

# LA IMPORTANCIA DEL EVOLUCIONISMO EN LA ECONOMIA, EN LA GEOGRAFIA ECONOMICA, EN LOS ESTUDIOS DEL TERRITORIO Y EN LAS POLITICAS DE DESARROLLO

*ADRIANI, Héctor Luis (\*)*  
*NARODOWSKI, Patricio(\*\*)*

## RESUMEN

En este trabajo se analiza la teoría evolucionista, un enfoque económico basado en el concepto schumpetereano de innovación que ha tenido importante influencia en las políticas de desarrollo y territorio, primero en países como Italia y Francia y luego en América Latina, como un intento heterodoxo íntimamente relacionado con el enfoque sistémico, a los viejos institucionalistas y a los nuevos institucionalistas. Se analiza la crítica que el punto de vista le hace a las teorías del desarrollo, y su aporte a una visión simplista del desarrollo local, se muestra que se trata de, una heterodoxia fallida, con implicancias negativas en el debate geográfico que además ha servido de base a lo gobiernos de América Latina para fundamentar políticas de descentralización que no generaron los supuestos beneficios locales que se planteaban.

**Palabras clave:** Teoría evolucionista - institucionalista - desarrollo - desarrollo local

(\*) Licenciado en Geografía.

Departamento de Geografía-Universidad Nacional de La Plata  
Calle 48 e/ 6 y 7 - (1900) La Plata - Buenos Aires.

E-mail: [adrianiluis59@gmail.com](mailto:adrianiluis59@gmail.com):

(\*\*) Doctor en Geografía del Desarrollo.

Departamento de Geografía-Universidad Nacional de La Plata  
Calle 48 e/ 6 y 7 - (1900) La Plata - Buenos Aires.

E-mail: [p.narodowski@gmail.com](mailto:p.narodowski@gmail.com)

# **THE IMPORTANCE OF EVOLUTIONISM IN ECONOMY, ECONOMIC GEOGRAPHY AND IN THE STUDIES OF TERRITORY AND DEVELOPMENT POLICIES**

## **ABSTRACT**

This paper analyses the evolutionist theory, an economic vision based on Schumpeterian concept of innovation, that have had influence in the politics of development and territory, first in countries like Italy, France, and then in Latin America, as an heterodox attempt, closely related to the systemic approach, to the old and the new institutionalism. The paper analyses the reviews made from this perspective to the theories of development as wells as their contributions to a simple vision of local development. The paper shows that it is an unsuccessful heterodoxy with negative implications in the geographical debate that have been used by Latin America governments to support decentralization policies that did not generate local benefits expected.

**Key words:** evolutionist's theory - institutionalist - development - local development

## **1. Introducción**

En este trabajo se analiza la teoría evolucionista, un enfoque económico basado en el concepto schumpetereano de innovación que ha tenido importante influencia en las políticas de desarrollo y territorio, primero en países como Italia y Francia y luego en América Latina. Para el análisis, es importante entender esta corriente como un intento heterodoxo, crítico de la teoría neoclásica y su vínculo con el enfoque sistémico, el neoinstitucionalismo y el concepto de capital social; luego hay que analizar críticamente sus postulados y resolver cuan heterodoxa es la idea central del enfoque.

Posteriormente, se abordan los diferentes impactos del enfoque especialmente para la geografía. En primer lugar, al evolucionismo como crítica al estructuralismo latinoamericano y la teoría de la dependencia, y por lo tanto, como enfoque que cuestiona el concepto de subdesarrollo y de periferia, especialmente en América Latina y propone estrategias de valorización de la “heterogeneidad”.

En segundo lugar, se analiza y cuestiona la influencia que tuvo como fundamento del enfoque del sistema local y de las estrategias de los gobiernos basadas en el territorio, al margen de los conflictos territoriales y de los problemas estructurales de la macroeconomía.

Por último se estudia la ciudad del evolucionismo, la valorización de la ciudad intermedia, las propuestas de ciudad e innovación, y políticas sugeridas para nuestras redes urbanas y nuestras ciudades. En todos los casos se muestran las dificultades de política que este enfoque genera en nuestros países. Finalmente se abordan las conclusiones.

## **2. ¿Qué es el evolucionismo económico?**

### **2.1. Cuestiones Generales**

La teoría evolucionista parte de los aportes de Schumpeter, quien formuló una teoría de avance tecnológico endógeno, generado por las firmas para superar a sus rivales. Para este teórico, la innovación era un proceso interno, que guía la competencia, la acumulación de capital y el crecimiento económico, por eso merece una atención que la tradición neoclásica no le brindaba. El insumo fundamental actual de este tipo de mecanismos de interacción es el conocimiento (Lundvall, M. 1992). Pero este proceso es, para los evolucionistas, un proceso holístico en el que la empresa opera en relación con su entorno.

Aunque haya diferencias, y el evolucionismo se presente como una heterodoxia respecto a la economía racional, el empresario de los evolucionistas actúa “en sociedad” pero es racional, sólo se supone una racionalidad limitada. Dicho supuesto es el que permite al evolucionismo considerar agentes heterogéneos, con diversas competencias, expectativas, etc. (Narodowski, P. 2008). Se levanta así, al menos parcialmente, el supuesto de un agente representativo único, etente y también la idea del equilibrio único y óptimo, que es reemplazado en algunos autores por la idea de “caos determinísticos” (Corricelli, F et al. 1988).

Esa heterogeneidad se explica, tal cual el enfoque sistémico, como una combinación de elementos aleatorios que generan cambios inesperados en las variables y mecanismos que sistemáticamente se repiten: el éxito se va a dar si los recursos invertidos en la innovación tienen que ver con la trayectoria natural, se producen dentro de un ambiente relativamente circunscripto, el llamado “selection environment”, asociado a un régimen tecnológico en cada período histórico: taylorismo, fordismo y post fordismo, en un sendero denominado “path dependency”.

Surge así, también, el concepto de rutinas, definidas como patrones de conducta regulares y predecibles, que entre los evolucionistas juegan el papel de ordenadores en los comportamientos. Con ellas, las condiciones de elección no son limitadas, están definidas a priori, según la historia de la firma, dentro de un determinado paradigma. No aparecen ni el poder, ni las jerarquías, hay una limitada comprensión de la subjetividad misma.

El óptimo evolucionista parece un entorno institucionalizado por convenciones (las trayectorias, las rutinas), no estacionario, cargado de oportunidades, donde están presentes las historias singulares de construcción de competencias. Este enfoque ha inspirado un optimismo que no siempre se ha verificado en la práctica.

## **2.2. La lectura sistémica y el rol de las instituciones en el evolucionismo económico**

¿Qué define la heterogeneidad? ¿Cómo se construyen esas rutinas? ¿Qué es lo que cambia y qué es lo que permanece en los sistemas para que mantengan la competencia? Para realizar este análisis, en los evolucionistas hay referencias al enfoque sistémico, a los viejos institucionalistas (Veblen, por ejemplo) y a los nuevos institucionalistas (North, Coase, Williamson). En el primer caso, la referencia es errática: en algún texto –como el citado de Corricelli y Dosi o cuando, como

veremos, se utiliza el concepto de ecologías localizadas- aparece la lógica de la autopoiesis, la cuestión de la complejidad, flecha del tiempo y entropía, etc. (Narodowski, P. 2008), pero no se avanza en explicar la lógica específica del sistema social, como lo hacen aquellos que explican con este enfoque la sociedad moderna en tanto sistema social estructurado sobre la base de una diferenciación funcional, específicamente analizada (Luhmann, B. 1992 ).

Por otro lado, otros autores rescatan a la “vieja” generación de economistas institucionalistas, para dar cuenta de aquellos aspectos que afectan la acción humana y organizacional (Hodgson, G. 1998). Veblen es quien, por primera vez, incorporaba en la economía, el interés por los hábitos y las reglas, como el resultado de una situación presente que moldea el futuro, a través de un proceso selectivo y coercitivo, orientado por la forma en que los hombres ven las cosas. Recordemos que tanto Veblen como Commons cuestionaban a la teoría convencional al considerarla una apología que sobredimensionaba la importancia de la taxonomía, donde el sujeto económico individual reemplazaba las influencias sociales sobre las demandas y ofertas de los sujetos, sin embargo, la concepción de Veblen y sus interpretaciones actuales, tiene un alto componente inercial, no queda claro cómo se resuelve la tensión entre la necesidad de limitar la velocidad de transformación y la posibilidad de que cambio suceda cuando esa reproducción corre peligro. En realidad, las relaciones sociales son mucho más complejas y responden a determinaciones que en esta teoría no se estudian.

Otros evolucionistas utilizan el corpus teórico del neo-institucionalismo, que ha leído esta cuestión en términos de contractualismo en el sentido de que las instituciones son vistas como acuerdos –formales e informales- que realiza el individuo racional para sortear eficientemente una falla de mercado (Narodowski, P. 2008). En el nuevo institucionalismo se limita aun más el estudio de la formación de las reglas y se asume plenamente una racionalidad única (aunque limitada) que Veblen cuestionaba. En ambos casos consideramos que se trata de versiones muy limitadas de la discusión sobre la sociedad y los sujetos.

El punto central es que, para muchos autores evolucionistas, un buen contexto institucional (que puede englobarse en el concepto de Sistema nacional de Innovación), va a generar incentivos para la búsqueda de ganancias a través de la innovación (el ejemplo más claro es el de las leyes de patentes y otros derechos de propiedad).

Además, las instituciones funcionan como agentes de control y reguladores del conflicto que se producen en los procesos de innovación:

un marco institucional que efectivamente redistribuya los costos del cambio y compense a las víctimas, mediante seguro de desempleo, reinserción laboral, etc., favorece a que se desarrollen altas tasas de innovación en un contexto socialmente favorable.

Por otro lado, la adhesión al institucionalismo y la falta de otra explicación sobre los comportamientos sociales, derivan en el uso –sobre todo en las versiones relacionadas con el desarrollo local- del concepto de capital social, que ha cobrado gran importancia académica y en las políticas de desarrollo, en los últimos años y al que le valen críticas similares a las hechas al institucionalismo (Narodowski, P. 2008). El enfoque del capital social fue visto como un intento de la economía de incorporar las cuestiones del sujeto, pero luego de algunos años de debate queda claro que conceptos como confianza o “civitness” no son explicativos de los procesos sociales en general, y mucho menos del desarrollo.

Otro corolario fundamental es que en este contexto teórico, habida cuenta del rol de las instituciones y del lugar de la firma, se produce un cambio en la manera de entender la relación de las esferas pública y privada y, por lo tanto, del rol del Estado. Suele haber coincidencia en asignar al Estado una intervención planeada y estratégica para remover obstáculos que impidan el desarrollo del nuevo paradigma tecno-industrial. Se incluyen políticas del lado de la oferta en educación, de estímulo a la investigación, una nueva relación de la industria con la universidad, programas para desarrollar telecomunicaciones, para trabajos en red, apoyo para el aprendizaje y la adaptación del las nuevas culturas organizacionales. El objetivo final es constituir un Sistema Nacional de Innovación que sirva de contexto para que las firmas hagan su parte. El estado recobra su importancia con las políticas industriales pero mediante el estímulo a la creación de mecanismos de cooperación interfirmas y estimulando los procesos de aprendizaje (Lundvall, B. 1992). Esta postura ha sido peligrosa, ya que justificó el rechazo de las políticas sectoriales y su reemplazo por tibios instrumentos horizontales.

### **2.3. Virtudes y críticas al evolucionismo**

El evolucionismo, junto al regulacionismo, ha tenido la gran virtud de avanzar en la cuestión del cambio de paradigma tecno-productivo (que permite explicar el concepto de “selection enviroment”/ “path dependency”). Lo ha hecho desde una perspectiva micro, en un intento de constituirse en heterodoxia. Por eso, en el lenguaje evolucionista no aparecen nociones de optimización y equilibrio, pero las

relaciones sociales, el pasaje de lo individual a lo colectivo no queda muy claro. En ese sentido, hemos mostrado ya anteriormente (Narodowski, P. 2008), cómo el regulacionismo realiza un aporte mucho más integrador de las diversas dimensiones sociales.

Es cierto que el enfoque contradice las implicaciones de optimalidad económica de la teoría neoclásica y otorga una mayor importancia a las diferencias que se presentan en los componentes de los sistemas económicos, a la heterogeneidad. Pero, es un intento frustrado ya que la existencia de disputas, antagonismos, incertidumbre y conflictos en el ambiente, terminan “encapsuladas” en una interpretación simplista del pensamiento sistémico y con el supuesto de que las instituciones (al estilo del viejo o del nuevo institucionalismo) ordenan la heterogeneidad existente. En ambos casos, los planteos son muy limitantes.

El principal problema está vinculado a la utilización del supuesto de racionalidad limitada, así es como el enfoque queda circunscrito dentro del marginalismo y su sistema de preferencias (Borrello R., 2006) e impide en la práctica reconocer el origen de las asimetrías sociales. Falta definitivamente una teoría del poder en las distintas escalas, que permita entender el origen de las jerarquías entre actores –y podría decirse- entre territorios. Estas problemáticas quedan extrañamente ignoradas en los estudios del conocimiento, así el proceso de transferencia se vuelve fluido, sin asimetrías, irreal. La adopción de una aproximación sistémica, con un abordaje que incluyese categorías sociales claras –aceptando la existencia de diferenciales de complejidad por parte de los sistemas y estudiando cómo éstos se construyen- podría haber permitido avanzar en la cuestión, pero habría que haberse desembarazado del supuesto de racionalidad de la economía neoclásica.

Como se anticipara, esto supone una definición muchas veces acrítica del territorio. En este sentido, la geografía tiene mucho para decir y estos economistas no lo tienen en cuenta. En efecto, la dimensión espacial de la actividad económica supone una perspectiva sobre las relaciones entre sociedad y espacio, el conocimiento de estas relaciones conforma el núcleo del pensamiento geográfico y muy tardíamente ha cobrado una presencia significativa en la economía. El concepto de espacio es uno de los de mayor presencia en investigaciones empíricas y reflexiones teóricas, y ha adquirido distintos significados: como soporte y continente de relaciones sociales, como producto de las mismas, como construcción formal ó como instancia social, con enfoques que van de la geografía racional a la geografía económica crítica que ha puesto el eje en las relaciones entre capital y espacio o a M. Santos que plantea el lugar

como producto de numerosas contradicciones entre lo nuevo y lo viejo, lo externo y lo interno, el Estado y el mercado, lo local y lo global, etc.

Si nos centramos en el concepto de territorio estaremos considerando –en su acepción más general- un proceso de apropiación, ejercicio de dominio y control, un espacio apropiado, delimitado y dotado de identidad. Para Laurelli E y Finquelevich S, tanto el espacio como la trama de relaciones sociales, políticas y económicas que se desenvuelven en él, lo conforman, y que son, a su vez, modificados por el (Laurelli E et al. 1990).

Por estas cuestiones podríamos explicar porqué, en buena parte de los planteos del evolucionismo, y mucho más en las propuestas de política que realizan organismos y gobiernos en base a los conceptos más conocidos del enfoque, hay un corolario central que es la ilusión de una sociedad no jerárquica, en sus diversas escalas, dinámica, inniativa; mientras es claro que para autores como Luhmann, Morin o Prigogine (Narodowski, P. 2008), las jerarquías existen, no todos los sistemas tienen el mismo nivel de complejidad y por lo tanto, capacidad innovativa, sólo que éstas no se determinan desde afuera, sino en la propia historia del sistema. La virtud del pensamiento sistémico es que obliga a buscar causas endógenas para comprender las dinámicas de los sistemas, aunque para eso tengamos que remontarnos en el tiempo. Este ejercicio, el evolucionismo, no lo realiza.

### **3. El impacto del enfoque.**

#### **3.1. El evolucionismo como crítica al estructuralismo latinoamericano y la teoría de la dependencia en el debate sobre el desarrollo**

##### **La cuestión general**

La posición del evolucionismo como heterodoxia le ha permitido difundirse en diversos campos de la economía y de la organización del territorio, con posturas discutibles pero con una influencia importante. Ante todo, su planteo sobre el desarrollo: se sostiene que la habilidad de la economía de generar un crecimiento constante y bien distribuido a través del tiempo, depende tanto de la capacidad de generar cambios tecnológicos e innovaciones como de la habilidad de adaptarse y renovar las instituciones. Por el mismo motivo se plantea que sistemas –países, diversos pueden desarrollar diferentes formas de desarrollo, en caminos de crecimiento paralelos (Lundvall, N.1992). Por eso es el enfoque de las heterogeneidades, con él se diluyen las ventajas apriorísticas a favor de



los grandes grupos económicos de los países centrales o de las elites del Estado. Nuestra hipótesis, al contrario, es que las posibilidades de desarrollo de los países o regiones que han sido débiles en el punto de partida, son muy escasas.

Así el evolucionismo se montó en el supuesto fracaso de las teorías del desarrollo en los '70, y es uno de los principales enfoques que se presentan como un aporte «superador» dentro del conjunto de discursos que, a partir de algunos supuestos casos exitosos (principalmente los NICs y la Terza Italia), argumentan a favor del desarrollo endógeno como alternativa al estructuralismo y se basan en la existencia de crecientes heterogeneidades más que en posiciones fijas. También se relativiza la escala nacional y se apunta a escalas inferiores, el desarrollo local.

Muchas de estas teorías –entre las que sobresalen el evolucionismo y el neoinstitucionalismo, pero también los modelos de crecimiento endógeno- coinciden, notablemente, en un punto: su regreso al enfoque micro: en efecto, la importancia del contexto macro se va desdibujando hasta casi desaparecer, haciendo olvidar las asimetrías entre los diferentes contextos y también generando la ilusión de que “la macro” no influye”. De este modo, se vuelve a una suerte de punto de vista único o "monoeconomía" que, se espera, resolverá todos los problemas en función de la propia dinámica endógena, se comparte una actitud de "optimismo".

## **La influencia en la pérdida de centralidad del debate sobre el desarrollo en América Latina**

Es a partir de mediados de los años '70 que la problemática del desarrollo y los concomitantes problemas estructurales de los PSD se desdibuja a favor de las temáticas del equilibrio macroeconómico, la necesidad del ajuste del aparato público, etc. Primero esta situación se debió a la represión de los sectores populares y a las políticas de los gobiernos militares, pero las cosas no cambiaron demasiado con el regreso de las democracias.

En los años '90, tanto los organismos internacionales como la CEPAL, comenzaron a poner énfasis en la coyuntura –dominada por el equilibrio fiscal- y hacer hincapié en los requisitos para diversificar las exportaciones, por eso se discutían los “estilos de desarrollo” con especial énfasis en la orientación pro exportadora. Hay un cierto tono optimista respecto a la factibilidad de reorientar el desarrollo hacia fuera, con una mirada puesta en los NICs. El discurso de la heterogeneidad gana terreno.

En este contexto, se propone, por un lado, la transformación del Estado, para hacerlo más eficiente, y en segundo lugar, la búsqueda de competitividad internacional mediante políticas tecnológicas activas horizontales, en este punto el análisis se basa en una nueva mirada hacia las economías abiertas, mediante la temática evolucionista: el eje está puesto en la producción de bienes que supongan un empleo intensivo de conocimientos y tecnología, así como la creación de actividades productivas y de servicios articulados en torno a las exportaciones. En este sentido es que se adopta la categoría de Sistema Nacional de Innovación como una clave de la política (CEPAL, 1996).

El discurso había cambiado radicalmente, la competitividad hace hincapié en el entorno empresarial que incrementa la capacidad de las mismas, desaparecen las políticas verticales de apoyo a los sectores industriales y estas son reemplazadas por otras que buscan corregir, completar o promover los mercados de factores. Las medidas que se proponen para reforzar los sistemas innovativos nacionales, comprenden el apoyo a redes de información, fortalecimiento de la base empresarial, protección a la propiedad intelectual, promoción de centros de investigación y extensión de tecnología sectorial, adopción de normas y estándares internacionales de calidad, capacitación y formación profesional. En paralelo, se propone una apertura gradual y selectiva.

De este discurso podría llegarse a la conclusión de que, con políticas innovativas adecuadas, se resolvería el problema del progreso técnico. Ambas cuestiones, la reforma del Estado y las políticas pro-competitivas, están atravesadas por la necesidad de mejorar las instituciones. Las soluciones propuestas giran alrededor del fortalecimiento de la mencionada mesoeconomía, al tiempo que las temáticas institucionalistas son definitivamente incorporadas como centrales.

Las posiciones de los organismos multilaterales no han sido muy distantes a las de la CEPAL, aunque ésta última ha pretendido en su discurso, ser más cuidadosa de la problemática social. De todos modos, en la cuestión de la necesidad de la apertura, las desregulaciones, etc., hay gran coincidencia y sobre todo hay un acercamiento de ambos tipos de organismos en el intento de todos ellos de considerar a las economías subdesarrolladas no por sus diferencias estructurales con los países desarrollados e internas sino como economías emergentes que, si hacían bien las cosas –las reformas estructurales-, saldrían adelante y lograrían la solución de sus problemas.

Mientras estos argumentos proliferaban y pocas voces contrarias se escuchaban desde estos organismos y desde el evolucionismo en

general, la implementación de estas políticas –dentro de los lineamientos del Consenso de Washington- generaban endeudamiento, transferencia de recursos al exterior, simplificación de las actividades económicas, fragmentación y polarización social, etc.

### **3.2. El evolucionismo como base teórica en la discusión sobre territorios y en tanto fundamento del enfoque del sistema local**

#### **El GREMI francés y los distritos italianos**

El enfoque bajo análisis ha servido de fundamento también de la perspectiva francesa e italiana de los “sistemas locales”. La primera -con el concepto de *millieu*- fundada por los representantes del GREMI, la segunda –basada en el concepto de distrito- inaugurada por Bagnasco, Bacattini y Rullani.

El GREMI (Groupment de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs), es el grupo fundado por Ayddalot, Camagni, Maillat y Perin. Sus miembros tratan de explicar el fenómeno innovador en el territorio en base al evolucionismo económico. El concepto central es el de *millieu*: espacio territorial donde se produce la evolución funcional de las firmas a través de estrategias basadas en interacciones sinérgicas con el fin de crear procesos innovativos. La firma no controla el proceso general, las relaciones son multilaterales, tendencialmente simétricas, basadas en la cooperación y no en la jerarquía. Hay cooperación y proximidad. El *millieu* funciona con autonomía propia e identidad (construyendo informaciones, códigos, lenguajes, rutinas, visiones del mundo), la cual pasa a ser recurso del proceso evolutivo. Lo que no queda claro finalmente es cómo se originan y desarrollan estos procesos.

En paralelo al trabajo del GREMI, aparece el concepto de distrito industrial (Bacattini, G. 1991) como una unidad socio-territorial caracterizada por la presencia activa en un área territorial natural e históricamente determinada, de una comunidad de actores y de un conjunto de empresas industriales que se relacionan en un mix de cooperación y competición que constituye un proceso innovativo de circulación de conocimiento territorialmente radicado (Trigilia, C. 1999).

El territorio se configura en la economía del conocimiento como premisa y resultado de las dinámicas de aprendizaje localizado, como nexo de interdependencias no mercantiles (Rullani, E. 1998). Este enfoque –como el francés- representa la territorialización del evolucionismo y el conocimiento juega el mismo rol en ambos planteos.

Lo que han hecho los teóricos de los sistemas locales, fundamentalmente los mencionados Becattini y Rullani (Becattini, G. 1991) fue estudiar el modo en que ese conocimiento es creado y circula en un determinado territorio, con los mismos supuestos –que ya hemos comentado- del evolucionismo.

Sin embargo, ellos dicen –tratando de diferenciarse- que en la re-interpretación del proceso innovativo en clave territorial, es posible minimizar el determinismo de la rutina, que podía ser considerado el peligro que entrañaba el evolucionismo. Los actores no son considerados pasivos dentro de un proceso evolucionista, su racionalidad no es ni de cálculo, ni su reacción es adaptativa al contexto, lo cual, como vimos, nos llevaría a una suerte de determinismo histórico. Para Rullani, a través de las representaciones y de la producción de identidad, el sistema se define como comunidad, ésta se basa en parámetros naturales, una historia y también una construcción subjetiva producida en algún momento por las pasiones, las emociones, y, porque no, las intenciones racionales de los hombres.

Pero el esfuerzo no logra que el enfoque salga del marco de una interpretación acotada del planteo sistémico: en este autor, la especificidad del sistema local surge del conjunto de los comportamientos individuales que a través de una constante selección evolutiva genera formas de interacción colectiva, las cuales se acoplan con la estructura económica y física del territorio dando lugar a formas específicas, capaces de elaborar una identidad colectiva y operar el modo de mantenerla y de reproducirla en el tiempo. Rullani utiliza el concepto de “ecologías localizadas”, mediante una lógica de acoplamiento y coevolución, se ordenan casi automáticamente los distintos elementos que como la subjetividad local, la cultura, las motivaciones, la historia, la infraestructura, el diseño urbano, la división del trabajo están presentes en este espacio, pero no queda claro con que dinámica, cómo juega el poder, el conflicto, etc (Rullani, E. 1998).

Lo mismo sucede con los varios autores que plantean que el pasaje al postfordismo tiende a dar particular importancia al capital social. En realidad, lo que queda claro es que el significado del concepto de interacción social, que es fundador y base de la dinámica de las redes (y, agregamos, de los enfoques similares), no ha quedado suficientemente especificado (Conti, S. 1999). Hay una insuficiente referencia a las modalidades organizativas, de los procesos locales de radicación de las prácticas sociales dominantes y subalternas. Parecería que falta una reflexión sobre las relaciones de poder presentes dentro de los sistemas

locales territoriales y sobre la relación de dependencia que vincula éstos con el exterior.

En conclusión, se parte de considerar el desarrollo (o su ausencia) como un proceso sin un comando externo, por ello se lo asume como un problema endógeno. Se supone que en cada sociedad (en las diversas escalas) hay recursos que en general no son considerados; el punto es cómo cada pueblo los identifica y aprovecha. Un buen ejemplo es el planteo de Agnew (Agnew, J. 2000), según quien una región (el centro) deja de ser visto como poseedora de ventajas iniciales sobre otras regiones (periferias) que luego se irán reproduciendo por la dominación política o el poder del mercado. Ahora, el foco ha cambiado de la administración a las ciudades-regiones, desde las políticas de regionales del gobierno central a la competición regional.

Lo cierto es que, en la mayoría de estos discursos está presente la idea de que los diferentes espacios pueden actuar como sujetos del desarrollo y que el mismo se alcanza promoviendo sinergias entre los actores locales que posibilitarían la radicación de inversiones y el logro de niveles de competitividad favorecedores de la inserción exitosa en los mercados. Distintas posiciones se han manifestado críticas ante estas perspectivas. Manzanal plantea que en la construcción de los territorios cuenta como componente sustantivo los movimientos y fuerzas de resistencia que enfrentan los discursos y las políticas para las cuales el territorio es espacio competitivo en los mercados globales. Actores y sujetos construyen tramas que entran en conflicto por la apropiación material, simbólica y política de los lugares; se desenvuelven, así, acciones. (Manzanal, M. 2007).

Este punto de vista, que podría tener una lectura no banal del territorio (que muchos teóricos de los sistemas locales han realizado luego (Bonora, P. 2001), ha sido utilizado por los gobiernos de los PSD para desarrollar programas de desarrollo local, en base a supuestas experiencias exitosas, que lamentablemente no tuvieron el efecto esperado.

## **El desafío del desarrollo local en América Latina**

Basándose en las experiencias europeas y algunas norteamericanas que escapan a este trabajo, y dentro de la posición planteada, surgía en los '90 como un tema específico de los organismos internacionales y la CEPAL el del desarrollo local (Camacho Pico, J. 1998).

Los ejes estratégicos en el desarrollo local son fundamentalmente crear en cada territorio “entornos innovadores” capaces de encarar con eficiencia los retos del cambio estructural” (Albuquerque, F. 1999). Como para Italia, se utiliza el esquema de cadenas de valor y clusters pero sin remarcar los diferenciales de productividad que hay en el punto de partida, respecto al mundo e internamente.

Pero, en esta versión el eje era aprovechar la flexibilidad y el dinamismo que iría a dar la descentralización para desarrollar la competitividad a nivel local, aprovechar dinámicamente, la supuesta nueva autonomía de una sociedad civil mediante la sinergia de los diversos actores (Boisier, S. 2003).

El planteo es claramente neoinstitucionalista en la medida de que se confía en que la descentralización produzca una distribución diferente del poder, se supone que el receptor social se adecua al poder cedido por el Estado. Hay abundantes citas al capital social.

En estas experiencias es fundamental el rol de las acciones micro del municipio y la región; también se hace hincapié en los programas de incubación y de parques y polos o en los proyectos de consorcios y en las diversas formas de dinamizar actividades tradicionales del territorio (Nadvi, K. 1995). En todos los documentos son fundamentales las instituciones como articuladoras, existen incluso un conjunto de “best practices” de la OCDE que las instituciones deben seguir. En los trabajos que cuentan experiencias exitosas no suele haber lugar para los conflictos estructurales y el discurso es muy optimista (Albuquerque, F. 1999).

En general, en los trabajos, aparecen –tarde y con forma de fragmentos sueltos- las dificultades del enfoque, pero sin ver que la fragmentación de la estructura socio-productiva es una restricción enorme, de largo plazo. Desde nuestro punto de vista, se debiera asumir con toda fuerza el hecho de que la mencionada estructura económica, reflejada en la macro y sus consecuencias sociales, traducida en problemas de competitividad difíciles de modificar por un territorio, dejan tan poco margen a cualquier proyecto de desarrollo endógeno, que dicha opción -la del desarrollo endógeno- deja de ser posible, salvo como una excepción que confirma la regla o sólo en el margen.

En realidad, esa estructura genera límites a la capacidad de los territorios para desarrollar estrategias dinámicas, a su vez esto produce estructuras de poder sumamente jerárquicas, poniendo en duda la propia democracia participativa y la gobernabilidad, lo que hace que el planteo de los organismos internacionales, el ILPES, la CEPAL, la OCDE y la ONUDI parezcan más bien oportunistas. Más que desarrollo de la sociedad civil vemos que a nivel local se replican las contradicciones que

hallamos a nivel macro, sobre todo en sociedades tan fragmentadas como las de los PSD. En este contexto, conceptos como descentralización o sociedad civil no significan demasiado: la primera es una forma de gestión que es diferente según el proyecto político que la contenga (Coraggio, J.L. 1991), la sociedad civil es justamente, el resultado de estas dinámicas fundadas en problemas estructurales. Las mismas han sido ya muchas veces estudiadas (Adriani, L. et al. 2002).

### **3.3. La ciudad del evolucionismo**

#### **Los principales autores**

Como sucedió siempre, el debate de las ciudades recibe cierta influencia de la discusión económica, en principio, con la crisis del fordismo se pone de relieve la ciudad como lugar de la circulación del conocimiento, pero en este proceso, las ciudades intermedias tendrían ventaja. Es la visión evolucionista y de los sistemas locales aplicada al estudio de las jerarquías y formas organizativas de las ciudades, así surge la ilusión del fin de la gran ciudad y el auge de las ciudades intermedias.

Por ejemplo, Pilotti plantea, como vimos en el evolucionismo y el enfoque de los sistemas locales, la necesidad de lograr un mix entre acumulación de conocimiento contextual y apertura (Pilotti, L. 2001). Solo los conocimientos locales que pueden hibridarse con los conocimientos transferibles de la red pueden servir para mantenerse competitivos. En esta lógica, dice el mencionado autor, la organización de la ciudad fordista se descompone en la red, generando nuevas posibilidades en términos de ciudad-territorio, sobre todo en los centros de dimensiones medias y pequeñas, que habían perdido chances debido a la necesidad aglomerativa de la ciudad industrial.

En concreto, en el post-fordismo la jerarquía metropolitana de los centros es sustituida por redes de ciudades, movilizándolo y horizontalizando las relaciones internas y externas. El viejo orden declina y emerge uno nuevo, la lógica urbana va a depender, no de las actividades fordistas sino de las actividades post-industriales, cargadas de conocimiento, diseño, etc.

En general, surge una imagen positiva, sobre todo de las ciudades que desarrollaron estrategias ofensivas, basadas en las nuevas tecnologías. Allí se supone que existe una visión a mediano-largo plazo de los intereses colectivos de una amplia fracción de la comunidad, hay un nuevo bloque empresarial hegemónico, con otro dinamismo, que se traduce en un “policy maker” abierto. Los trabajadores logran reconvertirse, hay una negociación menos traumática y estable. Por otro

lado, hay algún nivel de colaboración entre grandes empresas y empresas especializadas, se verifica la puesta en práctica de redes. Las asimetrías parecen irse licuando.

¿Cómo se dan estas transformaciones? Para Dematteis uno de los principales exponentes de este pensamiento, la lógica parte de los modelos racionales, fundamentalmente el de Christeller y supone que cuando la ciudad crece y se superan ciertos límites, al punto de poner en juego la eficiencia, hay una solución evolutiva de disgregación (por suburbanización activa o por el crecimiento de las ciudades intermedias cercanas) (Dematteis, G. 1997).

Para alejarse del determinismo christelleriano, se asume la lógica no –lineal. De este modo, se generan áreas de influencia no pre-determinables en forma y amplitud, una idea más afín con los procesos espaciales de desarrollo que con la clasificación de la teoría de la localidad central. Dematteis plantea que esa disgregación se produce mediante bifurcación: si la ciudad puede desarrollar en su interior una nueva actividad motriz, eficiente se entra en una nueva fase de desarrollo acumulativa, sino, entra en una fase de declinación. En los casos en que los centros menores o los suburbios no logran transformar las actividades, se profundiza el proceso de periferización (Dematteis, G. 1997).

Pero, ¿de que depende esa bifurcación? En el enfoque del millieu, las ciudades son vistas como construcciones voluntarias, un mix entre un patrimonio colectivo a disposición de cada generación y los proyectos renovadores. Es decir, depende del contexto, pero no se sugiere una manera de estudiar este contexto. En la mayoría de los casos, se plantea la necesidad de un rol activo del hacedor de política, aunque tampoco queda claro cómo romper por ejemplo con un círculo vicioso de periferización si esta viene siendo la realidad urbana de los últimos años.

El enfoque adolece de todos los problemas del evolucionismo y de la perspectiva de los sistemas locales, pero lo más importante es que la realidad ha demostrado que si bien la evolución de los procesos urbanos es muy heterogénea, las ciudades centrales no pierden su importancia y, en muchos casos, la incrementan; la red de ciudades y la organización interna de las ciudades siguen siendo jerárquicas. En realidad, hay una posición contradictoria: si bien hay una visión optimista de la capacidad de las ciudades para transformarse, no se deja de alertar acerca del hecho de que las ciudades de comando siguen siendo pocas (Dematteis, G. 1997). La bibliografía no evolucionista (Castells, Sassen, Lash, Harvey, Soja, por ejemplo) es mucho más clara para mostrar esta temática



## La oportunidad para las ciudades latinoamericanas

A partir de la influencia del evolucionismo económico y, sobre todo, del enfoque del desarrollo local, aparece en las instituciones mencionadas en los párrafos anteriores, una nueva manera de abordar los problemas urbanos en América Latina. La globalización se ve como una oportunidad para las ciudades, aunque crea también problemas, como la pobreza, la falta de vivienda y servicios, la contaminación.

Como dice Balbo, formado en el debate sobre la ciudad europea: hay que lograr una ciudad latinoamericana que, por una parte, sea capaz de competir en el mercado internacional y atraer inversiones, y por otra, ofrezca a todos sus habitantes las condiciones de vida y oportunidades implícitas en el derecho a la ciudad” (Balbo, M. 2003). Por eso, las ciudades no son vistas como el lugar de los problemas sociales y económicos, sino en sus potencialidades para el desarrollo, como territorio de oportunidades.

Para lograrlo, como en el desarrollo local, se valora el fortalecimiento de los procesos de descentralización, por eso, se afirma la importancia del municipio, como la escala de gobierno más cercana a la gente. A pesar de las dificultades, en los documentos de la CEPAL se mencionan proyectos virtuosos, en los que se ha integrado el desarrollo económico local y una gestión con mayores niveles de participación y compromiso: uno desconocido por nosotros: el de Manizales, Colombia y otro, que conocemos y cuestionamos: el de los centros municipales de gestión descentralizados, en Quilmes.

Otro ejemplo, esta vez en el Banco Mundial, es el trabajo de Cuadrado Roura y Fernandez Guell (Cuadrado Roura, J. 2005). Allí se valoran las economías de aglomeración como centrales para proyectos basados en el conocimiento, la innovación tecnológica, etc. Se entiende a la ciudad como representación de la emergencia de lo local frente a lo global y se muestra cómo las ciudades de América Latina pueden, mediante la planificación estratégica, desarrollar este tipo de funcionalidades

La crítica que puede hacerse a este tipo de propuestas es similar a lo planteado respecto al enfoque del desarrollo local, fundamentalmente, lo sucedido hasta ahora no tiene nada de ingenuo, los límites del municipio son estructurales y muy vinculados al estilo de desarrollo. Con planes o sin ellos, en la mayoría de nuestras ciudades la asociación pública/privada se define según la lógica descendente determinada por intereses muy fuertes (grandes empresas, desarrolladores, etc.), que se encuentran con débiles resistencias, las municipalidades tienen poco

margen de manobra porque dependen de los inversionistas, este problema está originado en los graves problemas de nuestras ciudades.

#### **4. Conclusiones**

A lo largo del artículo se analiza el evolucionismo y su intento de presentarse como una heterodoxia en economía, que influencia el debate sobre desarrollo y los territorios. En el enfoque, los actores no son únicos y por lo tanto, son heterogéneos, por eso supuestamente importan los contextos y la diversidad. También se vio que en los evolucionistas hay referencias al enfoque sistémico, a los viejos institucionalistas y a los nuevos institucionalistas, que si bien se levantan supuestos restrictivos de la economía tradicional, en los textos éstos no son reemplazados por una teoría social o por concepciones de territorio que respalden las explicaciones económicas.

Lo que se trató de mostrar es que el enfoque ha sido un aporte importante para el estudio de los cambios tecno-productivos, pero su concepción general produce – por la falta de sustento en una teoría social desarrollada- una ilusión de una sociedad no jerárquica, dinámica, que no parece corroborarse en nuestros países, en donde la lógica innovativa no siempre se verifica, aun cuando las políticas públicas supuestamente la alientan.

Pero lo más preocupante es que el evolucionismo ha hecho hincapié en el fin de las teorías del desarrollo, la vuelta al enfoque micro y al olvido de las asimetrías entre los diferentes contextos. Esta posición ha sido funcional tanto a los organismos internacionales como a la CEPAL y al interés puesto por el equilibrio fiscal y la apertura exportadora.

En lo que hace al territorio, el evolucionismo es la base de la ilusión del desarrollo local, basado en entornos innovadores y en una idea de ciudad dinámica, lugar de oportunidades. El enfoque olvida la estructura económica, traducida en problemas de competitividad difíciles de modificar por un territorio, que dejan tan pocas posibilidades a éstos de resolver sus dificultades. Los gobiernos se han apoyado en esta teoría para plantear políticas de descentralización que se verificaron poco exitosas en términos de mejora en el nivel de vida de la gente. Por eso se considera al evolucionismo y al enfoque de los sistemas locales, una heterodoxia fallida, con implicancias negativas en el debate geográfico.

#### **5 Bibliografía**

ADRIANI, L. y SUAREZ, M. J.: *Consortios productivos en la Provincia de Buenos Aires: posibilidades y limitaciones en los procesos de cooperación regional. El caso del CODENOBA.*, en: **Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía.** Año III N° 3 Vol. 1. CIG – FCH – UNCPB. Tandil, 2002, pág. 197-211

AGNEW, J.: *From the political economy of regions to regional political economy.*, en: **Progress in Human Geography**, Department of Geography, University of California, Los Angeles, Vol. 24, N° 1, 2000, pág. 101-110.

ALBUQUERQUE, F.: *Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local*, en: **Comercio exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior**, México, Vol. 49, N° 8, 1999, pág. 697.

BALBO, M.: *La nueva gestión urbana*, en: **Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe** (Jordán R., Simioni D.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2003, Capítulo II, pág. 71-90.

BECAATTINI, G.: *Il distretto industriale marshalliano come concetto socioeconomico*, en: **Distretti industriali e cooperazione tra imprese in Italia.** (Pyke F., Becattini G., Sengenberger W., ed.) Firenze, Banca di Toscana, 1991, pág. 51-65.

BORELLO, R.: **Epistemología de la Economía: validación, significado y realidad en la teoría económica.** Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2006, pág. 113-185.

BOISIER, S.: *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?*, en: **Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 27**, Caracas, 2003, pág. 7.

CAMACHO PICO, J. A.: *Incubadoras o Viveros de Empresas de Base Tecnológica: La reciente experiencia europea como referencia para las actuales y futuras iniciativas latinoamericanas*, en: **XII Congreso Latinoamericano sobre Espíritu Empresarial**, Costa Rica. En Internet: <http://lanic.utexas.edu/pyme/esp/publicaciones/biblioteca/itcr/incubadoras.html>, 24 de mayo 2010

CEPAL: **Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1996, pág 116.

CONTI, S.: **Geografía económica. Teorie e metodi**, Milano, Italia, Librería Utet, 2000, pág. 181-233.

CORAGGIO, J. L.: *La Investigación Urbana en América Latina. Caminos Recorridos y por Recorrer.* en: **Las Ideas y su Contexto** (Coraggio, J. L. ed.), , Vol.3, Ciudad, Quito, 1990, pág. 317-343.

CORRICELLI, F. y DOSI, G.: *Coordination and Order in Economic Change and the Interpretative Power of Economic Theories.* (G. Dosi et al.), Frances Printer, Londres, (1ª ed. 1988), pág. 124-146.

CUADRADO ROURA, J. y FERNANDEZ GUELL, J.: *La difícil gestión de las áreas metropolitanas, Oportunidades y desafíos*, en: **Gobernar las metrópolis** (Rojas E, Cuadrado Roura J y Fernandez Guell J ,EDs). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2005, pág. 63-126.

Dematteis, G.: *Le Città Come Nodi Di Reti: La Transizione Urbana in una Prospettiva Spaziale* en DEMATTEIS Giuseppe e BONAVERO, Piero (a cura di ), **Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo**. Bologna, Il Mulino, 1997, pág. 15-35.

HODGSON, G.: *The Approach of Institutional Economics*, en: **Journal of Economic Literature** N° 1 Vol. 36, 1998, pág. 166-192.

LAURELLI, E. y FINQUELIEVICH, S.: *Innovación tecnológica y reestructuración desigual del territorio: países desarrollados y América latina*, en: **Revista Interamericana de Planificación**. SIAP, México Vol. XXIII, N°. 84, enero-marzo de 1990, pág. 191-223.

LUNDVALL, B.: **National Systems of Innovation. Introduction: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning**. Londres y Nueva York, Pinter, 1992, pág. 22-38.

MANZANAL, M.: *Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio* en: **Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto** (MANZANAL M, ARZENO, M y NUSSBAUMER, B, comp.):. Buenos Aires: Ediciones CICCUS, 2007, pág. 16-27.

NARODOWSKI, P.: **La Argentina pasiva. Desarrollo e instituciones, más allá de la modernidad**. Editorial Prometeo, 2008, pág. 15-170.

NADVI, K.: **Industrial clusters and networks: case studies of SME**. UNIDO, 1995, pág. 1-78.

**PILOTTI, L.: La Città- Territorio Nello Spazio Postfordista, Sviluppo Local. La città della conoscenza.** Torino, Rosenberg y Sèller, 2001, pág. 3-40.

RULLANI, E.: *Trasformazioni produttive e trasformazioni delle istituzioni.* Sviluppo local, Le trasformazioni istituzionali. Torino, Rosenberg y Sellier, 1998, pág. 66-75.

TRIGILIA, C.: *Capitale sociale e sviluppo locale*, en: **Stato e Mercato** Nº 57, Milán, Nº 3, 1999, pág. 419-441.

*Fecha de recepción: 04 de junio de 2010*

*Fecha de aprobación: 02 de septiembre de 2010*