsar acciones propias que no contaban con un suficiente sustento político interno y legitimidad social para llevarlas a cabo.

3. Regionalismo, regionalización y estado nacional

Finalmente, los estados nacionales también están siendo desafiados desde abajo, por las demandas políticas provenientes de los regionalismos, así como también por el desafío institucional que representa la conformación de “nuevos” gobiernos regionales, o la “reinención” o “refundación” de aquéllos previamente existentes a la luz del nuevo escenario, de la competitividad internacional, del desafío tecnológico y de los nuevos paradigmas productivos. Este es el caso de algunos países europeos en donde el regionalismo ha experimentado altos niveles de desarrollo y donde el propio desarrollo regional ha sido estimulado desde la UE a través de políticas y fondos específicos. En este caso el conjunto de demandas y desafíos dirigidos hacia los estados nacionales

⁹ Aunque referidas a una esfera en alguna medida diferente a la desarrollada en este trabajo, cabe señalar que los estados también se han visto lateralmente desafiados, en términos de formación de identidades (políticas, religiosas, étnicas, culturales, etc.) y de representación político institucional de las mismas, por demandas cada vez más fragmentadas, provenientes de lo que comúnmente se identifica como sociedad civil.

ha provenido tanto de aquellas regiones de mayor desarrollo económico institucional, como así de aquellas de menor desarrollo relativo que han sido las más afectadas por el proceso de globalización.

Todos los elementos analizados permiten inferir que la relación de las regiones con el mercado internacional, aunque también con los regímenes internacionales, estaba “mediada” por el estado nacional, y construida sobre una “tradicional” relación de interdependencia (Gráfico 1.a). En el nuevo orden, además de mantener el vínculo con los estados (aunque en el marco de las restricciones estatales antes detalladas), las regiones se constituyen, o han sido de alguna forma forzadas a constituirse, como nuevos espacios para la construcción de política y como “actores” en el régimen global (Gráfico 1.b) (Keating, 1998:78).

Esto en absoluto implica asumir que el estado nacional ha dejado de ser el mecanismo de coordinación por excelencia dentro las fronteras nacionales, y particularmente en el marco de sus espacios regionales, sino que más bien implica asumir que el estado ya no monopoliza los vínculos externos de las regiones y que ya no ejerce el rol mediador sobre todas las influencias externas que operan sobre los espacios y economías regionales. Evidentemente existen regiones cuyo nexo y referente central para tratar con el desafío de la globalización continúa siendo el estado central, o las estructuras estatales existentes en los territorios donde las regiones se constituyen, sean estos gobiernos estatales, departamentales, provinciales, o regionales.

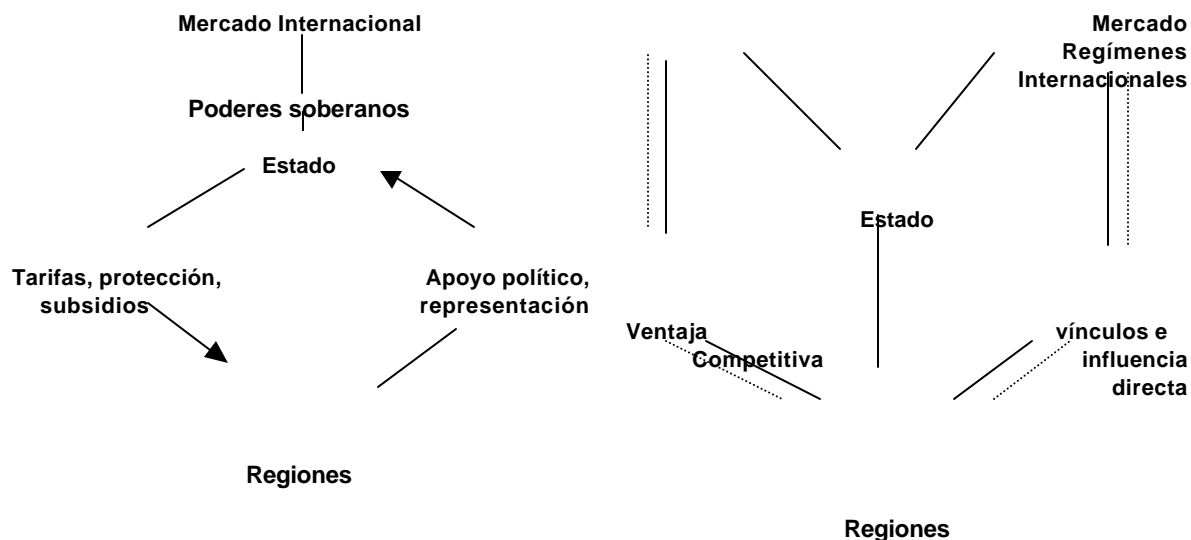
El gran desafío del nuevo escenario lo constituye, no obstante, el hecho de que la posición de las regiones en el mercado internacional está siendo determinada por sus ventajas competitivas y por su capacidad política para explotarlas más que por los (tradicionales) canales políticos de representación estatal. En la literatura económica, el “país” constituye una unidad ya que las definiciones de carácter macroeconómico establecen condiciones que están por encima del cualquier diferencia existente entre las economías territoriales, de aquí que cuando las condiciones macroeconómicas tienden a la convergencia entre diferentes países, tal como sucede en la Unión Europea, luego del Tratado de Maastrich, las asimetrías competitivas reales entre estas economías, en términos de factores de producción, capacidades, habilidades, acumulación de aprendizajes, etc., emergen haciéndose cada vez más evidentes.

El Gráfico 1 da cuenta de los casos teóricos “extremos” del vínculo región, estado, y escenario externo, buscando así ilustrar el cambio de tendencia descrito. Por lo cual, si se está pensando en política regional probablemente se deban analizar escenarios intermedios entre ambos casos extremos (Gráfico 1, casos “a” y “b”).

GRAFICO 1
REGIÓN, ESTADO Y MERCADO INTERNACIONAL

a. El orden tradicional

b. El nuevo orden



Fuente: basado en Keating, 1998

De esta forma puede concluirse que la importancia que adquieren las regiones para el desarrollo económico en el marco de la economía política de la globalidad se da en un contexto en el cual, por una parte, el proceso de globalización ha tenido y tiene efectos determinantes sobre las economías de base territorial y, por otra parte, este proceso ha determinado que los estados nacionales se vieran crecientemente imposibilitados, en términos de capacidad, recursos y voluntad política, para desempeñar su rol tradicional de mediadores, interactuando entre los territorios y lo que actualmente puede caracterizarse como las fuerzas globales, que presionan positiva y negativamente sobre las economías locales y regionales (Scott, 1998:106).

No obstante, dada la magnitud de los problemas que ciertas regiones enfrentan y dado los efectos negativos que la pérdida de capacidades del estado pueda tener para determinados contextos regionales, los estados nacionales están mostrando un creciente interés en fomentar acciones de política regional tendientes a la implementación de programas de desarrollo que permitan adaptarse en forma creativa a los escenarios emergentes (Keating, 1998:74), y de allí que se señale que dependerá de cada país y de cada espacio regional si los mismos se transforman en una oportunidad o en una amenaza para las economías regionales.

Cabe aclarar que el nuevo regionalismo europeo (Keating, 1998) se fue configurando dentro de un marco en el cual, por una parte, la pérdida de soberanía de los estados nacionales ha sido transferida hacia la autoridad supranacional (la UE), la cual tiene capacidad para *regular* e intermediar el proceso de globalización y sus fuerzas motoras, en donde cada estado miembro, por estar representado en el gobierno de la UE, forma parte del proceso de toma de decisiones dentro de la misma¹⁰. Por otra parte, este nuevo regionalismo también ha sido favorecido debido a que el

¹⁰ Como se señaló previamente, la misma política de integración ha destinado fondos hacia las regiones pertenecientes a economías de menor desarrollo relativo, como la República de Irlanda, España, Portugal y Grecia, que han sido objeto de política a través de los "Fondos Estructurales" y las políticas comunitarias de desarrollo regional (Objetivos 1 y 2).

proceso de integración avanzó en forma sustantiva hacia la coordinación de políticas macroeconómicas, otrora de carácter estrictamente nacional, neutralizando diferencias entre países y generando así las condiciones para un mayor peso de la competitividad basada en ventajas genuinas de carácter regional. Por tanto, el paraguas supranacional y la estabilidad del escenario macroeconómico son dos elementos centrales que deben ser considerados para examinar los alcances de la política económica regional en el nuevo contexto, sobre todo en el marco de países de menor desarrollo relativo, y/o que enfrentan problemas macroeconómicos y/o que no forman parte de un proceso de integración supranacional al estilo de la UE.

En las secciones precedentes se examinaron los diferentes aspectos históricos, teóricos y contextuales que integran un conjunto de ideas a partir de los cuales se está en condiciones de abordar lo que en los países desarrollados se ha denominado la nueva plataforma de la política económica regional.

III. La nueva plataforma de la política regional

La nueva plataforma de política económica regional desarrollada a través de los noventa, es producto de un largo sendero de aprendizaje que se fue acumulando a partir de las fallas mostradas por los enfoques de política precedentes y los desarrollos teóricos y metodológicos basados en las propias experiencias exitosas de desarrollo regional.

En este capítulo se abordarán los diversos aspectos que componen lo que la bibliografía internacional identifica como la nueva plataforma de política económica regional. El mismo comienza analizando las tensiones existentes entre esta plataforma y los supuestos de política económica dominantes durante los ochenta, para luego examinar las estrategias centrales y los instrumentos de política en sus diversas áreas de acción.

Desde mediados de los ochenta, los fundamentos de política económica regional estuvieron inspirados en la agenda liberal de política económica, que ya operaba en el marco de las respectivas economías nacionales, lo que se tradujo en la implementación de programas de ajuste y de reformas estructurales. La denominada “Europa de las Regiones” ha sido un caso testigo y paradigmático del desempeño de dichos principios en escenarios reales, por lo cual será de gran utilidad examinar algunos elementos de esta experiencia. En un trabajo titulado *The Regional Dilemma in a Neoliberal Europe*, Amin y Tomaney (1995) cuestionan los principios de política impulsados desde la Comisión Europea, señalando que, pese a obser-

vase una profundización de los programas y recursos dirigidos hacia las regiones, las políticas no han podido promover los factores de crecimiento esperados y así lograr una mayor cohesión de la Unión a través de la mejora en el potencial competitivo de las “regiones menos favorecidas” (LFRs)¹¹. Estos autores concluyen que la falla de la política y de sus instrumentos residió en tres factores:

- 1) la política fue implementada en el marco de un modelo de cambio estructural y de asignación de recursos basado sólo en los mecanismos de mercado, en circunstancias que las regiones, tal como muestran los *länders* alemanes y la Tercera Italia, necesitan desarrollar una serie de mecanismos de “no mercado”, también llamados de “interdependencias no comerciales” (Storper, 1997), para potenciar su crecimiento económico. Se trata de mecanismos institucionales, de tipo “informal” (tales como convenciones, reglas informales, participación, proyectos comunes, decisiones colectivas, etc.) que posibilitan la adaptación y la reestructuración económica (Amin et al, 1995:183) ya que son los que sustentan y articulan las interdependencias comerciales entre agentes económicos, tales como el desarrollo de redes de empresas, las alianzas estratégicas y consorcios, los acuerdos de subcontratación y la tercerización de actividades, etc.;
- 2) si bien los instrumentos de política aplicados buscaron incentivar las inversiones en infraestructura física y de comunicaciones, el desarrollo del capital humano regional y el estímulo hacia nuevas actividades empresarias, relativizaron la importancia que el desarrollo de soportes institucionales formales (agencias de desarrollo regional, centros de servicios empresariales, institutos de I&D, reingeniería de las instituciones existentes, etc.) tiene para el desarrollo económico regional. En circunstancias que las experiencias exitosas evidencian la importancia crítica que estos soportes tienen para las empresas y la política regional; y
- 3) finalmente, y en coincidencia con el enfoque keynesiano, esta política descansó sobre el supuesto de que sus instrumentos podrían ser aplicados universalmente a todo tipo de regiones por igual (el fundamento de una política de tipo “horizontal”), y desde una concepción descendente (Amin, 1999:365). En circunstancias que la experiencia exitosa exhibe enfoques de política diferenciados, cuyos aspectos centrales se nutren de la especificidad de las regiones (perspectiva ascendente), y siendo precisamente en esa especificidad de la plataforma en donde reside la unicidad de las ventajas competitivas de cada región.

Como se observará en la siguiente sección, cada uno de estos comentarios críticos será abordado desde una perspectiva diferente por la nueva plataforma.

A. Estrategias y aspectos centrales de la nueva plataforma

Antes de pasar a detallar los contenidos de la nueva plataforma se debe señalar que la misma será expuesta a manera de “tipo ideal” *weberiano* debido a que en las experiencias reales los aspectos centrales de la plataforma no aparecen en forma pura ni plenamente desarrollados, tal como puede inferirse de un análisis estrictamente teórico. Por otra parte, y volviendo al problema planteado en torno a la agenda neoliberal, también debe señalarse que en las estrategias e

¹¹ El comentario refiere al hecho de que tanto los Fondos Estructurales para el desarrollo regional (Objetivos 1 y 2) como los programas dirigidos al desarrollo de regionalismos (formación de los Planes de Desarrollo Regional en las LFRs) fueron intensificados durante los últimos años de la década del ochenta.

instrumentos de política que conforman una suerte de mejor práctica y *benchmarking* del desarrollo regional subyacen elementos cuya especificidad denota su carácter “contexto dependiente” por lo cual éstos no deben ser tomados como recetas o modelos de rol sino como insumos estratégicos para el aprendizaje reflexivo y el debate crítico.

La experiencia internacional muestra que la estrategia predominante de desarrollo y construcción regional en economías de mayor desarrollo relativo, aunque no necesariamente altamente industrializadas, tiene por objetivo la generación y el desarrollo de ventajas competitivas endógenas como base central de las economías regionales (Keating, 1998); en donde el dinamismo de la productividad y la generación de capacidades y competencias para insertarse y competir en el mercado internacional devienen en elementos fundamentales de la estrategia (Cappellin, 1997). En palabras de Scott, la estrategia económica regional debe apuntar al desarrollo de complejos de producción, también denominados “cadenas de valor” (Porter, 1990), que tengan la capacidad para desarrollarse a través del tiempo y crecer en forma incremental “como entidades sistémicas, con efectos de retorno endógenos crecientes” (1998:134), operando en un marco de permanente apertura hacia los aprendizajes (información de mercado, oportunidades de negocios, tecnologías, etc.) provenientes del exterior. Estos dos elementos, que combinan la especificidad territorial con la economía de la globalidad, han sido condensados en lo que algunos autores denominan estrategias de “glo-calización”.

Por tanto, si la estrategia económica está sustentada en la generación y el desarrollo del potencial competitivo de los activos y de los bienes y servicios producidos en el territorio, la estrategia política necesariamente debe ser “sensible al contexto” (Scott y Storper, 1995). Esta sensibilidad hacia el contexto implica asumir un nivel crítico de “contexto dependencia” de las respuestas y estrategias que desde el punto de vista de la política emerjan, ya que ellas portarán elementos de la historia, de la identidad y de las tradiciones del territorio, así como también serán, en medida importante, un reflejo de su configuración sociopolítica y económica. Este es el principio de política que permite explicar la heterogeneidad de modalidades exitosas de desarrollo regional existentes y, aún más importante, es el principio que contradice los supuestos elementales de los enfoques de política que promueven instrumentos de desarrollo regional de tipo “horizontal”. La homogeneización de instrumentos y estrategias presupone, desde un punto de vista conceptual, desconocer la existencia misma de la región o simplemente reducirla a una expresión estrictamente geográfica.

El nivel de sensibilidad contextual de la estrategia es lo que posibilitará el enraizamiento de las prácticas productivas e industriales en regiones específicas, a través de la construcción de interrelaciones “aguas arriba” y “aguas abajo” entre firmas, así como entre instituciones y entre los diversos intereses regionales y, en consecuencia, el esquema deriva a un carácter ascendente, específico para la región (Scott y Storper, 1995; Storper, 1997:279).

No obstante, asumir la necesidad de desarrollar enfoques de política diferenciados, contexto dependientes y a la medida de cada región supone también asumir la necesidad de generar el desarrollo de las capacidades del propio territorio; es decir, de los agentes económicos, de las esferas gubernamentales, de las instituciones y de los líderes regionales, para que se transformen en los principales responsables de las políticas del proceso de desarrollo. Esta es la razón por la cual, sin excepción, la bibliografía especializada hace hincapié en que los procesos de aprendizaje de los agentes e instituciones del territorio (*regional learning economy*) y el desarrollo de la “inteligencia regional” son insumos críticos indispensables en sí mismos y unas de las principales fuentes de competitividad en la economía del cambio permanente.

A partir de los conceptos analizados surgen algunos comentarios en relación con los umbrales mínimos sobre los cuales se hace o no viable y sustentable una estrategia que apunte a desarrollar y endogenizar ventajas competitivas a escala territorial. El debate en torno a la oferta regional tradicionalmente estuvo asociado a la dotación factorial, principalmente de recursos naturales y/o producciones primarias específicas a la región (ventajas comparativas regionales), las cuales, más allá de que pudieran constituir la oferta exportable, por lo general no estaban articuladas en cadenas de valor de gran complejidad. Las estrategias que buscaron generar polos de desarrollo o áreas de promoción industrial en espacios regionales, en muchos casos no lograron promover el enraizamiento territorial de las producciones e inversiones externas favorecidas por dicha política.

En la actualidad la estrategia dominante en torno a las ventajas comparativas regionales, basadas en la dotación de recursos naturales, como la promoción de inversiones externas, fundamentalmente directas, buscan inducir la endogenización de dichas producciones a través del desarrollo de cadenas de valor que las integren con el tramado productivo existente o posible de fomentar en el territorio, de allí que la política de incentivos toma una perspectiva sistémica, considerando la explotación de externalidades de diversa índole asociadas a dichas producciones.

En territorios menos favorecidos por la inexistencia de umbrales mínimos de recursos y activos endogenizables, la apuesta de construcción regional requiere implementar acciones en un doble sentido. Por una parte, se precisarán políticas que busquen valorizar en términos de mercado, los recursos existentes y agregar valor a la oferta productiva regional o al desarrollo de nuevas producciones basadas en los activos regionales existentes, para luego desarrollar una política de inserción en circuitos comerciales o cadenas de valor de alcance extra-territorial. Por otra parte, las acciones también deberán apuntar hacia la promoción externa del territorio en su conjunto para hacerlo visible desde un punto de vista comercial y atractivo para las inversiones directas. En ambos casos, la implementación y el éxito de las acciones dependerán fundamentalmente de las capacidades y de la inteligencia de cada territorio (de aquí que los aprendizajes colectivos devengan en un insumo crítico), ya que es, desde el propio conocimiento, que los agentes regionales pueden desarrollar de los recursos reales y potenciales, de las fortalezas, debilidades y necesidades de cada territorio, de donde pueden surgir las respuestas a estos desafíos y, por tanto, también dependerá de ello la detección y la explotación económica de aquellos recursos y activos, que autores como Keating denominan “usables”. Estos usables del territorio pueden provenir no sólo de los tradicionales activos productivos sino también de la tradición histórica, la cultura y de la identidad, de los recursos asociados a la geografía y recursos físicos regionales y del capital humano existente en cada territorio. Sin embargo, tal como muestra la experiencia internacional, en el caso de las regiones de menor desarrollo relativo, la acción y el apoyo del estado nacional a las estrategias y políticas que surjan desde el territorio, o el impulso a la emergencia de las mismas, resultará indispensable y una condición necesaria¹².

A diferencia de períodos precedentes, el “nuevo regionalismo” le asigna una particular importancia económica a los tejidos y contextos regionales debido a que, tal como muestran las regiones exitosas, es allí donde se desarrollan las denominadas interdependencias no comerciales que permiten coordinar a los agentes económicos bajo condiciones de incertidumbre, a partir del desarrollo de reglas informales, convenciones, hábitos y tradiciones compartidas, sanciones sociales, etc. Estas interdependencias o activos relacionales constituyen: “activos específicos a la región en la esfera de la producción”, una forma central de diferenciación geográfica en “aquello que se hace” y

¹² En cierto sentido las políticas de la UE orientadas a nuevas infraestructura para abrir nuevas oportunidades apuntaban en esa dirección.

en “cómo se hace” y, por tanto, una forma central de “escasez” en el capitalismo contemporáneo (Storper, 1997:5).

De acuerdo a lo señalado por Amin, la especificidad de dichos activos los hace no transables en el mercado, ni fácilmente sustituibles e imitables en otros contextos, ya que derivan de las propiedades sociales de las redes en las cuales los agentes económicos están imbricados (1999:369), o son disponibles sólo en el contexto de ciertas relaciones inter-organizacionales o de firma/mercado, generadas en forma más eficiente bajo vínculos de proximidad (Storper, 1997:170).

En conclusión, estos activos o recursos específicos, que pueden ser tanto “blandos” (información, convenciones de interacción) como “duros” (mano de obra calificada, tecnologías), y que son los que sustentan las “interdependencias comerciales” entre agentes (referidas a transacciones económicas y sus costos), son vistos como una fuente de oportunidades para el desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas, de aprendizajes colectivos y para la promoción de un ambiente de negocios favorable para las empresas. En la medida que estos factores son potenciados positivamente pueden dar lugar a lo que la literatura francesa denomina *milieux innovateur* (ambiente innovador) (Camagni, 1991, 1992; Maillat, Quevit y Senn, 1993) o, más recientemente en el mundo anglosajón se denomina *regional innovation system* (sistema regional de innovación) (Morgan, 1997; Braczyk, Cooke y Heidenreich, 1998).

Estos han sido los argumentos a partir de los cuales se sostiene que las regiones, al igual que los países, ganan ventajas competitivas a partir de sus diferencias y no de sus similitudes (Porter, 1990:623), lo que desde el punto de vista del enfoque de política ha implicado que la potencial efectividad de los paquetes de política más estandarizados, y sus instrumentos (enlatados), sean, a pesar de reconocerse sus ventajas de costo y masividad, cada vez más cuestionados.

B. Elementos de la estrategia política

Un elemento clave de la estrategia política que muestra la experiencia internacional es que la agenda de la política económica regional ha sido separada de la coyuntura política, del quehacer político del día a día. El mecanismo por el cual esto ha sido posible es que la gestión de la agenda (no la definición de la estrategia), y ante la necesidad de asegurarle un horizonte de largo plazo a la política, es transferida y por tanto gerenciada desde y a través y de la creación de agencias de desarrollo regional (RDAs) u otros esquemas institucionales similares diseñados a tales efectos por los marcos de acuerdo existentes entre el sector público y el sector privado, y eventualmente otros intereses de la sociedad civil.

De acuerdo a lo señalado por Keating, gracias a estos mecanismos la agenda es aislada de las presiones político-sociales, lo que resulta ser un elemento crítico para involucrar y comprometer la voluntad del empresariado (1998:158) y darle legitimidad a partir del consenso y compromiso de la sociedad civil. Cabe destacar que en experiencias como la de los modelos social demócratas de desarrollo regional, (el Norte Rhine-Westphalia en Alemania y las regiones escandinavas, entre otras), los aspectos distributivos y de bienestar social son una parte central de la plataforma de política. En estos casos se observa un mayor grado de desarrollo de la colaboración tripartita entre gobierno, empresariado y las representaciones sindicales, aspecto que también está presente, aunque en grados variables, en todas las experiencias regionales exitosas, a excepción del modelo de competencia regional de bajos costos. La experiencia internacional muestra así que las ADRs, las que pueden tomar diversas formas de acuerdo a cada territorio, han jugado un rol determinante como órganos ejecutores de la estrategia de desarrollo y en la implementación de los instrumentos de política.

Como se señaló, la estrategia es construida y políticamente definida a partir de la conformación de “partenariados” (*partnerships*) o “alianzas estratégicas” entre los actores fundamentales de la política de desarrollo productivo regional, el sector público y el sector privado y, dependiendo de la configuración socio-política y económica de cada territorio, otras instituciones de la sociedad civil. En la medida en que los marcos de acuerdo incluyen al conjunto del territorio ellos han sido genéricamente denominados pactos territoriales. Esta arquitectura de gobernanza intersectorial es la que constituye el marco político general y el sujeto colectivo para la definición e integración del interés económico regional y, por tanto, para su conducción y direccionamiento estratégico; por lo cual estarán sentadas las bases para analizar lo que se denomina el proceso de construcción regional.

C. Instrumentos de política económica regional

Los instrumentos de la política de competitividad regional pueden ser divididos en tres niveles de objetivos: instrumentos dirigidos a las empresas en forma individual; instrumentos dirigidos hacia las redes de empresas y hacia la formación de redes empresarias; e instrumentos dirigidos hacia la formación de redes inter-regionales.

1. Instrumentos dirigidos a las empresas

Como se desprende de la experiencia internacional, la nueva plataforma pone un mayor énfasis en la asistencia selectiva dirigida a las firmas del sector privado, particularmente hacia la micro, pequeña y la mediana empresa (MiPyME), las que han devenido en objetivos centrales de la política regional. Los instrumentos de política buscan fundamentalmente el desarrollo de las competencias y habilidades internas de las firmas, a niveles organizacional/gerencial y tecnológico, como las mejoras en la capacitación y capacitación, investigación aplicada (en producto y procesos), calidad continua y el desarrollo de sus capacidades innovativas.

De acuerdo a Cappellin (1997:54), el enfoque de política económica regional *market-friendly*: “ahora reconoce que el instrumento crucial de la competitividad de un sistema local de producción está representado por la mejora en la calidad de los servicios y productos y por la receptividad a la innovación” por parte de las firmas, antes que por medidas de política que apunten solamente a incrementar la eficiencia productiva y las ventajas de costo (competencia por costos).

Estos instrumentos también buscan promover la vocación emprendedora-empresarial de los agentes del territorio, a través de la educación vocacional y la promoción a la creación y desarrollo de nuevas firmas, a través de servicios empresariales (que incluyen incubadoras empresariales) e instrumentos financieros diseñados a tales efectos (incluyendo capital semilla y capital de riesgo).

2. Instrumentos dirigidos hacia las redes de empresas y hacia la formación de redes empresarias

Las políticas de formación de redes empresariales son un factor crítico de la nueva plataforma ya que las posibilidades de éxito de la política económica regional y el proceso de construcción regional dependen en gran medida del nivel de asociatividad y complementariedad del conjunto del sistema productivo regional y la conformación continua de ventajas sistémicas locales. Esta es la razón por la cual se señala que el eje de la política está fundamentalmente orientado hacia los sistemas de producción más que hacia las firmas en forma individual (Storper, 1997).

El estímulo y la promoción hacia la formación de redes de empresas, a través de los diferentes eslabones de la cadena de valor tiene por objetivo el desarrollo de economías de especialización y la variedad, la reducción de costos de transacción e incertidumbres de mercado, el desarrollo de proyectos de riesgo compartido (I&D, promoción y comercio internacional) etc., a través de acciones cooperativas y complementarias pero dentro de ambientes competitivos. Las políticas que apuntan a la detección y la promoción de *clusters* de empresas (Porter, 1990), que pueden pertenecer o no a un mismo sector industrial, son un instrumento característico en este sentido, los cuales también son fomentados a través de instrumentos tales como la creación de “parques industriales/comerciales” y/o “parques tecnológicos”, consorcios, etc.

En todos los casos la estrategia ha buscado que las grandes empresas, nacionales o extranjeras, posibiliten un impacto significativo sobre la estructura de la economía regional, actuando como “el corazón de redes de subcontratación”, (articulando horizontal o verticalmente a PyMEs subcontratistas) cuyo grado de formalidad variará de acuerdo al grado de conocimiento y confianza entre agentes y a la especificidad de los activos intercambiados, creando así las bases para el *clustering* a nivel territorial como así también construyendo interrelaciones de subcontratación con empresas externas al territorio (Begg et al, 1995:188).

Los instrumentos de carácter más horizontal, tales como la inversión en infraestructura de servicios y la promoción de la oferta regional de servicios empresariales, por lo general activados desde algún marco de acuerdo público-privado, son acciones favorecidas dentro de esta plataforma. La promoción de la oferta de servicios empresariales a nivel territorial, por ejemplo a través de la creación de centros de servicios reales, dirigidos a cubrir demandas provenientes de las empresas del territorio, es una política común a todas las experiencias exitosas de desarrollo regional. De acuerdo a lo señalado por Scott y Storper, la orientación de la política de servicios debe apuntar hacia la mejora y ajuste continuo de las capacidades de la economía regional más que a la transferencia e implementación única y exclusiva de mejores prácticas (1995:513). Este enfoque de política considera la utilidad de la transferencia de mejores prácticas en la medida que se asuma su carácter contingente (las que son consideradas mejores prácticas hoy, pueden no serlo mañana) y contexto dependiente (las que son mejores prácticas para una región podrían no serlo para otras). Esta es la razón por la cual también las estrategias en el plano operativo apuntan a fortalecer y ampliar las capacidades institucionales en el marco de fuertes articulaciones público-privadas.

3. Instrumentos dirigidos hacia la formación de redes “inter-regionales”

Si bien los instrumentos de política que son expuestos en este punto pueden ser implementados, y de hecho lo son, desde el nivel local-regional, por cuestiones de escala, de logística y capacidades e importancia estratégica también pueden ser parte de acuerdos inter-regionales, lo que dependerá también de la extensión geográfica de la definición del interés regional en cuestión.

El desarrollo de grandes redes y proyectos de infraestructura tales como rutas, puertos, aeropuertos, aduanas, etc., suelen ser desarrollados a nivel inter-regional, en muchos casos con participación de la esfera nacional. Por otra parte, las estrategias de promoción de la oferta exportable, (a través de la participación en ferias, promoción externa), las estrategias de atracción de inversiones externas, la promoción de una política activa de *marketing* regional, y la promoción de la misma cooperación inter-regional e internacional (con firmas e instituciones extranjeras), son también posibles áreas de política ampliada (Cappellin, 1997:50).

De acuerdo a lo señalado por Keating (1998), las regiones que han emprendido estrategias progresivas de desarrollo llevan adelante una activa, aunque funcionalmente específica, agenda de “política externa”, a través de la cual las regiones buscan: a) difundir la región en el ámbito

internacional y posicionar las ventajas competitivas de la región en el mercado internacional; b) captar recursos externos en términos de mercados, tecnologías, *know-how* especializado; c) inducir economías externas y sinergias en el aprovechamiento de oportunidades y; d) en los casos más avanzados, también buscan la implementación de acuerdos cooperativos o alianzas estratégicas con regiones o con intereses regionales localizados dentro de otros estados. Esta actividad es llevada a cabo por todos los agentes e instituciones locales, tanto empresariales como organizaciones científicas, educativas, técnicas, culturales, entre otras. La conformación de acuerdos interregionales se ha visto favorecida, y a veces directamente fomentada, por el desarrollo de los procesos de integración, tal como muestra la experiencia de la UE.

Los tres niveles de políticas descritos deben ser diseñados, articulados y coordinados dentro de una sola estrategia, de aquí que: i) el desarrollo de logísticas de intermediación de las actividades empresarias (Cappellin, 1997) como, ii) el desarrollo institucional regional que facilite dicha coordinación y, iii) los acuerdos entre los sectores público y privado que posibiliten la movilización conjunta de las energías y los recursos del territorio, son identificados como elementos claves para el desarrollo de esta batería de acciones e instrumentos. Estos últimos puntos serán analizados posteriormente.

D. Estrategias de desarrollo regional de bajo costo

La geografía económica mundial permite observar un variado menú de estrategias de desarrollo económico regional. El caso opuesto de diferenciación estratégica en relación a la plataforma de política planteada anteriormente es el de la denominada *sweatshop economy* (economía de bajos salarios).

A diferencia de la estrategia basada en la calidad de los recursos y en la economía del aprendizaje regional, esta estrategia competitiva está fundamentalmente basada en los bajos costos tanto de los niveles salariales como de los impuestos que afectan a las empresas o de otros factores productivos directos (energía) o indirectos (costos regulatorios). Por todas estas razones se trata de una estrategia de “competencia por costos”.

De acuerdo a lo señalado por Keating (1998:150), las regiones que adoptan esta estrategia deciden por un rol “reactivo” frente a la globalización, aceptando la “división global del trabajo” y, consecuentemente, la estrategia encuentra su racionalidad en las ganancias de corto plazo asociadas a las inversiones extranjeras o nacionales que la región logre atraer al territorio. En estos casos el proceso de “construcción institucional” regional es muy escaso, estando limitado a la creación de servicios de empleo de trabajo barato, la planificación regional está orientada a la atracción de IEDs y los intereses del sector laboral están excluidos de la misma, observándose además importantes niveles de población inmigrante en situación de precariedad laboral¹³.

Las críticas dirigidas a la economía de bajos salarios son diversas. Debido al hecho de que la estrategia no busca desarrollar activos competitivos específicos, más allá de las ventajas de costo, estas regiones están permanentemente expuestas a ser desplazadas por otras regiones de menor costo relativo, y en un proceso de creciente globalización siempre puede haber una región que disponga de costos laborales e impositivos (subsidios) más baratos. También se cuestiona la sustentabilidad a largo plazo del modelo, debido a que la estrategia se basa en el uso intensivo de los

¹³ Esta estrategia ha sido asociada a algunos estados del sur de los EEUU, algunas regiones del sur de Europa durante los noventa, y también fue parte de la estrategia del gobierno conservador inglés durante finales de los ochenta y principios de los noventa, para la reindustrialización del norte del país (Keating, 1998:158).

activos existentes, como la infraestructura, educación, servicios públicos, sin observarse programas de reinversión hacia futuro, lo cual expone a estas regiones a caer en un círculo vicioso degradante que opere en forma progresiva sobre todos los activos regionales. En algunos casos, estas regiones también se ven afectadas por altos niveles de conflictividad social que puede tener efectos negativos sobre la estrategia de atracción de inversiones externas y el conjunto de la economía regional.

E. Estrategias de inversión y financiamiento

En contraste a la estrategia de sustitución de importaciones y la política de promoción de polos de desarrollo regional, ambas más asociados al enfoque keynesiano de política regional, este enfoque de política presumiblemente tiene un menor costo relativo en la medida que desvía el foco de acción desde inversiones masivas de capital en proyectos de gran envergadura hacia la movilización política alrededor de la infraestructura social de producción y la economía del aprendizaje regional (1998:134). Sin embargo, aún en casos de estrategias de construcción regional acotadas a proyectos funcionales específicos, tales como agendas sectoriales o redes empresarias, los agentes e instituciones involucrados necesitan movilizar diversos recursos, humanos, financieros, tecnológicos, logísticos, etc., no siempre disponibles a nivel regional. Al respecto, Keating (1998), señala que el buen desempeño de economías regionales que emprenden caminos alternativos al de la competencia de (bajos) costos dependerá, y este es su desafío, de la buena marcha de un círculo virtuoso por el cual las regiones necesitan invertir en variadas infraestructuras (*soft y hard*), tales como capacitación, educación, I&D, transferencia de tecnologías, comunicaciones, transporte, etc., con el objetivo de desarrollar competencias regionales (Sturm, 2000), creando así las condiciones para poder competir en nichos de mercados de alta calidad y/o en sectores de alta productividad, y de esta forma poder recuperar las inversiones realizadas y activar nuevamente el ciclo económico¹⁴. De estos argumentos derivan una serie de problemas que deben ser analizados.

Si la región cuenta con los recursos para invertir en la generación y desarrollo de competencias, surge una pregunta básica, referida también a cualquier instrumento de política regional, que plantea si sus beneficios inmediatos podrán ser retenidos dentro de los límites espaciales donde éste se aplica. Begg et al señalan que en áreas tales como asistencia para I&D, grandes redes de infraestructura física (tales como rutas), o la implementación de líneas de financiamiento dirigidas a todas las empresas por igual (instrumentos horizontales), es bastante improbable que los beneficios de estas políticas puedan ser retenidos dentro del territorio (1995:190-1). Evidentemente de acá también deriva la importancia de los acuerdos inter-regionales para, además de lo ya señalado, evitar el problema del *free-rider*. Por el contrario, existe una serie de instrumentos que permiten un mayor grado de apropiabilidad territorial de sus beneficios, tales como: las políticas de incentivos a las inversiones para proyectos específicos, fondos de capital de riesgo implementados en la región, u otras formas de financiamiento “dirigido” (*targeted finance*); el apoyo a políticas de capacitación (siempre y cuando éste no se transforme en un pasaporte para la migración); los instrumentos dirigidos a proyectos basados en la propiedad (como los parques científicos, industriales y comerciales), y la promoción de servicios empresariales dirigidos al desarrollo de capacidades competitivas de empresas regionales. De este problema deriva la conclusión de la literatura internacional en el sentido de que la mejor forma en que las inversiones pueden contribuir al desarrollo de ventajas competitivas regionales es estimulando las competencias de los factores de producción dentro de la economía regional (idem:191).

¹⁴ Los *Länders* alemanes, Flandes en Bélgica y Cataluña en España son, aunque diferentes, ejemplos del modelo de competencia denominado “de alto costo” (*high-cost model of competition*) (Keating, 1998:158).

El problema mayor, no obstante, es casi siempre la obtención de recursos financieros e inversiones externas, al territorio, para la implementación de la política de desarrollo de competencias regionales. La experiencia internacional es muy variada en este sentido, dependiendo del nivel de desarrollo de las economías regionales y del país del cual se esté haciendo referencia. En la “Europa de las Regiones” las estructuras gubernamentales territoriales, a excepción de los *länders* alemanes, son financieramente dependientes de las transferencias desde el estado central y de los ingresos provenientes de las rentas, distribuidos desde el estado central. Distinto es el caso de los estados federales, como los EEUU, donde los gobiernos estatales tienen un mayor grado de autonomía para decidir su política impositiva y, por tanto, también para tomar decisiones de inversión en política de desarrollo económico territorial.

Sin embargo, y más allá de las diferencias entre “estados unitarios” y “estados federales”, en la mayoría de los casos los niveles de dependencia financiera de las regiones respecto de los fondos provenientes desde el estado central son muy significativos. Este problema es más acentuado y complejo en casos donde el proyecto de desarrollo económico está sustentado sobre intereses regionales cuya arquitectura de gobernanza no está estrictamente construida sobre las estructuras estatales formales existentes en los territorios, sean gobiernos estatales o regionales. Por esta razón, además de las señaladas a través de todo el trabajo, las regiones necesitan desarrollar políticas activas de atracción de financiamiento e inversiones externas, sean éstas de carácter nacional o extranjeras.

En la actualidad existe un enorme consenso en identificar a las inversiones extranjeras directas (IED) como un recurso crítico para el desarrollo económico regional (Raines y Wislade, 1997:155-6). Además de los tradicionales beneficios de tipo cuantitativo asociados a las IEDs, como la creación de puestos de trabajo e ingresos y los efectos multiplicadores en términos de empleo para la cadena de proveedores locales, se le asigna una gran importancia por sus efectos de *spillover* cualitativos, como son las mejoras en los niveles de capacidades técnicas, gerenciales, estándares de producción, calidad de producto, transferencias de tecnologías y *know-how*, entre otros (Young et al, 1994). La política de atracción de inversiones adquirió tal nivel de trascendencia en los países desarrollados, por ejemplo en Europa, que la misma ha sido institucionalizada desde principios de los noventa, a partir de la creación de agencias especializadas en la atracción de inversiones extranjeras, que por lo general son de carácter nacional más que regional (Raines y Wislade, 1997:155-6).

Existen dos niveles de problemas que se discuten con relación a las estrategias de atracción de inversiones a nivel regional, aunque también a nivel nacional: las ventajas de atracción de un territorio y el problema de la licitación competitiva (*competitive-bidding*) entre regiones.

1. Factores de atracción regional para la inversión externa

Las ventajas competitivas de un territorio para hacerlo atractivo a las IEDs y a las inversiones de capitales locales variarán de acuerdo a la estructura productiva en cuestión, no obstante, los factores de atracción más frecuentemente mencionados por la literatura, basada en estudios realizados a inversores extranjeros, son:

- Dotación de recursos naturales
- Disponibilidad, calidad y costos de la infraestructura de servicios, no sólo servicios públicos (comunicaciones, energía) y de transporte, sino también referida a los servicios empresariales, que incluyen I&D, consultoría especializada, etc., proveídos por el sector público, privado o intermedio

- Existencia de una red de potenciales proveedores locales
- Disponibilidad y calidad del capital humano
- Marco regulatorio de negocios e inversiones (por ejemplo, en relación al mercado de trabajo), impositivo y legal
- Proximidad a los grandes mercados (ciudades) (Begg y Mayes, 2000:151)
- Aspectos referidos a la calidad de vida del territorio, como calidad del medio ambiente, oferta de vivienda y de servicios de salud, educación y recreación.

Finalmente, respecto de los tradicionales incentivos financieros para la atracción de IED (como el uso de garantías, subsidios directos, además de las concesiones impositivas), si bien existe acuerdo en que este tipo de incentivos es un efectivo instrumento político para influenciar decisiones de inversión externa, éstos no son un factor decisivo para la elección de un país, aunque adquieren un mayor nivel de importancia, pero no determinante, cuando se trata de elegir entre regiones, particularmente cuando existe un caso concreto de competencia directa entre regiones por algún proyecto de inversión (Raines y Wishlade, 1997; Begg y Mayes, 2000). Algunos comentarios generales referidos al complejo fenómeno de la competencia entre regiones para atraer IEDs se desarrollan en el siguiente punto.

2. El problema de la “licitación competitiva”

Los crecientes niveles de competencia entre regiones es un fenómeno que ha sido ampliamente observado y discutido en Europa desde la primera mitad de los años 1990s (Raines y Wishlade, 1997:156). El proceso de “subasta a ciegas” (*blind auction process*) (idem:1997:166) que caracteriza a las negociaciones entre (potenciales) inversores y (potenciales) regiones receptoras ha llevado a las regiones a escaladas competitivas, a través de los subsidios para atraer dichas inversiones.

De acuerdo a lo señalado por Begg et al, éstas pueden dar lugar, más que a un juego de suma cero, a juegos de suma negativa, donde todas las regiones pierden (Begg et al, 1995). Frente a este problema, en casos como el de la UE, los estados miembros han buscado ejercer controles sobre la denominada licitación competitiva a través de regulaciones al uso de subsidios como política de incentivo, tanto a nivel regional como a nivel nacional.

El problema de la competencia entre regiones y la regulación de la misma se da en un marco en el cual los estados nacionales enfrentan un gran dilema si es que ellos pretenden influir en las decisiones de inversión hacia uno u otro territorio; ya que los estados, en un contexto de mayor debilidad, deben evitar tomar decisiones que afecten a sus equilibrios político-territoriales y, por tanto, a su legitimidad. No obstante, la agudización de la competencia internacional puede llevar, y de hecho ha llevado, a que los estados favorezcan a las regiones y/o sus sectores productivos más competitivos (Keating, 1998).

IV. El proceso de construcción regional

Como consecuencia del proceso de globalización en diversas partes del mundo, las regiones comenzaron a desarrollar variados ejercicios de construcción institucional (*institutional-building*), a través de los cuales éstas buscan crear las bases institucionales para la movilización y el direccionamiento estratégico de los actores económicos y de la economía regional (Scott, 1998:134).

A. El sujeto colectivo de la política regional

Las regiones, caracterizadas como nexos de variados sistemas de acción territorial que representan ejes de interdependencias funcionales, por lo general no cuentan con estructuras administrativas de gobierno para el ejercicio de la política en sus diversas dimensiones (Balme, 1996; Keating, 1998), particularmente allí donde las fronteras del interés regional no coinciden con la división político-administrativa del estado nacional existente en ese territorio, sean provincias y/o gobiernos municipales. Dependiendo del grado de extensión de las fronteras de cada región, en algunos casos éstas involucran intereses localizados en más de una jurisdicción provincial; en algunos casos los intereses y territorios corresponden a un territorio que supera a un estado nacional y, en casos de menor extensión, a intereses localizados dentro de jurisdicciones estadales pero pertenecientes a diversos municipios, y que, por tanto, también superan los límites jurisdiccionales de los gobiernos municipales.

Por estas razones, las regiones desarrollan complejos de actores y redes intersectoriales e interinstitucionales, los que suelen desbordar los límites jurisdiccionales de las divisiones burocrático-administrativa de los estados, y donde se privilegian las lógicas de acción colectiva. Estas lógicas de acción colectiva han sido conceptualizadas de diversas formas:

- Scott (1998) señala que más allá de las estructuras formales de gobierno existentes en los territorios (por ejemplo, los gobiernos provinciales) lo que es un factor crítico “es la construcción de foros suplementarios y de mecanismos de acción colectiva” capaces de tratar con los aspectos más sutiles de la regulación territorial (1998:143), como pueden ser los niveles de consulta o de definición de intereses y agendas de política, los mecanismos de participación, coordinación y control de los programas, etc.
- Cooke y Morgan (1998), a partir del estudio de cuatro de las más exitosas economías regionales europeas (Gales¹⁵, el País Vasco, Baden Württemberg y la Emilia Romagna), concluyen que en todas ellas se desarrollaron modalidades asociativas de organización económica, proceso al cual genéricamente estos autores denominarán economía asociativa (*associational economy*), en las cuales el sistema de gobernanza regional, constituido entre los sectores público, privado e instituciones intermedias, junto al sistema de apoyo a las empresas, juega un rol activo y cada vez mayor en la definición estratégica, diseño e implementación de la plataforma de desarrollo económico (1998:7).
- En particular, Keating señala que la nueva plataforma de política regional “desde el lado de la oferta” (desde el territorio) requiere de un alto grado de conocimiento de la problemática regional; de conexiones en el nivel territorial para construir y legitimar la política y una fuerte capacidad política para la integración horizontal de los intereses del territorio, para la definición colectiva del interés regional y para la generación de consenso y compromiso en torno de éste. Por estas razones, y no pudiendo ser dirigida desde el estado central, la política regional ha sido descentralizada hacia las instituciones regionales y locales.

En este punto se debe hacer una distinción entre aquellas funciones que tradicionalmente son incumbencia exclusiva e indelegable de las estructuras gubernamentales existentes en cada territorio; lo que tradicionalmente es reconocido como actividades de gobierno (tales como son la administración de justicia y seguridad, la salud general, etc.) y aquellas funciones vinculadas a la gobernanza del juego económico y socio-político. Los desafíos que estas últimas funciones representan, tal como ha quedado expresado en las secciones precedentes, difícilmente puedan ser enfrentados con éxito por gobiernos locales y/o provinciales, en forma unilateral, sin vincular e integrar el interés del conjunto del territorio. Esta es la razón por la cual la categoría de gobierno, no como institución gobierno sino como sistema, actividades, métodos y principios de gobierno, se esté cuestionando y reconsiderado cada vez más debido a que, en la etapa actual, la misma ya no permite dar cuenta de la complejidad y de la importancia de los fenómenos del nuevo orden económico en escenarios de cambios tecnológicos permanentes y creciente internacionalización.

Dos conceptos alternativos y complementarios han tomado particular importancia en el marco de los estudios regionales, en el análisis del conjunto de las políticas de gobierno y en la construcción de legitimidad de sus estrategias y políticas. Por una parte, el concepto de “red”. Las redes son definidas como mecanismos de diseño de política alternativo tanto al control jerárquico del estado como a las relaciones de intercambio típicas de mercado, individuales y absolutamente descentralizadas. En relación a la estrategia de política regional, Cooke y Morgan desarrollaron el

¹⁵ Aunque el caso de Gales, en el Reino Unido, presenta un grado menor de éxito en relación a los restantes casos presentados.

concepto de “red de política”, entendida como “un mecanismo organizacional formal o informal constituido por individuos, grupos, organizaciones y asociaciones públicas y privadas cuyo factor discriminante clave es que ellos interactúan en torno de políticas y programas específicos” (1998:80).

Por otra parte, el concepto de “gobernancia”. La gobernancia, más allá de diferencias entre autores (ver Kooiman, 2001), refiere al régimen en el cual tanto la autoridad como el poder se encuentran dispersos en una serie de actores y una trama institucional, donde la regulación jerárquica (a pesar de la existencia de liderazgo) es reemplazada por mecanismos de negociación de tipo horizontal. A su vez, Kooiman señala que la gobernancia socio-política se refiere a “todos aquellos acuerdos interactivos en los cuales participan tanto los actores del sector público como los del sector privado con el objetivo de 'resolver problemas' sociales o 'crear oportunidades' sociales, prestando particular atención a las instituciones dentro de las cuales dichos acuerdos tienen lugar” (2001:4).

En este trabajo se asume que en la medida en que las redes, como mecanismos de diseño de política regional, se constituyen a partir de una clara definición de los proyectos y sus objetivos, la arquitectura de gobernancia de los mismos quedará constituida por y desde aquellos actores, intereses e instituciones que son parte de ese proyecto, sin que ello remita a formas cerradas de política. En este marco, las estructuras de gobierno existentes en el territorio (sean éstas provinciales y/o municipales) podrían: a) “liderar” y “conducir” el proyecto (en este caso se hablaría de gobierno en el sentido tradicional) o, b) ser un *partner* y/o “animador” del proyecto en cuestión, o c) tener un rol más pasivo, acompañando las iniciativas y proyectos que son motorizados desde otros agentes e intereses regionales; que, en el caso de la política de desarrollo productivo, refieren fundamentalmente a iniciativas provenientes del sector privado y de su institucionalidad representativa, cuyo grado de formalidad o informalidad dependerá del nivel de definición, organización y movilización de ese interés regional.

B. Instituciones y el proceso de construcción regional

La gran mayoría de los autores que abordan el estudio de los diversos aspectos de política económica regional señalan que las instituciones en torno a las cuales los actores e intereses regionales se constituyen como tales son de importancia crítica para la conformación del sujeto colectivo del desarrollo económico regional (Amin, 1994, 1999; Cooke y Morgan 1998; Keating, 1998; Piore y Sabel, 1984; Scott, 1996, 1998; Storper, 1997). De acuerdo a lo señalado por Keating, las instituciones constituyen las bases sobre las cuales se articulan los proyectos de desarrollo regional, ya que en la medida en que éstas son estratégicamente organizadas pueden proveer de bienes públicos en los territorios (base de las economías externas) y hacer las contribuciones sustantivas a la “alimentación” de los canales de comunicación entre agentes, incentivar las conductas cooperativas entre los mismos y, por tanto, el desarrollo del ambiente productivo. Además, las instituciones también son las que pueden proveer de la disfuncionalidad necesaria para evitar las denominadas “esclerosis” y el encierro institucional de la región, característica de agentes e instituciones conservadoras y/o adversas al riesgo, y posibilitando así la destrucción creativa, los “desaprendizajes” la experimentación y la innovación institucional necesaria en un contexto económico caracterizado por la incertidumbre y los cambios dinámicos permanentes.

1. Elementos de la construcción institucional

Basados en el legado de las experiencias exitosas de desarrollo regional en Europa, Amin y Thrift (1994:14) acuñaron el concepto de “densidad institucional” (*institutional thickness*), el cual resulta de gran utilidad para analizar los determinantes de la acción, de la representación colectiva y del proceso de construcción institucional en el plano territorial. De acuerdo a lo señalado por estos autores los factores que contribuyen a la construcción de densidad institucional son:

1. Una fuerte presencia institucional (en este caso, se refiere a instituciones formales): esto incluye firmas, cámaras empresarias, instituciones financieras, asociaciones comerciales, autoridades locales, agencias de desarrollo regional, ONGs, agencias de capacitación, sindicatos, colegios profesionales y consultores, agencias de desarrollo y/o centros de servicios empresariales, centros de I&D, universidades y escuelas, y asociaciones civiles.
2. Altos niveles de interacción entre las instituciones, ya que en el territorio debe existir un claro reconocimiento y conciencia del otro, lo cual sólo puede alcanzarse por medio de los contactos, intercambio de conocimiento e información y la cooperación entre agentes e instituciones. El reconocimiento institucional suele estar basado en reglas, convenciones y tradiciones compartidas por los agentes del territorio, factores a los cuales, como ya se señaló, Storper (1997) denomina “activos relacionales” (*relational assets*) o “interdependencias no comerciales” (*untraded interdependencies*).
3. Desarrollo en los actores regionales de una conciencia mutua o de un sentido de pertenencia, de forma tal que éstos se sientan parte de un proyecto regional o de una empresa común. Esta conciencia mutua, o sentido de pertenencia, es el producto de la definición compartida de la plataforma de desarrollo, por la cual las instituciones deciden interactuar en forma conjunta, y de cuya interacción depende el desarrollo mismo de la plataforma. Dentro de esta arquitectura de gobernanza territorial las Agencias de Desarrollo Regional (ADRs) se han constituido como uno de los instrumentos más importantes de la política económica regional, contribuyendo sustantivamente a los puntos anteriormente detallados.
4. Desarrollo de bien definidos patrones de coalición, que sean resultado de la representación colectiva de los intereses de la región y de la interacción institucional.

Como puede observarse, no es sólo la presencia de instituciones *per se* el factor crítico de la construcción institucional regional, sino que también lo es el proceso de institucionalización de los intereses y proyectos regionales al cual la interacción y la interconectividad institucional dan lugar. De allí que los enfoques de política económica que privilegian sólo aspectos transaccionales presentan un gran déficit para dar cuenta de factores relacionados a ciertos elementos y procesos que resultan críticos para la construcción regional.

2. Instituciones y aprendizaje regional

Es importante destacar que cualquier política que busque promover un proceso de construcción regional debe ser extremadamente cuidadosa en la evaluación de los tiempos del aprendizaje institucional, necesarios para la actualización, capacitación y la delegación de responsabilidades de cada uno de los agentes, particularmente de los líderes y de los mecanismos institucionales que constituyen el soporte del proyecto de desarrollo regional. Los tiempos de aprendizaje de los agentes institucionales deben alcanzar umbrales mínimos de coordinación, ya que la “causación acumulativa” necesaria para el buen desempeño de un proyecto de desarrollo regional debe operar en todos los niveles en los que el proyecto y su arquitectura de gobernanza están montados. Si bien la existencia de liderazgos (personales o institucionales), que operan como

animadores o facilitadores de la voluntad y el potencial sinérgico regional, pueden contribuir a amortizar los efectos de una coevolución institucional de tipo asimétrica (por ejemplo entre el sector público y el sector privado, o al interior de cada uno de ellos), también es cierto que la visión estratégica (activo crítico para el horizonte de largo plazo de la política) suele ser un bien escaso y por lo general, cuando ésta existe, aparece distribuida en forma asimétrica dentro de los agentes e instituciones de la región, sobre todo en regiones de menor desarrollo relativo.

Debido a este problema es que existe la necesidad de que los procesos de aprendizaje y desaprendizaje que implica el llevar adelante un moderno proyecto de desarrollo regional deban extenderse al conjunto de agentes e instituciones involucrados o posibles de involucrar en el mismo. Sólo de esta forma será posible facilitar las condiciones para potenciar y explotar las mejoras incrementales que pueden generarse en cada uno de los eslabones de la cadena de valor de la política regional, dando lugar a aquéllo que la teoría denomina “inteligencia regional”. De acuerdo a Morgan (1995), una *learning region* es una región en la cual las organizaciones e instituciones actúan como canales de difusión de innovaciones, a la vez que proveen de incentivos para la cooperación antes que para el estímulo de conductas defensivas y de protección de los intereses corporativos del territorio. Por otra parte, a partir de estos (de alguna manera) coordinados aprendizajes colectivos es posible evitar y/o contener posibles tensiones y/o resistencias que el desarrollo del mismo proyecto pueda dar lugar en la región; como por ejemplo, entre y/o al interior de instituciones cuya dinámica, capacidades y dirigencia sean más de un tipo tradicional, conservador y adversas al riesgo. Evitar este tipo de “ruidos” disfuncionales al proyecto de desarrollo, maximizando las instancias de construcción de consenso y racionalizando la administración del disenso, debe ser un punto prioritario de la estrategia política.

C. Los actores de la política económica regional

De igual forma que las estrategias de desarrollo regional analizadas, la caracterización de cada uno de los actores de la política regional estará mediada por la especificidad de cada país y región en cuestión. Sin embargo, y más allá del grado de contexto-dependencia que cada estereotipo pueda contener, algunos elementos resultarán de gran utilidad para pensar en política regional dentro de diferentes contextos espaciales.

Como ya se señaló en secciones previas, los agentes del desarrollo regional son diversos y pueden ser clasificados en forma más agregada, en cuyo caso se le asignan roles claves al sector público, al sector privado y al conjunto de la sociedad civil. Estos también pueden ser caracterizados en una forma más desagregada, en este caso se destaca el rol jugado por el gobierno municipal o provincial y sus agencias vinculadas a temáticas de desarrollo, las organizaciones representantes del sector privado (cámaras empresarias), las firmas productivas, industriales y de servicios y los establecimientos productivos del sector primario, las instituciones financieras, las organizaciones sindicales, los colegios profesionales y los consultores, las universidades y las escuelas técnicas, los institutos de I&D, los centros de servicios empresariales y las agencias de desarrollo, las ONGs y las mutuales y cooperativas, entre los más destacados.

En esta sección se hará sólo mención de aquellos actores que han sido identificados como fundamentales. A partir de ellos, y desde los marcos de alianzas estratégicas que se pueden construir entre los mismos, es posible activar e involucrar al conjunto de la trama institucional del territorio.

1. El sector privado empresarial

La experiencia internacional, particularmente europea, muestra que los empresarios han favorecido un principio de unificación del interés del territorio, propiciada dentro de la UE por los movimientos regionalistas, en un marco de identificación del interés sectorial empresario con el interés de los ciudadanos de la región. Al respecto Keating (1998) señala que el sector empresario ha tendido a favorecer la conformación de regionalismos de tipo funcional, que dan prioridad a aspectos relativos a la producción. No obstante, debe tenerse en cuenta que el empresariado en todos los casos analizados muestra un mayor nivel de interés y de articulación allí donde la plataforma de política está construida sobre aspectos altamente sensibles para el sector, como puede ser una política que los favorezca en términos impositivos y/o en relación a los marcos regulatorios que los afectan.

En lo referido a la estrategia política, el empresariado asume la necesidad de contar con instrumentos específicamente orientados al desarrollo económico y en la medida de lo posible, despolitizados. Por estas razones, el aval político del sector ha estado dirigido más hacia la constitución de instrumentos funcionales de política regional, como las Agencias de Desarrollo u otro esquema institucional derivado de la política de “partenariado” público/privado, con objetivos delimitados y bien definidos y donde sus intereses estuviesen representados, que hacia la creación de cuerpos políticos electivos, en donde la representación del interés empresario pudiera ser disputada en términos políticos y sociales¹⁶. Dentro del sector empresario cada actor exhibe algunas particularidades.

Las grandes empresas:

En la medida en que la actividad de la empresa no está vinculada a las ventajas comparativas regionales asociadas con la dotación de recursos naturales, las grandes empresas nacionales o transnacionales han visto reducido su grado de dependencia al territorio producto del desarrollo tecnológico, de la mayor movilidad del capital y la competencia, por lo cual, y en términos generales, ellas favorecen menores niveles de intervención estatal en los territorios.

Las empresas afectadas negativamente por los cambios de escenario y/o que pertenezcan a sectores de la producción tradicionales, probablemente sean demandantes de un mayor nivel de protección desde el estado nacional, y también desde el nivel territorial, para lo cual utilizarán su (tradicional) capacidad de lobby frente a las diferentes estructuras gubernamentales (municipales y provinciales), y más allá de cualquier política regional. En todos los casos dependerá del nivel de “inteligencia” y de “innovatividad” de los incentivos de política la posibilidad de sumar a las grandes empresas en un proyecto de desarrollo económico regional que articule con sectores de subcontratación y con entidades técnicas del territorio.

Las pequeñas y medianas empresas (PyMEs):

Las PyMEs han devenido en clientes y actores fundamentales de la política económica regional. En términos generales estas empresas presentan una serie de características por las cuales ellas se desenvuelven en ámbitos territoriales específicos y son más dependientes de factores y ventajas competitivas locales, aunque no necesariamente de su estrategia de mediano y largo plazo. Por ejemplo, las PyMEs están más restringidas a mercados locales y regionales, tienen una menor capacidad para la relocalización de sus actividades en otras regiones, tienen una menor capacidad de lobby para defender sus intereses en ámbitos políticos nacionales y, por otra parte, son cada vez

¹⁶ El caso inglés resulta interesante en tal sentido. En 1997 la Cámara de Comercio Británica hizo un llamado público por intermedio del cual se pedía la “devolución de poderes hacia las regiones inglesas”. En este llamado se aclaraba que el cuerpo democrático para tal devolución deberían ser las cámaras regionales, en donde los diferentes intereses empresarios estuviesen representados, al mismo tiempo que se rechazaba la conformación de cuerpos regionales electivos (Keating, 1998).

más dependientes de la existencia de bienes públicos, economías externas y servicios empresariales en los territorios donde están localizadas. Las PyMEs, por otra parte, constituyen el sector empresarial regional y provincial que tienen mayor incidencia en la estructura social territorial.

Por todas estas razones las PyMEs suelen desarrollar una mirada más local/regional de su problemática y de allí que también tiendan a mostrar un mayor grado de compromiso con las políticas de desarrollo regional. Los canales de instrumentación y el grado de cercanía de la política con las PyMEs, las que por lo general no están integradas institucionalmente, por ejemplo, dentro de una cámara empresaria, serán aspectos centrales a debatir para la obtención del citado compromiso por parte de este sector hacia la plataforma de política regional.

La institucionalidad empresaria:

En la medida en que las organizaciones empresarias representan el interés gremial de los potenciales clientes de una política de desarrollo productivo regional, es decir, las firmas y el empresariado en general, estas organizaciones constituyen actores claves del proceso de construcción de dicha política. La política dirigida hacia las cámaras empresarias es particularmente importante dentro de aquellas regiones de menor dinamismo en las cuales las cámaras de comercio, industria, u otras cámaras sectoriales suelen contar con estructuras gerenciales más tradicionales, cuya funcionalidad está más asociada a la organización de la defensa del interés sectorial (lobby) frente a problemas impositivos, de marcos regulatorios, etc., que a cuestiones más vinculadas al desarrollo productivo, a la innovación y a la inserción externa. Debido al hecho de que éstas son las prioridades de la nueva plataforma de desarrollo regional, va a depender de la capacidad de liderazgo e inteligencia de quienes tengan a su cargo la marcha de la política, integrar a las cámaras y a los líderes empresariales dentro del proyecto.

Particular cuidado deberá tenerse si algunas organizaciones empresarias no son (plenamente) integradas al proyecto de desarrollo, ya sea por falta de capacidad, por problemas políticos internos, u otros, ya que en determinadas circunstancias las mismas pueden, por “omisión” o “acción”, generar acciones de boicot hacia la política. La experiencia europea muestra que las cámaras empresarias son extremadamente adversas a tomar riesgos o apoyar acciones de política que favorezcan a alguno de sus miembros y/o sectores por sobre otros, mucho menos sí la política en cuestión afecta a algún miembro/sector en particular. En este sentido se señala que las cámaras empresarias son altamente sensibles frente a políticas que generan competencia y presiones sobre el mercado de trabajo y/o que favorezcan la entrada de inversiones directas dentro de mercados hasta ese momento (en alguna medida) protegidos a nivel territorial.

2. El sector público, los recursos humanos y los liderazgos territoriales

En lo referente al sector público se debe hacer nuevamente la distinción entre aquellas funciones públicas tradicionales, en algunos casos indelegables (tales como la seguridad y la administración de justicia), y aquéllas referidas a política económica y social los cuales cada vez en mayor medida se desarrollan en “partenariado” con otros agentes e instituciones de la sociedad civil, y debido a lo cual una política regional no sólo requerirá de una administración pública eficaz y eficiente, la cual sin duda es necesaria, sino de otra serie de cualidades asociadas a sus recursos humanos.

En lo que hace al desarrollo económico puede señalarse que, en los países desarrollados, el sector público municipal/provincial está buscando desempeñar roles más activos hacia el fomento del desarrollo económico del territorio a través de sus diferentes dependencias internas e institutos/agencias especializadas, más o menos descentralizadas y cuyas acciones están

condicionadas por una serie de factores, tales como la dotación de recursos financieros, técnicos, informáticos, logísticos, etc.

Un recurso crítico destacado por la bibliografía es la necesidad de contar con el recurso humano calificado dentro de los organismos públicos, y en las instituciones en general, donde “calificación” incluye no sólo pericia técnica (formación y capacitación profesional), sino también la capacidad y vocación personal en aspectos tales como el nivel de alcance/llegada y de escucha a las empresas y las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil, la capacidad de generación de consenso y confianza hacia las políticas y/o accionar del sector público en sus diferentes áreas de incumbencia, y la capacidad para transformarse en facilitadores, canales de transferencia y gestores de la política de desarrollo en el territorio. El capital humano gerencial y técnico, además de los líderes territoriales son los agentes que tendrán a su cargo la estrategia de sensibilización del territorio frente a la política de desarrollo y serán los responsables de hacer visible los programas e instrumentos de la misma. El factor “recurso humano” ha sido identificado como un importante cuello de botella para las políticas en el ámbito territorial, ya que históricamente el personal de las administraciones públicas subnacionales desempeñó funciones burocrático-administrativas y de control y estuvo alejado de las actividades de creación y de impulso a los esfuerzos emprendedores, particularmente en áreas vinculadas al desarrollo productivo.

Sin duda, uno de los actores más importantes de la política regional es la existencia de líderes, y el tipo de liderazgos que se ejerza, tanto dentro del sector público como dentro del sector privado, ya que los líderes son quienes dan un impulso crítico a la estrategia de desarrollo regional.

De acuerdo a lo señalado por Keating, los liderazgos, provengan del sector público o del privado, juegan un importante rol en la promoción de la comunicación, la cooperación, la articulación y la movilización de los recursos y activos del territorio, dentro de las diferentes dependencias de gobierno y a través de los sectores público y privado (1998:148).

En este sentido, Johannison y Nilsson (1989), basados en la experiencia de los distritos industriales suecos, desarrollaron la útil categoría de “emprendedor comunitario” (community entrepreneur) para referirse a aquellas personas provenientes del sector público o privado que actúan como elementos “proactivos y catalizadores de la acción colectiva” en el ámbito territorial. Estos autores destacan la necesidad de contar con este tipo de emprendedores, al mismo tiempo que advierten sobre los riesgos de su no existencia o, peor aún, advierten acerca de los riesgos de su accionar en contra de los proyectos de desarrollo en el territorio.

Como se destaca en estas referencias, los líderes pueden pertenecer a diferentes sectores de la sociedad civil y política del territorio, no obstante, un rasgo que muestran las experiencias de desarrollo regional es que los líderes suelen tener experiencia actuando dentro de diferentes ámbitos regionales, públicos, privados o intermedios, de lo cual deriva el conocimiento personal del conjunto de la trama institucional del territorio y su capacidad de transformarse en un canal privilegiado de comunicación, de transferencia de información y conocimiento y de “construcción de consenso” entre los diferentes agentes e instituciones del territorio.

Al respecto, Saba (1997), quien ha estudiado la experiencia de los distritos industriales italianos, hace especial referencia a la necesidad de que en los territorios existan lo que él denomina “empresarios-organizadores sociales”, que son empresarios que en el pasado han tenido responsabilidades y experiencia en cargos políticos o gremiales y que han desempeñado cargos en la administración municipal. En particular, señala el autor, los empresarios-organizadores son quienes “tienen la tarea de transformar un simple agregado de pequeñas empresas en una estructura organizada”.

La plataforma de política regional puede promover la vinculación inter-sectorial, particularmente entre los sectores público y privado, a través de la “transferencia” permanente de recurso humano dirigencial entre uno y otro ámbito del quehacer territorial, lo que permitiría no solo limar diferencias políticas históricas entre ambos sectores sino también acortar la distancia conceptual entre ambas visiones de mundo respecto de la problemática del desarrollo económico y productivo regional.

Desde un punto de vista histórico, Keating (1998) señala que el contexto de globalización, de apertura y de desregulación de mercados, los altos niveles de desempleo, entre otros aspectos, determinan que la política regional favorezca el interés del capital (como señaló, crecientemente móvil) ya que la plataforma de política debe implementar estrategias para mantener y/o atraer el capital y “anclarlo” en la región. Estos factores, sigue este autor, han determinado que los líderes políticos adopten actitudes “pro desarrollistas” y “amistosos” hacia el interés empresario para así legitimar su liderazgo, ya que esto les transfiere una imagen de dinamismo y modernidad que les permite estructurar un discurso basado en el interés del conjunto de la región, (del cual ellos se presentan como “guardianes”).

Esto les provee los fundamentos para construir apoyo político sobre bases electorales ampliadas por sobre fragmentaciones políticas y sociales que puedan existir en el territorio. De estos argumentos también deriva la posibilidad que tienen estos líderes de construir identidad más allá de intereses sectoriales, en tiempos, como los actuales, de escasa “pertenencia” a identidades colectivas (Keating, 1998).

Sin embargo, si el proyecto de desarrollo regional pone en riesgo la tradicional base política de sustentación de la clase política dirigente, el apoyo al proyecto puede verse afectado en diversas formas. El caso francés ha sido testigo de una estrategia por la cual el estado nacional promovió reformas regionales tratando de sobrepasar la capacidad política de las conservadoras elites regionales. Esto generó importantes niveles de conflictividad en los espacios territoriales.

En territorios donde existen sistemas políticos de tipo “clientelista”, como sucede en las regiones de menor desarrollo relativo y/o de carácter más tradicionalista, la construcción de consenso adquiere particular importancia para la política de desarrollo regional. El problema gira en torno al hecho de que en sistemas clientelistas los líderes políticos podrían no tener incentivos para apoyar un programa de desarrollo ya que éste puede significar una amenaza para su principal capital político, que es su propia capacidad para captar recursos desde el estado central y distribuirlos en el territorio a través de redes clientelistas de dependencia (Keating, 1998). Este es uno de los problemas que se advierte en el caso del Mezzogiorno italiano, y es un fenómeno característico en regiones de economías de menor desarrollo relativo, como las latinoamericanas, en donde suelen existir fuertes liderazgos de tipo tradicional/patriarcal, llamados “caudillos”, “señores”, etc. (dependiendo de cada país), cuyo liderazgo, por lo general de larga data histórica, suele estar basado en la propiedad de la tierra y en el control de los aparatos políticos del estado. La existencia de este tipo de liderazgos no implica que una política de desarrollo regional como la que se discute en este trabajo no tenga capacidad de desarrollarse en ese tipo de contextos, no obstante, el desafío para quienes llevan adelante la estrategia de sensibilización política del territorio es estar previamente informados de cómo operan los liderazgos y los sistemas de alianzas dentro de los territorios para luego evaluar cómo éstos pueden articularse positivamente a la plataforma de política económica y al proceso de construcción regional.

D. Las ciudades y la construcción regional

Existe una abundante bibliografía dedicada al estudio de las ciudades y a las teorías del desarrollo urbano. En este trabajo, no obstante, sólo se harán algunos breves comentarios referentes a la relación entre ciudad y su institucionalidad y el proceso de construcción regional.

Al igual que las empresas y los territorios, las ciudades han sido impactadas por factores vinculados a las nuevas formas de producción y las nuevas tecnologías, por los cambios económicos estructurales, por los crecientes niveles de competitividad, por las restricciones en las finanzas públicas y por demandas cada vez más específicas. Por estas razones las ciudades, y particularmente los gobiernos locales, se han visto forzados a buscar nuevas soluciones institucionales y estrategias para promover el desarrollo económico regional.

Dentro de esa búsqueda de oportunidades, las estrategias de construcción de redes de ciudades de la región (*regional city networks*) han adquirido particular importancia, ya que éstas son vistas como un eficiente mecanismo de diseño de política funcional al desarrollo regional. Los autores que han analizado la relación específica entre ciudades y el desarrollo económico regional identifican a las ciudades como los motores del desarrollo económico regional ya que ellas son las responsables de proveer, dentro de sus límites, de toda clase de infraestructura y servicios con el objetivo de crear un entorno de negocios favorable para las firmas (Eser, 1997:85). A su vez, continúa el argumento, vistas como incubadoras para la innovación y la creación de nuevas empresas, como mercados (Krugman, 1997) en sí mismo, que generan una permanente demanda de bienes y servicios cubierta por firmas locales, y como centros de comunicación y de transporte, las ciudades ofrecen un escenario propicio para el desarrollo de la articulación económica (Eser, 1997).

Las redes de ciudades de la región, por otra parte, se constituyen a partir de acuerdos inter-institucionales implementados entre instituciones representantes de diferentes o homólogos intereses de diferentes ciudades, como pueden ser los gobiernos locales y las organizaciones empresariales, que desarrollan marcos de acuerdos a partir de la definición de intereses regionales comunes y que por tanto, activan el propio proceso de construcción de esa región. Sin embargo, no son sólo las principales instituciones públicas y privadas existentes en los espacios regionales las que están localizadas en las ciudades, sino que también lo están las principales instituciones financieras, jurídicas, profesionales, laborales, educativas, científicas, etc. Estas últimas también pueden desarrollar redes propias o ser integradas en redes ampliadas que incluyan el conjunto del interés de esa región. El desarrollo de redes entre instituciones públicas, privadas e intermedias de las diferentes ciudades de una región constituirán así los puentes, los soportes y los andamiajes institucionales sobre y a través de los cuales es posible construir la arquitectura de gobernanza de una plataforma integrada de política de desarrollo productivo regional.

Sin embargo, a diferencia del concepto de región aquí analizado, la incumbencia geográfica de las instituciones con base en las ciudades está, por una parte, jurisdiccionalmente delimitada y, por otra, jerárquicamente controlada por una autoridad surgida de algún cuerpo electo. Por estas razones las políticas que exceden los límites jurisdiccionales (sea el municipio o el gobierno estadual/provincial departamental) de las incumbencias institucionales, requerirán del desarrollo de arquitecturas de gobernanza basadas en amplios mecanismos de diseño de política, y de aquí la importancia de las redes de ciudades.

A diferencia de la autoridad legal-jurisdiccional, en las redes, los socios participan en forma voluntaria, por lo cual la horizontalidad y la transparencia en el proceso de toma de decisiones, más allá de la existencia natural de liderazgos (particularmente de las instituciones de ciudades capitales) junto al respeto de las competencias jurisdiccionales de los socios, serán elementos críticos para el desarrollo y la existencia de largo plazo de dichas redes (Eser, 1997), particularmente en regiones

donde existe una fuerte competencia y/o problemáticas de índole diversa entre, por ejemplo, ciudades vecinas.

V. La descentralización y el rol del estado nacional en la política regional

El estado nacional es el mecanismo de coordinación y el marco institucional por excelencia dentro de las fronteras nacionales. Más allá de los aspectos discutidos en relación a su pérdida de poder en el escenario de la globalización, es del estado nacional de donde se toman las decisiones fundamentales de política macroeconómica junto a otras, como son las referidas a política comercial externa y acuerdos de integración supranacionales (como el MERCOSUR), que determinarán parámetros referenciales, restricciones, y/o límites para cualquier política económica en ámbitos territoriales.

Reconocida la importancia del estado nacional, se debe señalar que la nueva plataforma de política regional favorece un proceso de descentralización, entendido éste como la responsable¹⁷ transferencia o traspaso de responsabilidades de tipo políticas, administrativas y fiscales (entre otros) hacia los niveles inferiores de la estructura administrativa del estado nacional, sean estos gobiernos estatales, provinciales o gobiernos municipales. De acuerdo a lo señalado por Keating (1998), las políticas de descentralización han sido promovidas en forma creciente, aunque en grados variables, por los estados

¹⁷ El carácter responsable de la política de descentralización analizada hace referencia al distanciamiento de este trabajo respecto de aquellas políticas de descentralización cuyo principal y, a veces, único objetivo es la transferencia de costos y áreas sensibles hacia las administraciones inferiores, y que difícilmente pueden ser abordadas en forma exclusiva desde dichas administraciones.

nacionales en diversas regiones del mundo desarrollado. Estas políticas han estado fundamentalmente inspiradas en el principio de subsidiariedad, aplicado en el caso de la “Europa de las Regiones”,

de acuerdo al cual la capacidad y poder de toma de decisiones respecto de aspectos políticos, sociales y económicos, debe ser transferido a los niveles inferiores, que aseguren una mayor eficiencia y eficacia en el manejo y control de los mismos. Además, y debido a la naturaleza de la política regional que se discute en este trabajo, el proceso de descentralización también debería operar sobre aquellas instituciones que son controladas por estructuras jerárquicas de carácter nacional, como puede ser el caso de organizaciones representantes del empresariado, instituciones financieras, organizaciones sindicales, institutos de I&D y universidades.

Basados en el estudio de la experiencia de diversos programas de descentralización y desarrollo económico regional dentro de la UE, autores como Begg, Landsbury y Mayes (1995); Cappellin (1997) y, más recientemente, Begg y Mayes (2000); Nam (2000); y Sturn (2000) señalan que la descentralización de la política regional, en particular la que busca fomentar el desarrollo industrial regional, encuentra su racionalidad en los siguientes aspectos:

- a) Los estudios realizados concluyen que la función de implementación (*delivery*) (las formas y canales de llegada de la política a los potenciales clientes) puede ser mejor ejecutada a nivel territorial debido a que la cercanía al cliente le transfiere un mayor potencial para sensibilizar, obtener la confianza y acercar la política a las firmas (Begg et al 1995). Este factor ha sido generalizado al conjunto de la política territorial como el elemento subjetivo de la misma, particularmente referido a la motivación y al interés regional, ya que, a partir de la descentralización los empresarios y otros agentes localizados en la región, podrán desarrollar un mayor grado de compromiso, transparencia y responsabilidad financiero y político respecto del éxito de la política. En términos institucionales este elemento le otorgará tanto a la política como a sus órganos ejecutores, por ejemplo a las agencias de desarrollo regional, un grado de legitimidad que resulta crítico para su éxito (Begg y Mayes, 2000).
- b) En lo referente a su formulación, una política regional descentralizada se puede beneficiar del mayor grado de conocimiento que las firmas, los agentes y las instituciones del territorio tienen de su problemática y de las prioridades de la economía regional, información clave para identificar los objetivos directos (*targets*) de los instrumentos de política. Este factor puede transferirle a su diseño y a sus instrumentos un mayor grado de ajuste a la medida de las necesidades y demandas de los potenciales clientes (*customisation of policy*) (Begg et al, 1995).
- c) Otro factor positivo de la descentralización es la ganancia de eficiencia que pueden provenir de una reducción en los niveles de complejidad institucional característica de la administración pública nacional (Begg y Mayes, 2000:152). Cappellini (1997), a su vez, señala que una política de descentralización permite: a) reducir costos de información, debido a que sólo la información estratégica fluye hacia la administración nacional; b) reducir costos de transacción o de coordinación vía promoción de sinergia y políticas de red entre instituciones públicas especializadas, dotadas de mayor capacidad y poder de decisión y los actores privados. Esto contribuirá a aumentar los niveles de eficiencia administrativa reduciendo el nivel de conflicto institucional que se genera cuando determinadas áreas de política son atribuidas a diferentes oficinas de la administración pública, provocando confusión, pérdida de tiempo y mayores costos.

- d) Finalmente, los elementos señalados permiten inferir que una política regional descentralizada puede ofrecer mayores niveles de flexibilidad en la implementación de programas de tipo descendentes (fundamentalmente provenientes de la nación) y para la innovación institucional, necesaria en el contexto de configuraciones de problemáticas regionales diferenciadas y dinámicas.

Sin embargo, el análisis de los beneficios potenciales de una política descentralizada debe ser contrastado y sopesado con los argumentos que operan en un sentido contrario, que identifican las siguientes ineficiencias que pueden provenir de la descentralización:

- a) El riesgo de superposición y duplicación de programas, servicios e instrumentos de política e instituciones, como agencias de desarrollo y centros de servicios, entre regiones cercanas.
- b) Problemas en la aplicación de la política, vinculado a la falta de capacidades técnicas, administrativas y gerenciales en el ámbito local.
- c) La falta de masa crítica para la obtención de economías de escala y variedad en los territorios, por ejemplo en casos como servicios especializados (I&D, sociedad de garantías, etc.) los que son identificados como una de las mayores deficiencias de la descentralización destacadas por la bibliografía (Begg et al, 1995:189; Sturm, 2000).
- d) Existe otro nivel de problemas, que no constituye una ineficiencia, asociado al hecho de que los niveles inferiores de la administración estatal no tienen influencia directa sobre las principales variables macroeconómicas que afectan la competitividad de las firmas (tasa de interés, tipo de cambio, etc.) (Begg et al, 1995:190) lo cual puede incidir en un quiebre de los flujos de información y en desequilibrios en las instancias cruciales de decisión.

De este listado de problemáticas potenciales de la política de descentralización surgen dos grandes áreas temáticas que la plataforma de política regional debe evaluar antes de su implementación: a) las capacidades mínimas, y b) las necesidades de coordinación.

A. El umbral de capacidades mínimas para implementar una política de descentralización

Como se desprende de los comentarios críticos, la descentralización supone abordar y discutir un problema central: “hacia dónde/quién y qué” se descentraliza. El sector público provincial o municipal es la institucionalidad “receptora” de la descentralización, pero una política de este tipo sólo puede operar en territorios en donde existe masa crítica de organismos, instituciones y capital humano “preparado” y “capacitado” a tales efectos.

Por esta razón las políticas de descentralización suponen, por una parte, una devolución y delegación de responsabilidad hacia/de los agentes, organizaciones e instituciones existentes en el territorio, pero también puede requerir la construcción de una nueva institucionalidad, allí donde las instituciones existentes necesitan de una reingeniería interna para desempeñar nuevos roles y/o adaptarse a las demandas del nuevo escenario. Esto es particularmente crítico en regiones donde no existen instituciones especializadas en temáticas de desarrollo productivo regional, como pueden ser las agencias de desarrollo y los centros de servicios empresariales.

En ambos casos la descentralización implicará una ingeniería de complejos mecanismos políticos que, de no considerar la especificidad y trayectoria evolutiva de cada territorio pueden, por una parte, generar tensiones institucionales en el territorio y, en el peor de los casos, dar lugar o

potenciar la constitución de alianzas regresivas o *lobbies* opuestos al proceso de cambio. Al respecto, Keating señala que las regiones pobres a menudo han optado por una defensa del centralismo, en particular cuando éstas cuentan con buenos canales de llegada y acceso al gobierno central, como es el caso de Andalucía y Extremadura en la España de los noventa, en especial cuando está en discusión la descentralización en materia fiscal (1998:108).

Por el contrario, en la medida que una política regional tiene éxito, el proceso de descentralización puede dar lugar a una mayor movilización del interés regional, la que puede traducirse en un creciente nivel de demanda hacia los niveles superiores de la administración del estado nacional. Este ha sido el caso de regiones exitosas en términos económicos, pero que políticamente no son determinantes en el proceso de toma de decisiones dentro de los estados centrales, como Lombardía en Italia y Cataluña en España (Keating, 1998).

B. La necesidad de una política de coordinación

A partir de estas potenciales fallas de una política de descentralización es que se reconoce la necesidad de contar con sólidos y ágiles mecanismos de coordinación, activados desde el gobierno nacional u otra institución especializada de carácter nacional. La necesidad de esa instancia de coordinación de un proceso de descentralización busca asegurar que se alcancen economías de escala y variedad; que los efectos de *spillover* entre las regiones sea equilibrado (sobre todo en las regiones menos favorecidas) y que el problema de duplicación, de competencia entre regiones (por ejemplo, vía una escalada de subsidios) y las posibles externalidades negativas derivadas de la política, sean anticipados y/o rápidamente controlados en caso de que éstos surjan.

Debido a esta necesidad estratégica de coordinación es que literatura especializada señala que en términos de formulación de la política regional existe un requerimiento básico de compatibilizar y articular el enfoque de política descendente, la política regional desde el estado central, con el enfoque ascendente, la política regional desde la región, lo cual puede ser llevado a cabo, por ejemplo, a través de instituciones como los consejos federales u otros mecanismos institucionales que posibiliten la coordinación de las políticas públicas. Para poder ejercer esta coordinación, mediando o no un proceso de descentralización impulsado desde el estado nacional, el estado necesita desarrollar una visión estratégica, lo cual implica información y conocimiento actualizado, respecto de la problemática productiva y social y de las acciones que, en tal sentido, se realizan en cada espacio regional.

Cabe aclarar que algunos de los problemas mencionados asociados a una política de descentralización, también pueden ser observados, y de hecho lo son, en la administración del estado y el gobierno nacional. Problemas de duplicación y de superposición de actividades, programas e instituciones y la falta de capacidades y de complementariedad para ejercer la coordinación y el principio de subsidiariedad en su interior, son sólo algunas de las ineficiencias frecuentemente identificadas en la administración del estado central.

VI. Conclusiones

La reciente reconsideración de la región como motores del desarrollo en el marco de las economías más avanzadas y en el escenario de la globalidad, ha sido analizada desde los principales ejes analíticos tratados por la bibliografía especializada. Como ha sucedido a través de diferentes etapas históricas, las tendencias económicas, tecnológicas y productivas dominantes en el plano internacional tienen efectos significativos sobre las economías mundiales, y sobre su plataforma de políticas, por lo cual este trabajo se inscribe en una línea conceptual que busca anticipar escenarios estratégicos para activar el debate en contextos en los cuales el fenómeno aún no adquiere la relevancia que hoy tiene en el mundo desarrollado.

El redescubrimiento de la riqueza de las regiones está fundamentalmente basado en la lógica funcional del desarrollo económico-productivo y en la plataforma de política que, en tal sentido, se debate a nivel internacional. Por ejemplo, el análisis de la dinámica institucional, política y productiva, real y potencial dentro de los espacios regionales y los agentes de la misma, factor que deviene en un aspecto vital para el diseño, la puesta en marcha y la conducción de una política de desarrollo a partir de aquello que la bibliografía identifica como un “proceso de construcción regional”.

Uno de los factores claves a los cuales se ha hecho referencia, identificándolo como motor del despegue regional, es el desarrollo inteligente del potencial tecno-productivo e institucional de los propios territorios. Como ha quedado expuesto a través de todo el trabajo no

existen recetas ni manuales, y allí donde existieron resultaron ser altamente controversiales, para responder a la pregunta

acerca de cómo hacer para generar y desarrollar nuevas modalidades de cooperación regional y redes de innovación en esquemas productivos e institucionales ya establecidos, y en algunos casos de larga data histórica. Lo que en este trabajo se ha hecho, no obstante, es examinar las tendencias generales que se desprenden de las experiencias internacionales exitosas de desarrollo regional y los consecuentes debates en el plano teórico.

Entre estas tendencias adquiere importancia crítica el desarrollo de estrategias de política económica y de desarrollo productivo orientadas por el diálogo (*dialogue-oriented*), entre los agentes del territorio; así como también el desarrollo de nuevos esquemas para la generación y transferencia de tecnologías, conocimiento e información, la movilidad y transferencia de activos intangibles y el capital humano, entre las esferas de la administración pública, la ciencia, la educación, los profesionales y la industria, y el aparato productivo en general, y el estímulo a los aprendizajes colectivos y a la “innovatividad” territorial; todo lo cual implica un uso inteligente de los recursos y activos reales del territorio, que de ser escasos, implican también el desarrollo de capacidades estratégicas para obtenerlos de fuentes externas al territorio.

El documento también ha mostrado que el antiguo modelo de política regional basado en el estado nación ha sido superado y desarticulado por la dinámica del cambio social, por las transformaciones en el escenario económico internacional, así como adentro de los propios espacios económicos nacionales, a la vez que, lentamente en algunos casos, emergen nuevos sistemas de organización económico-social de base territorial en la geografía económica mundial. Si bien estas transformaciones han sido de carácter diferencial y de mayor profundidad en algunos estados nacionales que en otros, la experiencia internacional muestra que los fundamentos y principios de la nueva plataforma de política económica regional se basa en la construcción de política regional y en la conducción estratégica desde los propios territorios y en la competitividad territorial en mercados ampliados, más que en el manejo exclusivo desde los estados nacionales de los destinos de las economías regionales.

Finalmente, también se ha hecho referencia a la importancia, para el responsable por las decisiones de política, de llevar a cabo análisis y evaluaciones *ex ante* de los elementos de la evolución e historia de los territorios ya que de acuerdo al debate teórico internacional, que la historia “cuenta” denota que estos aspectos tienen una influencia directa sobre los variados y heterogéneos resultados producidos por las políticas de desarrollo en diferentes espacios regionales; de donde deriva la imposibilidad de encontrar modelos únicos y, más aún, de modelizar el desarrollo regional. Sin embargo, si bien se reconoce la importancia de los patrones de la evolución histórica, que en diversos aspectos moldearán las tendencias futuras y las políticas que surjan desde los propios territorios, estos elementos “no las determinan”, en la medida que los elementos de la evolución histórica pueden ser usados, reinterpretados y aún re-orientados, tal como muestran diversas regiones hoy exitosas. Esta es la razón por la cual este trabajo se sitúa estratégicamente desde el lugar de la política o desde el “hacer política” de desarrollo regional.

En futuros documentos serán mostradas experiencias concretas de política de construcción; de tal manera de ilustrar las diferentes formas y avenidas alternativas, las problemáticas y las marchas y contramarchas que la práctica política supone para llevar adelante un proceso de desarrollo regional.

Bibliografía

- Amin A. and Thrift, N. (ed) (1994): "Globalization, institutions and regional development in Europe" (Oxford University Press).
- Amin, A. and Thrift, N. (1995): "Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association", in *Economy and Society*, Volume 24, Number 1.
- Amin, A. and Tomaney, J. (1995): "The Regional Dilemma in a Neoliberal Europe", *European Urban and Regional Studies*, 2: 171-88.
- Amin, A. and Thomas, D. (1996): "The negotiated economy: state and civic institutions in Denmark", *Economy and Society*, 25, 2, 255-281.
- Amin, A. (1998): "Globalisation and Regional Development: A Relational Perspective". In *Competition & Change*, 1998 Vol. 3, pp. 145-165.
- Amin, A. (1999): "An institutional perspective on regional economic development". In *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.23, 2.
- Balme, R. (1996): "Introduction. Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?", en R. Balme (ed.), *Les politiques du néo-regionalisme*, Paris: Economica.
- Becattini, G. (1987): "Mercato e Forze Locali", Bolgna: Il Mulino.
- Becattini, G. (1989): "Riflessione sul Distretto Industriale Marshalliano como Concetto Socio-Economico". *Stato e Mercato* 25:111-128.
- Becattini, G. (1990): "The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion", in F. Pyke, G. Becattini and W. Sengerberger (eds.), *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*, Geneva: International Studies for Labour Studies.
- Becattini, G. and Rullani, E. (1993): "Sistema Locale e Mercato Globale". *Economia e Politica Industriale*, 80, 25-40.
- Begg, I., Landsbury, M. and Mayes, G. (1995): "The case for decentralised industrial policy", in P. Cheshire and R. Gordon (eds.), *Territorial Competition in a Integrating Europe*.

- Begg, I. (1999): "Cities and competitiveness", *Urban Studies*, 36, 5-6:795-809.
- Begg, I and Mayes (2000): "The case for decentralised industrial policy", *European Planning Studies*, Vol. 8, 2.
- Bellandi, M. (1992): "The incentives to Decentralised Industrial Creativity in Local System of Small Firms", *Revue d'Economie Industrielle*, 59: 99-110.
- Belussi, F. (1996): "Local system. Industrial Districts and Institutional Networks: Towards a New Evolutionary Paradigm of Industrial Economics", *European Planning Studies*, 4: 1-15.
- Braczyk, H. J., Cooke, P. and Heidenreich, M. (eds.) (1998): "Regional Innovation Systems. The role of governances in a globalized world". UCL, Press.
- Boscherini, F. y Poma, L. (eds.) (2000): "Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global". Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, Madrid.
- Brusco, S. (1982): "The Emilian Model: Productive decentralisation and social integration". *Cambridge Journal of Economics*, 6.
- Camagni, R. (1991): "Local 'milieu', uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space", in *Innovation networks: spatial perspectives*, Camagni, R. (ed.). Belhaven press, London and New York.
- Camagni, R. (1992): "Development Scenarios and Policy Guidelines for the Lagging Regions in the 1990s", *Regional Studies* 26.4, pp. 361-74.
- Capellini, R. (1997): "Federalism and the network paradigm: guidelines for a new approach in national regional policy", in M. Danson (ed.) *Regional Governance and Economic Development*, Series Editor PW J Batey.
- Cooke, E. P. and Morgan, K. (1994): "Growth Regions under Duress: Renewal Strategies in Baden Wurttemberg and Emilia-Romagna", in Amin, A. and Thrift, N. (eds.), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*.
- Cooke, E. P. and Morgan, K. (1998): "The Associational Economy. Firms, Regions, and Innovation". Oxford University Press, 1998.
- Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R., Silverberg, G. and Soete, L. (eds.), (1988) "Technical Change and Economic Theory", London, Francis Pinter and New York, Columbia, University Press.
- Eser, T.W. (1997): "How do city networks contribute to regional development?", in M. Danson (ed.) *Regional Governance and Economic Development*, Series Editor PW J Batey.
- European Commission (1996): "Practical Guide to region Innovation Actions. Regional Innovation Strategies (RIES), Regional Innovation and Technology Transfer Strategies (RITTS). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community.
- European Commission (1998): "The state of the regions: Sixth Period Reports", European Commission, Brussels.
- Florida, R. (1995): "Toward the learning region". *Futures* 27 (May/June), 527-36.
- Haldenwang, C., Caspari, C., Knill, P., Lutter, N., Neumann, K., Sievers, M. y Wiebe, N. (2001): "La política territorial de desarrollo productivo en Chile. Nuevas instituciones regionales y locales", Instituto Alemán de Desarrollo IAD.
- Hudson, R. (1999): "The learning economy, the learning firm and the learning region: a sympathetic critique of the limits to learning". *European Urban and Regional Studies* 6, pp. 59-72.
- Hudson, R. (2000): "Production, Places and Environment. Changing Perspectives in Economic Geography". Oxford University Press.
- Johannisson, B. y Nilsson, A. (1989). "Community entrepreneurs: networking for local development", in *Entrepreneurship & Regional Development*, N° 1.
- Johnson, B. (1997): "Systems of Innovation: Overview and Basic Concepts", en Edquist, C. (Ed.), *Systems of Innovation Technologies, Institutions and Organizations*. Pinter, London and Washington.
- Keating, M. and Loughlin, J. (eds.) (1997): "The Political Economy of Regionalism", London: Frank Cass.
- Keating M (1998): "The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change", Edward Elgar, Cheltenham UK.
- Kooiman, J. (2001): "Social-Political Governance: overview, reflections and design". Paper presentado en el seminario sobre: "Governance e Istituzioni: il ruolo dell'economia aperta nei contesti locali", Forli, 30-31 de Marzo, 2001.
- Krugman, P. (1995): "Development, geography and economic theory". MIT Press, London.
- Krugman, P. (1996): "Pop Internationalism". Cambridge: MIT Press.

- Lipietz, A. (1994): "The national and the regional: their autonomy vis-à-vis the capitalism world crisis. In R. Palan and B. Gills (eds.), *Trasending the state-global divide: a neo-structuralist agenda in international relations*. Lynne Reinner Publishers, London.
- Lundvall, B.A. (1992): "The learning economy: challenges to economic theory and policy", paper at the EAEPE Conference Copenhagen.
- Lundvall B. A (ed.) (1992): "National system of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning", London: Pinter.
- Maillat, D., Quévit, M. y Senn (eds.) (1993): "Mileux Innovateurs et Réseaux d'Innovation: Un Défi pour le Développement Régional", Neuchatel: EDES.
- Marshall, A. (1919): "Industry and Trade", Macmillan, London.
- Maskell, P. and Malmberg, A. (1999): "The competitiveness of firms and regions: 'Ubiquitification' and the importance of localised learning". *European Urban and Regional Studies* 6, 9-25.
- Morgan, K. (1995): "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal", paper in *Planning Research*, 157. Cardiff: Department of City and Regional Planning, University of Wales College of Cardiff.
- Morgan, K. (1997): "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal", *Regional Studies Association*.
- Nam, C.W. (2000): "Decentralised Industrial Policy in Germany Case Study: Bavaria", *European Planning Studies*, Vol. 8, 2.
- Nelson, R. y Winter, G. (1982): "An Evolutionary Theory of Economic Change". Cambridge: Harvard University Press.
- North, D. (1981): "Structure and Change in Economic History", New York and London.
- North, D. (1990): "Instituciones, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press.
- Norton, D. (1981): "Structure and Change in Economic History", New York: Norton.
- Olson, M. (1986): "Supply-side Economics, Industrial Policy, and Rational Ignorance", in Barfield, C. and Schambra, W. (eds.) (1986): "The politics of industrial policy", American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
- Perroux, F. (1950). "Les Espaces Economiques". *Economie Appliquée*, 1 (1).
- Piore, M. y Sabel, C. (1984). "The second industrial divide". Basic Books, Inc. Publishers New York.
- Porter, Michael (1990): "The Competitive Advantage of Nations", London, Macmillan.
- Porter, M. (1994): "The role of location in competition". *Journal of Economics of Business* 1.1, 35-9.
- Raines, P. and Wislade, F. (1997): "Cross-European perspectives on the use and control of financial incentives in foreign investment promotion", in M. Danson (ed.) *Regional Governance and Economic Development*, Series Editor PW J. Batey.
- Rullani, E. (1996): "Più Locale e Più Globale: Verso una Economia Postfordista Del Territorio", en *La dinamica dei sistemi produttivi territoriale teorie, tecniche, politiche*, de Bramanti y Maggioni (eds.).
- Saba, A. (1997): "El Modelo Italiano. La especialización flexible y los distritos industriales", Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Sabel, C. (1988): "The resurgence of regional economics". In P. Hirst and J. Zeitlin (eds.), *Reversing Industrial Decline*, Oxford: Berg, pp. 17-20.
- Sabel, C. (1995): "Experimental Regionalism and the Dilemmas of Regional Economic Policy in Europe". Paper presented to the OECD International Seminar on local small firms and job creation, Paris, 1-2 June.
- Saxenian, A. (1994): "Regional Advantage and the Resurgence of Silicon Valley and Route 128", Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schumpeter, J. (1942): "Capitalismo, Socialismo y Democracia" (Tomo I), Biblioteca de Economía, Folio, 1996.
- Scott, A. (1988): "New Industrial Spaces. Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe". London: Pion.
- Scott, A. (1995): "The geographic foundations of industrial performance". *Competition and Change*, 1.
- Scott, A. (1996): "Regional motors of the global economy". *Futures* 28 391-411.
- Scott, A. (1998): "Regions and the World Economy. The coming Shape of Global Production, Competition, and political Order". Oxford University Press.
- Scott, A. and Storper, M. (1995): "The wealth of regions: market forces and policy imperatives in local and global context". *Futures* 27, 505-26.

- Sepúlveda Ramírez, L. (1999): "Construyendo Política Industrial. Enfoque Socioeconómico Aplicado a un Estudio Regional", Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Tesis de Maestría (inédito).
- Sepúlveda Ramírez, L. (2001): "Institutional Building, Governance and Industrial Policy. The Argentinean Case", University of Durham (UK). Tesis de PhD en curso.
- Storper, M. (1994): "Territorial economies in a global economy: what possibilities for middle-income countries and their regions". *Review of International Political Economy* (forthcoming).
- Storper, M. (1995): "The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies". *European Urban and Regional Studies* 2, 191-221.
- Storper, M. (1997): "The Regional World: Territorial Development in a Global Economy". Guilford, New York.
- Sturn, D. (2000): "Decentralised Industrial Policy in Practice: The case of Austria and Styria", *European Planning Studies*, Vol. 8, 2.
- Trigilia, C. (1991): "The paradox of the region: economic regulation and the representation of interests", *Economy and Society*, 20, 3, 306-327.
- Williamson, O. (1989): "Las instituciones económicas del capitalismo", Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- Young, S., Hood, N. and Peters, E. (1994): "Multinational enterprises and regional economic development", *Regional Studies* 28 (7) 657-677.

Anexo

Agencias de Desarrollo Regional

1. Información

Las Agencias de Desarrollo Regional ADRs (*Regional Development Agencies - RDAs*) se inauguraron formalmente en ocho regiones inglesas el 1º de abril de 1999. La novena, en Londres, se estableció el 3 de julio de 2000 luego de la creación de la *Greater London Authority (GLA)*.

Su objetivo es coordinar el desarrollo y la reconstrucción económica regional, permitir que las regiones de Inglaterra mejoren su competitividad relativa y reducir los desequilibrios que existen dentro y entre las regiones. Los objetivos que persiguen las ADRs son los siguientes:

- Avanzar en el desarrollo y la reconstrucción económica
- Promover la eficiencia, la inversión y la competitividad de las empresas
- Promover el empleo
- Mejorar el desarrollo y la aplicación de competencias y habilidades relevantes al empleo
- Contribuir a un desarrollo sustentable

a) Las funciones específicas de las agencias son:

- Formular una estrategia regional en relación a sus propósitos
- La reconstrucción regional
- Llevar adelante la agenda de competitividad del Gobierno nacional en las regiones
- Liderar la inversión interna regional
- Desarrollar el *Skills Action Plan* para asegurar que la capacitación en términos de calificaciones técnicas esté en consonancia con las necesidades del mercado laboral
- Negociar líneas de financiamiento europeo

El Gobierno emitió una guía estatutaria y no-estatutaria para que las ADRs formulen sus propias Estrategias Regionales. Luego de una extensa consulta con sus asociados regionales, las ADRs presentaron sus estrategias al gobierno el 26 de octubre de 1999. El Gobierno respondió el 12 de enero de 2000 dando su aprobación a las mismas. El texto de las estrategias se encuentra en las páginas de cada una de las Agencias Regionales.

Las Oficinas de Gobierno Nacional (OGs) seguirán siendo el brazo del mismo en las regiones y tendrán una serie de responsabilidades, entre ellas, la vivienda, la planificación y el transporte. Las OGs trabajan en estrecha colaboración con sus ADRs, a medida que avanzan en las distintas responsabilidades en temas de desarrollo y reconstrucción económica.

Las autoridades locales tendrán un papel importante en el trabajo de las ADRs. Cuatro de los trece miembros de la Junta de Directorio de las ADRs provienen de los gobiernos locales, con un equilibrio entre tipo y tamaño de la institución, así como la diversidad geográfica y política.

Las ADRs son responsables ante los ministerios y el Parlamento, pero también habrá acuerdos *in situ* para asegurar que las ADRs respondan a las necesidades regionales e informen a los interesados en su trabajo. Para esto, en el marco del Acta de Agencias de Desarrollo Regional de 1998, se designarán formalmente los consejos regionales.

Cada ADR discutirá con su consejo su estrategia y otros documentos claves tales como el informe anual y el plan corporativo. Además, se espera que la ADR brinde información pertinente e informe sobre las actividades del Consejo.

Se ha diseñado un marco de evaluación y monitoreo intermedio para ADRs, que incluye una serie de indicadores principales de “estado de las Regiones” reflejando los objetivos para los que las ADRs fueron creadas.

2. Estrategias Regionales

a) Propósito de la Estrategia

El propósito fundamental de la estrategia regional es mejorar el desempeño económico y la competitividad de la región, concentrándose en las fallas del mercado que impiden un desarrollo económico sostenible, la reconversión y el crecimiento empresarial de la misma. Los propósitos que dieron origen a las ADRs cubren una amplia gama de actividades que les requerirá utilizar un enfoque integrado y sostenible respecto de las cuestiones económicas regionales, abordando la competitividad de las empresas y la necesidad de aumentar la productividad y, también, los problemas subyacentes de desempleo, calificaciones deficientes, desigualdades, exclusión social y deterioro físico. En el momento de crear esta visión para la región, la agencia debe intentar asociarse y crear vínculos entre dichas áreas para asegurar un enfoque integrado, sostenible y cohesivo que permita mejorar el desempeño económico regional.

La estrategia deberá concentrarse principalmente en aquellas áreas que justifican la acción a nivel regional. Más específicamente, la estrategia de la agencia deberá brindar:

- un marco regional para el desarrollo económico, las capacidades humanas y la reconstrucción económica, lo que asegurará un mejor foco estratégico para la región y la coordinación de actividades tanto para la agencia como para otras organizaciones regionales, subregionales o locales;
- un marco para la instrumentación de programas nacionales y europeos que puede influir en el desarrollo de la política de gobierno; y
- la base para planes de acción detallados para el trabajo específico de la propia agencia; brindando metas y objetivos más amplios para su plan corporativo anual.

b) Enfoque para formular la estrategia

i) Contexto de políticas nacionales

La estrategia debería apuntar a apoyar y fortalecer las políticas nacionales a la vez que está dirigida a necesidades específicas de la Región. Al formular la estrategia, la agencia debería considerar todos los aspectos relevantes de la política de gobierno y cualquier resolución emitida en el Acta de ADR de 1998. La Oficina del Gobierno para la Región asesorará sobre el marco de políticas nacionales y su impacto en la estrategia. Tanto las agencias del gobierno como los organismos de asesoramiento nacional brindarán información sobre temas pertinentes. Cada tanto, los ministerios nacionales y los departamentos técnicos brindarán a la agencia ayuda adicional y suplementaria sobre temas de política nacional relevantes a sus funciones y actividades, y a políticas y programas con los que ésta deberá trabajar.

El Ministerio de Economía y Hacienda brinda pronósticos macroeconómicos dos veces al año; el *Pre-Budget Report* y el *Financial Statement* y el *Budget Report*. Además, el Ministerio

emite un resumen mensual de pronósticos económicos independientes. Las agencias deben tener en cuenta tales pronósticos al formular y revisar su estrategia.

El diseño de un marco de evaluación y monitoreo para las agencias de parte del gobierno será un proceso iterativo. Se ha creado un marco temporario que refleja el hecho de que cada región tendrá distintas prioridades, pero muchos objetivos más generales en común. El propósito de dicho marco es brindar un contexto regional para las agencias y mostrar el producto o impacto en la región de la actividad de la agencia. También incluirá resultados estimables de programas y proyectos en particular.

En el mediano y largo plazo, el gobierno trabajará junto con las agencias para mejorar la calidad y alcance de la información a nivel regional y subregional. Este trabajo tendrá que tomar en cuenta los indicadores existentes tales como los Indicadores de Competitividad Regional, de Calidad de Vida, Tendencias Regionales y el Índice de Pobreza Local, entre otros. Esto brindará la oportunidad de mejorar los indicadores fundamentales.

ii) *Trabajar en asociación con los actores regionales*

El éxito y la efectividad de la estrategia de una agencia dependerá en gran medida del nivel de apoyo que tenga en la Región. Por lo tanto, el objetivo en lo posible será avanzar a través del diálogo, en una forma abierta y transparente, de manera de desarrollar una estrategia y prioridades de acción consensuadas que reconozcan el principio de subsidiaridad y brinden un foco para el desarrollo económico y el trabajo de reconstrucción de la Región. Esto reducirá la duplicación del esfuerzo y asegurará que la Región en su totalidad saque el mayor beneficio de sus recursos disponibles.

La agencia tendrá que considerar la mejor manera de fomentar la asociación y la cooperación regional, tanto en el sector público como en el privado. Es importante asegurar que aquéllos involucrados en el diseño e instrumentación de la estrategia representen realmente los intereses económicos, sociales y ambientales de la Región; que cubran los intereses rurales y urbanos y que incluyan todos los grupos económicos, étnicos y sociales, ONGs y comunidades. En especial, la agencia necesitará trabajar estrechamente con su consejo regional. Eso asegurará que tanto éste como otros socios regionales estén presentes en el diseño de la estrategia desde un comienzo.

Será importante comprometer a los que operan a nivel regional, sub-regional y local. Las autoridades locales serán socios claves porque representan a su comunidad y juegan un papel fundamental a nivel local en muchas áreas de operación de la agencia, que van desde el desarrollo y la reconstrucción económica hasta la agenda local. La agencia trabajará en estrecha colaboración con otros intereses regionales, incluyendo las cámaras de comercio, *Business Links*, *Training and Enterprise Councils (TECs)* y el *Employment Service*. También es importante que trabaje junto con socios y comunidades locales y las nuevas *Lifelong Learning Partnerships* creadas para centrar la planificación efectiva y la instrumentación de la oferta de educación y capacitación. La agencia también deberá crear vínculos con organizaciones, incluso a nivel nacional, que cubran sectores claves de la economía regional. Una gran cantidad de organizaciones y asociaciones ya han estado trabajando en cada región, en pos de identificar necesidades regionales y desarrollar políticas regionales para abordarlas. Las agencias tomarán en cuenta el trabajo ya hecho y se basarán en sus hallazgos y conclusiones.

Las fortalezas y debilidades de una región serán, en muchos aspectos, exclusivamente de la región, pero también habrá cuestiones y problemas que serán de interés para más de una agencia. Las agencias deben trabajar juntas en temas de mutuo interés, tanto para informar sobre las estrategias que adoptan como para asegurar que sus planes de acción se complementen. Las

agencias deben considerar las áreas en donde esta colaboración podría ser fructífera. En algunos casos, en donde las cuestiones exceden los límites regionales, las agencias podrían trabajar juntas para desarrollar una estrategia o plan de acción inter-regional. En especial, necesitarán hacerlo en cuestiones de entrada de inversiones y la creación de cadenas de proveedores. También se le debe prestar atención a la formación de vínculos adecuados con la *Scottish Enterprise*, la *Welsh Development Agency* y la *Northern Ireland Development Board*.

La estrategia de cada agencia debe contribuir a elevar el desempeño económico global. Las estrategias no deberían, por lo tanto, diseñarse a expensas de otras regiones sino que deben basarse en la cooperación entre las agencias de desarrollo regional y otras agencias de desarrollo del Reino Unido.

iii) Contenido y cobertura de la estrategia

La estrategia debe incluir un análisis claro de la economía regional y de las condiciones sociales y ambientales que la influyen. Debe resaltar las fortalezas y debilidades en la que la Región debe basarse y/o remediar, e identificar las barreras al crecimiento regional.

La estrategia debe identificar prioridades de acción e identificar quién será el responsable de instrumentar determinados elementos de la estrategia. Podría ser necesario que la agencia diseñara programas de instrumentación, fijando la acción que estará a cargo de la agencia y la de otros socios de la Región.

La estrategia debería fijar la política, metas y objetivos de la agencia para la economía de la Región a mediano plazo (5-10 años), que incluyan:

- cómo mejorar la competitividad y productividad de las empresas de la Región;
- cómo localizar proyectos de inversión móviles; cómo progresar en la reconstrucción y reconversión productiva de la Región (prestando especial atención a las ex áreas carboníferas); y
- cómo satisfacer las necesidades de la Región, para asegurar que se ajusten a las demandas de una dinámica economía en crecimiento.

El desarrollo sustentable es parte integral del trabajo de la agencia en su estrategia y, al momento de desarrollar sus políticas y propuestas, la contribución de la estrategia al desarrollo sustentable será un elemento fundamental. La estrategia deberá incluir una estimación de la contribución que ésta hará al desarrollo sustentable y de qué manera fomentará:

- niveles elevados y estables de crecimiento económico y empleo;
- un progreso social que reconozca las necesidades de todos (incluyendo los grupos sociales y étnicos);
- la protección efectiva del medio ambiente y el uso prudente de recursos naturales; y
- la integración de los objetivos económicos, sociales y ambientales.

Las agencias tendrán que identificar las áreas o comunidades que presentan evidente pobreza, desigualdad o exclusión social. Esta estrategia debería identificar los principales factores sociales, ambientales y económicos que subyacen bajo dichos problemas.

Las agencias deberían incluir propuestas para crear sitios estratégicos, identificados a través del proceso de planificación, que satisfagan las necesidades de las empresas. Podrían proponer que se incorporen sitios adicionales a lo largo del proceso de planificación. Las agencias deberían

identificar los *clusters* de empresas que son, o tienen el potencial para ser, importantes para la economía regional.

La estrategia debería tener en cuenta los aspectos particulares de las áreas rurales de la Región, incluyendo los efectos de la poca densidad de población, la limitada base económica, la relativa inaccesibilidad, la lejanía y el papel de las industrias basadas en la tierra (agricultura e industria forestal), y las prioridades de la conservación de la campiña.

La estrategia brindará un marco para los programas más detallados de la agencia, incluyendo aquéllos relacionados con capacidades, inversión móvil e innovación y tecnología, que los Departamentos Nacionales hayan pedido especialmente a la agencia que diseñen.

3. Guía suplementaria para las Agencias de Desarrollo Regional

1. Introducción

El gobierno ha creado las ADRs para promover el desarrollo económico sustentable y la reconstrucción social y física y para coordinar el trabajo de socios regionales y locales en áreas tales como capacitación, inversión, reconstrucción y apoyo a las empresas. Se les ha adjudicado responsabilidades que antes cumplían otros organismos nacionales y regionales y tendrán un papel importante en promover una mayor coherencia regional e instrumentación efectiva de los programas nacionales.

El desarrollo de estrategias regionales para mejorar el desempeño económico, mejorar la competitividad de la Región y brindar un marco para la toma de decisiones económicas regionales será de altísima prioridad para las ADRs. A estas agencias se les ha proporcionado lineamientos estatutarios sobre el diseño de las estrategias regionales, bajo la sección 7 del Acta de Agencias de Desarrollo Regional de 1998. Este paquete de lineamientos tiene que ver más específicamente con las políticas nacionales relevantes para las estrategias y programas de las ADRs, y la contribución que el gobierno pretende que éstas brinden a nivel regional. Esto incluye temas relevantes a los planes de acción que las ADRs deberán realizar en materia de habilidades, innovación e inversión móvil, según los requerimientos de gobierno.

Existen algunos temas claves que son comunes a las áreas mencionadas; en especial, todos ponen énfasis en la necesidad de que las ADRs trabajen con asociaciones regionales. El gobierno cree que la mejor manera de abordar los problemas – ya sean a nivel nacional, regional o local – es comprometiendo a aquéllos que posean un interés legítimo y permitiéndoles contribuir en las decisiones políticas. Las ADRs, a pedido del Gobierno, proveyerán liderazgo en su Región y aportarán una perspectiva regional al trabajo de otros programas y organismos centrales, regionales y locales. De esta manera, tendrán la posibilidad de tener un impacto real en las economías regionales.

El Gobierno también solicitará a las ADRs que utilicen un enfoque integrado para los problemas económicos de la Región. El concepto es que esa es la manera más efectiva para combatir las debilidades regionales y el deficiente desempeño económico. Para tener éxito, ya sea en temas competitivos, de cualificaciones, requerimientos de capacitación, reconstrucción o desarrollo económico en general, las ADRs deben tener en cuenta el impacto que sus políticas y propuestas tienen sobre la economía, el tejido social de la Región y su medio ambiente. Las ADRs

deben considerar la guía en su totalidad y decidir las formas en que las distintas áreas de su trabajo pueden complementarse.

El gobierno quiere que las ADRs lideren la creación y promuevan las asociaciones público/privadas. Las ADRs estarán bien posicionadas para aprovechar el capital y la experiencia privada en la oferta de infraestructura y servicios, de manera de sacar el mayor provecho de la inversión pública. Se espera que, al lado de cada ADR, haya un consejo regional designado en el marco del Acta de ADR de 1998, que actúe como centro de consulta regional. Una buena relación ADR/consejo será vital para el éxito de la ADR, y para su credibilidad en la Región. El Gobierno espera que las ADRs abran su trabajo al escrutinio público y asuman más responsabilidad sobre sus acciones ante las personas a las que sirven. Los consejos regionales brindarán el mecanismo a través del cual las ADRs pueden tomar nota de las visiones de la Región e informar sobre sus propias actividades. El vínculo ADR/consejo no excluye la consulta con otros grupos o individuos determinados. Será importante que las ADRs realicen consultas y tomen en cuenta una amplia variedad de grupos regionales de interés en los distintos aspectos de su trabajo.

2. Competitividad

a) Creación de economías regionales basadas en el conocimiento

Las ADRs poseen el potencial para impactar positivamente en la competitividad de las regiones. Cada ADR tendrá la capacidad de ofrecer una orientación competitiva estratégica para la economía de su Región y posee los instrumentos para juntar y coordinar una amplia gama de actividades que apoyen sus objetivos. En diciembre de 1998, el gobierno publicó un Informe Oficial sobre Competitividad (*White Paper on Competitiveness, Our Competitive Future: Building the Knowledge Driven Economy*), que detalla el marco político para modernizar la economía en los próximos diez años. Las ADRs serán jugadores claves para llevar adelante esta modernización. Cada una de ellas asumirá la tarea de identificar y abordar las necesidades regionales para asegurar que su Región esté a la altura de los desafíos de una economía basada en el conocimiento.

El Informe Oficial sobre Competitividad presenta la estrategia del gobierno para asegurar que las empresas británicas estén preparadas para competir con las mejores del mundo en la economía del conocimiento del futuro. El Informe se basa en la noción de que aprovechar y explotar el conocimiento, las habilidades y la creatividad serán claves para la competitividad futura de las empresas del Reino Unido, independientemente de si son grandes o pequeñas, de alta o baja tecnología, de productos o servicios. Los tres temas principales del Informe son:

- reforzar las capacidades británicas
- estimular la colaboración por parte de las empresas para competir
- fomentar la competitividad

El Informe desarrolla estos temas y presenta una serie de iniciativas de políticas importantes. También pone de relieve el papel de la ADR para asegurar que dichas iniciativas se diseñen dentro de las regiones. Las siguientes áreas son de particular importancia para las ADRs:

- Empresas e innovación
- Creación y aprovechamiento del conocimiento
- Personas y capacidades
- Tecnologías de la Información y la Comunicación
- Buenas prácticas
- Asociaciones sectoriales

- *Clusters* y redes de empresas

Estas áreas están estrechamente ligadas y las ADRs se encuentran una posición ideal para brindar un enfoque coherente que cree una sinergia y estimule la adopción de buenas prácticas. Los objetivos a largo plazo de “cambios de cultura” del Informe requerirán atención y la aplicación de sus contenidos durante un período sostenido. En el marco de las ADRs se implementarán las siguientes tareas específicas para mejorar la competitividad.

- el desarrollo continuo de los planes de acción para la innovación regional
- el programa de la *Regional Supply Office*- RSO
- atracción de inversión/Regional Development Organisation-RDO
- análisis del servicio de apoyo a las empresas

Más allá de las mencionadas áreas, la idea es que las mismas ADRs identifiquen y aborden las prioridades para mejorar la competitividad de la Región Las ADRs deberían considerar cuál sería la mejor manera de aplicar el Informe Oficial sobre Competitividad en su región.

Cada ADR tendrá libertad para determinar las mayores prioridades de su región y cómo abordarlas. Para apoyar este trabajo, el Departamento de Industria y Comercio -DTI otorgará a la ADR un nuevo fondo para asignar a prioridades regionales.

Las ADRs tienen la posibilidad de sumar valor agregado al considerable trabajo regional y local que ya se está llevando a cabo:

- crear una agenda regional clara a través de la Estrategia Regional y los planes de acción específicos;
- trabajar con las Oficinas de Gobierno y otros organismos para asegurar que las asociaciones locales se comprometan completamente con las agendas regionales y tengan una clara comprensión de la manera en que esta agenda agrega valor al trabajo a nivel local y nacional;
- evaluar críticamente el desempeño de cada asociación en el contexto de la agenda regional;
- identificar brechas, descubrir vínculos y estimular la cooperación e implementación;
- encontrar fuentes de financiamiento para apoyar la agenda regional, incluyendo financiamiento desde Europa.

El concepto de mejorar la competitividad cubre toda la gama de actividades de las ADRs y no debería considerarse aisladamente. El trabajo de las ADRs en materia de desarrollo de habilidades jugará un papel fundamental para elevar la competitividad; estimulando el crecimiento de las empresas y la actividad empresarial. Las ADRs fomentarán nuevas oportunidades de empleo y ayudarán a reconstruir comunidades –una parte importante de los objetivos para la reconstrucción y para combatir la exclusión social. De la misma manera, las ADRs considerarán las formas en las que pueden alentar a las empresas y apoyar la economía del conocimiento en comunidades rurales.

Esta guía debiera usarse junto con la otra guía relacionada con habilidades, atracción de inversiones, *Single Regeneration Budget*, yacimientos carboníferos, recuperación de la tierra, y desarrollo rural. Las actividades de las ADRs en cada una de estas áreas serán de gran importancia en la promoción de la competitividad regional. Cada ADR tendrá que decidir la mejor manera de brindar un enfoque integrado que maximice los vínculos entre los programas y las políticas locales, regionales y nacionales.

b) Principales actividades

El cuadro que se presenta a continuación resume las actividades principales que las ADRs llevarán adelante para fomentar la competitividad.

Cuadro A.1

ACTIVIDADES DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD

Objetivos	Actividades	Tareas específicas
i) Innovación: Asegurar que el plan de acción orientado hacia la innovación regional sea parte integral de la estrategia regional.	Asegurar la efectiva instrumentación de los planes de acción para la innovación regional a través de asociaciones y redes regionales, fomentar la innovación, el uso efectivo del conocimiento y la tecnología y la adopción de mejores prácticas en métodos y procesos de negocios.	Llevar adelante un plan de acción de innovación regional y revisarlo, si fuera necesario, según la estrategia regional de la ADR y el Informe Oficial sobre Competitividad, haciendo uso del Fondos Estructurales Europeos cuando fuera adecuado.
ii) Atracción de inversión: Atraer y retener proyectos de inversión móviles internacional.	Liderar el manejo de importantes proyectos de inversión móviles a nivel internacional en todas las regiones.	Crear y mantener una estrategia de promoción y un plan operativo de atracción de inversión a la Región, que incluya un programa de servicios de seguimiento para los inversores existentes y cooperación interregional.

Cuadro A.1 (conclusión)

Objetivos	Actividades	Tareas específicas
iii) Apoyo a las empresas: Asegurar un servicio de apoyo a las empresas coherente y efectivo en la Región.	Crear junto con socios locales y nacionales un marco amplio y consensuado de servicio de apoyo a empresas en la Región, ajustado a las distintas necesidades de usuarios específicos que tenga en cuenta circunstancias locales/regionales y necesidades económicas.	Presentar una Revisión del Servicio de Apoyo a las empresas de la Región para diciembre de 1999.
iv) <i>Regional Supply Office</i> (RSO): Promover la creación de redes de proveedores regionales e interregionales.	Alentar la estrecha cooperación entre la RSO, los <i>Business Links</i> y la RDO a nivel local y regional y dentro de la red de RSO a nivel nacional.	Administrar la RSO de acuerdo a los lineamientos del DTI.

Fuente: Elaboración propia en base a información de las ADRs.

En las secciones que siguen se brindará más detalle sobre cada una de las actividades principales.

i) Innovación

Las ADRs deben asegurar la instrumentación efectiva de los planes de acción para la innovación regional, a través de asociaciones regionales y redes, fomentar la innovación, el uso efectivo del conocimiento y la tecnología, y la adopción de mejores prácticas en métodos y procesos de negocios.

Enfrentar el desafío de una economía basada en el conocimiento requerirá que las empresas de todo tipo y tamaño exploten las fuentes de conocimiento, habilidades y creatividad que poseen sus propios trabajadores, su cadena de proveedores, su sector y su región. Las ADRs pueden jugar un papel importante en una amplia gama de temas para pasar este mensaje de empresa a empresa, incluyendo: coordinar el desarrollo y la instrumentación de planes de acción de tecnología e innovación regional con socios locales (en especial los institutos de educación avanzada y superior);

crear vínculos entre empresas e institutos de educación superior, alentando una explotación más efectiva de la base científica y de ingeniería del Reino Unido; ayudar a las empresas a sacar el mayor provecho de la tecnología e investigación en materia de información y comunicación; mejorar las capacidades y habilidades de los trabajadores; y alentar la difusión de las mejores prácticas en términos de empresas y gestión. Será particularmente importante asegurar que el mensaje se sostenga durante el mediano y largo plazo necesario para producir un cambio real en el comportamiento y la actitud en general hacia la actividad empresarial. Los empresarios tendrán que jugar un papel importante en la distribución de estos mensajes.

El objetivo global del trabajo de las ADR en esta área debería estar vinculado con la facilitación y la coordinación. De acuerdo con las prioridades del Informe Oficial sobre Competitividad, el mismo debería:

- fomentar la transferencia de conocimientos y tecnología orientada a apoyar la creación y aplicación de nueva tecnología y técnicas con especial atención a una mayor participación de la base de conocimientos formal, las universidades e institutos de educación avanzada y la creación, crecimiento y apoyo a las PyME; las actividades deben tener en cuenta y complementar programas nacionales (*TCS*, el *Higher Education "Reach-Out" Fund*, *Faraday Partnerships*, el *University Challenge Fund* y el *Science Enterprise Challenge*);
- integrar los principios claves del *Foresight* dentro de las prioridades de innovación regional;
- promover las mejores prácticas en materia de gestión; y
- reconocer las nuevas áreas de crecimiento de empresas basadas en el conocimiento (por ejemplo, tecnologías de la información y de la comunicación) y su fortalecimiento y crecimiento.

Llevar adelante el plan de acción de innovación regional y revisarlo, si fuera necesario, en el marco de la estrategia regional de la ADRs y el Informe Oficial sobre Competitividad es la tarea específica de las ADRs, haciendo uso de los Fondos Estructurales Europeos cuando fuera adecuado.

Las Oficinas del Gobierno han venido trabajando para facilitar, en asociación con entidades regionales claves, el desarrollo de las Estrategias regionales para la Innovación (*Regional Innovation Strategies*). En algunos casos, éstas se han convertido en programas regionales de tecnología (*Regional Technology Plans*) más específicos. Muchos evolucionaron con ayuda del financiamiento de la Unión Europea, ya sea a través del *European Regional Development Funding* (ERDF) o del *Framework programme funding*. Las ADRs asegurarán su instrumentación y desarrollo continuo, trabajando con socios regionales, Oficinas del Gobierno y las representaciones regionales para la Innovación del DTI.

Las ADRs tendrán que evaluar de qué manera los planes de acción existentes se ajustan a la estrategia regional y las prioridades delineadas en el Informe Oficial sobre Competitividad. Las ADRs considerarán y discutirán con socios locales:

- lo apropiado del trabajo llevado a cabo sobre estrategias regionales de innovación, y el grado en que éstas impactan positivamente en el desempeño de las empresas locales;
- los papeles que jugarán los socios regionales existentes en el desarrollo posterior de las mismas; y

- de qué manera la implementación de planes existentes y propuestos debieran ser incorporados a la estrategia de desarrollo económico regional más amplia de las ADRs.

Los planes de acción deben identificar y dirigir los recursos para fomentar la innovación y la transferencia de tecnología como parte integral de una estrategia de desarrollo económico regional más amplia. Además, el plan regional debería:

- identificar mercados que enfrenten una decadencia a mediano y largo plazo (puesto que habrá consecuencias inevitables para las empresas que sirvan a aquellos mercados que no puedan ajustar su posición en el mercado a tiempo); y
- resaltar las actividades que deberían constituir un objetivo principal para las iniciativas de desarrollo empresarial local y la atracción de inversiones.

Gran parte de este trabajo estará estrechamente ligado a las responsabilidades e intereses de la ADR en la promoción de las cadenas de proveedores regionales y en el impacto del flujo de inversión (en especial, en relación a las habilidades e infraestructura). Específicamente, la ADR tendrá que aprovechar las oportunidades para el desarrollo económico regional creado por la presencia de un gran flujo de inversión en su área.

ii) Flujo de inversión

Es un objetivo central de las ADRs atraer y retener proyectos de inversión internacional que tengan alto grado de libertad de localización.

Las ADRs deberán desarrollar y mantener una estrategia regional de atracción de inversión y planes operativos en asociación con entidades locales, incluyendo un Programa Regional de Desarrollo de Inversor Internacional (*Regional International Investor Development Programme* (IIDP)) de servicios de seguimiento para los inversores existentes y crear un marketing regional de cooperación con otras ADRs.

Las ADRs liderarán la acción, en el marco de la política central del Reino Unido, para lograr una promoción coherente del país en el exterior y evitar una competencia doméstica innecesaria. Este trabajo incluirá la constitución de un paquete de medidas de apoyo que se ofrecerá a las empresas elegidas para recibir ayuda en forma de capacitación, reclutamiento de personal, financiamiento privado, y vínculos con organismos regulatorios.

iii) Apoyo a las empresas

Es un propósito clave de las ADRs asegurar un servicio de apoyo coherente y efectivo a las empresas de la Región.

Para ello deberán desarrollar con socios nacionales y locales un marco consensuado y amplio para el servicio de apoyo a las empresas de la Región, adaptado a las diferentes necesidades de los usuarios específicos y teniendo en cuenta las circunstancias locales/regionales y sus necesidades económicas.

En primer lugar, es necesaria una revisión sobre la coherencia y la efectividad del servicio de apoyo a las empresas de la región según las necesidades identificadas en la estrategia de desarrollo económico de la ADR y tomando en cuenta los puntos que se detallan a continuación. Esta revisión debería analizar si los servicios de apoyo están trabajando efectivamente con apoyo de socios locales y de formas que no confundan al usuario, que sean coherentes con la geografía del lugar y efectivos en términos de costos.

Las ADRs tendrán un papel importante en cuanto a asegurar un servicio de apoyo a empresas efectivo en su Región: analizarán la coherencia y calidad de dicho servicio en términos de las prioridades locales y regionales identificadas en sus estrategias económicas; y estimularán a las *Business Link Partnerships* a trabajar en beneficio de la Región para asegurar que los planes de estas últimas y los planes de instrumentación estratégica de los TEC/CCTE refleje la estrategia regional.

La revisión del servicio de apoyo a las empresas deberá tener en cuenta lo siguiente.

- los objetivos principales del Informe Oficial sobre Competitividad;
- el trabajo del DTI sobre el tema desde una perspectiva nacional;
- toda la gama de servicios, incluyendo los planes europeos, el sector privado y el gobierno local, así como el nacional;
- los nuevos tipos de financiamiento del DTI para asesorar empresas en su etapa de creación;
- análisis relevantes como el Business Link Value for Money Evaluation, y el trabajo que está produciendo el Local Partners Advisory Group;
- la perspectiva sectorial de los servicios a empresas;
- el resultado de la reciente revisión de la *Cabinet Office* sobre promoción a la exportación;
- el resultado del análisis del *TEC*; y
- el enfoque general del DTI respecto a los *Business Links* (detallado en el documento del DTI “*Enhanced Business Links – A vision for the 21st Century*”, publicado en octubre de 1997).

iv) Regional Supply Offices (menos la región Este/Sudeste)

Las ADRs deberán promover el desarrollo de cadenas de proveedores regionales e interregionales, estimular una estrecha colaboración entre las RSO, los *Business Links* y las RDO a nivel local y regional y dentro de la red de RSO, a nivel nacional.

Las *Regional Supply Offices* (RSO) ayudan a crear cadenas de proveedores y *clusters* de empresas para mejorar su competitividad general y entender los beneficios de compartir el conocimiento de mercado y promover las mejores prácticas. Las RSO colaboran con la red nacional en crear cadenas de proveedores a través de las regiones y en actividades tales como compartir las mejores prácticas. La red interregional es particularmente importante en relación con la creación de cadenas de proveedores y cada ADR debiera considerar de qué manera puede trabajar con otras ADRs en este sentido.

Las *Regional Supply Offices* complementan las operaciones, consolidadas y exitosas, de adquisiciones y ventas en Escocia y Gales. Las diez RSO también operan en la red nacional. Las mismas comenzaron a funcionar en abril de 1995 y sirven a las necesidades tanto de los compradores como de los proveedores en Inglaterra. También existen una RSO en Irlanda del Norte, con características similares.

Cada RSO fue formada por una asociación de *Business Link*, *TECs* y otras organizaciones locales de apoyo a empresas y opera dentro de una organización consolidada de apoyo a empresas local o regional. Las operaciones diarias están supervisadas por la organización anfitriona, en el marco del convenio con el DTI a través de la Oficina del Gobierno.

Los objetivos principales de las RSO son:

- ayudar a los clientes a encontrar los proveedores más competitivos, con especial referencia a las áreas claves estratégicas y sectoriales;
- ayudar a atraer inversiones, tanto en términos de nuevas inversiones como en el seguimiento de inversores existentes;
- junto con socios regionales, ayudar a la formación de cadenas de proveedores, *clusters* y redes de empresas para satisfacer las necesidades de los compradores; y
- brindar nuevas oportunidades de negocio a los proveedores competitivos y, trabajando junto con los *Business Links*, ayudar a las empresas a lograr una mayor competitividad.

Cada RSO trabaja estrechamente con los compradores para localizar la oferta local más competitiva. La RSO, utilizando el conocimiento del sector de sus asesores y la información de su base de datos, puede brindar información detallada y actualizada sobre potenciales proveedores a los compradores.

Los servicios que brindan los proveedores incluyen acceso a nuevas oportunidades de oferta, tanto regional como nacional, y anuncios en los *Business Links* y otras organizaciones de apoyo a empresas que ayudarán a hacer sus empresas más competitivas.

Cada RSO está concentrando sus esfuerzos en los sectores industriales de interés estratégico para la Región. Los asesores de la RSO por lo general provienen del sector privado y posee amplios conocimientos locales y experiencia en técnicas modernas de adquisiciones, manejo de cadenas de proveedores y mejores prácticas en dichas áreas.

Después de las evaluaciones que se le hicieron a las RSO en 1997, se invitó a los anfitriones de las mismas a licitar por un financiamiento renovado para un proyecto que requería un enfoque más estratégico de su operación original, concentrándose en los sectores claves con potencial para lograr un impacto económico significativo en la Región. También se puso un gran énfasis en la atracción de inversiones, así como una nueva remesa para facilitar la creación de una cadena de proveedores que satisfaga las necesidades de las organizaciones compradoras.

La ADR es responsable de asegurar la correcta asignación de los fondos que las Oficinas del Gobierno adjudican a las RSO, como una “ayuda financiera” para apoyar a las RSO. Las ADR deben asegurar que las RSO operan según los lineamientos provistos por el DTI e informen sus progresos en términos de los objetivos de dicho departamento.

c) Instrumentos para apoyar el trabajo de las ADRs en el área de la competitividad

i) Competitiveness Development Fund (*Fondo para el Desarrollo de la Competitividad*)

El DTI está otorgando un nuevo fondo para que las ADRs instrumenten acciones que aborden dichas prioridades. El *Competitiveness Development Fund* otorgará un financiamiento de 10 millones de libras en los próximos tres años (2 millones en el primer año y 4 millones en cada uno de los años subsiguientes), que se repartirán en partes iguales entre las ADRs y, en su debido momento, con la *London Development Agency*. Este financiamiento, que se sumará a los recursos que ya se transfieren desde las Oficinas del Gobierno, estará disponible para que cada ADRs las asigne a las prioridades que haya identificado para mejorar la competitividad en su Región.

Los recursos que el DTI está utilizando actualmente en temas de innovación, estrategias de exportación y competitividad, se transfieren a las ADRs desde las Oficinas del Gobierno. También se transferirá un fondo adicional para el trabajo de RSO. Estos recursos transferidos brindarán la base para las actividades básicas que el gobierno requiere de las ADRs.

El *Competitiveness Development Fund* se puede utilizar para actividades adicionales que apoyen la competitividad y que las ADRs consideren prioridades en su Región. Las ADRs también considerarán formas en que dichos recursos se pueden usar en combinación con los fondos provenientes de Europa y otros instrumentos identificados en esta sección.

El fondo se puede utilizar de cualquier manera que sirva a las prioridades regionales, y sea consistente con los requerimientos de regularidad, patrimonio y rentabilidad pertinentes cuando se usan fondos públicos. El financiamiento inicial está disponible por tres años, de manera que las propuestas para el período 1999/2000 pueden cubrir un trabajo que se extienda en el período 2000/2002. Por ejemplo, las ADRs podrían utilizar el financiamiento para:

- impulsar las iniciativas o financiar directamente los proyectos de asociaciones en apoyo a los planes de acción regionales;
- asesoramiento especializado en consultoría/investigación que no esté disponible en los canales de apoyo existentes (por ejemplo, el gobierno central, información de la UE, base de datos estadísticos regionales, etc.);
- contratación de personal para las ADRs para fortalecer su trabajo en temas de competitividad.

Debe ponerse particular atención en mejorar la competitividad a través de las asociaciones y cooperación interinstitucional. Muchas de las implicancias políticas en temas de competitividad requerirán asociaciones creativas con empresas, organizaciones que brindan servicios a empresas, la comunidad científica y tecnológica, intermediarios involucrados en desarrollo regional y autoridades locales. Las ADRs deben tener en cuenta el fortalecimiento de las asociaciones existentes en donde se agrega valor al trabajo en materia de competitividad y en donde es posible racionalizar y poner el énfasis donde corresponde en el tema de desarrollo regional. Asimismo deben tener especial cuidado en asegurar que las empresas de minorías étnicas o culturales participen activamente en la actividad de asociaciones regionales y locales.

ii) Ayuda regional selectiva

Para asegurar que la Ayuda Regional Selectiva – RSA - se use para apoyar la estrategia regional, las ADRs podrán brindar asesoramiento estratégico en la evaluación de los casos.

La RSA es el instrumento principal del DTI en materia de política industrial regional en Inglaterra. La RSA está disponible para proyectos de inversión que creen o protejan trabajos en Areas Asistidas. Este plan es selectivo y no ofrece tasas de subsidio fijas automáticas (*automatic fixed rates of grant*). Es un instrumento importante para atraer o retener inversión internacional. También apoya la inversión proveniente de empresas británicas. El Informe Oficial sobre Competitividad anunció que el gobierno ajustará más la orientación del plan hacia proyectos de alta calidad basados en el conocimiento.

Las aplicaciones para las RSA deben estar en concordancia con los criterios de las mismas, incluyendo adicionalidad, viabilidad y beneficios nacionales y regionales.

Las aplicaciones para subsidios hasta e incluyendo £2 millones las evalúan y negocian las Oficinas del Gobierno. Los casos de mayor envergadura los maneja la Unidad de Desarrollo

Industrial (IDU) del DTI. Los *Regional Industrial Development Boards (RIDB)* (Juntas de Desarrollo Industrial Regional) brindan asesoramiento comercial a las Oficinas del Gobierno. El *Industrial Development Advisory Board (IDAB)* (Junta de Asesoramiento para el Desarrollo Industrial) tiene un papel similar en el caso de los proyectos de mayor calidad (HQ). Las ADR tendrán parte importante en asegurar que las RSA se usen de manera que apoyen las prioridades estratégicas regionales y ayuden a asegurar proyectos con costo mínimo y máximos beneficios para la economía.

Se invitará a uno o dos miembros del directorio de las ADRs a incorporarse a cada RIDB. Los miembros de las ADRs tendrán un papel activo en el trabajo de las RIDB; brindarán una perspectiva regional adicional y asesoramiento sobre otras formas de ayuda disponibles, como paquetes de apoyo a proyectos. Como miembros de las RIDB, estos miembros de la junta que representan a las ADRs compartirán la responsabilidad colectiva del asesoramiento que las RIDB presentan a los directores y ministros regionales. El papel de estas últimas es proveer asesoramiento desde la perspectiva de las empresas. Todos los miembros de la RIDB tendrán que asegurar que se proteja adecuadamente la sensibilidad comercial de la información de los estudios que se lleven a cabo.

iii) European Structural Funds (Fondos estructurales europeos)

Los programas de Fondos Estructurales constituyen una importante fuente de ayuda a los proyectos que fomentan la competitividad en áreas calificadas. Para el período de financiamiento actual (1994-99) el Reino Unido espera recibir unos £10 mil millones de la UE en el marco de estos programas (y esta cifra se complementa con una suma equivalente de fuentes británicas, en especial, de autoridades locales). Para el período 2000-6, es probable que la cifra sea similar.

Se ha estimado que cerca del 80% de los proyectos de los fondos estructurales contribuyen a esfuerzos locales para mejorar la competitividad. Un 30% de los fondos se orientan a actividades que ayudan al desarrollo de las PyME. Aunque su uso para asistir a proyectos de infraestructura todavía es importante, se está utilizando cada vez más como apoyo más general a empresas, incluyendo transferencia de tecnología, innovación, ayuda a PyME, actividad de redes, capacitación y para fortalecer vínculos entre empresas e institutos de educación avanzada y superior.

Las ADRs tendrán un papel de liderazgo en relación a los Fondos Estructurales de la UE. Todas las regiones tienen estrategias de desarrollo, que a menudo cubren un área importante, para los programas europeos de Fondos Estructurales. Las ADRs utilizar la experiencia de dichas estrategias y la de los programas que se están diseñando para el año 2000 de manera de considerar el probable impacto de los Fondos Estructurales. La Estrategia Regional de la ADR debería, a su vez, brindar el marco para el desarrollo futuro de los programas de Fondos Estructurales. Se espera que las ADRs tengan un papel importante en asegurar que los programas de los Fondos Estructurales se diseñen de manera de maximizar la competitividad de las áreas correspondientes y que apoyen la Estrategia Regional. Además, las ADRs tendrán un papel clave para asegurar que se creen vínculos sólidos entre los programas del Fondos Estructurales y otros programas que apoyan actividades relacionadas, para lograr el mayor beneficio combinado para la Región. Al trabajar con otros socios regionales, se crea un amplísimo campo para vincular el uso de dichos fondos con otros programas orientados a la competitividad y, de manera más general, para integrarlos con las actividades dirigidas a mejorar la competitividad en las regiones.

iv) Innovación

La Oficina del Gobierno y las oficinas regionales de la Innovation Unit (Unidad de Innovación) tendrán la misión de guiar y asesorar sobre el avance de los planes de acción en

materia de innovación en sus respectivas regiones y, operar como socio regional a la par de la ADR, para asesorar sobre actividades en materia de tecnología e innovación a nivel nacional. La Unidad para la Innovación (Innovation Unit) de la DTI cuenta con un equipo regional de expertos industriales cuyo papel a nivel regional es contribuir a los objetivos señalados en el Informe Oficial sobre Competitividad para crear mayor actividad empresaria y una economía innovadora. Estos han trabajado estrechamente con las Oficinas del Gobierno y las han ayudado en el desarrollo de estrategias regionales de innovación. Estas oficinas regionales trabajarán cada vez más con las ADR a medida que asuman responsabilidades en cuanto a las estrategias de competitividad regional e innovación y en la creación de redes que vinculen a las personas mejor posicionadas para instrumentarlas.

La ADR será capaz de brindar un aporte importante a las iniciativas nacionales de apoyo en materia de tecnología e innovación, trabajando con las Oficinas del Gobierno y las oficinas regionales de la Unidad para la Innovación, para reflejar las prioridades del plan regional de innovación. Por ejemplo, un representante de la ADR participará del panel de selección del premio *Smart* en cada región.

El programa *Smart* estimula a los individuos y a las PyME a investigar y desarrollar productos y procesos innovadores. Los premios los administran las Oficinas del Gobierno de cada región, pero éstas invitarán a un representante de la ADR para que participe en el panel de selección del premio *Smart* de cada Región.

Las ADRs también deberán ser capaces de hacer uso del programa nacional *Foresight* para brindar una perspectiva de más largo plazo sobre la competitividad de las industrias localizadas en su región. El *Foresight* ofrece una visión del futuro que puede aportar datos sobre las estrategias empresariales y brindar una base para el ajuste progresivo a cambios en las condiciones y requerimientos del mercado a más largo plazo. Como tal, brinda una herramienta valiosa para el ADR en el diseño de estrategias regionales.

En especial, el *Foresight* puede ayudar a identificar nuevas oportunidades, tanto para seguir aumentando las fortalezas ya constituidas como para derribar barreras o explorar oportunidades de mercado totalmente nuevas; por ejemplo, la falta de comunicación entre la industria local y los HEI/FEI locales o una actividad de redes inadecuadas entre los HEI y los FEI, que se interponen en el camino del óptimo desarrollo y aprovechamiento de tales fortalezas.

El DIT trabaja para estimular a las compañías a mejorar su desempeño mediante la adopción de las mejores prácticas empresariales que ya están utilizando las empresas líderes. El Informe Oficial sobre Competitividad busca crear un esfuerzo sostenido para extender la cultura de *benchmarking* y mejores prácticas en todo el Reino Unido. Las ADRs considerarán cómo ayudar, junto con organizaciones locales y regionales, a promover el uso de las mejores prácticas gerenciales y apoyar la actividad nacional para alcanzar el objetivo del gobierno en términos de asegurar que 50 000 empresas por año lleven a cabo, por primera vez, algún tipo de actividad relacionada con las mejores prácticas o *benchmarking*.

El *Business Excellence Model* (Modelo de Excelencia Empresarial), un compromiso a trabajar por el estándar IiP, y la capacitación y desarrollo de los gerentes son instrumentos claves para ayudar a las empresas a identificar áreas para mejorar. Las ADRs estarán bien posicionadas para asegurar que la oferta de programas de desarrollo gerenciales se ajusten a las necesidades regionales y locales.

El DTI está trabajando con el CBI para incrementar la conciencia acerca de los beneficios empresariales de adoptar las mejores prácticas a través de la campaña *Fit for the Future*. Las

ADRs podrán colaborar con esta campaña y con las organizaciones locales, regionales y sectoriales, tales como las asociaciones de comercio, para publicitar los beneficios de las mejores prácticas para las empresas en su Región y, donde corresponda, adoptar objetivos locales para la productividad y competitividad que se vinculen con la campaña nacional.

Las ADR considerarán cómo pueden aumentar el número de PyME dentro de la Región que hacen uso efectivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y crear estrategias regionales que ayuden a alcanzar el objetivo nacional de triplicar el número de PYME incorporadas a la economía digital de 350 000 a un millón de empresas.

El Informe Oficial sobre Competitividad resalta la importancia estratégica de las tecnologías de la información y la comunicación (ICT) para la futura competitividad de la economía británica. Asimismo, delinea una estrategia nacional que busca triplicar el número de PyME británicas incorporadas a la economía digital. Gran parte de esta estrategia requiere una instrumentación a nivel local que incluye:

- la concreción de una red nacional de *Local Support Centres* (ISI) (Centros de Apoyo Local) (dentro de las *Business Links Partnerships* de Inglaterra);
- desarrollo de una iniciativa del sector privado para ayudar a consultores de pequeñas empresas –en el sector privado, en bancos y empresas contables y de otras fuentes de todo el país- a brindar un asesoramiento de primer nivel, consistente e integrado sobre cómo hacer negocios electrónicamente;
- lanzamiento de un premio nacional para reconocer la excelencia en empresas digitales, que incluirá premios regionales; y
- lanzamiento de un nuevo fondo para actividades de sociedades, en donde los *Local Support Centres* serán una pieza clave para aumentar el uso de ICT a nivel local y a través de las cadenas de proveedores.

El *International Benchmarking Study on the Information Age* (Estudio Internacional sobre *Benchmarking* en la Era de la Información), próximo a ser publicado, suministrará por primera vez información a nivel regional y sectorial de todo el país.

Se estimula a las ADRs a crear estrategias regionales que ayuden a alcanzar el objetivo nacional de triplicar el número que hacen uso efectivo de los ICT de 350 000 a 1 millón de empresas. Las ADRs estarán en condiciones de brindar aportes en materia de estrategia para asegurar que la ayuda del DTI se ajuste a las necesidades regionales y que se coordine con otras fuentes de apoyo (por ejemplo, europeas).

Para asegurar un servicio de apoyo a empresas coherente y efectivo en su Región, cada ADR tendrá la posibilidad de:

- crear, junto con socios locales, un marco amplio y consensuado para el servicio de apoyo a las empresas de la Región, ajustado a las distintas necesidades de los usuarios específicos y teniendo en cuenta la situación y las necesidades económicas más amplias locales/regionales;
- influir en la creación y calidad de una red de apoyo a empresas en la Región de manera que ésta refleje las necesidades locales de las empresas y tenga un impacto real sobre la competitividad;
- brindar asesoramiento regional, via la Oficina del Gobierno, sobre temas de acreditación del *Business Link* y sobre los esfuerzos realizados en general para estimular un mejor control en toda la red; y

- realizar aportes a la estrategia regional para la instrumentación de asesoramiento para la creación de empresas a través del *Business Link*.

El Informe Oficial sobre Competitividad anunció que el DTI otorgará fondos a las *Business Link Partnerships* para apoyar la creación de empresas innovadoras con potencial de crecimiento real, incluyendo ayuda especializada e individual. El objetivo del gobierno es que, para 2001, al menos 10 000 empresas por año reciban tal apoyo. Se invitará a las ADRs a brindar un aporte sobre la planificación del desarrollo y la instrumentación de este apoyo mejorado, junto con la Oficina del Gobierno y los socios locales del *Business Link*.

Las Oficinas del Gobierno trabajarán en estrecha colaboración con las ADRs y las asociaciones locales para diseñar una estrategia regional en relación a cómo deben usarse los recursos del DTI para la creación de nuevas empresas de manera que se asegure: que están bien orientadas a nivel local; que aportan a la actividad existente y se ajustan a las mejores prácticas; que tengan en cuenta los SRB y financiamientos europeos y de otras fuentes. Las asociaciones locales, junto con las ADR y otras organizaciones claves, crearán y ajustarán la ayuda para asegurar que satisfagan las necesidades locales y tengan un impacto real sobre el crecimiento y desarrollo de las nuevas empresas en su área.

Para estimular una mayor cooperación entre las *Business Link Partnerships* que facilite el trabajo conjunto y el acceso al *expertise*, se invitará a las ADRs a identificar áreas en las cuales, estimulando a las *Business Link Partnerships* a colaborar, un número mayor de PyME tendrá acceso a su información y conocimiento. El propósito de los Centros de Experiencia es brindar a las PyMEs locales acceso a la experiencia e información que no está disponible directamente desde su *Business Link Partnerships* local. Para ayudar en esta tarea, las ADRs, las Oficinas del Gobierno y las *Business Link Partnerships* tendrán que empezar por crear un plan estratégico a tres años para lograr una mayor colaboración en esta área.

El gobierno ha anunciado planes para crear un nuevo *Small Business Service* (SBS) que nucleee como centro dentro del gobierno tanto el asesoramiento regulatorio, fiscal y de pago de salarios, como los servicios de apoyo empresarial a las pequeñas empresas. El SBS trabajará para:

- mejorar la ayuda a PyME para cumplir con las disposiciones, asumiendo responsabilidades de - o trabajando en estrecha colaboración con - la *Better Regulation Unit*;
- mejorar la calidad y coherencia de la instrumentación del apoyo del gobierno para pequeñas empresas, incluyendo el programa del *Business Link* y el nuevo *Enterprise Fund* del DTI;
- establecer un nuevo servicio automatizado de pago de salarios para empleadores de pequeñas empresas nuevas, para reducir la carga de cumplir con el sistema tributario.

Para fomentar el desarrollo de agrupamientos productivos (*clusters*) y redes de empresas en sus regiones, se alienta a las ADRs a identificar y apoyar los *clusters* y las redes de empresas principales y abordar las barreras que éstos enfrentan. Existe una serie de instrumentos para ayudar en esta tarea.

Las ADRs cumplirán un amplio conjunto de actividades en apoyo al desarrollo de los *clusters* y redes de su región. En especial, las ADRs concentrarán tareas relacionadas con:

- promoción de la innovación y difusión de las mejores prácticas en materia de empresas y gestión
- actividad empresarial

- flujo de inversión
- reclamo de sitios fabriles abandonados
- fomentar las cadenas de proveedores
- fomentar los vínculos entre empresas e instituciones de estudios avanzados y superiores
- identificación de oportunidades para alentar a las redes de empresas a promover el *benchmarking* y difundir las mejores prácticas
- aporte a los lineamientos de planificación regional
- vínculo con las autoridades locales
- objetivos estratégicos para los programas de fondos estructurales
- asesoramiento estratégico sobre casos de RSA

Al concentrar todas estas actividades, las ADRs serán capaces de identificar grupos claves de sectores industriales y de servicio de su Región, alentando y facilitando el desarrollo de redes de colaboración, a la vez que coordina el apoyo a *clusters* y redes en un amplio rango de socios regionales. Las ADRs podrían también identificar barreras al crecimiento de *clusters* claves en la Región y buscar la solución a las mismas a través de socios regionales y locales y del gobierno central.

El sector automotriz es un excelente ejemplo de la manera en que una buena práctica internacional puede transformarse en calidad y productividad industrial. El *SMMT Industry Forum*, apoyado por la industria y el DTI, está ayudando a las empresas de la cadena de proveedores a dicho sector a lograr fuertes mejoras en su desempeño. Las ADRs podrían considerar unirse al DTI en apoyo a los sectores de su Región que deseen adaptar el modelo.

3. Competencias y capacidades

Las ADR jugarán un papel clave en la instrumentación de la visión del gobierno sobre una cultura nacional de altas calificaciones y un sistema de educación y capacitación que puedan operar adecuada y oportunamente. Esta guía propone las funciones de la ADR para promover y mejorar el desarrollo y la aplicación de capacidades y habilidades en los recursos humanos en sus regiones. Cubre:

- la preparación de planes de acción en relación a las habilidades;
- el propósito, objetivos y operación del *Skills Development Fund* (SDF) (Fondos para el Desarrollo de Habilidades) y el *Rapid Response Fund*; y
- arreglos de monitoreo financiero y de desempeño.

Se les solicita a las ADRs que emitan planes de acción en relación a las capacidades y habilidades, en el marco de sus estrategias regionales. Los planes de acción, que se prevé serán revisados por lo menos una vez al año, ayudarán tanto a informar el desarrollo de la agenda sobre habilidades nacionales como, en el futuro, reflejar temas incluidos dentro de la misma. Así, la *National Skills Agenda* estará basada en datos confiables.

Las ADRs ajustarán sus planes de acción a las necesidades específicas de sus regiones, pero todos ellos deben brindar:

- una clara estimación de la base de habilidades de la Región;
- un conjunto de prioridades para el desarrollo de capacidades y habilidades de la mano de obra de la Región;

- un marco regional para coordinar el trabajo de la *Higher Education* (HE) (Educación Superior), la *Further Education* (FE) (Educación Continua Especializada), las *National Training Organisations* (NTOs), las *Training and Enterprise Councils/Chamber of Commerce Training and Enterprise* (TECs/CCTEs), *Employment Service* (ES) (Servicio de Empleo) y las actividades de capacitación de los propios empleadores;
- una base para evaluar y mejorar el desempeño de TECs/CCTEs, ADR y otras en términos de su contribución a los objetivos regionales.

Los planes de acción deben incluir:

- un análisis de las necesidades de capacidades y habilidades de los recursos humanos en los sectores industriales y tecnologías claves del mercado laboral regional, y hasta qué punto se satisfacen;
- un análisis de las brechas en materia de habilidades, actuales y potenciales, y las deficiencias en la mano de obra de la Región; y
- las prioridades para la acción, responsabilidades y metas para lograrlas, determinando cómo las ADR, junto con cada uno de sus socios claves, enfocará los diversos temas relacionados con habilidades que se han identificado.

Los planes de acción deben anticipar por los menos tres años, deben identificar brechas en el tema de habilidades a más largo plazo, así como las deficiencias actuales en esa materia. Deben concentrarse en las prioridades de desarrollo de capacidades que son importantes para el desarrollo económico de la Región y que se abordan mejor a nivel nacional.

Las prioridades para el desarrollo de capacidades serán diferentes para cada región y pueden estar relacionadas con habilidades genéricas (por ejemplo, alfabetización), o con capacidades vocacionales. Pueden referirse a cualquier sección del mercado laboral, pero el área de capacidad identificada debe ser lo suficientemente importante para tener impacto en el desarrollo económico regional.

El análisis de las deficiencias en materia de recursos humanos debe realizarse con datos cuantitativos sobre la oferta y la demanda de habilidades que se utilizan, cuando sea necesario. Las fuentes de información incluirán: las evaluaciones económicas TEC/CCTE; datos del *Further Education Funding Council* (FEFC); informes sobre oferta y demanda de capacidades en relación a la FE; encuestas a empresas sobre sus percepciones en cuanto a deficiencias de habilidades y brechas a más largo plazo; y pronósticos sobre la estructura ocupacional del empleo y estadística sobre el número de personas con distintas calificaciones. Las ADRs trabajarán con la Oficina del Gobierno para considerar el rango y la viabilidad de recolectar información del mercado de trabajo regionalmente para agregarlo nacionalmente y/o realizar encuestas que permitan una disgregación regional. A las ADRs les puede resultar útil consultar a las Oficina del Gobierno sobre la disponibilidad de cualquier investigación existente u otras fuentes de información sobre necesidades regionales en materia de habilidades.

El objetivo del plan de acción debiera ser asegurar una mayor cohesión y reforzar la infraestructura. Cualquier acción propuesta debe vincularse adecuadamente con las actividades nacionales incluyendo, por ejemplo, el trabajo de las *National Training Organisations*, la *University for Industry* (UFI) y cualquier agenda emergente sobre habilidades nacionales así como organizaciones locales relevantes tales como TECs/CCTEs y los sectores FE y HE.

Los *National Learning Targets* constituyen un centro importante para controlar el progreso en pos de lograr una población más instruída y calificada. El avance realizado en dirección al objetivo *Regional post-16* y el *Investors in People* serán índices de éxito para los planes de acción en materia de habilidades. Las ADRs, que se basarán en el trabajo de las Oficinas del Gobierno, indicarán para cada una de dichas áreas, las situaciones actuales y el progreso esperado para diciembre de 2002 en pos de los objetivos del Regional post-16.

Las *Lifelong Learning Partnerships* se establecerán en 1999 para centralizar las asociaciones locales que cubren el aprendizaje continuo en un solo marco estratégico. Ellas desarrollarán un plan de aprendizaje local que bosqueje las estrategias para alcanzar los objetivos en materia de educación y capacitación local. las *Lifelong Learning Partnerships* trabajarán en estrecha colaboración con las ADRs para asegurar que sus planes sean consistentes con las estrategias de las ADRs.

La guía estatuaría sobre las estrategias de las ADRs recomienda un enfoque de cooperación y asociación para formular una estrategia regional. Este enfoque también será recomendable en relación a los planes de acción. En general, las ADRs confiarán a otras agencias la instrumentación de las acciones claves necesarias para satisfacer las necesidades de capacidades y habilidades que ellas identifican. Tanto la creación como la instrumentación de los planes de acción en cuanto a capacidades de las ADRs se verán beneficiadas si se llevan adelante de manera conjunta, con una base de asociaciones amplia que incluya los principales sectores de educación y capacitación y los empleadores.

El compromiso de los socios regionales y subregionales ya existentes en el trabajo de las ADRs en cuanto a los planes de acción evitarán duplicaciones de esfuerzos y sacarán el mayor provecho de la base de conocimiento local y regional. En materia de habilidades y/o mercado de trabajo, los socios principales serían las Oficinas del Gobierno, TECS/CCTES, FEFC, ES, las autoridades locales en temas de educación, *Careers Services*, empleadores y otros. Las ADRs deberán considerar la mejor manera de usar y basarse en el trabajo de dichos grupos y cómo alentar las estructuras de cooperación más efectivas. En vista de la importancia de las técnicas de reclutamiento y movilidad laboral para ayudar a solucionar las deficiencias en cuanto a habilidades, las ADRs deberán estrechar sus vínculos con la ES.

Las asociaciones regionales y locales tienen mucho que aportar tanto al diseño como a la instrumentación de planes de acción. En esto resultarán de especial importancia las *Lifelong Learning Partnerships* en las cuales, por ejemplo, los TEC liderarán los planes de desarrollo de la mano de obra local. Las ADRs también querrán considerar la mejor manera de estimular los vínculos con socios nacionales, tales como los NTO y la UFI. La red de la UFI tendrá que anticipar y responder al conocimiento emergente y las habilidades necesarias tanto a nivel nacional como regional, para asegurar que sus actividades, y las de sus socios locales, se orienten de manera efectiva. El desarrollo de habilidades es una parte importante para la promoción de la inclusión social, y los planes de acción deberían reflejar esto cuando fuera posible. Las ADRs deben formar los vínculos adecuados con el elemento de capacitación del programa *New Deal*.

El *Skills Development Fund* aglutina los nuevos recursos que ya se brindaban a través del *FE Collaboration Fund* (FECF) y el *HE Regional Development Fund* (HERD). También comprende un *Rapid Response Fund*, manejado, que está disponible para que las ADRs, en una base de licitación individual, respondan a los despidos y desocupados a gran escala.

El propósito de este Fondo es ayudar a satisfacer las necesidades prioritarias de las habilidades señaladas en los planes de acción correspondientes y contribuir al desarrollo económico regional. Los objetivos específicos son los siguientes:

- mejorar la identificación de deficiencia en las habilidades y necesidades de capacidades futuras a través de una recolección, análisis, y uso más sistemático de la información sobre el mercado de trabajo;
- permitir que se realicen mejoras de la infraestructura de educación y capacitación que enfoca las prioridades de habilidades regionales y locales y/o, donde fuera apropiado, llevar al logro de los *National Learning Targets* (Objetivos de Aprendizaje Nacional);
- mejorar la capacidad de conseguir empleo de los estudiantes que abandonan el sistema educativo, asegurándoles las habilidades y conocimientos claves que necesitan los empleadores;
- permitir una mayor colaboración entre los proveedores de educación y capacitación post-16 años para abordar las prioridades/deficiencias de las habilidades locales y regionales; y
- fomentar un mayor compromiso del empleador en financiar y desarrollar la oferta en materia de educación y capacitación que satisfaga las necesidades de habilidades locales y regionales.

Al evaluar la elegibilidad para financiamiento, el principal elemento para determinar prioridades debieran ser las deficiencias de habilidades identificadas en los planes de acción en materia de habilidades. Las ADRs podrán fijar y aplicar sus propios criterios cuando consideren las ofertas, pero deben tener en cuenta lo siguiente:

- relación costo-beneficio y posible efectividad para satisfacer las necesidades identificadas, teniendo en cuenta la experiencia previa;
- la necesidad de complementar, más que sustituir, las contribuciones que se hagan a las instituciones de educación y capacitación para instrumentar sus actividades relacionadas a habilidades bajo otros programas de financiamiento;
- la necesidad de alcanzar una magnitud razonable de actividad a través de los principales sectores de educación y capacitación post-16 años; y
- la necesidad de asegurar la sustentabilidad de los proyectos en el período después que el apoyo financiero haya terminado.

Las ADRs podrán utilizar los procedimientos de selección que consideren más apropiados para seleccionar las ofertas – un concurso o licitación (*competitive bidding*) probablemente sea el método más efectivo.

Para atraer ofertas de una gama variada de organizaciones, las ADRs posiblemente ofrecerán información sobre los intereses regionales en el proceso de selección. Se sugiere que esto se realice a través de un prospecto anual que defina los objetivos del Fondo, las principales áreas en las que se buscan proyectos, junto con detalles del proceso de licitación. Esto debería publicarse lo suficientemente temprano como para permitir que los proyectos comiencen rápidamente en el año en cuestión.

El compromiso de los socios regionales en temas de habilidades en la selección de ofertas aumentará la confianza que las instituciones de educación y capacitación tienen en el proceso, así como permitirá que formen vínculos con otros elementos de los planes de acción respecto a dichas habilidades.

Cuando fuera posible, los programas propuestos al Fondo deberían apoyarse en otras fuentes de financiamiento. En especial, el propósito sería incrementar los recursos disponibles y sumar contribuciones de parte de los empleadores, monetaria y/o de otra especie. Donde correspondiera, el Fondo debería ser utilizado en combinación con aportes de asociaciones público/privadas, incluyendo la *Private Finance Initiative*, para aumentar el apalancamiento. Las instituciones en el área de la educación y la capacitación podrán usar el Fondo como fuente de financiamiento de contrapartida para los propósitos de licitación del *European Social Fund/European Regional Development Fund* (ESF/ERDF).



Serie estudios y perspectivas

OFICINA
DE LA CEPAL
EN
BUENOS

Números publicados

1. Política de apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas: análisis del Programa de Reversión Empresarial para las Exportaciones, Juan Pablo Ventura, (LC/L.1496-P; LC/BUE./L.170), N° de venta: S.01.II.G.39 (US\$ 10.00), febrero de 2001. [www](#)
2. El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de calidad local, (LC/L.1530-P; LC/BUE./L.171), N° de venta: S.01.II.G.76 (US\$ 10.00), abril de 2001. [www](#)
3. Construcción regional y política de desarrollo productivo en el marco de la economía política de la globalidad, Leandro Sepúlveda Ramírez, (LC/L.1595-P; LC/BUE./L.172), N° de venta: S.01.II.G.136 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)

Otros títulos elaborados por la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires y publicados bajo la serie Documentos de Trabajo:

- 1 Los servicios de consultoría en la Argentina: la oferta local y la experiencia exportadora, 1983.
- 2 Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia en Argentina entre 1976 y 1981, Juan V. Sourrouille, 1983.
- 3 Las empresas públicas en la Argentina: su magnitud y origen, Alberto Ugalde, 1983.
- 4 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1982, 1983.
- 5 Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina. Tomo III: precios, salarios y empleo, 1983.
- 6 Exportación argentina de servicios de ingeniería y construcción, Francisco Gatto y Bernardo Kosacoff, 1983.
- 7 La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina, Juan Carlos Sánchez Arnau, 1983.
- 8 Argentina y la cooperación interregional Sur-Sur. Un análisis de la cooperación económica con la India e Indonesia, Jaime Campos, 1983.
- 9 América Latina y la nueva situación económica mundial, Javier Villanueva, 1983.
- 10 Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina. Tomo V: moneda, crédito y finanzas públicas. 1984.
- 11 Un enfoque alternativo para el análisis del desarrollo regional: estudio de la estrategia de crecimiento agrícola de la región NOA en el decenio 1970-80, Francisco Gatto y Aída Quintar, 1984.
- 12 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1983, 1984.
- 13 El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976-83, Bernardo Kosacoff, 1984.
- 14 La evolución del empleo y los salarios en el corto plazo. El caso argentino. 1970-1983, Luis A. Beccaria y Alvaro Orsatti, 1985.

- 15 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1984, 1985.
- 16 Las empresas transnacionales en la Argentina, Daniel Azpiazu y otros, 1985.
- 17 Principales consecuencias socioeconómicas de la división regional de la actividad agrícola, Francisco Gatto y Aída Quintar, 1985.
- 18 Tres ensayos sobre inflación y política de estabilización, Daniel Heymann, 1986.
- 19 La promoción industrial en la Argentina. 1973-1983. Efectos e implicancias estructurales, Daniel Azpiazu, 1986.
- 20 Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina: sector externo y condiciones económicas internacionales. (LC/BUE/L.102) 1986.
- 21 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1985. (LC/BUE/L.101) 1986.
- 22 Exportación de manufacturas y desarrollo industrial. Dos estudios sobre el caso argentino. 1973-1984. (LC/BUE/L.103) 1986.
- 23 La distribución personal del ingreso en el Gran Buenos Aires en el período 1974-1983. (LC/BUE/L.104) Alvaro Orsatti, Luis A. Beccaria, 1986.
- 24 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1986. (LC/BUE/L.105) 1987.
- 25 Despoblamiento rural y cambios recientes en los procesos de urbanización regional. (LC/BUE/L.107) Francisco Gatto, Aída Quintar, 1987.
- 26 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1987. (LC/BUE/L.108) 1988.
- 27 La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial. 1974-1987. (LC/BUE/L.109) Daniel Azpiazu, 1988.
- 28 Estadísticas económicas de corto plazo de la Argentina: cuentas nacionales, industria manufacturera y sector agropecuario pampeano. (LC/BUE/L.110) 1988.
- 29 Tendencias y fluctuaciones del sector agropecuario pampeano. (LC/BUE/L.111) 1988.
- 30 Biotecnología e industria farmacéutica. Desarrollo y producción de interferón natural y recombinante en un laboratorio argentino. (LC/BUE/L.112) Jorge M. Katz y Néstor Bercovich, 1988.
- 31 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1988. (LC/BUE/L.113) 1989.
- 32 Proceso de industrialización y dinámica exportadora: las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina. (LC/BUE/L.114) 1989.
- 33 Nuevas formas de inversión de las empresas extranjeras en la industria argentina. (LC/BUE/L.115) Mariana Fuchs y Eduardo M. Basualdo, 1989.
- 34 Política industrial y desarrollo reciente de la informática en la Argentina, Daniel Azpiazu y otros. (LC/BUE/L.116) 1990.
- 35 Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: la experiencia argentina en la última década. (LC/BUE/L.117) Roberto Bisang, 1990.
- 36 La desarticulación del pacto fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas. (LC/BUE/L.118) Ricardo Carciofi, 1990.
- 37 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1989. (LC/BUE/L.119) 1990.
- 38 Difusión de tecnologías de punta en Argentina. Algunas reflexiones sobre la organización de la producción industrial de IBM. (LC/BUE/L.120) Adolfo Vispo y Bernardo Kosacoff, 1991.
- 39 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1990. (LC/BUE/L.121) 1991.
- 40 La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil. (LC/BUE/L.122) Bernardo Kosacoff y otros, 1991.

- 41 Importación de bienes de capital. La experiencia argentina en la década del ochenta. (LC/BUE/L.123), Gabriel Bezchinsky, 1991.
- 42 Evolución reciente del complejo electrónico en la Argentina y lineamientos para su reestructuración. (LC/BUE/L.124) Hugo Nochteff, 1992.
- 43 Internacionalización y desarrollo industrial: inversiones externas directas de empresas industriales argentinas. (LC/BUE/L.125) Roberto Bisang y otros, 1992.
- 44 El MERCOSUR en el período de transición. Funcionamiento institucional, participación empresaria e impacto sobre el comercio. (LC/BUE/L.126) Gloria Worcel, 1992.
- 45 Coordinación de políticas macroeconómicas: Aspectos conceptuales vinculados con el Mercosur. (LC/BUE/L.127) Daniel Heymann y Fernando Navajas, 1992.
- 46 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1991. (LC/BUE/L.128) 1992.
- 47 Balance del comercio internacional de manufacturas de Argentina: las tendencias al incremento del comercio internacional. (LC/BUE/L.129) Mariana Fuchs y Bernardo Kosacoff, 1992.
- 48 Exportaciones industriales en una economía en transformación. Las sorpresas del caso argentino. 1974-1990. (LC/BUE/L.130) Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff, 1993.
Manufacturing exports in a changing economy: Argentina's case, 1974-1990. (LC/BUE/L.130) Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff, 1993.
- 49 La inversión en la industria argentina. El comportamiento heterogéneo de las principales empresas en una etapa de incertidumbre macroeconómica. (LC/BUE/L.131) Daniel Azpiazu y otros, 1993.
- 50 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1992. (LC/BUE/L.132) 1993.
- 51 El comercio internacional de manufacturas de la argentina 1974-1990. Políticas comerciales, cambios estructurales y nuevas formas de inserción internacional. (LC/BUE/L.133) Bernardo Kosacoff, 1993.
- 52 De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina. (LC/BUE/L.134) Bernardo Kosacoff y Gabriel Bezchinsky, 1993.
- 53 La industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada. (LC/BUE/L.135) Bernardo Kosacoff, 1993.
- 54 Industrialización e incorporación del progreso técnico en la Argentina. (LC/BUE/L.136) Roberto Bisang, 1994.
- 55 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1993. (LC/BUE/L.137) 1994.
- 56 Rueda de negocios y cooperación empresaria en el Mercosur: análisis y seguimiento de las ruedas de negocios organizadas por el SEBRAE. (LC/BUE/L.138) Francisco Gatto y Carlo Ferraro, 1994.
- 57 Calificación de los recursos humanos e industrialización. El desafío de los años noventa. (LC/BUE/L.139) Mariana Fuchs, 1994.
- 58 Tecnologías de organización y estrategias competitivas. (LC/BUE/L.140) Adolfo Vispo, 1994.
- 59 Tres etapas en la búsqueda de una especialización sustentable. (LC/BUE/L.142) Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff, 1995.
- 60 Nuevas bases de la política industrial en América Latina. (LC/BUE/L.143) Bernardo Kosacoff, 1995.
- 61 Participación de las empresas transnacionales en las exportaciones argentinas. (LC/BUE/L.144) Adrián Ramos, 1995.
- 62 Las filiales argentinas de las empresas transnacionales de EE.UU. Rasgos centrales y desempeño reciente. (LC/BUE/L.145) Carlos Bonvecchi, 1995.
- 63 Vientos de cambio: los nuevos temas centrales sobre las empresas transnacionales. (LC/BUE/L.146) Javier Finkman y Maximiliano Montenegro, 1995.

- 64 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1994. (LC/BUE/L.147) 1995.
- 65 Perfil de la inserción externa y conducta exportadora de las pequeñas y medianas empresas industriales argentinas. (LC/BUE/L.148) Virginia Moori Koenig y Gabriel Yoguel, 1995.
- 66 Hacia la calidad total: la difusión de las normas I.S.O. de la serie 9000 en la industria argentina. (LC/BUE/L.149) Adrián Ramos, 1995.
- 67 Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina. (LC/BUE/L.150) Bernardo Kosacoff, 1996.
Business strategies and industrial adjustments: the case of Argentina. (LC/BUE/L.150) Bernardo Kosacoff, 1996.
- 68 La transformación industrial en los noventa: un proceso con final abierto. (LC/BUE/L.151) Roberto Bisang y otros, 1996.
- 69 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1995. (LC/BUE/L.152) 1996.
- 70 Estrategias de cooperación empresarial de las Pymes argentinas y brasileñas a partir de los noventa. (LC/BUE/L.153) Gabriel Yoguel, 1996. [www](#)
- 71 La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: el caso de las Pymes exportadoras argentinas. (LC/BUE/L.154) Gabriel Yoguel y Fabio Boscherini, 1996. [www](#)
- 72 Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las Pymes. Aprendiendo de la experiencia europea. (LC/BUE/L.155) Patrizio Bianchi, 1996. [www](#)
- 73 Inercia e innovación en las conductas estratégicas de las Pymes argentinas. Elementos conceptuales y evidencias empíricas. (LC/BUE/L.156) Hugo Kantis, 1996. [www](#)
- 74 Articulación productiva a través de los recursos naturales. El caso del complejo oleaginoso argentino. (LC/BUE/L. 157) Edith Obschatko, 1996. [www](#)
- 75 Algunas características del financiamiento bancario a las exportaciones de pymes industriales. (LC/BUE/L.158) Virginia Moori- Koenig, 1996. [www](#)
- 76 Consideraciones económicas sobre política industrial. (LC/BUE/L.159) Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos, 1997. [www](#)
- 77 La inversión extranjera directa en la industria argentina; tendencias y estrategias recientes. (LC/BUE/L.160) Bernardo Kosacoff y Fernando Porta, 1997. [www](#)
- 78 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1996. (LC/BUE/L.161) 1997. [www](#)
- 79 Consecuencias iniciales de los comportamientos Pymes en el nuevo escenario de negocios en Argentina. (LC/BUE/L.162) Francisco Gatto y Carlo Ferraro, 1997. [www](#)
- 80 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1997. (LC/BUE/L.163) 1998. [www](#)
- 81 Ensayos sobre la inserción regional de la Argentina. (LC/BUE/L.164) 1998. [www](#)
- 82 Hacia un mejor entorno competitivo de la producción automotriz en Argentina. (LC/BUE/L.165) Bernardo Kosacoff, 1999. [www](#)
- 83 Las multinacionales argentinas. Una nueva ola en los noventa. (LC/BUE/L.166) Bernardo Kosacoff, 1999. [www](#)
- 84 Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1998. (LC/BUE/L.167) 1999. [www](#)
- 85 Apoyo al desarrollo Pyme: experiencia inicial del Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense -IDEB- (LC/BUE/L.168) 2000. [www](#)
- 86 Buenas prácticas internacionales en apoyo a pymes. Análisis de algunas experiencias recientes en Argentina. (L/BUE/L.169) Francisco Gatto y Carlo Ferraro, 2000. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- **www**: Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: