

DOSSIER | INTRODUCCIÓN

# Gobernanza e innovación para el desarrollo territorial. Experiencias de Argentina y el mundo

**JOSÉ IGNACIO DIEZ**

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, Departamento de Economía,  
Universidad Nacional del Sur (UNS) - CONICET, Bahía Blanca, Argentina

[jdiez@uns.edu.ar](mailto:jdiez@uns.edu.ar)



URL de la revista: [revistas.unsu.edu.ar/ojs3/index.php/cuyonomics](http://revistas.unsu.edu.ar/ojs3/index.php/cuyonomics)

ISSN 2591-555X

Esta obra es distribuida bajo una Licencia Creative Commons  
Atribución No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional

Desde hace algunos años, la problemática del desarrollo económico territorial está cobrando relevancia en la agenda pública, tanto entre investigadores e intelectuales de diversas disciplinas como entre hacedores de política. Durante décadas, en la mayoría de las discusiones y debates sobre economía, el territorio estuvo ausente. Esto se debió a cierta particularidad propia de los estudios de esa disciplina científica, en los que predominaron ideas relativas a la uniformidad del espacio y a la perfecta movilidad de los factores de la producción.

En contextos teóricos de esta naturaleza, el territorio carece de sentido, ya que solo actúa como un contenedor de la actividad económica, sin adosarle a esta ninguna particularidad específica. De este modo, en pleno auge de estas ideas, los estudios sobre desarrollo económico local y regional carecían de relevancia académica y ocupaban un papel marginal en las discusiones sobre política pública. Sin embargo, a partir de la emergencia del proceso de globalización, comenzó a producirse una reconfiguración de los centros de poder a escala planetaria y el surgimiento de nuevos territorios dinámicos en el escenario económico internacional.

La crisis del estado de bienestar, la ruptura del régimen de producción fordista y la generalización de las telecomunicaciones y del uso del ordenador en casi todos los procesos productivos están generando cambios en las estructuras económicas, tecnológicas e institucionales a escala global. Todos estos eventos tienen un fuerte impacto en materia territorial, tanto en términos urbanos como rurales.

Con el propósito de entender estos procesos, los estudios locales y regionales comienzan a ganar consideración en el ámbito de la ciencia económica, cobrando cada vez más interés aquellas investigaciones de naturaleza interdisciplinar que buscan explicar los diferentes grados de inserción que presentan los distintos espacios en el contexto de la economía mundial.

En relación con este punto, la evidencia empírica recolectada parece mostrar que el impacto de la globalización, a lo largo y ancho del planeta, es muy heterogéneo: existen regiones enteras, anteriormente con un alto nivel económico y social, que han entrado en crisis, sufriendo importantes ajustes estructurales, con el consecuente impacto en materia de crecimiento de la pobreza y del desempleo. Simultáneamente, territorios previamente ignotos en el escenario internacional renacen de sus bajos niveles de bienestar. En ellos se generan facilidades para la inversión y se desarrollan fuertes capacidades competitivas que les permiten penetrar nuevos mercados y transformarse, poco a poco, en nuevos paradigmas de desarrollo.

Un análisis estilizado de los trabajos que discuten esta problemática permite reconocer al menos tres factores claves en el éxito de estos territorios emergentes. El primero de ellos es la confianza en las propias fuerzas, competencias, habilidades y recursos para impulsar el desarrollo. En este sentido, el éxito tiene un componente idiosincrático-cultural y de tipo identitario que es menester destacar.

Un segundo elemento es la capacidad de los actores locales para articularse en pos de alcanzar objetivos comunes ligados al desarrollo del territorio en cuestión. Desde esta óptica, promover espacios de colaboración entre distintos agentes es primordial para diseñar estrategias de crecimiento que contengan las aspiraciones de los distintos grupos sociales y respondan a las necesidades de la comunidad en general. Estos procesos de articulación, también denominados procesos de gobernanza, suponen la construcción de diálogos entre actores de muy distintos ámbitos e intereses diversos, que buscan establecer acuerdos para el suministro de bienes públicos que no podrían prestarse bajo otras circunstancias. Aquí, el capital social (Putnam, 2000), entendido como relaciones de confianza y reciprocidad entre agentes, resulta un insumo de carácter crítico.

El tercer factor de éxito lo constituye la habilidad de las empresas e instituciones para innovar, generando nuevos productos, procesos productivos o cambios organizacionales que permitan captar rentas extraordinarias en los mercados. En relación con este punto, agregar valor a la producción sobre la base del conocimiento y el saber hacer local es fundamental para garantizar la expansión de la actividad económica del territorio. A su vez, la innovación incluye lo económico-productivo, pero también la dimensión estatal o de la política pública e, incluso, la dimensión social, en tanto y en cuanto la adaptación al nuevo contexto resulta clave, ya sea para subsistir o para destacarse frente a las nuevas realidades de un mundo crecientemente cambiante.

La constatación de estos tres factores claves en los espacios ganadores ha provocado el surgimiento de distintas recomendaciones de política pública, que buscan potenciar estos rasgos con el propósito de incrementar la acumulación de capital, el empleo y el bienestar social, tanto en ámbitos urbanos como rurales. En este sentido, se percibe un paulatino abandono de las estrategias de desarrollo impulsadas por los gobiernos nacionales y la aparición de nuevos criterios según los cuales cobran importancia los recursos locales, la sinergia entre actores territoriales y la difusión y apropiación del conocimiento.

El presente *dossier* de la revista *Cuyonomics* busca indagar más sobre esta cuestión, presentando una serie de estudios de casos en los que se observa la presencia de estos rasgos anteriormente mencionados: articulación entre actores (o procesos de gobernanza) y estrategias de innovación que consideran sus múltiples dimensiones.

El primer artículo, denominado “Desafíos en la vinculación de la Universidad y su entorno. La metodología de innovación pública en los procesos de fortalecimiento territorial”, de Gabriel Suárez Fossaceca, Carina Lapasini y Joaquín Ambroggio, describe un programa de fortalecimiento de capacidades estatales impulsado por

la Universidad Nacional de Villa María, que se desarrolla en articulación con ocho municipios de la provincia de Córdoba, Argentina.

Este programa constituye un instrumento para promover la innovación en la gestión pública, que se nutre de metodologías participativas para su implementación y puesta en práctica. Desde el punto de vista estrictamente teórico, el programa abreva en numerosas perspectivas: los aportes del *análisis situacional* (Velásquez Contreras, 2005), *el enfoque pedagógico para el desarrollo territorial* (Costamagna y Larrea, 2015), *la triple hélice* (Etzkowitz y Leydesdorff, 2000), *la teoría de los sesgos cognitivos* (Kahneman y Tversky, 1972) y *la pedagogía de la pregunta* (Freire y Faúndez, 2013).

Para la universidad, el programa constituye un espacio de cocreación de conocimiento, de diálogo con otros actores territoriales y de extensión/transferencia. Fue definido en base a cuatro elementos constitutivos que lo vertebran y le dan sentido: 1) una *dinámica innovadora*, que trata de encontrar soluciones a problemáticas complejas de una manera diferente a la convencional; 2) la *sinergia de actores y recursos*, para la cual se requiere el compromiso activo de un conjunto de agentes con capacidad de decisión que contribuyan a la construcción desde diferentes saberes y trayectorias; 3) los *procesos de construcción colectiva*, mediante la generación de instancias de diálogo e interacción que consolidan vínculos, construyen capital social y promueven lógicas de aprendizaje colectivo a partir de la reflexión compartida sobre problemáticas y situaciones sociales; y 4) el *impacto público*, entendido como la constitución de una herramienta de transformación social que aporta estrategias de abordaje territorial para problemas y necesidades puestos en la agenda pública.

La metodología utilizada parte del reconocimiento de cinco momentos en la instancia de diálogo e interacción con los agentes del territorio: diseño y elaboración de instrumentos, implementación, sistematización, elaboración de un informe sintético y evaluación. De acuerdo a los autores, constituye una potente herramienta para generar reflexiones sobre las gestiones locales y sus diferentes dimensiones, en virtud de profesionalizar la toma de decisiones a escala municipal.

El segundo artículo, denominado “Condicionantes y trayectorias en el desarrollo del sector del *software* en el ámbito local. Reflexiones a la luz de la experiencia en ciudades argentinas”, de Ulises Girolimo, analiza la performance histórica de ese ecosistema en dos ciudades intermedias de Argentina: Bahía Blanca y Tandil. El trabajo propone un marco teórico complejo, en el que se articulan diversas perspectivas provenientes de distintos campos disciplinares. Específicamente, el andamiaje conceptual gira en torno a las ideas de *sistema local de innovación* (Yoguel et al, 2009), *redes de conocimiento* (Luna y Velasco, 2009), *cluster de alta tecnología* (Gutman et al, 2018) y *análisis de políticas públicas* (Oszlak y O’Donnell, 1976).

Mediante este conjunto de perspectivas analíticas, se intenta abordar la trayectoria histórica del sector en su justa dimensión, considerando las particularidades específicas observadas en cada una de las localidades sometidas a consideración. Esto supone ahondar en el estudio del comportamiento empresarial, en el rol que juegan

las instituciones y organizaciones de apoyo a la actividad productiva de cada espacio específico y también en el papel del estado como promotor del desarrollo sectorial.

Tres interrogantes articulan la obra de forma transversal: 1) ¿de qué modo se relacionan las lógicas de un capitalismo crecientemente informacional de carácter global con las trayectorias del sector en cada uno de los espacios seleccionados?; b) ¿cuáles son las principales limitaciones que encuentran los sistemas locales de innovación para articular una estrategia de desarrollo socioeconómico anclada en la promoción de esa actividad?, y c) ¿qué capacidades y recursos se ponen en marcha localmente para sortear estas dificultades? A modo de síntesis, es posible afirmar que, si bien existen similitudes en los casos seleccionados, las dinámicas de los actores en cada localidad han sido diferentes.

En tercer término, el trabajo titulado “Manejo sostenible de la tierra y economía familiar en áreas no irrigadas. Caso de intervención en La Dormida, Santa Rosa (Mendoza)”, de Romina Sales, Alfredo Esteves, Cecilia Rubio y Carlos Abraham, describe un proceso de intervención, transferencia tecnológica y extensión, desarrollado en el marco del proyecto Crecer Cooperando, ejecutado por la Fundación Cricyt, del cual participan diversos institutos de investigación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

La metodología utilizada para el desarrollo de la pesquisa se basa en la sistematización de experiencias, tomando como origen la corriente de la *investigación-acción participativa* (Egg, 2003); esta supone un proceso de involucramiento del investigador con la problemática objeto de estudio, con el propósito de transformarla, e implica una interacción con diversos actores y procesos de cocreación de conocimientos. La investigación-acción participativa implica un diálogo abierto, en el cual el intercambio de saberes entre la población local y el sector científico-tecnológico se realiza de manera horizontal y democrática, apuntando al desarrollo de acciones simbióticas en el territorio. Esta metodología apunta a generar estrategias de cambio estructural que las comunidades puedan replicar de manera autónoma y sostenible en el tiempo.

La intervención realizada en el marco del proyecto se concentró en un área *rururbana* de clima semiárido, habitada por una comunidad de pueblos originarios huarpes. Las prácticas de manejo sostenible de la tierra apuntaron a posibilitar la producción de alimentos para autoconsumo, acceder a sistemas energéticos eficientes para cocción y mejorar la calidad del agua para consumo humano, impactando sobre el bienestar de la población objetivo.

Las prácticas implementadas en función del mejoramiento de huertas para el cultivo de verduras y hortalizas apuntan, a largo plazo, a mejorar aspectos nutricionales y se espera que permitan generar un excedente en la producción que pueda ser comercializado o intercambiado entre los puestos de la zona. Esto resulta particularmente importante en un contexto en el que la principal actividad productiva gira en torno a la producción ganadera caprina, y en menor medida bovina, sumado

al corte del junquillo, el cuidado de gallinas y la producción de huevos (Sales, 2018). En este sentido, constituye una vía interesante de mejoramiento de la economía familiar con un posible impacto de importancia en la diversificación de la actividad productiva del lugar.

Finalmente, el artículo “Evolución del capital social en redes interorganizacionales de productores ganaderos de la Argentina y Brasil. Estudio exploratorio de casos basados en la teoría de eventos”, de Liliana Scoconi, Marcelo Fernandes Pacheco Dias y Cynthia Pires Hartwig, busca identificar los cambios registrados en la dinámica de funcionamiento de dos entramados ganaderos en regiones de Argentina y Brasil.

El estudio implica una investigación de naturaleza histórico-longitudinal, que procura abordar la evolución de cada agrupamiento a través del tiempo, desde su etapa formativa hasta septiembre de 2018. Utilizando como marco teórico el enfoque del *capital social* (Bourdieu 1986; Coleman, 1988), analiza las distintas combinaciones de *bonding* (unión), *bridging* (puente) y *linking* (enlace) que articulan a los actores. De acuerdo a la literatura especializada, el capital social denominado *bonding* se refiere a las relaciones de confianza y cooperación entre miembros de una red que tienen similitudes sociodemográficas, de información y de recursos disponibles. Por su parte, el capital social *bridging* alude a lazos débiles entre tramas heterogéneas, desde el punto de vista socioeconómico (y de otros atributos), que apunta a la colaboración más formalizada pero con menos confianza. En tercer término, el capital social *linking* se utiliza para describir la capacidad de los grupos para comprometerse verticalmente con agencias externas, a los efectos de influir en las políticas para acceder a los recursos.

En el caso particular de la red argentina, se advierte que toda la tipología de vínculos (*bonding*, *bridging* y *linking*) tuvo un incremento en el tiempo con el fin de cumplir los nuevos objetivos y actividades que fueron surgiendo en la red. Específicamente, se observa que pasa de una configuración redundante, cerrada y con pocos canales de comunicación externa hacia una tipología cohesiva, con normas comunes más sólidas. En la medida en que diversos eventos ocurren, la trama evoluciona hacia formas más equilibradas, abiertas e inclusivas, con una mayor diversificación de lazos puente con otros actores (universidad, servicios del estado, cámara argentina de certificación, etc.).

En lo concerniente a la red brasilera, se registra también una creciente heterogeneidad de actores y de apertura, en la medida que diversos eventos van consolidando el trabajo de carácter cooperativo. En contraposición al caso anterior, esta trama alcanza un equilibrio entre la condición de red cerrada para la explotación de conocimientos y de red expuesta a la exploración (abierta e inclusiva) con más antelación que en el ejemplo argentino.

A modo de cierre, quisiera agradecer a los editores de esta publicación por haber tenido la deferencia de invitarme a colaborar en la coordinación del presente *dossier*, que espero sea del agrado y disfrute de los lectores, tanto como lo han sido para mí

la realización de esta presentación y la difusión de la convocatoria entre colegas y amigos. Les deseo a todos una interesante y provechosa lectura.

## Bibliografía

- ANDER EGG, E. (2003). *Repensando la Investigación Acción Participativa*. Colección Política, Servicios y Trabajo Social. Lumen Humanitas.
- BOURDIEU, P. (1986). The forms of capital. En: RICHARDSON, J. (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Greenwood.
- COLEMAN, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95–120. <http://www.jstor.org/stable/2780243>
- COSTAMAGNA, P & LARREA, M. (2015). El enfoque pedagógico y la investigación acción para el desarrollo territorial. En P. COSTAMAGNA Y S. PÉREZ ROZZI (Comp.). *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial*. Buenos Aires: ConectaDEL.
- ETZKOWITZ, H. & LEYDESDORFF, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, 29(2), 109-123.
- FREIRE, P & FAÚNDEZ, A. (2013). *Hacia una pedagogía de la pregunta. Conversaciones con Antonio Faundez*. Buenos Aires: Ediciones La Aurora.
- GUTMAN, G.; GORENSTEIN, S. y ROBERT, V. (Coords.). (2018). *Territorios y nuevas tecnologías. Desafíos y oportunidades en Argentina*. Punto Libro. <https://bit.ly/31sQKm>
- KAHNEMAN, D. Y TVERSKY, A. (1972). Subjective probability: A judgment of representativeness. *Cognitive Psychology*, 3, 430-454.
- LUNA, M. y VELASCO, J.L. (2006). Redes de conocimiento: principios de coordinación y mecanismos de integración. En M. ALBORNOZ y C. ALFARAZ, (Eds.). *Redes de conocimiento: construcción, dinámica y gestión*. Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología. <https://bit.ly/3yNj9bN>
- OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. Centro de Estudio de Estado y Sociedad, pp. 555-583.
- PUTNAM, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. TouchstoneBooks/Simon&Schuster. <https://doi.org/10.1145/358916.361990>
- SALES, R. (2018). *Paisajes rurales de tierras secas no irrigadas. Herramientas conceptuales y operativas para el ordenamiento territorial. El caso del paisaje ganadero en La Dormida, Mendoza*. [Tesis doctoral]. Universidad Nacional de San Juan.
- VELÁSQUEZ CONTRERAS, A. (2005). Análisis situacional, intervención y aprendizaje organizacional. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 53, 52-71.
- YOGUEL G.; BORELLO, J. y ERBES, A. (2009). Argentina: cómo estudiar y actuar sobre los sistemas locales de innovación, *Revista CEPAL*, (99), 65-82. <https://bit.ly/3uVXhOd>