

EUTOPIA-17

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 17 - junio 2020



FLACSO
ECUADOR



Número 17, junio 2020
Quito Ecuador
ISSN: 1390 5708
E-ISSN: 2602-8239

EUTOPIA. Revista de Desarrollo Económico Territorial es una publicación académica de FLACSO Ecuador que busca difundir, tanto a investigadores como a policy makers, nuevas reflexiones sobre el territorio, el desarrollo y las interpretaciones que provienen desde la economía, la sociología y las demás ciencias sociales. La revista se publica semestralmente en los meses de junio y diciembre.

Editor en jefe: Luciano Martínez Valle (FLACSO Ecuador)
Editores adjuntos: Gabriela Chauvin (FLACSO Ecuador),
Diego Martínez Godoy (USFQ Ecuador)

Comité editorial

Alessandro Bonanno, Texas State University, Estados Unidos
Cristina Cielo, FLACSO Ecuador
Fernando Guerrero Cazar, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)
Francisco Rhon Dávila, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Ecuador
Marcos Aurelio Saquet, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Comité asesor internacional

André Torre, AgroParisTech, Université Paris-Saclay, Francia
Giancarlo Canzanelli, Articulación de Redes Territoriales (ART Internacional) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bélgica
Hubert Carton de Grammont, Universidad Nacional Autónoma de México
Geneviève Cortes, Université de Montpellier 3, Francia
Clara Craviotti, FLACSO Argentina
Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos
Francisco Entrena Durán, Universidad de Granada, España
Arlison Favareto, Universidade do ABC, Brasil
Bert Helmsing, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos
Cristobal Kay, International Institute of Social Studies (ISS), Países Bajos
Liisa North, York University, Canadá
Gerardo Otero, Simon Fraser University, Canadá
Juan Pablo Pérez Sáinz, FLACSO Costa Rica
Denis Requier-Desjardin, Institut d'Études Politiques, Université de Toulouse, Francia
Sérgio Schneider, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Portada: montaje con imagen de fondo de Michal Jarmoluk / Pixabay
Diseño gráfico: Unidad de Diseño FLACSO Ecuador

Eutopia hace parte de los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
DOAJ, Directory of Open Access Journals
LATINDEX 2.0, Catálogo. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal-México
DIALNET
EBSCOhost, Online Research Databases
ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
CITE Factor, Academic Scientific Journals
LATIN REV, Red Latinoamericana de revistas académicas en ciencias sociales y humanidades
FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO Ecuador
JournalTOCS. Base de datos
INFOBASE INDEX
MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos
LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos
ASI, Advanced Sciences Index

Los artículos que se publican en *Eutopia. Revista de Desarrollo Económico Territorial* son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras, y son de acceso abierto.

© FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Código postal: 170518
Quito, Ecuador
Tel.: (593-2) 294 6800 (ext. 2717)
www.flacso.org.ec
<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>

Información o solicitud de canje
eutopia@flacso.edu.ec

Índice

Presentación	5-7
TEMA CENTRAL	
Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial.	11-24
André Torre	
Políticas públicas para el Desarrollo Territorial Rural en América Latina: balance y perspectivas	25-40
Mireya Valencia-Perafán, Jean François Le Coq, Arilson Favareto, Mario Samper, Fernando Sáenz-Segura y Eric Sabourin	
Representaciones sociales empresarias sobre el trabajo asalariado agrario en el Valle Inferior del Río Chubut.	41-58
Marcela Crovetto y Lucas Osardo	
Espacio rural e implicaciones territoriales de la acción estatal: identidad, persistencia y derechos campesinos en Malargüe, Argentina	59-80
Oscar Humberto Soto y Edgars Martínez-Navarrete	
Ações de desenvolvimento rural por diferentes institucionalidades no Território Meio Oeste Contestado, Santa Catarina, Brasil	81-101
Andréia Tecchio, Vladimir Oganauskas-Filho, Fábio Luiz Búrigo, Ademir Antonio Cazella y Monique Medeiros	
Políticas de CTI en el agro y los procesos de instrumentación: (re)pensando el papel de la planificación estratégica	103-117
Tomás Javier Carrozza y Susana Silvia Brieva	
CONTRAPUNTO	
Cuando de adaptarse se trata: políticas públicas y productores familiares porcinos del sur santafesino, Argentina	121-145
Evangelina Tifni	

ESTUDIO DE CASO

Demandas de la agricultura familiar. Estudio de caso en Oberá
(Misiones, Argentina), 2008-2015 149-168

Lisandro Fernández

La gobernanza local en el manejo integral del agua: el caso de
la parroquia de Angochagua, Ecuador 169-188

Gustavo Andrade-Figueroa

POLÍTICA EDITORIAL 189-192



Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial

New approaches in territorial development analysis

André Torre*

Recibido: 03/01/2020 • Aceptado: 05/03/2020
Publicado: 30/06/2020

Resumen

La aparición relativamente reciente del término desarrollo territorial en la literatura está relacionada en gran medida con el interés que han mostrado en los últimos años los investigadores y los encargados de formular políticas por las cuestiones territoriales. Si bien la investigación se ha centrado durante mucho tiempo en las dimensiones regionales y en los procesos de desarrollo a escala nacional o regional, una serie de acontecimientos han llamado la atención sobre la cuestión de los territorios y han puesto de relieve todo el interés por abordar el espinoso pero muy popular problema del desarrollo territorial. La producción y la innovación suelen ocupar un lugar destacado en este análisis, y es menos frecuente preocuparse por las cuestiones de gobernanza. Sin embargo, ocupan un lugar decisivo porque los procesos de desarrollo implican la participación o provocan la oposición de las poblaciones locales. En efecto, los diferentes actores de los territorios deben ponerse de acuerdo sobre los proyectos territoriales y concertar el desarrollo futuro de estos espacios, así como las principales opciones para su porvenir. El objetivo de este documento es mostrar la necesidad de abordar los dos motores del desarrollo territorial, a saber, la producción y la gobernanza, y analizar su funcionamiento y sus repercusiones en los procesos de crecimiento y los cambios sociales e institucionales que los caracterizan. Se inicia presentando nuestra definición de desarrollo territorial, antes de abordar sucesivamente sus dimensiones productivas y de gobernanza, con el fin de trazar las principales vías de un enfoque renovado de los motores del desarrollo y sus principales características.

Palabras clave: categorías de innovación; desarrollo; gobernanza; políticas públicas; relaciones de producción; territorio.

Abstract

The relatively recent emergence of the term territorial development in the literature is largely related to the interest shown in recent years by researchers and policy makers for territorial questions. While research has long focused on regional dimensions and development processes at the national or regional level, a number of events have drawn attention to the issue of territories and highlighted all the interest to address the thorny but very popular problem of territorial development. Production and innovation are often at the forefront of this analysis, and it is less common to worry about governance issues. However, they occupy a decisive place, because the development processes involve participation or provoke opposition from the local populations. Indeed, the different actors of the territories must agree on the territorial projects and reach an agreement on the future developments of these spaces, as well as the major options for their future. The objective of this paper is to show the necessity to address the two drivers of territorial development, namely production and governance, and to analyze how they operate and their impact on the growth processes and the social and institutional changes that characterize them. We begin by presenting our definition of territorial development, before addressing successively its productive and governance dimensions, in order to chart the major paths of a renewed approach to the drivers of development and their main characteristics.

Keywords: innovation category; development; governance; public policy; production relations; territory.

* Sciences, Action et Développement-Activités, Produits et Territoires (SAD-APT). Université Paris-Saclay, INRAE-AgroParisTech. torre@agroparistech.fr,  orcid.org/0000-0001-5644-7520

Introducción

La aparición relativamente reciente del término desarrollo territorial en la literatura está vinculada en gran medida con el interés que han mostrado en los últimos años tanto los investigadores como los encargados de formular políticas sobre las cuestiones territoriales. Si bien las investigaciones se han centrado durante mucho tiempo en las dimensiones regionales y en los procesos de desarrollo concebidos a escala nacional o regional, varios acontecimientos han puesto de relieve la cuestión de los territorios y el interés de abordar el espinoso pero rápidamente creciente problema del desarrollo territorial.

Tres de estos eventos han tomado ahora una importancia que no puede ser ignorada. La primera, de carácter masivo, es que más de la mitad de la población mundial vive actualmente en ciudades, en zonas que en última instancia son muy pequeñas, una tendencia que no está a punto de invertirse y que plantea serias dudas sobre la desigualdad y la concentración de la población. El segundo es la multiplicación de los sistemas productivos locales, algunos de los cuales forman parte de los distritos identificados a principios del siglo XX, pero un número cada vez mayor de ellos se debe a los intentos de las autoridades locales o nacionales de fomentar la concentración de las actividades de producción o innovación en territorios específicos. El tercero, por último, es el creciente interés de las poblaciones locales por las condiciones de su desarrollo, interés que se manifiesta tanto en la importancia de las iniciativas locales como en los fenómenos de rechazo de las decisiones adoptadas a niveles superiores, y que se expresa en los acontecimientos en lugares emblemáticos como plazas o rotondas.

La multiplicación de estos acontecimientos y el aumento de las protestas en todo tipo de los territorios cuestionan la posibilidad de desarrollo territorial. La producción, y luego la innovación tecnológica, están siempre en la vanguardia de los análisis del desarrollo, incluido el desarrollo regional. Es menos común preocuparse por las cuestiones de gobernanza. Sin embargo, ocupan un lugar decisivo a escala territorial porque los procesos de desarrollo implican la participación o la oposición de las poblaciones locales, sin olvidar los problemas de la gobernanza de la producción.

En efecto, los diferentes actores de los territorios (los famosos *interesados*) deben ponerse de acuerdo, a veces con dolor y dificultad, sobre los proyectos de los territorios y concertar acerca del desarrollo futuro de estas zonas, así como sobre las principales opciones para su porvenir. No se trata solo de poner de relieve tal o cual tipo de producción o de reforzar las redes de productores e innovadores, sino también de decidir qué tipos de actividades serán puestas de relieve o apoyadas por las políticas públicas y, por consiguiente, de las opciones de desarrollo que implican a las poblaciones locales, pero también los modos de utilización de la tierra, su destino y su impacto en términos económicos, sociales y ambientales.

El objetivo de este documento es mostrar que, para avanzar en la comprensión de la dinámica del desarrollo territorial, es necesario examinar los dos motores del desarrollo

territorial, a saber, la producción y la gobernanza, y analizar sus modalidades de funcionamiento y sus repercusiones en los procesos de crecimiento y los cambios sociales e institucionales que los caracterizan. Comenzamos presentando nuestra definición de desarrollo territorial, antes de abordar sucesivamente sus dimensiones de producción y gobernanza, con el fin de esbozar las principales vías para un enfoque renovado de los motores del desarrollo y sus principales características.

Desarrollo territorial

El término “desarrollo territorial” es bastante reciente. La dimensión territorial comenzó a afirmarse con los distritos industriales, luego con los entornos (Camagni y Maillat 2006) y las agrupaciones (Porter 2003) que propugnaban un enfoque del desarrollo en microescala, basado en agrupaciones localizadas de empresas y/o laboratorios, a menudo alrededor de actividades comunes o complementarias. Esto ha dado lugar a un análisis muy sistémico del desarrollo local (Aydalot 1986; Greffe 2002) sustentado esencialmente en el análisis de las relaciones de producción o de innovación, cuyos últimos avatares se refieren a la investigación en términos de la geografía de la innovación o de la geografía evolutiva. Ha dado lugar a diversas políticas locales, en particular, en lo que se refiere a las agrupaciones o sistemas de producción localizados.

Si la noción de desarrollo territorial ha surgido lentamente es porque el concepto de territorio ha encontrado su lugar poco a poco, no sin resistencia a veces. Más allá de su carácter pluri-semántico (Levy y Lussault 2003), hoy en día se adopta principalmente porque se refiere, más que a límites demarcados, a relaciones organizadas, grupos o poblaciones particulares que se reconocen en proyectos comunes (Sack 1986). Las producciones colectivas son resultado de las acciones de un grupo humano, con sus ciudadanos, sus disposiciones de gobierno y su organización; los territorios no son solo entidades geográficas. En permanente construcción, se elaboran mediante la oposición y el compromiso entre actores locales y externos y son de largo plazo, con una historia y preocupaciones arraigadas en las culturas y hábitos locales, la percepción de un sentido de pertenencia, así como formas de autoridad política, reglas específicas de organización y funcionamiento.

En consecuencia, el desarrollo territorial, que concierne sobre todo a zonas geográficas más bien pequeñas, se ha impuesto por medio de sucesivos enriquecimientos (Jean 2008; Courlet y Pecqueur 2013; Torre 2015). Este análisis, que se extiende a los territorios con funciones industriales reducidas, impone tres líneas de demarcación importantes en

Las producciones colectivas son resultado de las acciones de un grupo humano, con sus ciudadanos, sus disposiciones de gobierno y su organización; los territorios no son solo entidades geográficas.



relación con las del desarrollo regional (más bien macroeconómico) y el desarrollo local (sobre todo de carácter productivo):

1. Los procesos de desarrollo territorial no pueden reducirse únicamente al comportamiento de los actores productivos y de las instituciones encargadas de las políticas de desarrollo, sino que se extienden a los demás actores de los territorios: colectividades locales o territoriales, servicios descentralizados del Estado, organismos consulares, mecanismos de gobernanza local (PNR, países, etc.) y asociaciones;
2. Los procesos de cooperación y construcción social deben integrarse en el análisis de las dinámicas de desarrollo (Baudelle et al. 2011). Lejos de ser anecdóticas, las nuevas prácticas sociales e institucionales están en el centro de los procesos de innovación territorial, por no hablar de la voluntad de las redes de agentes locales de dirigir su propio modelo de desarrollo, ya sea mediante la acción colectiva o la clara oposición a la voluntad de los Estados o las grandes empresas;
3. Los problemas contemporáneos de escasez y competencia de tierras, el desgaste de los suelos y la apropiación *de tierras* por parte de los Estados en busca de tierras fértiles sitúan las dimensiones del uso de la tierra en el centro de los procesos y proyectos de desarrollo. Así pues, la introducción de cuestiones de utilización de la tierra y la elección de métodos de planificación contribuye a conciliar las disciplinas de la utilización de la *tierra* con las de la ciencia regional.

Poner en primer plano las cuestiones relativas a la utilización de la tierra y el mosaico de interesados territoriales exige una ampliación de los temas. En efecto, si bien es común centrarse en las relaciones de producción al examinar la cuestión del desarrollo, el examen de la forma en que el mismo se gestiona, más allá del análisis de las políticas públicas locales, suele ser limitado. Cada vez es más importante analizar las formas en que las poblaciones participan en la toma de decisiones sobre los proyectos de desarrollo y su ejecución, así como la oposición que pueden generar, con el fin de tener en cuenta y analizar los dos motores del desarrollo territorial: la producción pero también la gobernanza.

Relaciones de producción. Énfasis en los sistemas de producción localizados y la innovación tecnológica

Desde los economistas clásicos hasta las reflexiones sobre los países emergentes, la definición de desarrollo es inseparable de la de producción. La literatura sobre los procesos de desarrollo local o territorial no es una excepción, ya que se centra en las actividades productivas y su anclaje (Zimmermann 2005). La producción se considera la principal fuerza motriz del desarrollo, con énfasis en dos dimensiones centrales: la innovación tecnológica

y el carácter sistémico de las relaciones locales. Así pues, se trata sobre todo de redes y tecnología, posición que puede encontrarse en el análisis de las relaciones de proximidad, que rara vez se ocupan de cuestiones de desarrollo, sino que se centran fuertemente en cuestiones de producción y, sobre todo, de innovación.

Durante mucho tiempo, el desarrollo local se confundió en gran medida con el análisis de los sistemas de producción locales, ya sea los distritos industriales de las Islas Marshall, redescubiertos en Italia en el decenio de 1970 (Brusco 1982), y luego los medios y los Sistemas Productivos Locales (LPS), que hacen hincapié en un modelo más genérico, más centrado en las relaciones y los intercambios formales, en el que la producción de conocimientos es esencial para el desarrollo territorial (Camagni y Maillat 2006). Porter (1985) impuso entonces el término canónico de *clusters*, donde encontramos la idea de una agrupación de empresas y laboratorios que trabajan en industrias afines, dentro de un entorno cercano, y cuyas interacciones en términos de tecnologías y conocimientos técnicos permiten aumentar el rendimiento, la competitividad y el nivel de innovación, seguidos de avatares más recientes, como los ecosistemas empresariales (Mira-Bonnardel et al. 2012) o terceros lugares (Oldenburg 1991), que mezclan conocimientos académicos y seculares, y tienen base en relaciones innovadoras que no siempre son de “alta tecnología”.

En general, se considera que la innovación es la raíz del desarrollo. La intuición fundadora de Schumpeter 1926 [1911] de una innovación que rompe la rutina de los procesos de producción y da lugar a fenómenos de destrucción creativa es revivida por los economistas evolutivos que muestran cómo la transformación de los conocimientos e inventos en innovaciones da lugar a trayectorias tecnológicas (Nelson y Winter 1982), resultado de las grandes oportunidades que ofrecen ciertas combinaciones técnicas y económicas. Sin embargo, este análisis se aplica esencialmente solo a las innovaciones fuertes o de vanguardia impulsadas por un paradigma conocido como sociotécnico, pero que es sobre todo de naturaleza tecnológica. Sin embargo, una parte significativa de las innovaciones territoriales es claramente: 1) modesta o frugal; 2) sobre todo de naturaleza social y organizativa.

Cuestiones de gobernanza. El papel de los interesados

El desarrollo abarca muchas otras dimensiones que no son únicamente la producción, con los cambios mentales y sociales de las poblaciones, o los cambios en las estructuras institucionales (Perroux 1969). Para decidir su futuro y tratar de controlarlo, los territorios tienen interés en tomar su futuro con sus propias manos e iniciar sus propios proyectos de desarrollo. Así pues, el desarrollo territorial no puede entenderse independientemente de los procesos de gobierno y de gestión de los asuntos públicos.

El “buen gobierno” que propugnan el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI) es muy normativo. Pero el término también se aplica a la coordinación

de actores, grupos sociales e instituciones para lograr objetivos comunes y participar en la toma de decisiones, rompiendo con el enfoque piramidal o jerárquico del gobierno a favor de formas más flexibles y más cercanas a las personas y organizaciones. Entre ellos se encuentran las redes de agentes económicos y sociales, con su voluntad y capacidad de pericia e innovación (Kooiman 2000), la integración de las asociaciones público-privadas en la definición de los objetivos de desarrollo (Wettenhal 2003), la participación de diversas organizaciones (asociaciones, empresas, ONG, etc.) en la elaboración de leyes, normas y reglamentos (Pierre 2000), o los mecanismos que facilitan la participación de los interesados, que están cada vez mejor informados y organizados en el proceso de adopción de decisiones. Es a este gobierno al que nos referimos. Puede definirse como un proceso de coordinación entre interesados o actores de distinta naturaleza (productivos, asociativos, particulares, autoridades públicas o comunidades locales), con recursos asimétricos, unidos en torno a cuestiones territorializadas y que contribuyen con la ayuda de herramientas y estructuras apropiadas a la elaboración, a veces concertada, a veces conflictiva, de proyectos comunes para el desarrollo de los territorios.

Desde una perspectiva normativa, los conflictos sobre el uso del espacio se identifican como obstáculos para la “buena” gobernanza. Más bien, los vemos como participantes en este proceso y desempeñando su papel en la aceptación o el rechazo de las decisiones tomadas por diferentes categorías de actores, en particular, las autoridades públicas o las grandes empresas, y como la expresión de la resistencia y la oposición a ciertas decisiones que dejan insatisfecha a una parte de la población local (Darly y Torre 2013; Sabir y Torre 2020). Junto con la cooperación, representan la otra forma de entrar en la discusión sobre los desafíos y las vías de desarrollo territorial, ya que sus protagonistas pueden esperar influir en las decisiones participando en el proceso del que han sido excluidos (Dowding et al. 2000) o cambiando las modalidades técnicas, e incluso, más radicalmente, rechazándolas. Algunas novedades o propuestas de innovación –infraestructura, opciones de uso de la tierra, estructuras de gobierno– provocan una oposición más o menos significativa. En el transcurso del conflicto surgen innovaciones, ya sean sociales y organizativas (creación de nuevos grupos de actores), institucionales (nuevas normas o reglamentos) o técnicas (nuevas soluciones). Algunas de las propuestas son rechazadas, pero otras son enmendadas y mejoradas por medio de este proceso de aprendizaje colectivo.

La gobernanza territorial se presenta así como una interacción entre las fuerzas que impulsan la cooperación y las fuerzas que impulsan el conflicto. Las autoridades públicas locales o descentralizadas, las empresas privadas, más raramente las asociaciones, los particulares, etc., proponen innovaciones que son examinadas y probadas por ensayo y error por los demás actores (Rey-Valette et al. 2014). Relativamente bien recibido, un proyecto innovador está sujeto a críticas o a modificaciones menores. Percibida como opuesta a los intereses o contraria al bienestar de una parte de la población, provoca bloqueos: los individuos o las asociaciones intentarán oponerse a su aplicación por medios legales o sociales

(manifestaciones, intervenciones de los medios de comunicación, entre otros) (Pham et al. 2012). Cada novedad puede encontrar así tres soluciones: el rechazo, la modificación de las dimensiones técnicas o de las estructuras organizativas encargadas del proyecto, o la aceptación en la forma propuesta inicialmente.

Las dos principales categorías de innovaciones territoriales

Todo nos empuja a ir más allá de la visión tecnológica de la innovación. En efecto, hay muchos ejemplos de una amplia capacidad de creatividad por parte de los agentes locales, incluso en territorios que no son tecnológicamente intensivos o periféricos. Las innovaciones modestas o frugales florecen y a menudo tienen base en la valorización o especificación de los recursos locales (Torre 2015), a la vez que ocupan una gran parte del empleo y las actividades locales (Moulaert et al. 2013).

Es útil referirse a una definición más amplia de innovación. Siguiendo a Schumpeter 1926 [1911], podemos decir que cualquier novedad que provoque un cambio en los modos de funcionamiento anteriores puede considerarse una innovación, y mantener la distinción entre novedad e innovación, reservando este último término para los cambios tecnológicos y los grandes avances, que afectan a muchos sectores o a la sociedad en su conjunto, mientras que las novedades son principalmente cambios de menor volumen, o adaptaciones de cambios realizados en otros lugares (Loreto et al. 2017). Se trata de innovaciones técnicas o tecnológicas, como nuevos métodos de producción industrial o nuevos productos, pero también de innovaciones organizativas y sociales, e institucionales (Klein et al. 2014). El conocimiento de la sociedad y de sus actores territoriales se moviliza entonces junto con el de los científicos, ingenieros o investigadores. Así, innovaciones como los circuitos cortos de alimentación, el trabajo conjunto o buena parte de las novedades producidas en terceros lugares provienen de las poblaciones locales y no de una reflexión previa en términos de innovación tecnológica o de ingeniería.

Las innovaciones territoriales, que incluyen todas estas categorías, no implican ningún juicio de valor. Se trata de innovaciones en el territorio que pueden ser producidas por diferentes componentes del tejido económico y social, en respuesta a impactos exógenos o endógenos, o a iniciativas locales, o importadas e imitadas a partir de experimentos realizados en otros lugares. Es probable que cada novedad contribuya al desarrollo de un

Así, innovaciones como los circuitos cortos de alimentación, el trabajo conjunto o buena parte de las novedades producidas en terceros lugares provienen de las poblaciones locales y no de una reflexión previa en términos de innovación tecnológica o de ingeniería.



territorio. Tanto si son juzgados positivamente por unos como desfavorablemente por otros (por ejemplo, una central nuclear o una prisión), lo que importa es el camino que se pone en marcha. La tabla 1 ilustra el funcionamiento paralelo de estos diferentes tipos de innovación, dependiendo de si han sido probados previamente por el mercado o por la sociedad.

Tabla 1. Fabricación de las diferentes categorías de innovaciones territoriales

Innovaciones territoriales	
Innovaciones tecnológicas y de organización	Innovaciones sociales e institucionales
Origen: invención.	Origen: nuevo proyecto.
Producido por la cooperación o la competencia.	Producido por consulta o conflicto.
Aceptación (o rechazo) del mercado.	Aceptación (o rechazo) por parte de la empresa.

Elaboración propia.

Otra lectura de la tabla 1 permite desglosar estas innovaciones en dos categorías. Las innovaciones cooperativas o concertadas son el resultado de procesos cooperativos, proyectos colectivos, desarrollos conjuntos que producen nuevas formas de relaciones y de acción colectiva, y la aceptación de propuestas de innovación o de novedades desde el exterior. Las innovaciones conflictivas o competitivas surgen como reacción a iniciativas tomadas por actores públicos o privados, locales o externos, que conducen a procesos de competencia entre diferentes soluciones, o a reacciones y oposiciones al final de las cuales surge una solución aceptable.

Las primeras se basan en la puesta en práctica de relaciones de cooperación, y a veces de confianza, entre diferentes categorías de interesados o empresas, o en la aceptación de decisiones exógenas. Se trata de innovaciones técnicas, institucionales o sociales. Estas últimas son el resultado y el acompañamiento de relaciones conflictivas y competitivas. Competitivas porque buena parte de las innovaciones tecnológicas implican procesos competitivos entre empresas y/o laboratorios. Conflictivas porque la oposición a las iniciativas públicas o privadas también da lugar a innovaciones tecnológicas (nuevos procesos de producción o de reciclaje), organizativas (nuevas mesas redondas o reestructuraciones de grupos de presión), institucionales (nuevos métodos de debate público, organización de grupos de negociación, etc.) y sociales (cambios en el equilibrio de poder entre grupos opuestos, entre otros). No todas las novedades son bien recibidas o apropiadas. Pueden provocar resistencia o incluso conflicto, y ser rechazados por todos o algunos de los actores locales.

Procesos de desarrollo territorial y de gobernanza

Veamos ahora los mecanismos de puesta en marcha de los procesos de gobernanza en materia de desarrollo territorial y las formas en que producen innovaciones territoriales. Para describir el proceso de desarrollo, retomamos y ampliamos el análisis de la *salida* del tríptico

de Hirschman 1995 [1970], *Voz y lealtad*, que ofrece una poderosa explicación de las modalidades de coordinación dentro de un grupo de actores. Los vínculos con las situaciones y procesos de innovación territorial se expresan aquí mediante tres opciones posibles: lealtad o cooperación, voz o competencia, salida espacial o deslocalización.

Desde una perspectiva hirschmaniana, la lealtad consiste en aceptar la decisión tomada por otros y “jugar el juego” en silencio o co-construir la innovación territorial cooperativa. Es la participación en dinámicas y proyectos en curso, la ausencia de oposición pública o la expectativa de una posible sanción por un posterior paso por las urnas. Corresponde a la aprobación de un proyecto de desarrollo o a su ejecución tras un proceso de consulta exitoso, o incluso en el que los opositores renuncian y prefieren someterse a la decisión mayoritaria, o a la de las organizaciones más poderosas. Su mecánica se sustenta en relaciones de proximidad organizada, descritas como generalizadas porque toda la comunidad se adhiere al mismo proyecto de desarrollo.

Hablar, o la voz, es el acto de oponerse, legalmente o de otra manera, a una decisión y de impugnarla públicamente. Los conflictos son una expresión de la voz cuando toda o parte de la población está insatisfecha con las decisiones o proyectos, se siente descuidada en las negociaciones o mal representada en las estructuras de gobierno. La voz puede ser individual, más bien para los pequeños conflictos, o colectiva, con la ampliación del espacio para la acción concertada y la movilización contra los proyectos de gran escala o la fuerte reconfiguración de las modalidades de gobierno territorial (Dowding et al. 2000). La oposición se dirige entonces a menudo a los poderes públicos, con el fin de cuestionar sus decisiones e influir en el proceso de gobierno.

La salida corresponde a “la votación con los pies” (Tiebout 1956) o a la salida del juego, y en particular del territorio. Esta solución de no desarrollo no siempre es practicable; por ejemplo, por razones de costo o precio de los terrenos (es difícil revender a buen precio terrenos contaminados o terrenos cercanos a una fuente importante de molestias) u oportunidades de reubicación. La calificamos como salida espacial, que se refiere a los territorios afectados por la desertificación, la lentitud o el aislamiento económico e institucional, como ciertas zonas rurales o periféricas, o zonas de conflictos tan violentos que cualquier regulación parece imposible en el futuro inmediato y recomienda el exilio.

Así pues, a la situación de cooperación a menudo descrita, que hace que la dinámica de los proyectos tenga base en la conjunción de las voluntades de las partes interesadas (cooperación/lealtad), responde a dinámicas de oposición y separación (conflicto/voz). Se trata de procesos conflictivos que dan lugar a nuevas vías de desarrollo tras la revisión de los planes iniciales de los agentes privados o públicos. Por último, la incapacidad de generar o mantener la solidaridad y los intercambios –aunque sean conflictivos– puede llevar a la salida del territorio de una parte de los actores (salida espacial), que a menudo corresponde a la aparición de procesos de atonía y desafección. El no-desarrollo entonces toma el control.

Desarrollo territorial y procesos de producción

Un ejercicio similar permite aplicar la lógica del trípode hirschmaniano al comportamiento productivo. La cooperación entre empresas es sobre todo una estrategia de puesta en común o intercambio de técnicas y conocimientos, con el fin de obtener ganancias productivas o fabricar productos comunes (redes, alianzas, acuerdos, empresas conjuntas...).

La competencia –una de las principales fuerzas motrices del capitalismo– no siempre se exagera en el plano productivo local, donde a menudo prevalecen las situaciones de oligopolio y monopolio, salvo en las actividades de servicios y comercialización...



La cooperación se sustenta generalmente en la repetición de relaciones y en la desconfianza mutua y bien entendida, validada por contratos, acuerdos formales o relaciones tácitas. También puede surgir de la confianza entre agentes que pertenecen a una misma comunidad por ejemplo, o ser el resultado de numerosas interacciones repetidas y exitosas, como en los sistemas de producción eficientes, un tecnopolio o un distrito.

La competencia –una de las principales fuerzas motrices del capitalismo– no siempre se exagera en el plano productivo local, donde a menudo prevalecen las situaciones de oligopolio y monopolio, salvo en las actividades de servicios y comercialización en las que la competencia se intensifica entre diferentes marcas o comerciantes. Sin embargo, en los sistemas localizados, las empresas suelen combinar las relaciones

de competencia y de cooperación, de tipo cooperativo (Nalebuff y Brandenburger 1996), favoreciendo comportamientos y estrategias de alianza o de oposición según las funciones de que se trate (I+D, producción, comercialización, entre otras).

La deslocalización, una de las expresiones industriales de la salida del territorio (Zimmermann 2005), puede implicar la transferencia de todas o solo parte de las funciones de un establecimiento (una parte de la producción, una etapa de fabricación, un proceso industrial o un servicio) (Messaoudi 2014). Durante mucho tiempo limitados a movimientos subnacionales, se han extendido con la globalización, ampliándose a los movimientos hacia otros países. Ya se trate de un cese total de actividad o de viajes de regreso de productos correspondientes a la ruptura internacional de los procesos productivos, provocan una pérdida neta de puestos de trabajo para el territorio de origen, en particular, en las cuencas de empleo ya frágiles o especializadas, acentuando la precariedad del vínculo con el territorio y la desconexión de las relaciones laborales locales (Jennequin et al. 2017).

Conclusión

El proceso de desarrollo territorial nace del incesante entrelazamiento de las dimensiones productiva y de gobernanza, así como del funcionamiento combinado de sus dos fuerzas motrices.

Los intercambios y la comunicación –con los acuerdos que construyen, las oposiciones que llevan y permiten aclarar o resolver– constituyen la matriz de los procesos de gobierno y están en la base del funcionamiento de las sociedades humanas. Los territorios no son una excepción. Discutir, elaborar, impugnar, incluso por medio de nuevos medios de comunicación como las redes sociales, es una parte esencial de los procesos de desarrollo territorial y permite expresar la diversidad de las intenciones humanas. Es a este precio que el proceso de destrucción creativa, con sus dinámicas, ambigüedades y contradicciones, puede emerger y sostenerse, ya que las innovaciones territoriales nacen del conflicto y la cooperación.

El otro motor del desarrollo territorial, la actividad productiva, se sustenta en las empresas, los servicios privados y públicos, y las explotaciones agrícolas que explotan y generan recursos territoriales. Las innovaciones tecnológicas y organizativas, ya sean desarrolladas localmente o transferidas y adaptadas desde el exterior, provocan cambios en las estructuras de producción, promoviendo la aparición de nuevos productos, nuevos métodos de fabricación o nuevas empresas y nuevas relaciones económicas, haciendo obsoletas las viejas formas de hacer las cosas y amenazando los puestos de trabajo y las estructuras existentes. Las irreversibilidades a las que dan lugar indican la importancia de la dimensión técnica y contribuyen a la reorganización y evolución del tejido socioeconómico local.

Es por este medio que se lleva a cabo el proceso de desarrollo territorial, en el sentido presentado anteriormente de modificación de las estructuras mentales y sociales, combinado con un aumento de la riqueza (Perroux 1960). La estructura social, institucional y productiva de los territorios se ve afectada por las innovaciones resultantes de la consulta entre los interesados de los territorios, o su oposición a los proyectos y políticas propuestos por los agentes públicos o privados. Estos impulsos de origen conflictivo o concertado provocan cambios en la estructura general a nivel del tejido productivo o de las arquitecturas de gobernanza, por ejemplo, en lo que respecta a la mejora del bienestar o a los cambios en la estructura de las redes de producción e innovación. Pueden dar lugar a nuevos caminos y trayectorias de evolución, cuyo surgimiento y entrelazamiento caracterizan la dinámica de los procesos de desarrollo territorial.

Las políticas y especialmente la acción pública no deben tratar de contener o frenar la creatividad y las dinámicas de todo tipo que se manifiestan a diario, incluso en los territorios más periféricos. Sin duda, es más juicioso brindar la oportunidad de crear nuevos lugares para la fermentación de ideas, técnicas y conocimientos, y autorizar la experimentación de todo tipo, tanto institucional y social como económica, para hacer frente a los desafíos contemporáneos del cambio climático, la segregación espacial de las poblaciones

marginales y su relación con el bienestar, así como las crecientes desigualdades sociales y económicas. Es igualmente importante permitir que los conflictos se expresen desde su origen, con el fin de permitir el desarrollo de las innovaciones que producirán y evitar, por el contrario, los enfrentamientos excesivos resultantes de un bloqueo de la expresión de toda o parte de las poblaciones locales.

Referencias

- Aydalot, Philippe y Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs (GREMI). 1986. *Milieux innovateurs en Europe*. París: GREMI.
- Baudelle, Guy, Catherine Guy y Bernadette Mérenne-Schoumaker. 2011. *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Brusco, Sebastiano. 1982. "The Emilian model: Productive decentralisation and social integration". *Cambridge Journal of Economics* 6: 167-184.
- Camagni, Roberto y Maillat Denis. 2006. *Milieux innovateurs: théorie et politiques*. París: Económica.
- Courlet, Claude y Bernard Pecqueur. 2014. *L'économie territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Darly, S. y André Torre. 2013. "Conflictos sobre los usos de las tierras agrícolas y la dinámica de las localidades 'agrouurbanas' en la región del gran París". *Política de Uso de la Tierra* 33: 90-99, julio.
- Dowding, Keith, Peter John, Thanos Mergoupis y Mark Van Vugt. 2000. "Exit, voice and loyalty: Analytic and empirical developments". *European Journal of Political Research* 37: 469-495.
- Greffé, Xavier. 2002. *Le développement local*. París: L'Aube / DATAR / Bibliothèque des Territoires.
- Hirschman, Albert Otto. 1995 [1970]. *Deserción y hablar en voz alta*. París: Fayard.
- Jean, Bruno. 2008. "Le développement territorial: une discipline scientifique émergente". En *Sciences des territoires: perspectives québécoises*, dirigido por Guy Massicotte. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Jennequin, Hugues, Luis Egidio Miotti y El Mouhoud. 2017. "Mesurer et anticiper la vulnérabilité des territoires face aux risques de délocalisation: une analyse à partir de données sectorielles pour la France". *Économie et Statistique* 497-498: 127-148.
- Klein, Juan-Luis, Jean-Louis Laville y Frank Moulaert, eds. 2014. *L'innovation sociale*. Toulouse: Eires Editions.
- Kooiman, Jan. 2000. "Societal governance: Levels, modes, and orders of social-political interaction". En *Debating governance. Authority, steering and democracy*, editado por Jon Pierre. Oxford: Oxford University Press.

- Levy, Jacques y Michel Lussault. 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. París: Belin.
- Loreto, Vittorio, Vito Servedio, Steven Strogatz y Francesca Tria. 2017. "Dynamics on expanding spaces: Modeling the emergence of novelties". En *Creativity and universality in language*, editado por Mirko Degli Esposti, Eduardo Altmann y François-David Pachet. Springer Verlag.
- Messaoudi, Dalila. 2014. "Les délocalisations industrielles dans les mutations des systèmes productifs français". *Revue Géographique de l'Est* 54 / 1-2.
- Mira-Bonnardel, Sylvie, Isabelle Géneau y Patrick Serraféro. 2012. "Naissance d'un écosystème d'affaires. Entre stratégie délibérée et stratégie chemin faisant". *Revue Française de Gestion* 3 (222): 23-134.
- Moulaert, Frank, Diana Mac Callum, Abid Mehmood y Abdelillah Hamdouch, dirs. 2013. *International handbook of social innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Nalebuff, Barry y Adam Brandenburger. 1996. *La cooperativa, una revolución en la forma de jugar a la competición y la cooperación*. Aldea Global.
- Nelson, Richard y Sidney Winter. 1982. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Belknap Press / Harvard University Press.
- Oldenburg, Ray. 1991. *The great good place*. Nueva York: Marlowe & Company.
- Perroux, François. 1969. *L'économie du XX^e siècle*. París: PUF.
- Pham, Hai-Vu, Thierry Kirat y André Torre. 2013. "Les conflits d'infrastructures en Ile de France. Des révélateurs des imperfections de la décision publique dans les espaces ruraux et périurbains". *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 1: 223-229.
- Pierre, Jon, ed. 2000. *Debating governance. Authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, Michael. 1985. *Ventaja competitiva*. Nueva York: The Free Press.
- Rey-Valette, Hélène, Eduardo Chia, Syndhia Mathé, Laura Michel, Brigitte Nougaredes, Christoph Soulard, Pierre Maurel, Françoise Jarrige, Eric Barbe y Pierre-Yves Guihenneuf. 2014. "Comment analyser la gouvernance territoriale? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture". *Géographie, Économie, Société* 16 (1): 65-89.
- Sabir M. y André Torre. 2020. "Conflictos de uso de la tierra y capital social: la cuestión de los proyectos de infraestructura en el desarrollo rural". *Los anales de la ciencia regional* 1 (3). <https://doi.org/10.1007/s00168-020-00976-6>
- Sack, Robert David. 1986. *Human territoriality. Its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, Joseph Alois. 1926 [1911]. *Théorie de l'évolution économique*. París: Dalloz.
- Tiebout, Charles. 1956. "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy* 6: 416-424, octubre.
- Torre, André. 2015. "Teoría del desarrollo territorial". *Geografía, Economía, Sociedad* 17: 273-288.

Wettenhall, Roger. 2003. "The rhetoric and reality of public-private partnerships". *Public Organization Review* 3 (1): 77-107.

Zimmermann, Jean-Benoit. 2005. "Entreprises et territoires: entre nomadisme et ancrage territorial". *La Revue de l'Ires* 47 (1): 21-36.

Cómo citar este artículo:

Torre, André. 2020. "Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial". *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 11-24.

DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4549