



# LOS MODELOS TERRITORIALES DE INNOVACIÓN

## ANTE EL ESPEJO DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO DE ESCALA LOCAL



JOSEBA MIKEL GARMENDIA  
ALBARRACIN  
*Profesor de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Impulsor de la estrategia de desarrollo comarcal en el valle de Sakana (provincia de Navarra). Miembro asesor de la Agencia de Desarrollo de Sakana.*

### 1. INTRODUCCIÓN

**E**n períodos de crisis económica suelen multiplicarse las estructuras y prácticas de desarrollo local y comarcal, tal y como se ha podido observar a lo largo de la década de 1980 y durante la actual Gran Recesión. En el País Vasco disponemos de una amplia muestra de ello, debido a la rápida y extensa difusión de las Agencias de Desarrollo Comarcal en la Comunidad Autónoma Vasca y en la Comunidad Foral Navarra. A lo largo de treinta años, las políticas y los enfoques han mutado adquiriendo mayor complejidad y mayor intensidad proactiva en la activación de los recursos endógenos. Cabe apuntar que una parte

significativa de estas experiencias surgen como respuesta al declive de áreas industriales.

Paralelamente, en el mundo académico se han multiplicado las aportaciones analíticas y teóricas sobre el desarrollo local y regional. Destacan entre ellas los enfoques sobre el desarrollo endógeno y la elaboración de modelos territoriales de desarrollo e innovación (distritos industriales, polos de crecimiento/competitividad, *milieux innovateurs*, clústers regionales, *learning regions*, sistemas regionales de innovación, etc.).

Sin embargo, a menudo no se han distinguido conceptualmente la escala local y la escala regional, y los modelos elaborados proponen políticas públicas indistintas para escalas subestatales, ya sean regionales o locales. La evidencia empírica muestra que ambas escalas presentan diferencias notables en su naturaleza, posibilidades y limitaciones.

El objetivo de este artículo consiste en evaluar el grado de adaptabilidad de los principales modelos territoriales de desarrollo económico y/o de innovación tanto al paradigma de desarrollo endógeno, como a la escala local. Este ejercicio, aunque aprovecha la experiencia acumulada en los procesos de desarrollo local y comarcal de ámbito vasco, consiste en una aproximación conceptual y sintética.

Por razones de espacio, se deja para otra ocasión el contraste empírico de las conclusiones obtenidas. Por todo ello, nos limitaremos a identificar los elementos válidos y las limitaciones de estos modelos, de manera que este ejercicio resulte de ayuda para la elaboración de un esquema conceptual operativo.

## 2. EL PARADIGMA DEL DESARROLLO ENDÓGENO

Entre los enfoques tipo “*bottom-up*” introducidos a partir de la década de 1980 fruto del relativo fracaso de las estrategias territoriales de desarrollo tipo “*top-down*”, cabe destacar el paradigma del desarrollo territorial endógeno (Stöhr, 1990; Garofoli, 1992; Pike, Rodríguez-Pose, & Tomaney, 2011; Vázquez Barquero, 2002). Pensamos que resulta fructífero considerar las estrategias endógenas como un subgrupo dentro de las estrategias “*bottom-up*”, porque no pocas veces dentro de éstas se reproducen las actuaciones que priorizaban las estrategias “*top-down*”, limitadas a la dotación de infraestructuras y

a la atracción de industrias e inversiones, y se actúa bajo la consideración de que la falta de crecimiento económico es consecuencia de los obstáculos a la movilidad de los factores productivos y de la falta de atractivo para la inversión exterior.

► El paradigma del desarrollo endógeno, aunque muestra debilidades que impiden considerarla como una nueva teoría consistente, presenta algunas propiedades y elementos de gran utilidad operativa. A efectos de elaborar el contraste con los modelos territoriales nos serviremos de las siguientes características, que ayudan a sintetizar y delimitar este paradigma (Tödtling, 2011).

► El desarrollo económico territorial debe adoptar una perspectiva a largo plazo y armonizar los objetivos económicos, sociales y medioambientales (Stöhr & Tödtling, 1979). Es decir, supera la visión funcionalista dirigida a mejorar el posicionamiento estratégico del sistema productivo territorial, e incorpora como objetivo explícito la mejora del bienestar económico, social y cultural de la sociedad del territorio (Vázquez Barquero, 1999).

► Las estrategias persiguen la movilización y activación de los factores y fuerzas endógenas y las potencialidades territoriales, como la cualificación de los trabajadores, los conocimientos específicos referidos al proceso de producción, el stock de capital históricamente acumulado, la cultura empresarial, etc. Dichas fuerzas y potencialidades se pueden crear o actualizar mediante una política pública orientada a objetivos de largo plazo. No obstante, no se excluye la utilización de recursos externos (inversiones, infraestructuras, recursos humanos, tecnología...), al contrario, se deben “endogeneizar” las oportunidades de desarrollo externo (Albuquerque, 2004).

► La combinación de recursos internos y externos se efectúa bajo un control significativo de las administraciones, agentes y la comunidad territorial. La capacidad de autogobierno o de *autocentramiento* (Friedmann & Weaver, 1979) constituye una característica determinante, así como los procesos de *policy learning* que permite mejorar dichas capacidades.

► En las estrategias de desarrollo, en lugar de enfoques mono-sectoriales, se integran y combinan múltiples actividades complementarias a la manufacturera, como los sectores primarios, el turismo, las industrias artesanales y otros servicios.

- ▶ Una de las líneas de intervención clave consiste en prestar más atención a los problemas estructurales y al potencial de crecimiento de las microempresas, pequeñas y medianas empresas
- ▶ Otro de los vectores centrales de intervención consiste en el impulso del emprendimiento, así como un mayor énfasis en el espíritu empresarial y en la creación de nuevas empresas.
- ▶ El tercer vector central de intervención se ocupa de la innovación, cuya concepción se amplía más allá de la innovación tecnológica, incorporando las dimensiones no tecnológicas y las innovaciones sociales.
- ▶ Las especificidades regionales en la cultura, la identidad, la demanda local y la estructura económica se consideran como fuente de ventajas competitivas y, en diferente grado, difíciles de imitar por otros territorios. Más allá de los factores estrictamente económicos, las fuerzas y dinámicas sociales y políticas y las condiciones institucionales y culturales, constituyen elementos relevantes a la hora de diseñar, impulsar y legitimar las estrategias territoriales de desarrollo.

**“...LA ESCALA LOCAL SE SUELE IDENTIFICAR CON EL MUNICIPIO O CON LA AGRUPACIÓN DE MUNICIPIOS EN COMARCAS Y SE PUEDE CARACTERIZAR POR IDENTIDADES Y DINÁMICAS COMPARTIDAS COLECTIVAMENTE... LA NATURALEZA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS QUE ACTÚAN EN ESTE MARCO ESPACIAL”**

### 3. DIFERENCIAS ENTRE LAS ESCALAS REGIONAL Y LOCAL

En la literatura sobre desarrollo endógeno y/o territorial a menudo se mezclan y utilizan indistintamente las escalas regional y local. A nuestro entender constituyen escalas diferentes en lo referente a sus características y naturaleza, y en relación a las estrategias y los procesos analíticos y operativos a implementar en las mismas.

Antes de señalar algunos de los factores diferenciadores, conviene definir qué entendemos por ambas escalas. La **escala local** no reviste mayor dificultad, ya que se suele identificar con el municipio o con la agrupación de municipios en comarcas y se puede caracterizar por identidades y dinámicas compartidas colectivamente, pero sobre todo por la naturaleza de las administraciones públicas que actúan en este marco espacial (ayuntamientos,

concejos, mancomunidades, consorcios...) y que son usualmente las principales impulsoras de las estrategias de desarrollo local.

La **escala regional** presenta mayor polisemia y ambigüedad (Cooke & Memedovic, 2003; Edquist, 2005). La definición más extendida refiere a un territorio intermedio entre el estado y el municipio, cuya delimitación se establece en función de diversos factores (no necesariamente coincidentes), como geográficos, culturales, administrativos o económicos. Priorizando la visión del *territorio* como agente transformador, optamos por utilizar el criterio administrativo o de gobernanza (Cooke, 2005:1134):

“La región (en latín *regio*, de *regere*, que significa “gobernar”) puede ser definida como una unidad política de nivel medio, situada entre los niveles nacional o federal y local de gobierno, que puede tener cierta homogeneidad cultural o histórica, pero que tiene al menos algunos poderes reglamentarios para intervenir y apoyar el desarrollo económico, y particularmente la innovación”. Esta definición concuerda fácilmente con la unidad administrativa europea NUTS-2 (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) que en el caso español se identifica con las Comunidades Autónomas,

ya que son los niveles intermedios que concentran la mayoría de las herramientas para impulsar políticas de promoción económica.

A continuación enumeramos las diferencias más significativas, desde el punto de vista del desarrollo endógeno, entre la escala regional o autonómica y la escala local o comarcal. Analizaremos las limitaciones o debilidades de la escala local en relación a la escala regional, y posteriormente sus fortalezas o ventajas potenciales. En cuanto a las limitaciones cabe destacar las siguientes:

- Falta de masa crítica y de elementos claves para impulsar determinadas políticas sistémicas. Por ejemplo, en el ámbito de las políticas de innovación (triple o cuádruple hélice; sistemas territoriales de innovación...) o en las políticas de clúster algunos modelos de actuación resultan imposibles de generalizar en el espacio comarcal o local por la falta de agentes claves o por el insuficiente músculo financiero.

- Los ayuntamientos y las administraciones públicas de carácter comarcal (mancomunidades, consorcios...) carecen legalmente de la competencia para la promoción económica. El marco regulador español apenas reconoce competencias menores o parciales relacionados con la promoción empresarial, como por ejemplo, turismo; ferias; patrimonio histórico-artístico. Este nivel competencial no se adecua a las prácticas activas de promoción de estrategias de desarrollo local y comarcal que numerosos ayuntamientos han llevado a cabo.

- Una de las consecuencias de la falta de reconocimiento competencial es la carencia por parte de los Ayuntamientos de recursos financieros estables para la promoción económica. (Sesé, 2006).

En lo relativo a las fortalezas o potencialidades, la experiencia acumulada en las últimas décadas enseña que los territorios de nivel local o comarcal presentan capacidades que las regiones y Estados carecen o les resultan más difíciles de dinamizar. Estas capacidades están estrechamente vinculadas a las orientaciones de desarrollo endógeno. A continuación nombramos las más importantes:

- Capacidad de análisis, identificación y prospectiva, debido al más extenso y profundo conocimiento que las entidades y agentes locales disponen de los recursos y la realidad del entorno.
- Capacidad para activar y utilizar las fuerzas y recursos endógenos locales.
- Capacidad para construir identidades robustas; redes con alta densidad relacional; dinámicas fortalecedoras de capital social, confianza y colaboración; procesos de aprendizaje e innovación; y/o procesos de múltiples tipos de emprendimiento.
- Capacidad de articular mecanismos extra-económicos para insuflar motivación entre los diversos agentes, fortalecer los compromisos, conseguir acuerdos, alinearlos a determinadas estrategias o líneas de actuación, y/o mejorar la cohesión social.
- El reducido espacio que el nivel competencial municipal permite y el estrecho abanico de actuaciones posibles que se pueden desplegar desde este ámbito, generan un marco donde

objetivamente se pueden alcanzar acuerdos y consensos entre posiciones ideológicas diferentes más fácilmente.

## 4. ADAPTABILIDAD DE LOS MODELOS TERRITORIALES A LOS PROCESOS DE DESARROLLO ENDÓGENO EN LA ESCALA LOCAL

Una vez establecidas las principales características del paradigma de desarrollo endógeno y de la escala local en contraste con la escala regional, analizaremos en qué medida los principales modelos territoriales de desarrollo y/o innovación se adecuan a las necesidades operativas y analíticas de los procesos de desarrollo endógeno en escalas locales y/o comarcales. Los modelos territoriales analizados son los siguientes: Distrito Industrial, *Millieux Innovateurs*, Clúster Territorial, Sistema Regional de Innovación y *Learning Region*. Modelos ampliamente conocidos y difundidos en la literatura especializada y cuyas descripciones básicas pueden hallarse en Moulaert & Sekia, 2003. En primer lugar, testaremos si cada modelo se adapta a las características principales del paradigma de desarrollo endógeno que hemos enumerado en el segundo apartado; y en segundo lugar, contrastaremos el grado de coherencia del esquema conceptual (elementos, procesos...) aportado por cada modelo con la realidad de la escala local.

### 4.1. Adaptabilidad en relación al paradigma de desarrollo Endógeno

menzando con el primer testeo, observamos que la mayoría de los modelos reconocen un nulo o débil interés por incluir las dimensiones no económicas de la calidad de vida de las comunidades territoriales (elemento I. de la **Tabla 1**). La práctica totalidad de los mismos adoptan una orientación centrada en la dimensión económica de mejora de la posición competitiva empresarial. En este sentido, el reconocimiento del papel de las instituciones y de los aspectos sociales y culturales (elemento VIII.), resulta de carácter instrumental. Para poder adoptar un enfoque multidimensional para el desarrollo territorial, los modelos territoriales deberían incorporar una ontología de la comunidad y una visión multidimensional de la innovación en el cual la comunidad y los agentes de desarrollo siguen lógicas diversas, pero culturalmente interconectadas (Moulaert & Nussbaumer, 2002).

**Tabla 1: Grado de inclusión de las características del desarrollo endógeno en los modelos territoriales.**

ELEMENTOS DEL DESARROLLO ENDÓGENO	DISTRITO INDUSTRIAL DI	ENTORNO INNOVADOR EI	CLÚSTER TERRITORIAL CT	SISTEMA REGIONAL DE INNOVACIÓN SRI	LEARNING REGION LR
I. ARMONIZAR OBJETIVOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES.	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
II. MOVILIZACIÓN Y ACTIVACIÓN DE FUERZAS ENDÓGENAS.	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto
III. CONTROL DE ADMINISTRACIONES Y AGENTES LOCALES.	Medio	Alto	Bajo	Alto	Medio
IV. ENFOQUE MULTISECTORIAL.	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Medio
V. VECTOR DE MEJORA DEL POSICIONAMIENTO EMPRESARIAL DE PYMES	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
VI. VECTOR DE EMPRENDIMIENTO	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
VII. VECTOR DE INNOVACIÓN	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
VIII. FACTORES INSTITUCIONALES, CULTURALES Y SOCIALES COMO FUENTE DE VENTAJAS COMPETITIVAS	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia a partir de Moulaert & Sekia, 2003 y Tödtling, 2011

Los cinco modelos territoriales valoran la necesidad de apoyarse en las capacidades, factores o fuerzas endógenas (elemento II.). No obstante, priman la manera técnica-económica de definir los inputs endógenos (recursos naturales, recursos humanos, experiencias empresariales, estructura industrial, formación técnica...) sobre visiones más amplias que contemplan las relaciones sociales, el tejido socio-cultural, o el empoderamiento de los grupos sociales.

Por otra parte, en lo referente a la combinación de los factores de desarrollo endógenos y exógenos, es decir, la combinación de las exigencias funcionales impuestas por las fuerzas globalizadoras y las aspiraciones territoriales sobre estructura productiva y comercial y el tipo de relaciones con el entorno, cabe moverse entre dos extremos: la creencia en la autosuficiencia de las fuerzas locales y el pesimismo sobre las posibilidades de realizar políticas con orientaciones propias. En los modelos territoriales abordados, la orientación de desarrollo local se define con un alto grado de determinismo económico y con referencia a las imágenes dominantes de crecimiento (producción de alta tecnología, nuevos servicios a la producción, actividades culturales de uso intensivo de capital...).

El principal ingrediente endógeno consiste en la capacidad de reproducir la estructura organizativa y los recursos humanos para alcanzar las metas de crecimiento económico que han sido inspiradas o impuestas exógenamente. De esta manera, en estos modelos, otras dinámicas institucionales quedan fuera o minimizadas en la imagen, como la gestión participativa, la determinación de las necesidades básicas y la innovación de abajo hacia arriba en los sistemas de gobierno; así como partes de la economía sin centralidad en el mercado.

En relación al grado de control que desempeñan los agentes territoriales y especialmente, las administraciones públicas (elemento III.), existen diferentes intensidades. En los modelos Distrito Industrial, Clúster y en menor medida el Entorno Innovador se aboga por la colaboración directa entre los miembros empresariales y organizaciones vinculados al vector innovador. En los Sistemas Regionales de Innovación y las Regiones que Aprenden se apuesta por una colaboración reforzada por las Administraciones Públicas. En los Clústeres el papel de la administración pública es de carácter catalizador inicialmente y posteriormente de apoyo a iniciativas y líneas de actuación acordadas en estas asociaciones. Su papel es menos intenso en aquellos

clústeres que son fruto del esfuerzo del impulso privado. Además, los actores participantes son tan sólo aquellos que por razones comerciales, de innovación y de servicios de apoyo ofrecen vínculos preexistentes o potenciales. En los Distritos Industriales, aunque sean resultado de procesos espontáneos de especialización empresarial, los poderes públicos desempeñan un papel facilitador y de mejora del entorno (Sforzi, 1990; Becattini, 1992). En el resto de modelos, orientados hacia la innovación, se incluyen los actores locales y las administraciones públicas, con un rol más explícito e intenso en el caso de los Sistemas Regionales de Innovación (Edquist & Johnson, 1997) y en las propuestas más actuales sobre Entornos Innovadores (Coppin, 2002); pero con un enfoque subsidiario y dirigido a la creación de *capital social* que fomente el proceso de aprendizaje e innovación interactiva.

En relación a las políticas multisectoriales y de construcción de cadenas de valor por las que se abogan desde el paradigma de desarrollo endógeno (elemento iv.), la mayoría de los modelos tienden a presentar una multisectorialidad limitada, bien porque por definición los modelos se elaboran sobre unas pocas ramas de actividad vinculadas en la cadena de valor, como en el caso de los Distritos Industriales y los Clústeres, o bien porque se centran principalmente en el ámbito industrial y actividades anexas, caso de los modelos centrados en la innovación.

Por último, en relación a los principales vectores de actuación e intervención en las experiencias de desarrollo endógeno, es decir, las procesos de mejora de la posición estratégica de las empresas en el mercado, de emprendimiento en sus diferentes modalidades y de innovación (elementos v., vi. y vii. respectivamente), los modelos incluyen la intervención sobre estos procesos de manera desigual. En los tres modelos centrados en la innovación se suele prestar poca atención a los procesos de mejora estructural y de emprendimiento, que no estén intensamente vinculados a la innovación. Los Distritos Industriales y los Clústeres, en cambio, actúan de manera más amplia e integral sobre las diferentes esferas (gestión estratégica o avanzada, organización de la producción y de los recursos humanos, área comercial, internacionalización, calidad, área financiera, responsabilidad social, gestión medioambiental, innovación tecnológica...) que intervienen en la gestión y competitividad empresarial, aunque de manera desigual sobre grandes y medianas empresas y micro y pequeñas empresas.

En relación al emprendimiento, los modelos centrados en la innovación contemplan esta función de manera restrictiva y limitada a los procesos de innovación tecnológica (los *spin-off* y las *start-up*, por ejemplo). Apenas se abordan otras modalidades como el intra-emprendimiento, el inter-emprendimiento, el emprendimiento social o comunitario y el emprendimiento público.

## 4.2. Adaptabilidad en relación a la escala social

En el presente sub-apartado analizaremos el grado de adaptabilidad específica de estos modelos a las escalas locales o comarcales. En la **Tabla 2** se recogen los factores por los cuales se mide el grado de adaptabilidad de cada modelo.

Los modelos de Distrito Industrial y de Clúster son difícilmente generalizables en la escala comarcal, ya que en la mayoría de las comarcas no se pueden identificar aglomeraciones de empresas de un único sector de actividad y adláteres, que además presentan un grado significativo de colaboración entre las mismas (Aranguren, Azpiazu, Larrea, Murciego, & Wilson, 2011).

Otra limitación específica de los Distritos Industriales consiste en que las formas organizativas de especialización flexible entre PYMEs asociadas tampoco resultan generalizables.

Los clústeres se han desarrollado en el País Vasco principalmente por impulso público y están estrechamente vinculados a las políticas industriales y de promoción empresarial de carácter regional que se impulsan desde la Unión Europea (EU Commission, 2002). Lógicamente los municipios y las comarcas carecen de las competencias y de músculo financiero para poder implementar este tipo de políticas. Por otra parte, en la composición de los clústeres sectoriales juegan un papel fundamental las grandes y medianas empresas, y se complementan con la participación de instituciones y organismos como consultoras, servicios avanzados, centros de investigación y formativos, laboratorios... (Aragón, Aranguren, & Iturrioz, 2010). Cabe concluir, por tanto, que las comarcas carecen de la masa crítica suficiente para contener los agentes empresariales y complementarios necesarios para poder constituir clústeres en su seno.

Los modelos centrados en la innovación no pueden ser generalizados en la escala local. La realidad

**Tabla 2: Factores de adaptabilidad de los modelos territoriales a la escala local.**

ELEMENTOS DEL DESARROLLO ENDÓGENO	LIMITACIONES	ELEMENTOS APROVECHABLES
<b>DISTRITO INDUSTRIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› La estructura productiva especializada y de PYMEs no es generalizable.</li> <li>› La forma de organización productiva no es generalizable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Viabilidad de la combinación entre competencia y colaboración y sus ventajas (externalidades de localización dinámicas y estáticas, ventajas de la especialización flexible, costes de transacción...).</li> <li>› Modelos de colaboración y superación de vulnerabilidades entre las PYMEs.</li> <li>› Visión amplia de la gestión empresarial (no circunscrita a la innovación).</li> <li>› Inclusión de factores institucionales, sociales y culturales y de actores no empresariales. Modo de regulación.</li> </ul>
<b>CLÚSTER TERRITORIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Raramente una comarca presenta la masa crítica suficiente para constituir este tipo de asociación. Hace falta una escala superior. En la práctica a nivel autonómico.</li> <li>› Requiere de un apoyo considerable de la administración pública y una interrelación estrecha con la política industrial, que las comarcas no pueden ofrecer.</li> <li>› Ausencia de elementos de apoyo (universidad, centro tecnológico...).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Ventajas asociativas.</li> <li>› Papel de las externalidades dinámicas.</li> <li>› Visión más amplia de los factores de mejora del posicionamiento estratégico de las empresas, más allá de la innovación.</li> </ul>
<b>ENTORNO INNOVADOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› No es generalizable, porque no todas las comarcas disponen de las capacidades y condiciones necesarias, ni de suficientes empresas innovadoras.</li> <li>› No incorpora otro tipo de procesos, sobre todo centrada en la innovación.</li> <li>› No existen determinados agentes en las comarcas (universidades...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Posibilidad de creación de condiciones para impulsar la innovación empresarial desde espacios de soporte.</li> <li>› Importancia de los procesos de aprendizaje y del capital relacional.</li> <li>› Papel de los factores institucionales sobre los comportamientos de los agentes.</li> </ul>
<b>SISTEMA REGIONAL DE INNOVACIÓN Y LEARNING REGION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Idem Entorno Innovador</li> <li>› Vinculación a políticas regionales para la promoción de innovación y ciencia y tecnología. Las comarcas carecen de capacidad.</li> <li>› Ausencia de subsistemas de generación de conocimiento en numerosas comarcas.</li> <li>› Ausencia de instrumentos para la financiación (sociedades de capital riesgo o de garantía recíproca, business angels...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Modelo interactivo y evolutivo del proceso innovador, que enriquece las fuentes de aprendizaje e innovación (by doing, by using, by interacting).</li> <li>› Enraizamiento en el territorio de los procesos de innovación. Distinción entre tipo STI y DUI, que permite extender la innovación en sectores maduros y en territorios no avanzados en ciencia.</li> <li>› Importancia de la combinación entre conocimiento tácito y codificado, y su conexión con los diferentes tipos de proximidad. Papel del capital social en las redes.</li> <li>› Enfoque sobre capacidades de aprendizaje y absorción, extensibles a otras capacidades dinámicas (capacidades de generar redes y relaciones; capacidad estratégica de visión y liderazgo).</li> <li>› Ampliación de las modalidades de interrelación empresarial y extra-empresarial, generadoras de ventajas.</li> <li>› Gobernanza entre diferentes subsistemas y entre el sistema y su entorno. Gobernanza multiescalar.</li> <li>› Legitimación de la intervención pública en estrategias territoriales de desarrollo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.



Foto: Primeras Jornadas para Desarrollo de la Comarca de Sakana

empírica vasca nos enseña que no todas las comarcas presentan las condiciones o bases para el aprendizaje y el esfuerzo innovador. No obstante, el paradigma de desarrollo endógeno ofrece posibilidades que profundizan más allá de la mera invitación a la mejora de capacidades de aprendizaje y a la creación de condiciones institucionales necesarias para la interacción y la colaboración entre agentes, como por ejemplo, la mejora de gestión empresarial, la colaboración entre microempresas y PYMEs para minimizar las debilidades estructurales en comercialización, inversión..., el impulso del emprendimiento de todo tipo, la generación de cadenas de valor en sectores descuidados, las experiencias para el impulso del comercio local, el fortalecimiento del compromiso y la identidad con el territorio, la inversión autocentrada, la presión legitimada sobre administraciones pública de escalas superiores...

De entre estos modelos territoriales de innovación, nos detenemos en los Sistemas Regionales de Innovación, por ser los que a efectos operativos, mejor modelización presentan. Estos Sistemas, en su definición más extendida, están compuestos por tres subsistemas: generador de conocimiento, explotación de conocimiento y socio-político institucional (Tödtling & Trippl, 2005). La consideración como sistema espacial, asimismo, requiere capacidades de auto-reproducción de instituciones y de gobernanza política, y de mantener activamente una distinción entre su interior y su exterior (Navarro, 2009). Las

comarcas, en cambio, raramente pueden contener, no ya sólo la suficiente masa crítica de empresas innovadoras interrelacionadas cooperativamente, sino también los centros tecnológicos, formativos, organizaciones para la financiación, consultorías e ingenierías tecnológicas... que requiere el modelo para su definición y su reproducción en el tiempo.

Mientras algunos autores han puesto en cuestión la capacidad de las regiones para construir sistemas (Bathelt, 2002; Lorentzen, 2007), existe otra tendencia a relajar los requisitos de un Sistema Regional de Innovación, de tal manera que se pueda acoplar dicho modelo al ámbito comarcal. En este último caso, se inspiran en casos muy particulares y difícilmente generalizables de ámbito local. En esta línea, se suplen las carencias ya apuntadas agregando al modelo las redes de colaboración con organizaciones y empresas externas y la capacidad de absorción de conocimiento creado fuera del sistema comarcal (Archibugi, Howells, & Michie, 1999); y se obvia que las primeras formulaciones se consideraban sistemas abiertos al entorno y a otros sistemas (Tödtling & Kaufmann, 1999). Además, si bien en determinadas comarcas se producen relaciones de colaboración y aprendizaje entre empresas y entidades del subsistema generador de conocimiento (como por ejemplo, centros de Formación Profesional, o centros tecnológicos ubicados en la comarca), a veces con el apoyo de agencias comarcales de desarrollo, consideramos que estas experiencias raramente pueden conformar



Foto: Tormenta de Ideas.

un sistema territorial de innovación. Ya que normalmente estas experiencias se producen entre pocas empresas y dentro de una o pocas ramas de actividad, y además las autoridades locales carecen de instrumentos para diseñar, dirigir y sostener políticas públicas de ciencia y tecnología, de innovación o de educación.

## 5. CONCLUSIONES

Como conclusión podemos afirmar que ninguno de estos modelos territoriales de desarrollo y de innovación resulta adaptable, de manera más o menos generalizable, a la escala local o comarcal. Por otra parte, a pesar de que la mayoría de estos modelos recogen elementos del paradigma de desarrollo endógeno, no incorporan la complejidad y versatilidad del mismo, ya que tienden a la especialización sectorial y a incidir principalmente sobre la intervención en el campo de la innovación. No obstante, ello no significa que a priori se deban desechar estrategias de especialización ajustadas a

casos concretos (como se aconseja en los programas RIS3 de la Unión Europea, por ejemplo), sino que éstas deben partir de una visión y un diagnóstico multisectorial y multifuncional desde la perspectiva del posicionamiento de las empresas.

Por otra parte, sin olvidar que el desarrollo territorial debería aspirar a abordar ámbitos que van más allá que la economía orientada al mercado –como la vida comunitaria, el sector público, la economía social, la dinámica socio-cultural, la ecología o la gestión política y social-, los modelos territoriales abordados presentan numerosos planteamientos y elementos válidos y fructíferos que se pueden implementar en las estrategias locales de desarrollo endógeno (ver Tabla 2). Y estos elementos aprovechables, abordados conjuntamente con las carencias y deficiencias que hemos identificado en el contraste con las características del paradigma de desarrollo endógeno, pueden resultar de gran ayuda para formular un esquema conceptual analítico y operativo que sirva para entender y promover experiencias de desarrollo endógeno en la escala local.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F. (2004). El enfoque del desarrollo económico local. Buenos Aires: OIT.
- Aragón, C., Aranguren, M. J., & Iturrioz, C. (2010). Evaluación de políticas clúster: El caso del País Vasco. Bilbao: Deusto Publicaciones.
- Aranguren, M. J., Azpiazu, A., Larrea, M., Murciego, A., & Wilson, J. R. (2011). Identificación de clústeres: un proceso de investigación-acción. Orkestra-Fundación Deustu.
- Archibugi, D., Howells, J., & Michie, J. (1999). Innovation policy in a global economy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bathelt, H. (2002). Geographies of production: growth regimes in spatial perspective 1- innovation, institutions and social systems. *Progress in Human geography*, 27, 763-778.
- Becattini, G. (1992). El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico. In F.Pyke, G. Becattini, & W. Sengenberger (Eds.), *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. I. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia*. (pp. 61-79). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Cooke, P. (2005). Regionally asymmetric knowledge capabilities and open innovation: Exploring "Globalisation 2", a new model of industry organisation. *Research policy*, 34, 1128-1149.
- Cooke, P. & Memedovic, O. (2003). *Strategies for regional innovation systems: learning transfer and applications* Vienna: United Nations Industrial Development Organization.
- Coppin, O. (2002). Le milieu innovateur: une approche par le système. *Innovations*, 29-50.
- Edquist, C. (2005). Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. In J.Fagerberg, D. C. Mowery, & R. R. Nelson (Eds.), *The Oxford Handbook of Innovation* (pp. 181-208). Oxford University Press.
- Edquist, C. & Johnson, B. (1997). Institutions and organizations in systems of innovation. In C.Edquist (Ed.), *Systems of innovation: technologies, institutions and organizations* (pp. 41-63). London: Pinter.
- EU Commission (2002). *Regional clusters in Europe*. Observatory of European SMEs.
- Friedmann, J. & Weaver, C. (1979). *Territory and function: the evolution of regional planning*. Berkeley and Los Angeles: Univ of California Press.
- Garofoli, G. (1992). *Endogenous development and southern Europe*. Aldershot: Avebury.
- Lorentzen, A. (2007). The geography of knowledge sourcing - A case study of Polish manufacturing enterprises. *European planning studies*, 15, 467-486.
- Moulaert, F. & Nussbaumer, J. (2002). *Innovative region, social region: beyond the learning region Lille*: IFRESI-CNRS.
- Moulaert, F. & Sekia, F. (2003). Territorial innovation models: A critical survey. *Regional Studies*, 37, 289-302.
- Navarro, M. (2009). Los sistemas regionales de innovación: una revisión crítica. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 25-59.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2011). *Handbook of local and regional development*. New York: Routledge.
- Sesé, E. (2006). Sostenibilidad en el modelo de promoción económica local. In Garapen (Ed.), *Sostenibilidad en el modelo de promoción económica local* (pp. 13-32). Donostia.
- Sforzi, F. (1990). The quantitative importance of Marshallian industrial districts in the Italian economy. In F.Pyke, G. Becattini, & W. Sengenberger (Eds.), *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy* (pp. 75-107). Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Stöhr, W. & Tödtling, F. (1979). Spatial equity: some anti-theses to current regional development doctrine. In H.Folmer & J. Oosterhaven (Eds.), *Spatial inequalities and regional development* (pp. 133-160). Berlin: Springer.
- Stöhr, W. B. (1990). *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. London and New York: Mansell.
- Tödtling, F. (2011). Endogenous approaches to local and regional development policy. In A.Pike, A. Rodríguez-Pose, & J. Tomaney (Eds.), *Handbook of local and regional development* (pp. 333-343). New York: Routledge.
- Tödtling, F. & Kaufmann, A. (1999). Innovation systems in regions of Europe - A comparative perspective. *European planning studies*, 7, 699-717.
- Tödtling, F. & Tripl, M. (2005). One size fits all?: Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research policy*, 34, 1203-1219.
- Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (2002). *Endogenous development: Networking, innovation, institutions and cities*. London: Routledge.