

Recibido: Diciembre, 2020

Aceptado: Abril, 2021

El desarrollo territorial en el contexto del modelo global de acumulación

The regional development in the era of global accumulation model

Lázaro Peña Castellanos¹

Mahé Sosa Arencibia²

Resumen

En el artículo se aborda la experiencia y el debate teórico del desarrollo local luego de más de cuatro décadas de práctica en el contexto de la globalización. También se esboza la concepción teórica, el diseño y primeros pasos de la estrategia cubana de desarrollo local que en el presente se implementa.

Palabras clave: Desarrollo local, Cadenas Globales de Valor, Sistemas de Innovación.

Clasificación JEL: F63, L16, L23, O18, O19, R11, R58

Abstract

This paper rethinks the trajectories of regional development in the era of economic Globalization and its academic debate after almost four decades. The theoretical conception, sketch and first steps of the Cuban

¹ Centro de Investigaciones de Economía Internacional, Universidad de La Habana.

² Centro de Investigaciones de Economía Internacional, Universidad de La Habana.

regional development strategy, which is now starting in Cuba, are also exposed in the article.

Keyword: Regional development, Global Value Chains, Innovation Systems

JEL Classification: F63, L16, L23, O18, O19, R11, R58

Introducción

El Centro de Investigaciones de la Economía Internacional ha iniciado en el 2021 un macroproyecto de investigación bajo el título “Las relaciones económicas internacionales en la actualidad: Implicaciones para la inserción externa de Cuba”. Uno de los aspectos bajo estudio es la dinámica del Modelo Global de Acumulación y su impacto en el decurso de los diferentes esquemas de desarrollo territorial a nivel internacional en las últimas dos décadas y, desde tal constatación, en la teoría del desarrollo territorial como tal y en su debate. A tal cuestión se dedica el presente artículo.

El artículo se ha estructurado en cinco epígrafes: una breve introducción para explicitar al lector los objetivos y lógica expositiva bajo la cual se estructuró el artículo; en el segundo epígrafe, “Desarrollo territorial consideraciones teóricas, limitaciones y críticas”, se resume el criterio básico de la teoría del desarrollo local, el debate de su validación y las dificultades de extenderlo a países subdesarrollados, también se presentan los resultados que en la práctica tal teoría ha tenido, así como las limitaciones y críticas de que ha sido objeto. Dado que una de las críticas esenciales que las teorías del desarrollo local, y en general del desarrollo territorial, ha sido; desconocer el ámbito contextual, se dedica entonces, un tercer epígrafe bajo el título, “La acumulación global y el desarrollo local territorial”, a exponer los ejes principales de la teoría de las Cadenas Globales de Valor (GVC) y el acercamiento entre las escuelas que abordan los asuntos del desarrollo territorial, de los sistemas de innovación local y de la acumulación global, ocurrido en la última década; el cuarto epígrafe, “La estrategia cubana de desarrollo local: Concepción teórica, diseño y primeros

pasos de su puesta en práctica”, se dedica a exponer la situación presente de los esquemas de desarrollo local en Cuba y la trascendencia que los aspectos vistos en los dos anteriores epígrafes, tienen para lograr la implementación de estrategias viables de desarrollo local para el país, y el último epígrafe, “Consideraciones finales”, es solo una síntesis de todo lo expuesto en el artículo.

Desarrollo territorial consideraciones teóricas, limitaciones y críticas.

Los estudios de desarrollo territorial abarcan aproximadamente cinco décadas desde que autores como, Massey (Massey, D., 1979; 1984), Piorel (Piorel, MJ., et al, 1984) y Fröbel (Fröbel, F., et al, 1980), adelantaron la tesis del desarrollo regional territorial; algunas veces en oposición a la teoría del desarrollo espacial nacional y otras como parte complementaria de aquella; e incluso, en ciertos casos, como una nueva perspectiva de la teoría del desarrollo en general.

Se sabe, sin embargo, que el desarrollo territorial tiene antecedentes teóricos en los distritos de Marshall (Marshall, A., 1920), sobresaliente precursor de la teoría neoclásica de finales del siglo XIX y comienzos del XX, que luego de un amplio estudio de la denominada “Teoría de la Utilidad”, vislumbró la posibilidad, más o menos excepcional, de la existencia de espacios geográficos territoriales, a los que denominó distritos industriales, en los cuales los procesos de la conformación de precios, el accionar de la competencia y la distribución de la renta, podían sufrir modificaciones por la acción de factores y actores muy peculiares presentes en dichos espacios geográficos.

Para Marshall, entonces, la peculiaridad del entono espacial podía impactar los procesos económicos, pero no se trataba, ni mucho menos, que en tal entorno la utilidad, como criterio de conformación de precios, dejara de actuar; sino que dicha ley, que seguía regulando la actividad de todas las empresas privadas aglutinadas en él, accionaba de conjunto con la sinergia interempresarial que como peculiaridad aparecía en espacios geográficos singulares, a los que nombró distritos, y que

generaba lo que técnicamente se conoce hoy como “externalidades positivas” (ver Krugman, P., and Maurice Obstfeld, 1999).

Los distritos, acorde a Marshall, pueden surgir cuando en espacios geográficos específicos se aglutinan proveedores especializados y fuerza de trabajo especializada que sustentan el desarrollo de una actividad industrial dada, en un ambiente de generación y difusión tecnológica que beneficia a todo el entramado empresarial. Para Marshall, entonces, el distrito no era un espacio que se regula económicamente de manera diferente, sino uno donde la regulación económica está permeada de externalidades positivas. Dicho de otra manera, en los distritos las empresas están sometidas a las mismas regulaciones y restricciones que cualquier otra empresa competitiva, y a todo lo que ello supone³; pero se benefician de las externalidades positivas que emanan de las industrias ubicadas en espacios económicos peculiares. O sea, Marshall, a diferencia de muchos de sus seguidores, no se enajenó del contexto regulatorio del sistema económico general cuando avanzó sus consideraciones respecto a los distritos industriales; más allá de que la manera en que Marshall concebía dicho contexto fuera, obviamente, muy diferente a la manera en que lo concibió y expuso la escuela socioeconómica marxista.

Muchas escuelas y disciplinas económicas han asimilados los criterios Marshallianos de los distritos industriales y los han convertidos en pilares de sus estudios y propuestas de política: desde importantes escuelas de negocios interesadas en la dinámica competitiva empresarial y en la conformación de “clusters”, hasta escuelas socioeconómicas interesadas en el desarrollo regional, en los sistemas de innovación local, y en los sistemas institucionales locales (ver García-Lillo et al., 2017; Lazzeretti, S., et al, 2014).

No obstante la diversidad y multiplicidad de los sucesores Marshallianos, la peculiaridad común de todos los estudios y autores que han abordado el tema en las últimas cinco décadas ha sido: asumir la presencia, o la construcción, de un entramado de pequeñas y

³ Aquí se refiere, sobre todo, siguiendo la teoría neoclásica, a la función de producción de crecimiento a escala constante y a escala creciente.

medianas empresas competitivas en un espacio geográfico socioeconómico relativamente autosustentable, en el que fluyen las externalidades positivas generadas por las relaciones de coordinación, colaboración e innovación y por las políticas institucionales (ver Di Maria Eleonora et al., 2019) e incluso, para ciertos autores, por los flujos socio-comunicacionales de los actores presentes en dichos espacios territoriales.

Desde la perspectiva socio-comunicacional los asuntos del empoderamiento colectivo, los valores compartidos, las relaciones comunales, las relaciones familiares, y el denominado capital social, son generadores perennes de externalidades positivas que coadyuvan al sostenimiento y a la dinámica de los esquemas de desarrollo local. Existe una amplia literatura que trata el tema (ver Burin, D. et al, 2001) pero esta vertiente del asunto no es objeto de estudio para lo que aquí se quiere abordar, aunque queda inmersa en lo que se denomina institucionalidad local.

Los vapores de las externalidades positivas encontraron cabida y aceptación en la denominada “Escuela económica evolucionista” (Nelson, R., and Sydney Winter, 1982), en la que se inscriben, explícitamente, casi todos los autores que tratan los asuntos del desarrollo territorial y de los sistemas de innovación, y ello hizo entonces que algunos de sus adeptos comenzaran a entender y defender el desarrollo territorial como una alternativa evolucionista endógena, opuesta a los mecanismos y leyes de regulación del sistema económico imperante; tales fueron los casos, por ejemplo, de Scott, Storper (Scott and Storper, 2003) y Lagendijk (Lagendijk, 2006) entre otros.

Tal “endogenismo” alternativo motivo que Henry Wai-chung Yeung, (Yeung, H., 2009, P. 4), uno de los especialistas más reconocidos y citados en el presente cuando se abordan estos temas, escribiera:

Some three decades ago, Dicken (Dicken, 1976) and Massey (Massey, 1979) pioneered the idea of understanding regional development in relation to extra-regional processes. (...) This important lesson, however, seems to have been forgotten in the “new regionalism” literature that has dominated regional studies since the 1990s.

No es el objetivo del presente artículo extenderse en los áridos temas del debate academicista y de la crítica a los postulados de la escuela evolucionista del pensamiento económico; sino constatar lo que ha sido el devenir, en la práctica, de los esquemas de desarrollo territorial en el contexto del modelo global de acumulación. No obstante, se quiso hacer explícito que un punto recurrente del debate teórico del desarrollo territorial ha sido, y continúa siendo, la consideración o la enajenación del entorno competitivo, lo cual tiene, sin dudas, relevantes implicaciones para la elaboración de propuestas de estrategias y de políticas de desarrollo territorial que se acometen y, sobre todo, para su viabilidad en la práctica.

En lo que continúa se dirigirá la mirada a las experiencias de los esquemas de desarrollo local sustentables⁴, abarcando, bajo tal criterio, tanto los distritos del Norte, como los “clusters” del Sur.

En el caso de los distritos industriales europeos, (italianos, españoles y alemanes en lo fundamental), altamente referenciados como ejemplos exitosos durante los años 1980-1995, sus declives y transformaciones desde comienzos del presente siglo, han sido muy acuciantes; lo cual ha sido documentado por muchos autores (ver Becattini, G., et al, 2014; De Marchi et al, 2019; Hervás-Oliver et al., 2015; Rabellotti, 1995).

Existe un creciente consenso entre los estudiosos del tema (ver Fornahl, et al, 2015; Di Maria Eleonora et al., 2019), en cuanto a que ya no es posible aglutinar bajo un concepto como “cluster” o distrito, esquemas de desarrollo territoriales cerrados, dada la heterogeneidad muy amplia, en el presente, de formas y características de tales esquemas territoriales; incluso la originaria definición de “cluster” como espacios económicos dinámicos conformados por la interacción de pequeñas y medianas empresas, prácticamente, ha quedado en desuso y los criterios de clasificación se han desplazado para reflejar otros aspectos que en la actualidad resultan mucho más relevantes, en tal sentido Eleonora Di Maria, (Di Maria Eleonora et al., 2019, P.409) señala:

⁴ En este trabajo no se aborda la problemática del desarrollo local asistencialista, que está dirigido a espacios territoriales donde los indicadores de pobreza son altamente significativos.

“Indeed, there is an emerging consensus that we should not speak of a single archetype of clusters, but rather adopt a broader perspective on cluster forms. Such heterogeneity might be described in terms of the positioning of clusters within GVCs (...).”

En el caso de los distritos industriales italianos, como se dijo, ejemplos de referencia en la década de los ochenta y noventa de esquemas exitoso de desarrollo territorial, las trayectorias observadas en las dos últimas décadas han sido las siguientes (ver De Marchi, Valentina et al. 2019);

- a) Trayectoria de declive, se trata, obviamente, del deterioro acelerado del esquema territorial de desarrollo. Su causa principal ha sido la desaparición de un gran número de empresas locales que no pudieron hacer frente a la competencia externa y que perdieron el acceso al mercado externo al no lograr insertarse en ningún eslabón de ninguna de las cadenas predominantes globales en las industrias, fue el caso, por ejemplo, del Distrito Riviera de Brenta de mucha tradición en la producción de zapatos de lujo y merecida fama por su indiscutible calidad y originalidad.
- b) Trayectoria de centralización. La literatura la recoge como trayectoria de jerarquización, “hierarchization”, y refiere a la trayectoria observada por los “clusters” donde un actor global se ubicó en el espacio geográfico dado y absorbió la actividad de las pequeñas empresas y medianas, o bien en donde una empresa mediana local centralizó dicha actividad económica tornándose un actor competitivo global. Si se tiene en cuenta, que la experiencia muestra que no necesariamente la empresa que centraliza la actividad económica (control jerárquico vertical) promueve una actividad económica de crecimiento en el otrora espacio territorial de desarrollo, la denominada trayectoria de centralización es en gran medida también una trayectoria disruptiva del “cluster” en su definición original. Es el caso, por ejemplo, del distrito italiano de Belluno, especializado en la producción de espejuelos, en el cual dos grandes empresas, Luxottica y Safilo, en solo una década, 2004-2014, lograron concentrar el 79% del empleo y casi el 49% de la producción del entramado local, haciendo desaparecer a la mitad de las firmas pequeñas y medianas que habitaban el “cluster”. Además, en los últimos años, los nuevos

actores globales, han trasladado gran parte de la producción manufactura a China, ocasionando la disolución, o transformación, del esquema de desarrollo territorial Belluno, que hoy, sin embargo, se sigue reconociéndose como un “cluster”.

- c) Resiliencia es el nombre otorgado a la tercera trayectoria seguida por un cierto número de “clusters” italianos desde inicios del presente siglo, tal trayectoria ha sido en esencia la inserción de empresas medianas y pequeñas en las cadenas globales de valor, en algunos casos asumiendo procesos de “upgrading”, y en otros procesos de “downgrading” (sobre este asunto volveremos más adelante cuando abordemos las cuestiones referidas a la cadena global de valor). La resiliencia es la única trayectoria observada en los distritos industriales italianos que ha hecho sostenible en los últimos veinte años un cierto número de esquemas de desarrollo territoriales en el marco competitivo global. El ejemplo más referido de trayectoria de resiliencia, para el caso de los distritos industriales italianos, es el de la producción de implementos deportivos ubicada en el distrito Montebelluna (ver Di Maria Eleonora et al., 2019).

La situación, como ya se dijo, ha sido la misma para los distritos alemanes y españoles, todos resultaron vulnerables a la dinámica del proceso de acumulación global, y es bueno no perder de vista que se trataba de esquemas territoriales sustentados en tecnologías de avanzada y cubiertos por normativas institucionales protectoras. Si tal fue el caso de los distritos europeos, la pregunta que pende es entonces: ¿Cuál ha sido la experiencia para el mundo subdesarrollado? Señalaremos ahora la experiencia para los países de América Latina y África, y volveremos sobre el asunto, para los países asiáticos, cuando veamos lo referido a los sistemas de innovación local.

Para el caso de América Latina los “clusters”, a la altura del año 2000, no eran, por lo general esquemas de desarrollo territorial avanzados, sobre todo desde el punto de vista social, y en muchos casos ni siquiera se auto reconocían como tales. Para muchos “clusters” latinoamericanos ocurre que, paradójicamente, su génesis no fueron los

factores endógenos sino más bien los exógenos, en el caso del “cluster” médico farmacéutico de Costa Rica (Gareffi, 2019), por ejemplo, su surgimiento estuvo estrechamente vinculado a los procesos de fragmentación de la producción de las cadenas globales de valor, algo muy similar a lo que ocurrió en ciertos países africanos y, también, en alguno asiáticos, como veremos más adelante.

En este sentido Carlos Scheel, (Scheel, 2015. P.3), refiriéndose a los esquemas de desarrollo territorial latinoamericanos, señala:

“Although we can find some exceptional successes, they are more the outcome of corporate successes, but not of regional competitive clusters of industries, according to world class best practices. In summary, we can advance that the Latin American region can show very few cases of true clustering synergies among all the main players of this industrial organization framework, the entrepreneurial community, the academia, the government and the social communities”.

Asumiendo entonces una definición de “clusters” bastante abierta e imprecisa para el caso de los países latinoamericanos se pueden encontrar diversos trabajos que han seguido las trazas de su devenir en las dos últimas décadas (ver Giuliani E. et al., 2005; Pietrobelli & Rabellotti, 2004; Fernandez-Stark, Karina, et al, 2014), partiendo de distintos enfoques, y aunque se aprecian divergencias entre ellos, más valorativas que cualitativas, todos coinciden en que la evidencia empírica continuamente comprueba que en América Latina tanto la dimensión local como global importan, y que las empresas locales consuetudinariamente participan tanto en los “cluster” como en la cadena global (Pietrobelli & Rabellotti, 2004).

Para el caso de América Latina, existe una estimable literatura que documenta el decurso de los “clusters”; aunque los estudios difieren en la muestra, en los criterios de clasificación de los “clusters” y en la valoración de las experiencias, no obstante, en todos ellos, los factores recurrentes bajo indagación son siempre dos: la fortaleza de los sistemas de innovación locales, algo que abordaremos más adelante, y la relevancia que tiene la exposición de los “clusters” a los impactos de la cadena global de valor.

Un criterio de conceso de todos los estudios, es que las trayectorias ya vistas para el caso de los distritos europeos (De Marchi, Valentina et al. 2019) también se repiten para los casos de los “clusters” latinoamericanos, aunque en estos últimos las trayectorias de resiliencia son mucha más escasas y los apelativos de las clasificaciones difieran.

Para poder abarcar las diferencias y similitudes de las trayectorias de los “clusters” latinoamericanos, casi todos los autores distinguieron cuatro sectores: a) “manufactura tradicional”, y en este ubicaron la producción, sustentada en tecnologías más bien intensivas en fuerza de trabajo, de productos que clasifican como tradicionales, tales como textiles, zapatos, muebles, etc.; b) “sector basado en recursos naturales”, y en éste aglutinaron la explotación directa de recursos naturales tales como minerales y productos agrícolas para el consumo directo; c) “industria de productos relativamente complejos”, automóviles y componentes, industria aeroespacial, productos y componentes electrónicos, etc., y por último; d) “suministradores especializados”, se trata de un sector generador de una gama productos o servicios muy ajustados a las necesidades del cliente y destinados tanto al mercado interno como externo, ejemplo, producción de software. Lo distintivo de este último sector es que aglutina aquellos “clusters” que tienen la capacidad para generar componentes de bienes o servicios para empresas nacionales o extranjeras muy específicos por su calidad y en general de muy poco volumen o escala, lo cual los torna en suministradores especializados de tal componente o servicio.

Con relación al sector “manufactura tradicional”, los “clusters” latinoamericanos ubicados en este sector, en su mayoría, siguieron trayectorias en declives, dado que la incidencia de los sistemas internos de innovación y de las políticas locales, fueron neutros frente a la competencia de terceros que ofrecían, a menores costos, igual producción o componentes productivos, a la cadena global de valor. Solo lograron sobrevivir las firmas locales que se insertaron en cadenas globales, casi todas de control modular o jerárquico (patrones de control que se verán más adelante), cuyos derrames de ingreso al territorio es relativo, por lo que no siempre propician una evolución

ascendente del “cluster” (ver Giuliani E. et al., 2005; Pietrobelli & Rabellotti, 2004, 2010).

Un caso notable de trayectoria en declive en este sector fue el documentado por Gereffi, (Gereffi, G., 2005) se trató del “cluster” mexicano Torreón dedicado a la producción de blue jean, cuyo mercado externo fundamental fue siempre Estados Unidos. En los inicios de los noventa el “cluster” de Torreón se ocupaba solo de las actividades del cosido de piezas, “sweing”, pero rápidamente se extendió hacia otras actividades de la cadena de producción y servicios, tales como tejido, colocación de accesorios, lavado, terminado e incluso distribución en ciertas áreas cercanas; para finales de la década de los noventa el “cluster” mexicano de Torreón era conocido como “the blue jeans capital of the world”. Las actividades de pequeñas y medianas empresas inter vinculadas en el “cluster” tuvieron un impacto relativamente favorable en la población, dado que llegaron a generar más de 75 mil empleos. Pero la siguiente década marcó un cambio abrupto en la trayectoria ascendente del “cluster”, a partir del año 2000 la cadena global reubicó su demanda en otra zona geográfica, China, que ofrecía mejores ventajas de costos para las actividades de producción manufacturera, el resultado fue la pérdida de más de 40 mil puestos de trabajo en solo cuatro años, y el declive acelerado del “cluster” de Torreón.

Con respecto al sector “basado en recursos naturales”, para este sector la definición de “clusters” es posiblemente la más difícil de ajustar, dada la historia de dependencia y expoliación de sus recursos naturales de América Latina por parte del capital externo; en todo caso lo que revelan los estudios, es que la capacidad de lograr un proceso de crecimiento y desarrollo en base a tales recursos, en espacios socioeconómicos dados, depende mucho de las políticas de gobierno, local y nacional, y de los sistemas de innovación local. No obstante, para las firmas ubicadas en tales espacios geográficos, lograr mantener un acceso al mercado externo es un factor esencial y para ello, la evaluación de las formas posibles de inserción en cadenas globales de valor es un criterio determinante tanto desde la perspectiva competitiva como institucional (ver Fernandez-Stark, Karina, et al, 2014).

En el caso del sector “industria de productos complejos”, que se detecta solo en algunos países de América Latina, la tecnología y la información tecnológica que lo caracterizar, casi en su totalidad, proviene de la cadena global de valor, por lo cual la permanencia en la cadena de las empresas locales determina la evolución del “cluster”. No obstante, hay experiencias favorables de “upgrading” en procesos sustentados por sistemas de innovación locales, por ejemplo Carrillo y Lara (Carrillo & Lara, 2004), documenta el caso del “cluster” de automóviles mexicano Delphi, en Juárez, a partir de mejoras de diseño, en lo esencial se trata de la adaptación del producto a las condiciones locales, la “tropicalización” del producto; también Lemos (Lemos et al, 2002) documentan algo similar para el caso de la producción de televisores en Baja California, similarmente Quadros (Quadros, 2002) reporta el mejoramiento en el diseño de productos de la industria de automóviles de GM y Volkswagen por la acción del “cluster” de San Paulo, Brasil. Sin dudas, se trata de evidencias de trayectorias de resiliencia, pero se precisa que tal efecto se extiende a casos muy limitados porque en las últimas décadas se ha evidenciado un proceso de relocalización de los eslabones principales de la cadena de producción y servicios, “first tier suppliers”, para este tipo de industrias de tecnologías media alta, y que se corresponde con la transformación de las estrategias de outsourcing de la cadena, en un sentido bastante similar al ocurrido en el sector de la manufactura tradicional que ya fue señalado (ver Giuliani E. et al., 2005).

Por último, en América Latina los escasos casos de “clusters” ubicados en el sector de “suministradores especializados” se encuentran en muy pocos países, la trayectoria a seguir por estos tipos de “clusters” depende de la expansión de su oferta hacia mercados nacionales o internacionales. En el caso de los mercados internacionales, las perspectivas, igualmente, están atadas mayormente a las relaciones de inserción que logren con cadenas globales de valor; no obstante, se han detectado trayectorias de resiliencia y formas de inserción en cadenas de valor modular o relacional, algo que veremos más adelante. De todas formas, para este tipo de sector, la incidencia de su actividad en los niveles de empleo es muy baja, y su impacto integral, como patrón de

desarrollo en un espacio geográfico dado, en la mayoría de los casos, resulta escasa. Ejemplos de este tipo de “clusters” se encuentran en México y Brasil (Giuliani E. et al., 2005) en la industria de software. Ruiz Duran (Ruiz Duran, 2003) también estudió este tipo de “clusters” en el área de servicios de alto valor agregado: procesamiento de datos (offshoring) y desarrollo de software, siendo las conclusiones similares.

Si para el área latinoamericana los casos de “clusters” de origen “endógeno” son escasos para el área africana son prácticamente inexistentes. La relevancia relativa de los “clusters” para el continente africano está estrechamente vinculada a las transformaciones ocurridas en las formas de penetración del capital externo en estos países en las últimas décadas y, también, a los avances de los procesos políticos y democráticos ocurridos en muchos de ellos.

Existe todo un debate en torno a la aplicabilidad del instrumental de desarrollo territorial para el caso del continente africano, (ver McCormick, D., 1999), precisamente por lo cuestionable de definir los “clusters”, para el caso de países africanos, como un entramado de empresas locales medianas y pequeñas locales que se fue conformando autónomamente. Si como ya se vio, este asunto, en el presente siglo, ha ido perdiendo peso en la definición de “cluster”, pues entonces se puede entender la postura de Lorentzen, (Lorentzen et al, 2007, P. 191) quien apunta:

“(…) whether or in what form a cluster exists or defines itself is of less relevance than how it gains competitive advantage and through what means and processes”.

A partir de las premisas señaladas, entonces, para el caso de los países africanos, centrar la atención en trayectorias en declive no es precisamente lo más adecuado, sino, más bien, lo contrario, documentar la conformación de “clusters” que sigan esquemas de integración vertical, o modular en cadenas globales de valor y que canalicen procesos de “upgrading”, (asuntos como ya se dijo se abordarán en el siguiente epígrafe), se entiende que significa poder documentar procesos de desarrollo territoriales relativamente exitosos.

En tal sentido. Kaplinsky señala:

“(…) in regions like Africa, where more than 75 percent of exports involve additive GVCs because of Africa’s specialization in the resource sector understanding the combination of value-chain dynamics and the appropriate government policies to promote value addition is key in understanding the most feasible and desirable pathways for economic upgrading” (Kaplinsky, R. and M. Morris 2016. P.637).

Se considera, entonces, que existen procesos de desarrollo territoriales relativamente exitosos vinculados a sectores agroindustriales, mayoritariamente, en un reducido número de países africanos, tales como: Kenia, Tanzania, Uganda, Sur África, Gana, Lesoto, Suazilandia, Egipto, etc. (ver Oyelaran-Oyeyinka, B., Dorothy McCormick et al., 2007)

Para el caso de los esquemas territoriales de desarrollo africanos casi todos los autores coinciden en que la vulnerabilidad principal de todos ellos reside en la debilidad y fragmentación de los sistemas de innovación locales con los que operan (ver Oyelaran-Oyeyinka, B., Dorothy McCormick et al., 2007). Se trata de un asunto que también está presente, como ya se vio, en el área latinoamericana y que se abordará brevemente ahora.

La fortaleza y dinámica de los esquemas de desarrollo territorial, definidos como entramados de pequeñas y medianas empresas competitivas, en un espacio geográfico socioeconómico relativamente autosustentable en el que fluyen las externalidades positivas generadas por relaciones de coordinación, colaboración e innovación, dependen, en lo referido a factores propiamente internos, de dos aspectos: primero, de la existencia de instituciones de diversa índole, privadas, públicas, sociales, etc., enfocadas al sostenimiento y dinámica del desarrollo local y, segundo, de las características y fortaleza del sistema de innovación local presente en el espacio geográfico dado. A menudo la literatura engloba los dos factores señalados bajo la categoría de “Eficiencia colectiva” (ver Pietrobelli, C. and R. Rabellotti, 2011).

Los enfoques de sistema de innovación surgieron en los años ochenta en los predios académicos de economías avanzadas, (ver Freeman, 1995; Lundvall, 2010), y en lo fundamental estuvieron dirigidos a los sistemas de creación y difusión de la tecnología en tales ámbitos con

vistas a apuntalar la dinámica de competitividad desde perspectivas diversas: técnicas, organizacionales, institucionales e incluso comunicacionales y sociológicas.

En el presente, los enfoques de sistema de innovación tienen muchos adeptos y de hecho constituyen un instrumental fundamental para el estudio de la dinámica competitiva a nivel nacional y regional. Sustentados teóricamente en la escuela económica conocida como “Evolutionary economics”, (Nelson, R., and Sydney Winter, 1982), se define como la integración del conjunto de mecanismos, actores e instituciones que fomentan la creación, transferencia, adaptación, adopción, y difusión del conocimiento mediante procesos de aprendizaje individual, colectivo y organizacional (Jurowetzki, R., et al 2017; Lundvall, 2010).

La extensión de los enfoques de sistema de innovación para países subdesarrollados tiene un pilar fundamental en los trabajos de Lundvall (Lundvall, 2009), y aquí tres asuntos han sido señalado por la literatura que aborda el tema como esenciales. En primer lugar, la imposibilidad de extender al mundo subdesarrollado de manera mecánica y directa los enfoques teóricos que fueron diseñados para países desarrollados, de ahí la repetida frase: “find your own way” (ver Lundvall and Lema, 2016).

En segundo lugar, la necesidad de partir desde una visión abarcadora a la hora de definir el sistema de innovación para países subdesarrollados, que no solo se centre en actividades de media alta tecnología, sino que se extienda a toda la tecnología como tal, e incluso que no se circunscriba solo a la actividad científica formal, sino que dé cabida a la evaluación de los saberes tradicionales y empíricos (ver Lundvall, 2009; Metcalfe, S. and Ramlogan, R., 2008; Dutrenit, G., 2004). Además, la dinámica de los sistemas de innovación locales implica un proceso de aprendizaje que es cualitativamente diferente al tradicional proceso de “learning by doing”, dado que también supone el despliegue de un proceso consciente y estructurado de aprendizaje que se asiente en capacidades de conocimiento preexistente en la localidad, que se extienda a todos los niveles de enseñanza teórica y práctica, y que

promueva el conocimiento tecnológico organizacional vinculado a industrias y empresas específicas, muchas de las cuales son eslabones de cadenas de valor globales. Tal proceso de aprendizaje integral, se sabe, es altamente costoso.

Dicho de otra manera, la dinámica del sistema de innovación local requiere de una organización social que se adecue a la dinámica del proceso de producción; en tal sentido, no es suficiente el aprendizaje organizacional fraccionado, es necesario, también, implementar un proceso formal y estructurado de aprendizaje extendido a toda la población, para lo cual el papel de las instituciones, locales y nacionales, es fundamental (Lema, R., et, al, 2018).

En tercer lugar, dada la debilidad y fragmentación que caracterizan los sistemas de innovación en casi todos países subdesarrollados algunos autores sugieren, al menos en sus inicios, que para estos países los sistemas de innovación deben asentarse tanto en actores e instituciones internos como externos (ver Ernst et al, 2002; Lundvall, 2009), otros, más proclives a fundamentar las problemáticas competitivas y las recomendaciones de estrategias, en la estructuración de cadenas de producción y servicio territoriales y en el capital local nacional; abogan por incrementar la densidad del tejido local empresarial (ver Arocena, R. & Sutz, J., 2000). Pero la tendencia fundamental parecería ser la elaboración de estrategias territoriales integrales de desarrollo, que valoren el impacto que tenga la inserción de las firmas locales en la cadena global sobre los sistemas locales de innovación y la dinámica del territorio (Lema, R., et, al, 2018).

En tal sentido, R. Lema, Roberta Rabellotti y Padmashree Gehl Sampath, documentan cuatro trayectorias posibles:

- 1) “Gradually increasing”, se observa en los casos donde existe complementariedad y un efecto positivo entre la cadena global en la que se inserta la firma local y la dinámica del sistema de innovación local, lo cual, obviamente influye favorablemente en el desarrollo del territorio.
- 2) “Leap-wise increasing” or “in-out-in”, refiere casos donde la firma local primero se inserta en la cadena, luego se desconecta durante

un tiempo de la cadena para finalmente volverse a insertar en la cadena, se observa tal trayectoria cuando la firma local, una vez que adquiere un nivel de competitividad dado, procura acceder directamente a los mercados globales o procura una mayor participación en la distribución del ingreso acorde a su nivel competitivo, las variantes pueden ser muchas pero en general el resultado es una reinserción de la firma local en otra cadena global o una renegociación de las condiciones de inserción de la firma local en la cadena original, dadas las dificultades que plantea el acceso a los mercados finales.

- 3) “Stagnating trajectory”, ocurre cuando los sistemas de innovación local son débiles y fragmentados o la cadena no muestra disposición a transferir a la firma local la tecnología y el conocimiento necesario para propiciar una dinámica de desarrollo territorial.
- 4) “Declining trajectory”, abarca los casos donde la inserción de la firma local en la cadena conlleva a un declive del nivel tecnológico y en general del sistema de innovación que caracterizaba el territorio previo a que la firma se adhiriera a la cadena, se genera cuando las instituciones locales son débiles o las posibilidades de las firmas locales para captar ingresos externos imprescindibles son muy limitadas, dado el control de la cadena de los mercados finales. En tales casos la práctica comprueba que la empresa local, y por extensión el territorio, está obligada a implementar estrategias de “downgrading”, algo que se verá más adelante (ver Lema, R., et, al, 2018).

La exposición de los esquemas de desarrollo territorial a los factores externos, a la cadena global de valor, en realidad ha redefinido las características de los esquemas de desarrollo territorial y esto lo reconocen casi todos los especialistas que trabajan la temática (ver Jurowetzki et al, 2017; Lundvall, 2009; Giuliani, E., 2005), en tal sentido la novedad del debate es precisamente el acercamiento de las escuelas que abordan los problemas del desarrollo territorial y las que siguen los asuntos de la dinámica de acumulación global, y es a esta cuestión a la que se dedicará el siguiente apartado.

La acumulación global y el desarrollo local territorial.

La teoría de las cadenas globales de valor, GVC, tiene raíces en las consideraciones de Immanuel Wallerstein referidas al Sistema Mundo (ver Bair, J., 2005; Ponte, Stefano, Gary Gereffi and Gale Raj-Reichert, 2019), y Gary Gereffi se confiesa un continuador de una de las ramas de la “Teoría de la dependencia” (ver Ponte, Stefano, Gary Gereffi and Gale Raj-Reichert 2019), todos los autores que se inscriben en esta escuela se distancian de la tradición neoclásica y asumen los principios de la llamada economía heterodoxa que aglutina muy diversas escuelas de pensamiento económico. En el presente, incluso autores procedentes de disímiles escuelas de economía de raíces neoclásicas, englobadas bajo el nombre de “International Business Research” (ver Pananond, P., et al, 2020), también han tenido un acelerado acercamiento a las teorías GVC.

No puede considerarse, ni por mucho, que la teoría de las CGV, sea una teoría acabada; tampoco que ya exista una interpretación consensuada y precisa de todos sus aspecto y conceptos. Se observa, en realidad, matices interpretativos diferentes de los autores y especialistas que se acercan a ella, acorde a las escuelas de pensamiento económico en las que sus adeptos se formaron.

La cadena global de valor se asume, en el presente artículo, como la estructura socioeconómica fundamental del modelo global de acumulación. Su base productiva es la cadena global de producción y servicios, en la que se sustenta el proceso de generación y distribución de valor a nivel global. Las características del proceso de generación del valor a nivel global, sin embargo, no son directamente deducibles ni obedecen mecánicamente a la estructura y dinámica de su base, por lo cual los asuntos referidos a la distribución del ingreso, al control y regulación de la cadena, y a las perspectivas del crecimiento de las localidades y firmas inmiscuidas en la cadena, problemas vinculados todos a los procesos de “upgrading”, no pueden entenderse ni agotarse solo observando el decurso de la cadena de producción y servicios.

La cadena global de valor condiciona el proceso de trabajo y el proceso de valorización en el contexto en que rige un modelo global de acumulación. La CGV genera nuevas formas de regulación del sistema económico, que la teoría estudia bajo los conceptos de “governance”, y promueve nuevas formas competitivas que le son trascendentes no solo a las firmas locales que lograr insertarse en la cadena, sino a todas las empresas, estén o no insertas en encadenas globales de valor, dado que todas ellas están obligadas a encontrar vías de acceso al mercado, que de hecho se ha tornado, en las condiciones de la acumulación global, un mercado global (Peña, L., 2018).

La teoría alude a las nuevas formas competitivas bajo dos conceptos, “world class manufacturing” y “core competence” (Kaplinsky, R., and M. Morris, 2002), el primero proyecta la dinámica del paradigma tecnológico y la capacidad de asimilación de sus condicionantes tecnológicas y organizacionales por parte de las firmas locales, algo que, como vimos, depende del grado de desarrollo de los sistemas de innovación existente en los territorios y de las políticas que aplican sus instituciones; el “core competence” refiere, sobre todo, a los factores, a la ventaja que una firma local aporta a la cadena, lo cual explica la inserción de dicha firma en la cadena y condiciona su participación en la distribución del ingreso, aunque no de manera directa, sino mediada por los patrones de regulación de la cadena, “governance”. Los criterios de competitividad están en el centro mismo de la heterogeneidad observada en el mundo subdesarrollado que, por demás, sigue en aumento; evidenciando dos asuntos: los muy estrechos límites del sistema global de acumulación para la promoción del desarrollo a nivel del conjunto de países y territorios; y las sendas muy escasas que tiene el crecimiento en su contexto.

En las condiciones en que rige un modelo global de acumulación la viabilidad y perspectivas de cualquier esquema o estrategia de crecimiento o desarrollo está mediada, contextualmente, por la presencia e impacto de las cadenas globales de valor, y es este reconocimiento, que ha impuesto la práctica, la que ha propiciado el encuentro de las teorías territoriales del desarrollo y la teoría de las de GVC. Se trata de un proceso en ciernes, iniciado hace algo más de una

década, pero que ya exhibe una literatura abundante, a la que incluso se dedica esfuerzos para organizarla y clasificarla (ver, Sinkovics, N., et al, 2019; De Marchia, V., et al, 2019; Jurowetzki, R., et al 2017).

Acorde a los objetivos del presente artículo, se centrará la atención en los puntos de contactos entre las teorías de desarrollo territorial (incluidos los sistemas de innovación que le son afines) y la teoría de las cadenas globales de valor: en concreto, se centrará la atención en los asuntos referidos a los procesos de “upgrading”, y los criterios de “governance” de la cadena, que impactan las trayectorias de los esquemas de desarrollo local, para tratar de avanzar, entonces, en las cuestiones que tienen que ver con los diseños y estrategias viables para promover el crecimiento y el desarrollo territorial en el contexto en que rige un modelo global de acumulación.

La definición de “upgrading”, está estrechamente vinculada a las perspectivas del crecimiento económico de países y territorios; dos asuntos se inter vinculan en tal concepto: los referidos a la dinámica tecnológica, y más ampliamente a la dinámica de innovación, y los asuntos referidos a la generación y distribución del ingreso. Para algunos autores parecería que se trata del mismo asunto, dado que tales autores asumen que los efectos directos de la elevación del nivel tecnológico, por sí mismo, implica una garantía de mayor captación del ingreso, y que la competitividad tecnológica determina las condiciones de acceso al mercado final y la captación del ingreso.

En realidad, la cadena tiene disímiles instrumentos que le permiten controlar los accesos a los mercados finales, algo que como se verá enseguida es uno de los asuntos fundamentales de los patrones de control de la cadena, “governance”, por lo que estrategias de crecimiento sustentadas en procesos de innovación para sectores de media alta tecnología que no presten atención a este asunto pudieran resultar estrategias fallidas y altamente costosas. También existe constatación factual referida a países y territorios periféricos que operan procesos de media alta tecnología sin que ello les haya significado una captación proporcional de los ingresos generados en la cadena (UNIDO, 2017).

En este artículo siguiendo a Humphrey, Kaplinsky, Porter y Giuliani, (ver Humphrey & Schmitz, 2002; Kaplinsky, 2019; Porter, 1990 y Giuliani, E., 2005) definimos “upgrading” como la capacidad de las firmas o territorio de innovar y acceder a una mayor captación efectiva del ingreso generado en la cadena global de valor.

Se llama la atención de que la innovación, como ya se vio, no se circunscribe, únicamente, a cuestiones de índole tecnológica, sino que, también, abarca asuntos organizacionales e institucionales. Visto así, aunque no nos extenderemos en el tema, un proceso de “downgrading” lo definimos aquí como aquel en el que la firma asume actividades tecnológicamente menos sofisticadas y sin embargo mantiene o eleva la captación del ingreso. Por ejemplo, en las trayectorias de resiliencia de los distritos industriales italianos algunas firmas se desplazaron de las actividades de diseño manufacturero, ODM, y producción a partir de los diseños propios, a actividades de producción, OEM, en base a diseños suministrados por la cadena, lo cual les permitió elevar los niveles de ingreso y mantener una presencia en el mercado global, luego del impacto competitivo devastador que sufrieron, proveniente de la cadena global de valor (De Marchi, V., et al, 2019).

Los procesos de “upgrading” pueden ocurrir por cuatro vías: a) “upgrading” por procesos, que abarca los procesos de transformación de los insumos productivos en productos de manera más eficiente bien sea por mejoras organizativas del proceso de producción o por la utilización de tecnologías más avanzadas; b) “upgrading” de productos, que refiere al desplazamiento de la firma a líneas de productos más sofisticados de mayor valor unitario; c) “upgrading” funcional, que significa la adquisición por parte de la firma local de funciones de mayor captación de ingreso de la cadena, “superior functions in the chain”, d) “upgrading” inter sectorial, que significa la adquisición de competencias en una cadena particular que son luego utilizadas en otros sectores, (ver Humphrey and Schmitz, 2002; Gereffi, 2019).

Como se desprende de lo expuesto, todos los tipos de “upgrading” descubren vías para elevar la captación de ingresos, pero de ninguno de ellos se puede deducir, directamente, las formas y mecanismos de

generación⁵ y regulación de la distribución de tales ingresos, de hecho, esos asuntos son estudiados bajo los criterios de “governance”.

Siguiendo a Gereffi, en este artículo se define “governance”, como las relaciones de control de las firmas líderes extendidas a todos los eslabones y firmas y actores presentes en la cadena y que determinan la asignación de los recursos financieros, materiales y humanos, y la distribución del ingreso generado por la actividad económica de la cadena (Gereffi, 2019).

Las relaciones de control de las firmas líderes sobre los eslabones de la cadena no pueden asumirse desde una perspectiva unidireccional y autoritaria, que supone, por un lado, el control absoluto, permanente e incontestado, de tales firmas líderes sobre todos los actores presentes en la cadena y, por el otro, la pasividad, y el estancamiento perenne de las firmas subordinadas y de sus actores. Las relaciones de control son, como todas las relaciones que caracterizan el sistema de acumulación capitalista, relaciones contradictorias, donde están presente fuerzas y factores que las preservan y, al mismo tiempo, las erosionan y transforman. En este sentido, las dinámicas de lo que se denomina estrategias de acoplamiento, que luego se verán, son altamente significativas.

El estudio de las relaciones de control de las cadenas, “governance”, en disímiles sectores y firmas permitió a Gereffi presentar cinco tipologías básicas (Gereffi et al, 2016) de control de la cadena: “market”, “modular”, “relational”, “captive”, “hierarchy”, acorde a la interrelación presente, en uno u otro tipo, de tres factores principales: la complejidad de la información tecnológica y organizacional que se comparte entre los actores, instituciones y firmas de la cadena global; la posibilidad de codificar dicha información en los eslabones de control de la cadena y, por último, y la posibilidad de decodificar la información proveniente de las firmas líderes por parte de las firmas

⁵ En rigor, en lo que refiere al proceso de creación de valor, bajo el término de “governance” se estudia los mecanismos y condiciones de realización del ingreso, en lo fundamental los asuntos del acceso al mercado, lo referido, propiamente, a la generación de valor, esto sigue siendo un asunto de la Economía Política.

locales presentes en la cadena (Frederick & Gereffi, 2009; Gereffi et al., 2016).

No es difícil darse cuenta que en los factores señalados se conjugan asuntos referidos a las necesidades y limitantes que plantea la expansión de la cadena de producción y servicios a nivel global en los marcos del paradigma tecnológico competitivo vigente, y los que tienen que ver con la capacidad de las firmas locales de absorber la difusión tecnológica, asuntos estos últimos, que, como ya se vio, pueden ser enfocados bajo la óptica de los sistemas de innovación local, o de una manera más amplia, bajo la óptica de la denominada eficiencia colectiva.

Kaplinsky Y Morris (Kaplinsky, R. and M. Morris, 2016) con precisión explican, que “governance” es una tipología para el estudio de la regulación de la cadena en general, en tal sentido recuerdan que los textos de economía hablan solo de un mercado perfecto donde ocurren transacciones entre actores anónimos “arms-length transactions”, en los que ningún ofertante ni demandante es lo suficiente importante para controlar el precio. En el otro extremo, agregan, se ubican formas jerárquicas y verticales de control de la cadena. Entre ambos extremos, según Gereffi, (Gereffi et al, 2016) existen varias formas de control intermedias. En síntesis:

“Market”: refiere a la forma de control de la cadena cuando las transacciones son relativamente simples entre los actores de la cadena y las informaciones sobre las especificaciones del producto pueden ser fácilmente transmitidas a las firmas locales suministradoras.

“These arms-length exchanges require little or no formal cooperation between actors and the cost of switching to new partners is low for both producers and buyers. The central governance mechanism is price rather than a powerful lead firm.” (Gereffi et al 2016. P. 10).

Como es obvio, si el mecanismo de control es el precio, entonces la distribución del ingreso beneficia mayormente al productor competente que logra acceso por su calidad y precio a los mercados finales y, por tanto, mientras más fases agregadas de elaboración del producto el suministrador sea capaz de cubrir, (lo que muchas veces se denomina

como la capacidad de incrementar el valor agregado), mayor ingreso el suministrador podrá captar.

Reducir las relaciones de control que rigen el modelo de acumulación en el presente, a este tipo de regulación, “market”, o lo que es lo mismo, entender que el acceso al mercado global depende solo de la novedad, calidad y precios del producto o servicio que se oferta y de una buena estrategia de marketing es, simplemente, una falacia y una ilusión.

En primer lugar, la estructura de la producción global ha transformado radicalmente el comercio mundial tornándolo, mayormente, un proceso que canaliza los flujos de la cadena global de producción y servicios, los estudios de la UNCTAD y la OECD, por solo citar dos agencias internacionales, señalan que entre el 75% y el 80% del comercio internacional responde al comercio intra-firma⁶ (UNCTAD 2013; Kaplinsky, R. and M. Morris, 2016); en segundo lugar, los mercados finales son altamente protegidos por las firmas líderes de la cadena y de hecho, en muchos sectores, son el eslabón en que se asientan las firmas líderes, es el caso de las cadenas controladas por el comprador (ver Gereffi, 1994; Gereffi et al 2016), y, en tercer lugar, la cadena se apega a un menú de patrones de regulación acorde a la capacidad de control de los mercados finales de las firmas líderes, a la fortaleza de los vínculos que existan entre las firmas de la cadena y a las características de la tecnología presente en uno u otro sector, algo que veremos a continuación. En aquellos sectores de media alta tecnología las firmas líderes tienden a aplicar controles jerárquicos o relacionales cuando los vínculos entre las firmas al interior de la cadena se han consolidado; y, en cambio, para sectores de relativa baja tecnología, como pudieran ser producción de ropa, calzado, juguetes, etc., las firmas líderes dan preferencia a las formas modulares de control, pero ellas se anclan, entonces, a los eslabones de diseño, marketing y venta.

“Modular”: esta forma de control ocurre cuando la información es relativamente fácil de codificar, lo cual permite que las firmas locales

⁶ Aquí comercio intra-firma refiere al comercio que discurre entre el conjunto de firmas, locales y líderes, de la cadena y que responde a la expansión de la cadena de producción y servicios a nivel global.

puedan asumir las tareas de producción o servicios utilizando tecnologías transferidas, (tecnologías flexibles) por la cadena, y a partir de las especificaciones establecidas por las firmas líderes que se ubican en los eslabones de diseño y ventas de la cadena. La base y extensión de esta forma de control ha sido la expansión de la inversión extranjera directa.

La regulación modular está asentada en la gran flexibilidad de las firmas líderes de ubicar y reubicar sus suministradores locales, dada la abundancia de territorios que compiten por insertarse en la cadena en los que abunda la fuerza de trabajo de bajo costo lo que impacta la distribución del ingreso, por lo general en perjuicio de las firmas que se ubican en los eslabones de producción. La distribución del ingreso que caracteriza a tal forma de control, obviamente, es un asunto no fácil de precisar, no obstante, existe un criterio bastante consensuado de que las firmas locales retienen solo entre el 18% y 20% del valor agregado (ver Well Fargo, 2018; Kaplinsky, R. and M. Morris, 2016), bajo esta forma de regulación.

“Relational”: este tipo de control se observa cuando las transacciones entre los compradores y suministradores de la cadena se sustenta en flujos de información que son difíciles de codificar o expandir. En general este tipo de control supone una inter relación de flujos de conocimiento que se comparten entre las firmas de la cadena. Los productores en cadenas de control relacional, suministran productos diferenciados en base a calidad, origen geográfico y otras características muy peculiares, los vínculos relacionales toman tiempo para formarse, lo que hace que el costo y las dificultades que implica la sustitución de los actores o firmas locales de la cadena tiendan a ser elevados. En general se trata de suministradores que establecen una estrecha y dinámica interrelación tecnológica y organizacional con las firmas líderes de la cadena lo que les permite absorber o generar tecnologías de nivel medio e incluso de nivel avanzado (alta tecnología). También se observan patrones de control relacional para suministradores de productos muy específicos o peculiares, por ejemplo, el tabaco cubano hecho a mano.

El término “relational” alude a que muchas veces el origen de los denominados vínculos relacionales se atribuye a asuntos demográficos o sociológicos, que refieren, por ejemplo, a procesos migratorios, familiares, culturales, etc., se trata, en cierta medida, de una asimilación, por parte la teoría de la GVC, de los preceptos del denominado “capital social”, que le es propio a muchas escuelas que abrazan las teorías del desarrollo territorial.

Dado que los suministradores en las cadenas en que rige este tipo de control están en capacidad de ofrecer un tipo de producto o servicio diferenciado, la distribución del ingreso en tal relación no sigue patrón alguno y puede admitir márgenes de beneficio relativamente elevado para las firmas locales, en comparación con el que le es propio a las otras formas de control de las cadenas. De todas formas, como se observa, la capacidad de acceso de las firmas locales a los mercados finales depende de las firmas líderes que controlan la cadena y ello impacta de manera relevante, no solo en la distribución del ingreso, sino, también, las expectativas competitivas de las firmas locales.

Como es evidente, la dinámica de regulación “relational” de la cadena responde a perspectivas gananciales mayores de las firmas líderes, pero no está exenta de riesgos, existe ya una literatura que trata el tema (ver Perri, A., et al, 2013; Feinberg, S. E., & Gupta, A. K., 2009) que tiene por objetivo dotar a las firmas líderes de un instrumental que le sirva para balancear beneficios y costos de seguir tal estrategia.

“Captive”: este tipo de control se observa en sectores donde son muy pocas las cadenas que acceden y controlan los mercados finales, lo cual les permite, a tales firmas, una distribución del ingreso altamente polarizada. Se observa tal tipo de control en industrias diversas. Por ejemplo, en sectores de la agroindustria sometidos a elevados estándares públicos y privado, que se corresponden con los peligros de consumir productos de baja calidad y cuya presencia en los mercados tratan de limitar. En las cadenas donde rige este tipo de control es muy común encontrar firmas locales que manejan tecnologías de nivel medio- alto y que aplican criterios organizacionales relativamente elevados, que es lo que les permite ajustarse a las normativas que

emanan de los rígidos estándares de calidad. Dos ejemplos de sectores donde se observa tal forma de regulación son: la industria de productos cárnicos y la industria médica y biotecnológica.

Por otro lado, si bien es cierto que los estándares de calidad disminuyen los riesgos de un consumo dañino, también lo es que tales estándares son instrumentos de control de la cadena para restringir el acceso a los mercados finales (ver Ponte, S., 2019).

En el patrón “captive” de regulación, el rígido control del mercado final que ejercen las firmas líderes, por una parte, y los niveles relativamente elevados de los sistemas de innovación de las firmas locales, por la otra, tienden a auspiciar la permanencia de los actores y de las firmas en la cadena. Es cierto que, si bien la distribución del ingreso en términos relativos es muy polarizada en detrimento del productor, en este patrón de control; también lo es que los precios de los productos que la cadena oferta tienden a ser comparativamente elevados. Además, en los sectores en que se observa un control “captive”, la cadena de producción y servicios, por lo general, se caracteriza por poseer eslabones de servicios destinados a la investigación e innovación que absorben, niveles de ingresos relativamente elevados y que también dan cabida a firmas locales cuyos sistemas de innovación sean desarrollados y dinámicos.

Según señala Gereffi, dado que en los casos de los patrones de regulación relacional y “captive”, el desarrollo de los sistemas de innovación locales puede haber sido apoyados por los sistemas de innovación de la cadena, se asume que deben existir vínculos estables y consolidados entre las firmas que integran la cadena, en sus palabras: “Ethical leadership is important to ensure suppliers receive fair treatment and an equitable share of the market price” (Gereffi et al, 2016, P.11).

Tal supuesto, obviamente, es muy limitado en la práctica competitiva de la cadena. Por ejemplo, las firmas locales cuyos sistemas de innovación es dinámico en determinados sectores, y que se asientan en territorios que exhiben una eficiencia colectiva elevada, los cuales son nombrados, comúnmente, como zonas o polos de desarrollo,

continuamente pujan por el acceso a los mercados finales y, sobre todo, por diferenciales de captación del ingreso que les resulten favorables; aunque, como señala Gereffi, la capacidad de control de las firmas líderes siempre marque la pauta (Gereffi et al, 2016).

“Hierarchy”: el denominado control jerárquico se observa en cadenas caracterizadas por una integración vertical de la cadena de producción y servicio y, también, por una coordinación vertical de los procesos de gestión de la cadena. En este tipo de control, las firmas líderes centralizan en el país de origen de la cadena, o en una localidad dada, el ensamblaje del producto final. Desde la perspectiva tecnológica tal control se aplica cuando la información por su complejidad no puede codificarse. La transferencia de información tecnológica media alta a firmas locales supone la existencia de sistemas de innovación locales relativamente desarrollados y la existencia de vínculos consolidados entre las firmas de la cadena, lo cual no es óbice, sin embargo, para que la distribución del ingreso sea polarizada.

Kaplisky ejemplifica el caso de la cadena Apple iPhone 4, el producto final (visto en el ejemplo como producto unitario) es ensamblado en China en donde se aglutina un costo total de 179 dólares de los cuales 6.50 dólares responden, propiamente, a la actividad de ensamblaje de las firmas locales chinas, que poseen, obviamente, la capacidad tecnológica para hacerlo; la cadena tiene suministradores de componentes en Estados Unidos, que agregan 10.75 dólares al costo, y en Japón, Corea, Alemania y otros, que agregan el resto del costo hasta sumar los 179 dólares señalados. El producto final se vende en Estados Unidos a un precio de 500 dólares, lo que significa que las firmas líderes logran un margen de ganancia del 64%. En el año 2009 se vendieron en Estados Unidos alrededor de 11 millones de iPhone 4 (Kaplinsky, R. and M. Morris, 2016).

En sus inicios la teoría GVC diferenciaba solo dos formas de “governance” o patrones de regulación de la cadena: cadenas controladas por el comprador y cadenas controladas por el productor, y tendía a identificar estas últimas con cadenas jerárquicas y verticales, y a las primeras con redes descentralizadas (Gereffi 1994, Gereffi, et al,

2016). La práctica modificó y amplió tales criterios, en realidad tanto en las cadenas cuyas firmas líderes se encuentran en los eslabones de producción, como en aquellas otras donde tales firmas se ubican en las actividades de servicios cercanas a los mercados finales, se pueden encontrar componentes de cualquiera de las cuatro tipologías de control anteriormente señaladas (ver Kaplinsky, R. and M. Morris, 2016).

Las tipologías vistas son simplemente esquemas de referencia, lo que en la práctica se observa son cadenas globales de valor que emplean diversas formas de control, según productos y localidades. Tales patrones de control, además, no son estáticos, varían en el tiempo por diversos factores y coyunturas: entre ellos, los que impone la dinámica de los sistemas de innovación locales, sobre todo, cuando están acompañados por políticas institucionales adecuadas, viables y previsoras.

En el contexto señalado existen experiencias de todo tipo, entre las más exitosas se encuentran las de China y varios de los países del sudeste asiático, las cuales han sido, obviamente, ampliamente documentadas. Uno de los autores más citados, en estos temas y que se ha centrado, precisamente, en los estudios de casos de países del sur y sureste asiático es Henry Wai-chung Yeung, profesor de la Universidad de Singapur, que fue formado bajo los preceptos de las escuelas del desarrollo territorial. Este autor, que fue uno de los pioneros en reconocer las limitaciones de las teorías del desarrollo territorial escribió:

“(...) The East Asian perspective shows that regional development cannot be understood independently of the changing dynamics of global production networks”, (Yeung, H., 2009, P. 21)

y propuso, entonces, una metodología para la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo a la que denominó, “the complex strategic coupling” (Yeung, H., 2009; 2015), tal estrategia tiene por objetivo inter vincular los sistemas de innovación local territorial y los sistemas de regulación de las cadenas globales de valor.

El autor advierte desde el principio dos cuestiones fundamentales: 1) el acoplamiento de las firmas locales y de la cadena global de valor no es

automático ni siempre es exitoso, tal proceso debe ser estudiado cuidadosamente en su dinámica y perspectivas; 2) el acoplamiento de las firmas locales en la CGV no discurre en el vacío, si bien es cierto que las condiciones que impone la cadena no pueden obviarse ni subestimarse, los asuntos referidos a los sistemas de innovación locales y a las políticas institucionales que los acompañan, son cuestiones también determinantes en la manera en que dicho proceso de acoplamiento se plasma y, no solo eso, son factores que influyen de manera relevante en la dinámica de tal acoplamiento.

Teniendo como trasfondo estos dos principios Henry Wai-chung Yeung define “strategic coupling” como la convergencia posible de intereses y cooperación, en un momento y espacio dado, de dos o más grupos de actores, en procura de alcanzar objetivos estratégicos comunes asumiendo: Primero, que tal proceso no es posible sin la activa intervención intencionada de todas las partes; segundo, que tal estrategia es contingente en el sentido que varía en el tiempo y, tercero, que las estrategias de acoplamiento y su dinámica no solo afectan los espacios territoriales locales, también impactan las estructuras e intereses globales, o sea, la estructura de la cadena global, los patrones de control de las firmas líderes de la cadena y las relaciones de éstas con las empresas y actores locales (Yeung, H., 2015).

El autor clasifica tres formas dinámicas de acoplamiento, en cadenas globales de valor, de los “clusters” territoriales, para los casos de las economías del este de Asia, estas son: sociedad internacional (“International partnership”), innovación endógena (“Indigenous innovation”) y plataformas de producción (Yeung, H., 2015).

La sociedad internacional, como forma dinámica de acoplamiento, refiere al establecimiento de vínculos funcionales mutuamente ventajosos intencionalmente contruidos entre actores locales y actores de la cadena.

Por ejemplo, en el caso de Taiwán, según refiere el autor, muchas firmas presentes en el cluster Taipei-Hsinchu, que fueron insertas en patrones de regulación verticales de las GVCs, en los años ochenta y noventa del pasado siglo, mostraban ya en aquel entonces una relevante

capacidad de innovación, desplegada o en potencia, que mucho debía a las políticas institucionales, educativas e industriales, que previamente habían sido aplicadas por los gobiernos nacionales y locales en todo el país; tal capacidad de innovación, que se observaba sobre todo en los sectores de informática, comunicación y electrónica, fue rápidamente asimilada y utilizada por las firmas líderes de la cadena, y en la medida que ello sucedía se fue transformando el patrón de control de las firmas líderes, de un patrón de regulación jerárquico vertical a un patrón de control relacional. En otros espacios geográficos, donde los sistemas de innovación eran más débiles, el caso del “cluster” de Singapur, por ejemplo, la cadena optó por ubicar flujos de inversión directa, consolidar los patrones de regulación jerárquicos y aprovechar las ventajas de costos, a partir de una fuerza de trabajo manufacturera relativamente barata existente en ese territorio.

La estrategia de acoplamiento de innovación endógena, también conocida como “orgánica”, refiere aquellos casos en que las firmas líderes encuentran ventajas en el aprovechamiento de la capacidad innovadora de las firmas locales. Casos de este tipo, para el área de Asia, se encuentra en los “clusters” de Taipei-Hsinchu y los que se ubican en los deltas de los ríos Yangtzé y Perla en China.

El acoplamiento endógeno también comprende los casos de firmas locales con sistemas de innovación muy dinámicos y que pujan por acceder a los mercados globales. Por ejemplo, el caso del “cluster” del área metropolitana de Seúl en Corea del Sur. Se trata, en general, de un “cluster” donde grandes empresas ubicadas en el territorio desarrollaron procesos relativamente autóctonos de acumulación. Aun en tales casos, la dinámica tecnológica competitiva y la puja por el acceso al mercado global, obligan a las firmas locales a establecer relaciones con las cadenas globales o, cuando ello le sea posible, las obliga a accionar, ellas mismas, como cadenas globales.

La tercera estrategia de acoplamiento, plataformas de exportación, muchos autores la asocian al advenimiento a finales de los sesenta del siglo pasado de una nueva división internacional del trabajo (ver Fröbel F, et al, 1980; Milberg, W. & Winkler, D., 2010) en un contexto de

desarrollo de la tecnología flexible, lo que permitió a la cadena ubicar sectores productivos manufactureros en países subdesarrollados con vistas a explotar fuerza de trabajo barata de manera intensiva. Tanto las firmas líderes como las instituciones locales y nacionales de los países huéspedes, han desarrollado políticas proactivas para la consecución de tal acoplamiento, éstas últimas, impelidas por la necesidad de poder encauzar una dinámica de crecimiento y poder acceder a ingresos externos imprescindibles en las condiciones en que rige un modelo global de acumulación. Ejemplos de este tipo de acoplamiento son: los “clusters” chinos ubicados en las costas del sudeste del país, el “cluster” de Penang en Malasia, el “cluster” de Bangkok en Tailandia, etc. En las plataformas de exportación es muy común encontrar vínculos de regulación modular de las firmas líderes, dado que la cadena global puede trasladar sus eslabones de producción manufacturera de un espacio geográfico a otro afrontando costos relativamente bajos.

Las dinámicas de la innovación local y de la competencia global impactan continuamente los sistemas de regulación de la cadena y las relaciones intra firmas, esto hace que ningún “clusters” pueda ser caracterizado bajo una única forma de acoplamiento, o sea en los “clusters” de Taipei-Hsinchu se encuentran acoplamientos orgánicos y funcionales, y en los de los deltas de los ríos Yangtzé y Perla en China acoplamientos de los tres tipos. Un caso relevante que documenta Henry Wai-chung Yeung (Yeung, H., 2015) es la denominada conexión triangular: Silicon Valley-Taipei/Hsinchu- Shanghai, (conocida esta última ciudad como la cabeza del dragón del delta del río Yangtzé), para sectores de alta tecnología. La conformación de tal conexión, sin dudas, ha representado ventajas para todos los actores participantes, en primer lugar, para las firmas líderes de las cadenas globales presentes en ella, pero ha planteado agudos problemas y contradicciones en lo concerniente al acceso a los mercados globales finales y, sobre todo, en lo referido a la puja distributiva del ingreso, todo lo cual expresa, nítidamente, la dinámica fuertemente competitiva que discurre al interior de las cadenas globales de valor.

De lo visto hasta ahora podemos constatar que existe una experiencia asentada, no solo teórica, sino también práctica, de los decursos que

han tenido lugar en las tres últimas décadas tanto de los esquemas de desarrollo local como de la cadena global de valor, y no es difícil darse cuenta de que se trata de realidades intrínsecamente interconectadas, bien se vea desde la óptica de los “clusters” y los distritos, desde la de los sistemas de innovación, desde la de la cadena global de producción y servicios, o desde la de la dinámica competitiva de los mercados globales.

Entonces, para la elaboración de estrategias de desarrollo territorial en el Sur, los asuntos de la dinámica del crecimiento en las condiciones en que rige un modelo global de acumulación y por ello una distribución global del ingreso polarizada, obligan a estudios minuciosos de los patrones de control de la cadena, y de las posibilidades de “upgrading”. La experiencia muestra que el contexto es condicionante por lo que ningún factor, incluyendo la capacidad tecnológica, puede evadirlo.

Posiblemente, lo que la experiencia de la última década del desarrollo territorial más reitera sea: la gran heterogeneidad de casos y trayectorias y la coexistencia de tipos y formas de vínculos diversos de las firmas locales con la cadena global que varían, además, en el tiempo. En tal sentido, los precedentes son también muy importantes (ver Cimoli, M., et. al, 2009), no todos los territorios tuvieron similares condiciones de partida, algunos ostentaban, una eficiencia colectiva originaria superior, en otros los asuntos de la preparación de la fuerza de trabajo era una limitante muy acentuada, un conjunto de territorios carecía de infraestructuras adecuadas, otros mostraban un relativo desarrollo del mercado interno y una menor dependencia de ingresos externos, etc. Todos estos asuntos deben ser cuidadosamente evaluados en la implementación de una estrategia de desarrollo local que pretenda ser eficaz y viable.

En el caso de Cuba, por ejemplo, en donde las estrategias de desarrollo local han alcanzado particular referencia en la última década, las cuestiones referidas al impacto del sector externo del país en la dinámica económica, como un criterio de partida, no puede pasarse por alto por ninguna propuesta de desarrollo territorial que pretenda ser viable y sustentable.

La dependencia de la dinámica de la economía cubana, medida por la tasa de crecimiento de su producto interno bruto, con respecto a la dinámica de su sector externo (importaciones, exportaciones y deuda externa), es altamente relevante. En el presente se estima que para elevar un punto porcentual el crecimiento del PIB del país, las importaciones, como promedio, deben aumentar en más de 10 puntos porcentuales, lo cual obliga, entonces, a asegurar ritmos de exportación de bienes y servicios del orden al menos del 10% para restringir los adeudos y asegurar la estabilidad macroeconómica del crecimiento (Peña, L., 2018).

En tal contexto, las estrategias de crecimiento y desarrollo para los próximos años, incluido las que atañen al desarrollo local, están concebidas bajo dos ejes principales: la sustitución eficiente de las importaciones y el crecimiento de los rubros exportables con vistas a elevar los ingresos por exportaciones (PCC, 2016).

La sustitución de importaciones, como estrategia, tiene un expediente histórico abultado, se comenzó a aplicar en América Latina desde la primera década del siglo pasado, se desarrolló en el período crítico de los años de la Gran Depresión, se reinventó en el período de la postguerra y luego medró por varias décadas más, hasta que con el advenimiento de los preceptos neoliberales de inicios de los setenta fuera prácticamente excomulgada de la teoría económica y tildada como una práctica errada de política económica (ver Bulmer Tomas, Victor, 2003).

En realidad, la sustitución de importaciones fue una estrategia de crecimiento nacida en el Sur en respuesta a las relaciones verticales monopólicas que prevalecieron por más de un siglo en el modelo de acumulación. Como es común de todas las estrategias de desarrollo que han sido ensayadas en el Sur, tuvo experiencias concretas fallidas y experiencias relativamente exitosas, por lo que su agotamiento no lo evidenció su supuesto fracaso, sino que lo enmarcó, precisamente, el devenir del modelo de acumulación que le dio origen.

En efecto, al cambiar la manera en que se canalizan los flujos tecnológicos, comerciales y financieros y la manera en que se estructura

la producción competitivamente, cambiaron los criterios de inserción competitiva de los países de la periferia en el modelo de acumulación, ahora, global, y junto con ello las expectativas gananciales y el comprometimiento de los actores locales, que como ya se vio, no son nunca actores pasivos sino activos en la regulación del sistema.

Fue la conformación de un modelo de acumulación global lo que limitó el alcance y significación de la estrategia de sustitución de importaciones. Sin embargo, las rupturas en el contexto económico no son nunca absolutas y si se tiene en cuenta, que mucho del recetario del sistema de sustitución de importaciones fue el cimiento sobre el que se construyó la eficiencia colectiva de varios de los países asiáticos, que hoy se muestran como experiencias exitosas de inserción de firmas y territorios en las cadenas globales de valor; pues entonces, en tal contexto y en un cierto rango, el legado de la estrategia de sustitución de importaciones sigue siendo válido y tiene vigencia.

Desde tal perspectiva, para el caso cubano, encauzar un proceso de sustitución de importaciones eficiente solo puede ser comprendido, a nivel de territorio, como avanzar en la construcción de la eficiencia colectiva y en la reducción de las vulnerabilidades estructurales del país; en primer lugar, en la reducción de la vulnerabilidad que proviene de la elevada dependencia del crecimiento del producto de los flujos de importación.

Existen experiencias fallidas de países que acometieron procesos de crecimientos de espalda al desarrollo tecnológico y al modelo de acumulación prevaleciente, acudiendo, para ello, a la restricción máxima del consumo personal, a la movilización popular, y a la utilización de tecnologías ancestrales autóctonas; fue el caso de China, por ejemplo, en la década de los sesenta y principios de los setenta del siglo pasado, cuando la dirección del país implementó las estrategias del “Gran saldo adelante”, y la de la “Comuna popular”. Los resultados de tales estrategias fueron desastrosos para la economía de la nación e incluso devastadores para la sociedad china de aquel entonces. (ver Yushi, M., 2000).

El segundo eje en que se asienta la estrategia de desarrollo territorial propuesta para Cuba, es el fomento de las exportaciones, y aquí es fundamental tener en cuenta, como ya se vio que, exceptuando algunos sectores y ramas, la forma de control de mercado, “market”, no es la forma bajo la cual discurre y se regula, mayoritariamente, el comercio internacional en el presente.

Veamos ahora el asunto del desarrollo territorial desde la perspectiva cubana, o sea, centremos la atención en la situación y dinámica del desarrollo local en Cuba, en las características de la estrategia que lo promueven y en los resultados concretos que hasta ahora han sido alcanzados.

La estrategia cubana de desarrollo local: Concepción teórica, diseño y primeros pasos de su puesta en práctica

El desarrollo de la economía nacional es, hoy más que nunca, una prioridad de trabajo para el Gobierno cubano, y en este sentido se ha insistido en el relevante papel que tiene el ámbito local en ese empeño. Además, en el país se cuenta con una experiencia aprovechable que imbrica la innovación y la universalización de la enseñanza, lo cual es un pilar sólido para la construcción de una eficiencia colectiva dinámica, a nivel territorial (ver Núñez, J. y Fernando Castro, 2005).

Como expresión de la voluntad del gobierno de impulsar el desarrollo del país, han sido aprobadas en los últimos años, estrategias y políticas de gran importancia para el desarrollo presente y futuro de la nación, entre las que cuentan: el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030; la Política para impulsar el desarrollo territorial, y el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba (Fes, 2020).

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Económicos Estratégicos (PCC, 2016), abrió espacios al desarrollo local y en él también se reconoce la necesidad de que el país logre "una inserción en

la economía internacional ventajosa y dinámica, basada en la sustitución efectiva de importaciones y el alcance de altos niveles de exportación, en especial de alto contenido tecnológico, capaces de competir en calidad, precios e integrarse a cadenas globales de valor". No obstante, ambos temas, desde la perspectiva territorial, son tocados de manera independiente, sin que se evidencie un engarce explícito de tales aspectos.

Por otra parte, aún con el avance que ha significado el reconocimiento formal de la necesidad de avanzar en ambos temas, un análisis del contexto legal, institucional y financiero existente, revela la presencia todavía de un grupo de obstáculos que frenan el avance de proyectos de desarrollo a escala local y limitan las posibilidades de avanzar en la inserción de sistemas empresariales locales en cadenas globales de valor. Entre los principales obstáculos se encuentran:

- A) Factores legales: Refiere a la falta de competencias de las instancias municipales y a la carencia de instrumentos legales que fortalezcan el marco normativo para acometer un desarrollo local.
- B) Factores financieros: Alude al reducido ámbito de decisión del municipio en cuanto a la determinación de las fuentes de ingreso, a la ausencia de mecanismos regulatorios que permitan al municipio obtener fondos propios a partir de su gestión y hacer uso entonces del superávit de su presupuesto y a la fuerte centralización del modelo financiero prevaleciente que impide la toma de decisiones en el ámbito inversionista.
- C) Factores institucionales: Refiere a la escasa autonomía de las instituciones locales; predominio del enfoque sectorial sobre el territorial-integral, lo cual limita la articulación de todos los actores del territorio; insuficiente institucionalidad municipal, carencia de una concepción teórica metodología consensuada referida a la institucionalidad en el municipio (Ver Sosa, M., 2017).

Más recientemente, partiendo de la premisa de que es en los municipios donde se concreta, las estrategias y políticas de desarrollo a partir del aprovechamiento de los recursos y potencialidades de cada localidad, se han tomado un grupo de acciones encaminadas a propiciar el avance de proyectos de desarrollo local en el país.

Particularmente importante resulta la aprobación por el Consejo de Ministros de la Política para impulsar el desarrollo territorial, con base en la experiencia acumulada por algunas provincias, y con el consiguiente respaldo de un ordenamiento jurídico. El Ministro de Economía, en comparecencia en el programa Radio Televisivo Mesa Redonda, con fecha 30 de julio de 2020, señaló que los elementos y objetivos fundamentales que distinguen la Política de desarrollo territorial, son dos: 1) El diseño de una estrategia de desarrollo territorial, consensuada por todos los actores del territorio, que considere prioritario, equilibrar de las diferencias existentes entre los diversos municipios. 2) La identificación de proyectos puntuales y consecuenciales a la estrategia, que tributen al crecimiento de la producción y, también, a la generación de empleo, y que se enfoquen en el aprovechamiento de los recursos endógenos de los territorios.

De ese modo la Gaceta Oficial de la República de Cuba, en su número 40 con fecha 16 de abril de 2021, aprobó el Decreto No. 33 "Para la gestión estratégica del desarrollo territorial" que en su Capítulo III "De los proyectos de desarrollo local", reconoce en su Art. 16.1. que "el proyecto de desarrollo local constituye un conjunto de recursos, esfuerzos y acciones, con identidad propia, para transformar una situación existente en otra deseada, que contribuya al desarrollo del territorio donde actúa, e impacte en la calidad de vida de la población (Gaceta Oficial(b), 2021).

Los proyectos de desarrollo local (PDL) se establecen como una vía alternativa importante para materializar las estrategias de desarrollo municipal (EDM)⁷ y provincial. Se asume que tales proyectos:

- a) Permiten desplegar los recursos y las iniciativas, la creatividad y la participación de los actores locales (entidades, empresas, cooperativas, productores independientes, organizaciones

⁷EDM es un instrumento integrador que contribuye a orientar la gestión del gobierno municipal en función de las prioridades definidas a partir de los intereses nacionales y territoriales. Desde su diseño y gestión articula los diagnósticos y proyecciones que se definen por otros instrumentos de planificación, fundamentalmente por los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Urbano (POU).

barriales, etc.), y facilitan la satisfacción de las necesidades de las poblaciones de los municipios.

- b) Representan una oportunidad para el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los actores locales y de la población, a la vez que potencian el desarrollo de sus capacidades organizativas, productivas, de innovación, integración y empoderamiento.
- c) Permiten a los gobiernos municipales tributar al logro de las metas definidas en la EDM, las políticas públicas locales, y de los programas de desarrollo del territorio, y contribuyen al autoabastecimiento local, la seguridad alimentaria, la creación de empleo, el mejoramiento de los servicios municipales, la reducción de inequidades sociales y la protección del medio ambiente.
- d) Favorecen el fortalecimiento y la diversificación del tejido productivo local, la reducción de importaciones y la creación de rubros exportables, el incremento de fondos propios para reinvertir en otros proyectos, la recuperación y la revalorización del patrimonio local, y el incremento de sinergias y alianzas entre los actores del territorio. (Guzón, Ada et. al, 2020).

Como se desprende de lo señalado, los proyectos de desarrollo local en la concepción cubana cubren un amplio espectro. En efecto, según se recoge en el Art. 24. de la Gaceta Oficial No. 40, (Gaceta Oficial(b), 2021), los proyectos de desarrollo local, atendiendo a su naturaleza, adoptan las modalidades siguientes⁸:

- Económico-productivos: proyectos cuyo objetivo principal es la generación de bienes y servicios comercializables que se destinan al beneficio local, de forma sostenible. Se ubican en cualquier sector de la economía y servicios sociales, (entre ellos el turismo local sostenible), y deber generar encadenamientos productivos. Estos proyectos están fundamentalmente dirigidos a potenciar la producción

⁸ Para el plan 2021 están identificados 423 proyectos de desarrollo local a aprobar por los CAM a partir de la Política aprobada, de ellos 314 económicos- productivos (74, 2%), 57 socioculturales, 21 ambientales, 19 institucionales, 19 de investigación-desarrollo e innovación. De los económicos- productivos lo fundamental es en la producción de alimentos humano y animal, la industria local , el turismo y el comercio. (Información dada por la Dirección Territorial del MEP).

de alimentos con destino al consumo interno, pero deben contribuir, también, al crecimiento de las exportaciones, y a la sustitución de importaciones.

- **Socioculturales:** se identifican con la diversificación y la elevación de la calidad de los servicios sociales que se brindan a la población, en consonancia con las políticas sociales aprobadas, están relacionados con la vida social de la comunidad y también con el comportamiento humano individual, complementan las formas de organización social y la cultura comunitaria; incluyen elementos de la cultura popular en el territorio, el fomento de los valores, la promoción del sentido de pertenencia, la conservación, rehabilitación e incremento del patrimonio cultural local, etc.
- **Ambientales:** están dirigidos a la protección y el uso sostenible de los recursos naturales y al mejoramiento de las condiciones ambientales.
- **Institucionales:** vinculados a la institucionalidad territorial, tributan al fortalecimiento de las capacidades institucionales, tangibles e intangibles, para la gestión estratégica del desarrollo local con énfasis especial en los temas de planificación estratégica, multinivel e interterritorial.
- **Investigación, desarrollo e innovación:** respaldan actividades vinculadas a la investigación, desarrollo e innovación, potencialmente generadoras de mejoras tecnológicas u otras en el territorio.

Por otra parte, la nueva Política se ha concebido con mayor amplitud y flexibilidad, en tanto incorpora como posibles titulares de proyectos de desarrollo local a las entidades estatales (sean empresas o unidades presupuestadas), a las cooperativas agropecuarias y no agropecuarias, a los trabajadores por cuenta propia, a las instituciones de gobierno y a las organizaciones de masas y sociales. Incluso la nueva Política otorga la posibilidad de que asociaciones conformadas por distintos actores locales funjan como titulares de proyectos, sin que necesariamente tales asociaciones constituyan una entidad de personalidad jurídica propia. (Gaceta Oficial(b), 2021).

Desde la perspectiva de la gestión económica, la nueva Política está orientada a impulsar el desarrollo local sobre la base de la gestión del potencial humano, la ciencia, la innovación y el uso de tecnologías apropiadas, incluida la planificación física territorial; y busca promover la integración entre actores estatales y no estatales sobre la base de encadenamientos productivos. Se asienta en el liderazgo de los gobiernos municipales y provinciales para la elaboración y gestión de sus estrategias de desarrollo y propicia el aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales.

La gestión del desarrollo local debe materializarse, según se ha concebido, en una adecuada concertación de actividades en el ámbito municipal, propiciada por la implementación de una eficaz Estrategia de Desarrollo Municipal, con actividades del ámbito provincial, de acuerdo con la Estrategia de Desarrollo Provincial y, también, del ámbito nacional; respaldadas todas por una consecuente gestión financiera que permita el avance de las estrategias en los distintos niveles.

La diversidad de fuentes de financiamiento de los proyectos, resulta otro elemento novedoso contemplado en la Política. En su Capítulo IV, De la financiación del proyecto de desarrollo local, la Gaceta Oficial en su No. 40 establece en el Art. 31.1 (Gaceta Oficial(b), 2021) que el proyecto de desarrollo local puede contar con recursos financieros provenientes de las siguientes fuentes:

- Contribución territorial para el desarrollo local;
- Fondos para proyectos de desarrollo local;
- Fondos del Gobierno Provincial del Poder Popular;
- Fondo nacional de medio ambiente;
- Fondo nacional para el desarrollo forestal;
- Fondo financiero de ciencia e innovación;
- Fondo financiero de los programas territoriales de ciencia e innovación aprobados para los territorios;
- Cooperación internacional;
- Recursos financieros propios de los actores locales;
- Presupuesto del Estado;
- Otros recursos financieros provenientes del exterior; y

- Cualquier otro recurso financiero, de conformidad con la legislación vigente.

La Gaceta Oficial No. 54 ordinaria, de 2021 (Gaceta Oficial(c), 2021) hace extensiva tres resoluciones orientadas a favorecer los procesos de desarrollo local. La primera de ellas es la Resolución 147/2021 del Banco Central de Cuba que, establece el procedimiento bancario para la gestión del financiamiento de los proyectos de desarrollo local.

Por otra parte, el Ministerio de Economía y Planificación expidió la Resolución 29/2021 (Gaceta Oficial(d), 2021) con el fin de establecer las bases generales de la organización del sistema de trabajo para la gestión estratégica del desarrollo territorial, así como también gestionar la financiación del desarrollo local. En congruencia con la nueva Política, la Resolución 114 de 2021, emitida por el Ministerio de Finanzas y Precios (Gaceta Oficial(e), 2021), se aprueba el procedimiento para el funcionamiento presupuestario del desarrollo territorial y el tratamiento tributario, financiero, de precios y contable aplicable a los proyectos de desarrollo local.

Respecto a la financiación del desarrollo local, el Ministro de Economía ha resaltado como incentivos de la nueva Política, el hecho de que los proyectos tendrán la posibilidad de retener un por ciento de la divisa que sean capaces de generar, para su aprovisionamiento y sostenibilidad, a partir de los precios de venta convenidos entre las partes y luego de segregar la remuneración directa de los trabajadores. Unido a esto, los proyectos podrán disponer del 50% de sus utilidades para reinvertirlas en sus propias actividades. En tanto, el 50% restante se empleará como fuente de financiamiento para impulsar otras iniciativas similares, de manera tal que prácticamente todos los ingresos generados por los proyectos locales se queden en el territorio, y asegurar así una mayor autonomía y más capacidad de emprendimiento y desarrollo del territorio (Cubadebate, 2020).

Aunque las políticas instrumentadas para impeler el desarrollo de los proyectos locales son, sin dudas, un paso de avance favorable para la descentralización de la gestión, en favor de las instancias municipales, en la estrategia propuesta todavía permanecen incongruencias, por

ejemplo: aunque el territorio, como ya se dijo, podrá disponer del 50% de las utilidades generadas por el proyecto, el nivel central, sin embargo, acorde a la propuesta de política, se reserva la definición de los porcentuales de distribución de los ingresos para su uso en el territorio; lo cual, como es de suponer, genera interrogantes en torno a la extensión real de la auto gestión local a la que promueve la Política y en torno al grado de autonomía al que propende la estrategia de desarrollo local que se propone.

Otro ejemplo, muy relevante en las actuales circunstancias, es la interpretación del Art. 32.2., de la Ley de Inversión Extranjera, bajo la óptica de la nueva Política; dicho artículo explicita: "la utilización de los recursos financieros provenientes de la inversión extranjera directa, se aprueba conforme con la legislación vigente, previo análisis de la Comisión de Evaluación de Negocios con inversión extranjera del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera." (Gaceta Oficial(a), 2014).

Pero en la propia Ley de Inversión Extranjera; aprobada en Cuba en 2014 y vigente hoy, se define en su Capítulo VIII, artículo 21.1. que "La aprobación para efectuar inversiones extranjeras en el territorio nacional se otorga atendiendo al sector, la modalidad y las características de la inversión extranjera, por los órganos del Estado siguientes: a) el Consejo de Estado; b) el Consejo de Ministros; y c) el jefe del organismo de la Administración Central del Estado autorizado para ello" (Gaceta Oficial(a), 2014).

De manera que los municipios no están facultados para captar recursos financieros externos por la vía de la inversión extranjera a partir de sus estrategias propias de desarrollo. Se parte del criterio, de que la aprobación de proyectos de inversión extranjera en el contexto de la economía cubana socialista, siempre debe estar sujeto a procesos de control y aprobación del nivel macro, tal como ocurre a nivel sectorial. Pero esta ley carece de un reconocimiento jurídico de las necesidades municipales de tales recursos y, por lo mismo, limita las potencialidades de las estrategias de desarrollo territoriales. Se trata de una limitación, más que jurídica, económica a superar; por lo que se ha

entendido necesario proponer una modificación de la ley; en el sentido de que el municipio pueda poner a consideración de las instancias correspondientes la evaluación de las propuestas de inversión extranjera que considere, propiciando así que el propio municipio esté facultado para atraer dicha inversión; todo lo cual podría coadyuvar a un mayor aprovechamiento de la inversión extranjera en sus vínculos con el desarrollo local y a una mayor autonomía del territorio. (Sosa, M. 2017)

No obstante, sus limitaciones, la nueva Política constituye un paso de avance substantivo para la implementación de proyectos territoriales de desarrollo en Cuba. A continuación, se hará referencia a la experiencia de varios de los proyectos de desarrollo local que están en curso en diferentes provincias del país. Se trata de una muestra reducida, aunque representativa, de los proyectos que están articulados en la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) en la actualidad. El propósito es poder extraer, algunos rasgos comunes de dichas experiencias.

Pinar del Río

Entre las iniciativas de desarrollo territorial en la provincia, PADIT impulsa en varios municipios proyectos de Turismo Local en la modalidad de Turismo de Naturaleza. Uno de ellos es el Centro Turístico Local “Guacamaya”, municipio de La Palma, cuya área de influencia abarca más de dos mil hectáreas donde existen varias comunidades rurales ocupadas en la economía agrícola. El Centro Turístico, para su funcionamiento prevé encadenamientos productivos que le permitirán ser autosuficiente localmente, y elevar la calidad de vida de los habitantes. (Fes, 2020).

Desde el año 2018 en Pinar del Río se trabajó en la creación del Centro Provincial para la Gestión Estratégica del Desarrollo Local (GEDEL), que tiene el encargo gubernamental de asesorar todos estos esfuerzos. En paralelo, en la Universidad de Pinar del Río se ha organizado un proyecto de investigación e innovación que es el Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CADEL), estructura para canalizar la asesoría de los

actores universitarios que prestan servicios técnicos. En Pinar del Río se ha trabajado además con el sistema empresarial definiendo líneas prioritarias. La primera de ellas está relacionada a la producción de alimentos, con la aplicación de la ciencia en función de la seguridad alimentaria y educación nutricional sobre la base de sistemas alimentarios locales.

Se trata de un sistema en que se involucran diversas instituciones y que propicia cuatro salidas fundamentales en el territorio: a) Garantizar el autoabastecimiento municipal en los territorios, b) Cumplir compromisos previstos en cada municipio con el balance nacional, c) Generar exportaciones para lograr captación de divisas y, d) Conseguir encadenamientos necesarios con la zona especial de desarrollo, (ZED Mariel), con el Turismo y la Inversión Extranjera.

Entre las experiencias piloto se encuentran proyectos con los gobiernos de los municipios “Los Palacios” y “Consolación del Sur”, la Empresa Agropecuaria CUBAQUIVIR, el Polo Productivo Hermanos Barcón, la finca Tierra Brava.

Otra línea prioritaria está vinculada a la exportación de bienes y servicios. En ese campo, existe un proyecto importante con la empresa agroforestal Macurije, que se ha convertido en polo productivo agroforestal industrial con más de seis proyectos con destino a la exportación. Se está recuperando también la capacidad de exportación de la empresa que produce la tradicional bebida Guayabita del Pinar. Es de destacar también la labor de gestión de la Empresa Provincial de Industrias Locales, la primera en la provincia que logró la aprobación de las instancias centrales, un esquema cerrado de financiamiento relativamente autónomo y ya ha logrado ejecutar un cierto monto de exportaciones.

Así mismo se trabaja en el fomento de productos de turismo local sostenible en coordinación con el ministerio de turismo, MINTUR, el Grupo Agroforestal y los gobiernos municipales. Todos estos procesos e iniciativas se nutren de las nuevas tecnologías, bajo la perspectiva de la estrategia nacional de la informatización de la sociedad y de los gobiernos, así como de los procesos participativos que ponen a los

ciudadanos como protagonistas del diseño de las estrategias y los proyectos.

En suma, en la provincia Pinar del Río actualmente ya están diseñadas 11 estrategias de desarrollo territorial redactadas con base científica y analítica de las oportunidades y riesgos presentes en los territorios y articuladas con las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el año 2030. (Fes, 2020)

La Habana

La coordinación de PADIT en La Habana, el Grupo de Desarrollo Integral de la Capital (GDIC) y el Grupo de Desarrollo Local, trabajan a partir de la reorientación del financiamiento en función de las prioridades de la economía territorial, potenciando la producción de alimentos, fomentando la articulación entre formas de gestión estatal, no estatal y los encadenamientos productivos. La prioridad es la puesta en marcha de cuatro mini industrias asociadas a la Empresa Provincial de Mercados Agropecuarios de La Habana, una de ellas ya en funcionamiento en cooperación con una cooperativa de créditos y servicios, y tres más en proceso final para su puesta en funcionamiento. De tal forma se espera incrementar la oferta de productos agropecuarios preelaborados y en conservas para la población, disminuir las pérdidas de productos por mermas y cambios de calidad, y favorecer la satisfacción de las necesidades alimenticias de la población con una mayor calidad, mejorando la situación financiera de la empresa estatal, y fortaleciendo su gestión. La empresa cuenta con una capacidad de procesamiento diaria en torno a las 10 toneladas. (Fes, 2020)

Cienfuegos

La minindustria “La Constancia”, ubicada en la comunidad homónima del municipio de Abreus, en Cienfuegos, es de las iniciativas veteranas de la fase inicial de PADIT. En la experiencia participan 12 trabajadores, de los cuales 9 son mujeres, 1 administradora, y cuenta con el respaldo de la Empresa Provincial de la Industria Alimentaria. Cuando la COVID 19 llegó, “La Constancia” ya había introducido sus

pulpas de frutas en el aprovisionamiento de la producción de helados del Combinado Lácteo Escambray, con resultados financieros que le han permitido realizar los primeros aportes a la Administración Municipal. Pero la pandemia alteró la normalidad, y la minindustria reorientó su accionar y se convirtió en uno de los puntales sobre los que los pobladores de su entorno inmediato diseñaron sus estrategias de resiliencia al embate de la mortal enfermedad, vendiendo sus producciones en todos los asentamientos. Igualmente, se atendieron solidariamente algunos objetivos sociales priorizados, como los hogares para embarazadas y hogares de ancianos. (Fes, 2020)

Holguín

El desarrollo territorial en la Provincia de Holguín apuesta por la ampliación de las capacidades de prestación de servicios del Centro Regional de Atención a la pareja infértil del Hospital "Lenin". El proyecto contempla la atención a las variables demográficas, en específico la natalidad, lo cual se ha hecho evidente con la entrega por los organismos centrales de parte del equipamiento que recibirá este centro que presta servicios a las provincias orientales. La acción es parte de los esfuerzos que el Gobierno Provincial articula desde su Estrategia de Desarrollo Provincial y que toman en cuenta el envejecimiento poblacional y el decrecimiento de la natalidad en el territorio. (Fes, 2020)

Las Tunas

Se desarrolla una experiencia, que parte de la capacidad emprendedora de una pareja residente en el lugar, con un enfoque de co-financiación para el emprendimiento de la minindustria de Las Tapas ubicada al norte del municipio de Jesús Menéndez. La iniciativa ha sido avalada por el gobierno local, por el impacto que tuvo en la zona y por la oportunidad brindada para otras mujeres que antes no tenían empleo y ahora les brinda independencia económica. Entre los surtidos de la minindustria de Las Tapas destacan los jugos naturales de mango, guayaba, zanahoria, fruta bomba, entre otros frutales; platos tradicionales como la caldosa tunera y las croquetas, los “paniqueques”,

las pizzas y otros dulces elaborados con harina de yuca, que en la propia minindustria se procesan. El producto estrella es el “pan patato”, un legado de los antepasados. La minindustria de Las Tapas se vislumbra en tránsito hacia un proyecto de desarrollo local con un enfoque de co-financiación. (Fes, 2020).

Granma

La implementación de la tecnología de producción acelerada de semilla categorizada de tubérculos (ñame y malanga) en la provincia, se ha basado esencialmente en una producción cooperada entre la Universidad de Granma y las empresas provinciales que han permitido el cierre del ciclo y encadenamiento productivo de esta tecnología a través de proyectos empresariales. Sin embargo, hasta la fecha los niveles de semilla no han logrado satisfacer la alta demanda de producción de estos tubérculos. Por lo tanto, la propuesta de proyectos de desarrollo local en la mayor parte de los municipios de la provincia para el plan 2021 se concentrará en impulsar la propagación acelerada de semillas y la producción sostenible de cultivos deficitarios y con una alta demanda alimentaria y nutricional por la población de Granma, de la región oriental y del país. (Fes, 2020)

Guantánamo

En esta provincia se fortalece la alianza PADIT Pinar del Río y Guantánamo, subrayándose la posibilidad de intercambiar las experiencias de ambos territorios en materia de desarrollo territorial, teniendo en cuenta que a la Estrategia de Desarrollo Municipal se integran el resto de las herramientas y se relaciona una cartera de oportunidades y de proyectos. Se señala como elementos fundamentales la formación y capacitación de los profesionales y la implementación de las medidas indicadas a nivel nacional para el sistema empresarial. También se trabajan entre otros temas: las potencialidades del territorio para la exportación, el encadenamiento productivo y el turismo; el papel de los intendentes y la importancia de su gestión en la vida socio-económica del municipio; la conformación

de una agenda de trabajo para fortalecer las buenas prácticas en la producción de alimentos y la sustitución de importaciones. (Fes, 2020)

De las experiencias presentadas, es posible extraer algunos puntos comunes:

- Existe una marcada tendencia a simplificar extremadamente el término "desarrollo", toda vez que de manera recurrente se señala como "desarrollo local" a determinados emprendimientos familiares, sin percibirse, al menos explícitamente, la manera en que se proyecta que el éxito derivado de la capacidad emprendedora de esa familia o empresa, pueda concluir en un proceso de "desarrollo" para el territorio.
- Los proyectos antes relacionados han sido fuente de empleo para los pobladores locales, lo cual es obviamente, algo muy favorable y deseado.
- Se observa combinación de actores públicos y privados, en las que están presentes la empresa privada, la estatal y la forma de propiedad cooperativa; e incluso, en algunos casos, instituciones académicas.
- Los proyectos de desarrollo local se proponen fomentar encadenamientos productivos en el territorio y lograr flujos exportables (Pinar del Río; por ejemplo), dando por sentado que el último eslabón de esa cadena será la exportación del bien o servicio resultante. En tales proyectos se pasa por alto el entramado de barreras competitivas que caracteriza al mercado global en el presente y que son las que se necesita conocer, entender y superar; que es quizás lo más difícil, si se aspira a exportar.
- Aun cuando no queda claro en varias de las experiencias compartidas antes, la información sobre cuáles han sido las fuentes de financiamiento que sustentan tales proyectos, sí se observa que la asignación de recursos presupuestarios o de la cooperación internacional son los preponderantes, entonces, se evidencia que el enfoque asistencialista sigue predominando y, por consiguiente, ni la estabilidad ni la sostenibilidad de la gran mayoría de estos proyectos está asegurada.

- En general, en los diseños de los proyectos locales, no se plantea el acceso a fondos provenientes de la inversión extranjera directa, posiblemente porque desde el municipio la presentación de esquema de captación de inversión extranjera directa no es todavía una opción contenida en la ley de inversión extranjera del país, lo cual es una seria limitante para la promoción práctica de las estrategias de desarrollo local sustentables en el tiempo (Sosa, M. 2017)

La experiencia de Pinar del Río, merece un análisis aparte. En este territorio se ha logrado, como en ningún otro, concebir una estrategia de desarrollo local con la debida participación y concertación de intereses de actores diversos, y en el contexto de un marco institucional adecuado que propicia la superación y capacitación de los actores involucrados; tanto empresariales, privados o actores de gobierno; y la utilización de fuentes de financiamiento que abarcan desde recursos propios de los actores locales hasta ingresos externos provenientes de la exportación: ya sea en fronteras, con el "turismo", o fuera de ella, como también la búsqueda de encadenamientos con la Zona Especial de Desarrollo Mariel y el acceso indirecto a la inversión extranjera. Pero Pinar del Río es una excepción.

En lo que atañe al desarrollo local en Cuba todavía queda mucho por desbrozar desde el punto de vista institucional, y mucho que fomentar desde la perspectiva económica y social; en tal sentido, es indispensable apropiarse de la experiencia internacional, de lo que ha sido la dinámica de la teoría y la práctica del desarrollo territorial en las últimas cuatro décadas y continuar avanzando en los enfoques y estrategias que incluyan, como parte del desarrollo local, la participación de las cadenas globales de valor, para lo cual es fundamental capacitar a los actores económicos e institucionales locales en el manejo de este difícil y complejo tema.

Consideraciones finales

De lo que se ha expuesto se quisiera resaltar lo siguiente: en primer lugar, la necesidad de entender el desarrollo local en el contexto del

modelo global de acumulación. Se trata de un asunto que, tanto desde la perspectiva teórica como práctica, la experiencia de más de cuatro décadas ha evidenciado nítidamente, como imprescindible.

En segundo lugar, la importancia de los sistemas de innovación y de las políticas tendientes a su fomento, para dar cauce al desarrollo local y a su dinámica. Todas las trayectorias de ascenso o de resiliencia de los esquemas de desarrollo local, tanto en los distritos del Norte como en los “cluster” del Sur, han estado asentados en sistemas de innovación dinámicos y apoyados por políticas efectivas; pero una vez más, la experiencia enseña que es necesario construir la denominada “eficiencia colectiva” prestando atención a los marcos regulatorios competitivos existentes a nivel global.

En tercer lugar, el desarrollo local no es solo una elucubración teórica, más que ello es un aprendizaje práctico de experiencias concretas, de ahí la necesidad de dar seguimiento no solo al debate nacional e internacional de la teoría de las dinámicas del territorio; sino, también, se impone prestar atención a las políticas y estrategias de desarrollo más efectivas aplicadas en territorios y localidades. Los decursos de los distintos esquemas territoriales, en todos los continentes, en las últimas cuatro décadas, muestran que las estrategias localistas levantadas sobre supuestos económicos anquilosados que no se observan en la práctica presente, (por mucha aparente teoría que las respalde, entusiasmo emprendedor que las anime y espejismo tecnológico que las promueva), terminan todas en políticas inviables y altamente costosas, que lejos de fomentar el desarrollo local, retrasan el desarrollo integral territorial: tanto local, como regional como nacional.

En cuarto lugar, una referencia al desarrollo local en Cuba. La experiencia cubana de desarrollo local apenas inicia, y lo hace en un momento donde los criterios del desarrollo territorial ya andan por caminos más amplios y diferentes a los autóctonos de hace cinco décadas; cuando sus preceptos originales irrumpieron agrandando y enriqueciendo el concepto de desarrollo. Aunque muchos no lo vieron o no lo aceptaron, el desarrollo local, como teoría, desde sus inicios se

deslindó del asistencialismo y decantó los esquemas locales de tal índole como objetos de su interés y sus propuestas.

Nadie puede negar, sin embargo, que la realidad de las localidades territoriales en Cuba es muy diversa y que una gran cantidad de ellas, más allá de que todas son beneficiadas por políticas sociales nacionales, todavía están inmersa en los rezados de pobreza heredados por siglos de subdesarrollo, a lo que habría que agregar los efectos extendidos del bloqueo económico norteamericano a los que el país ha estado sometido por más de seis décadas, lo cual ahonda y dificulta la solución de tal problemática de pobreza como condición de partida para poder acometer, propiamente, una estrategia de desarrollo local. Por tanto, las estrategias y políticas de desarrollo local en Cuba deben ser abarcadoras y flexibles, por lo mismo, deben viabilizar el uso de diversos tipos de engranajes, financiamientos y recursos.

En síntesis, el desarrollo local no es un tema definible, en la actualidad, por aspiraciones valorativas autóctonas y enajenadas del contexto competitivo global, sino que es una problemática a abordar acorde a la dinámica económica y social presente. Los retos son muchos y enormes para Cuba, precisamente los que implica construir, mancomunadamente, y en toda la extensión territorial del país, un Socialismo próspero, sostenible y soberano.

Referencias bibliográficas

- Arocena, R. & Sutz, J., 2000. *Looking at national systems of innovation from the South* at: <https://papers3://publication/uuid/>.
- Bair, J., (2005). *Global capitalism and commodity chains*, at <https://www.maneyonline.com/doi/abs/10.1179/102452905X45382>
- Becattini, G., M. and Bellandi (2014), *A Handbook of Industrial Districts*, Edward Elgar Publishing, USA.
- Burin, D., Ana Inés Heras (2001), *Enfoque de Sistemas y Análisis Comunicacional*, Edic. Ciccus, La Crujia, Buenos Aires.
- Bulmer-Thomas, Victor (2003), *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Carrillo, J., & Lara, A. (2004). Maquiladoras de cuarta generación y coordinación centralizada. *Rev. Estudios Sociológicos*, XXII (66). DF, México.
- Cimoli, M., G. Dosi, and J.E. Stiglitz, (2009) *The political economy of capabilities Accumulation*, at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199235261.003.0001>.
- Cubadebate, (2020), *Ministro de Economía informa nuevas facilidades para impulsar proyectos de desarrollo territorial*, <http://mesaredonda.cubadebate.cu/>
- De Marchi, Valentina, Gary Gereffi and Roberto Grandinetti (2019), *Evolutionary trajectories of industrial districts in global value chains*. Routledge, London.
- Dicken, Peter (1976), The multiplant business enterprise and geographical space. *Regional Studies Review*, Vol.10. London
- Di Maria, E., Valentina De Marchi and Gary Gereffi (2019), *Local clusters and global value chains* at: <https://www.researchgate.net/publication/337171149>
- Dutrenit, G., (2004). *Building Technological Capabilities in Latecomer Firms, Technology & Society* at: <https://www.researchgate.net/publication/200465516>
- Ernst, D. & L. Kim, (2002). *GPN and local capability formation*, at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733302000720>
- Fes, (2020), *Boletín Especial PADIT "PADIT en tiempo de COVID*, julio 2020, at: <https://caribe.fes.de/>
- Feinberg, S. E., & Gupta, A. K. (2009). MNC subsidiaries and country risk, at: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/amj.2009.37315470>
- Fernandez-Stark, Karina, et., al, (2014), *Global Value Chains in Latin America*, at: <https://www.researchgate.net/publication/265333615>
- Fornahl, D., R. Hassink and M.P. Menzel (2015), 'Broadening our knowledge on cluster evolution', at: <https://www.researchgate.net/publication/273402988>.
- Frederick, Stacey and Gary Gereffi. (2009). *Value Chain Governance*, at: <http://www.cggc.duke.edu/pdfs/>
- Freeman, C., (1995). The "National System of Innovation" in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge.
- Fröbel F, Heinrichs J, Kreye O (1980), *The new international division of labour*. Cambridge University Press, Cambridge

-
- Gaceta Oficial(a), (2014), Decreto No. 20; at:
<https://www.gacetaoficial.gob.cu>.
- Gaceta Oficial(b), (2021), Decreto No.33, at:
<https://www.gacetaoficial.gob.cu>.
- Gaceta Oficial(c), (2021), Decreto No. 29, at:
<https://www.gacetaoficial.gob.cu>.
- Gaceta Oficial(d), (2021), Decreto No. 54, at:
<https://www.gacetaoficial.gob.cu>.
- Gaceta Oficial(e), (2021), Decreto No114 at:
<https://www.gacetaoficial.gob.cu>.
- Gereffi, G., (1994). *The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains*: at <https://www.researchgate.net/publication/281870191>.
- Gerrefi, G., (2005). *Export-Oriented Growth and Industrial Upgrading: The Mexican Apparel Case* at:
<https://www.researchgate.net/publication/265143194>.
- Gerrefi, G., (2019), *Economic upgrading in global value chains* at
<https://www.researchgate.net/publication/337023562>.
- Gerrefi, G., and Karina Fernandez-Stark, (2016), *Global value chain analysis*, at <https://www.researchgate.net/publication/305719326>.
- Gerrefi, G., Stacey Frederick and Penny Bamber (2019), *Diverse paths of upgrading in high-tech manufacturing* at
<https://www.researchgate.net/publication/333118619>.
- Giuliani, E., Carlos Pietrobelli and Roberta Rabellotti (2005), *Upgrading in Global Value Chains* at <https://www.10.1016/j.worlddev.2005.01.002>.
- Guzón, Ada et. al, (2020), *"Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2"*. Ediciones, Centro de Desarrollo Local y Comunitario, La Habana.
- Hervás-Oliver, et al, (2015), *Clusters and industrial districts: where is the literature going?* at:
<https://www.researchgate.net/publication/277646034>.
- Humphrey J. and H. Schmitz (2000), *Global Governance and Upgrading*, Research, IDS Working Pape 120, Brighton: Institute of Development Studies, Brighton.
- Jurowetzki, R., Rasmus Lema, and Bengt-Åke Lundvall (2017), *Combining innovation systems and GVC* at <https://doi.org/10.1057/s41287-018-0137-4>.
- Kaplinsky, R., M. Morris. (2002): *Handbook for Value Chain Research*, at:
<https://www.researchgate.net/publication/42791981>.

- Kaplinsky, R. and M. Morris (2016), '*Thinning and thickening: productive sector policies in the era of GVC*', at: <https://econpapers.repec.org/article/paleurjdr/>.
- Krugman, P., and Maurice Obstfeld, *Economía Internacional: Teoría y Política*, McGraw Hill/Interamericana de España, Madrid.
- Lagendijk, Arnoud (2006), 'Learning from conceptual flow in regional studies' *Regional Studies Review*, Vol.40(4). London.
- Lazzeretti, L., S.R. Sedita and A. Caloffi (2014), 'Founders and disseminators of cluster research', *Journal of Economic Geography*, 14 (1). London.
- Lema, R., et al., (2018), *Innovation Trajectories in Developing Countries: GVC and Innovation Systems*, at: <https://doi.org/10.1057/s41287-018-0149-0>.
- Lemos, M. B., Diniz, et., al, (2000). *O Arranjo Produtivo da Rede Fiat de Fornecedores*, NT 17, at: <http://www.ie.ufrj.br/redesist>.
- Lundvall, B.-Å., (2010). *National systems of innovation: toward a theory of innovation* at: <http://www.papers3://publication/uuid/>.
- Lundvall, B.-A., (2009). *Handbook of innovation systems and developing countries*, B.-Å. Lundvall, ed., London.
- Lundvall, B.-Å. & R. Lema, (2016). *Growth and Structural Change in Africa: Sustainable Industrialization in Africa*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Marshall, A. (1920), *Principles of Economics*, London: Macmillan.
- Massey, Doreen (1979), 'In what sense a regional problem?', *Regional Studies Review*, Vol.13. London.
- McCormick, D. (1999), *African enterprise clusters and industrialization: Theory and reality* at: [https://www.sciencedirect.com/science/article /](https://www.sciencedirect.com/science/article/).
- Metcalfe, S. and R. Ramlogan, (2008). *Innovation systems and the competitive process in developing economies*, at: <https://doi.org/10.1016/>.
- Milberg, W. & Winkler, D., 2010. *Economic and social upgrading in global production networks* at: <http://books.google.dk/books?id=9IJqgEACAAJ&dq>
- Nelson, R. and Sydney Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press. Cambridge USA.
- Núñez J. y Fernando Castro (2005), *Universidad, innovación y sociedad*, at: <https://www.researchgate.net/publication/267235855>
- ONEI (2019), *Anuario estadístico de Cuba 2018*, at <https://www.onei.gob.cu>

- Oyeleran-Oyeyinka, B., and Dorothy McCormick et al., (2007), *Industrial Clusters and Innovation Systems in Africa*, United Nations University Press, Paris.
- Pananond, P., Gary Gereffi and Torben Pedersen (2020) *An integrative typology of global strategy and GVC* at <https://wileyonlinelibrary.com/journal/10.1002/>
- PCC (2016), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*, Ediciones CCPCC, La Habana.
- Peña Castellanos, Lázaro, (2018), Inserción externa y crecimiento de la economía cubana, *Revista Economía y desarrollo* volumen 158 No. 1 enero-junio 2018.
- Perri, A., Andersson, et., al, (2013). *Balancing the trade-off between learning prospects and spillover risk*, at: <https://research.cbs.dk/en/publications/>
- Pietrobelli, C., & R. Rabellotti, (2004). *Upgrading to Compete GVCs, Clusters, and SMEs in Latin America*, at: <https://www.researchgate.net/publication/256005159>
- Pietrobelli, C. and R. Rabellotti (2011), *'Global value chains meet innovation systems*, at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/>
- Ponte, Stefano (2019), *Green Capital Accumulation: Business and Sustainability Management in a World of GVCs* at <https://www.tandfonline.com/loi/cnpe20>
- Ponte, Stefano, Gary Gereffi and Gale Raj-Reichert (2019), *The Handbook on Global Value Chains*, at: <https://www.researchgate.net/publication/337023208>
- Porter M. E (1990), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, The Free Press, N. York.
- Quadros, R. (2002). *Global quality standards, chain governance and the technological upgrading of Brazilian auto producers*, at: <https://opendocs.ids.ac.uk>
- Rabellotti, R. (1995), *Is there an "industrial district model? Footwear districts in Italy and Mexico compared'*, at: <https://econpapers.repec.org/article>.
- Scheel, C. (2015), *Why clusters have not succeeded in Latin America? How to reverse this trend* at: <https://www.researchgate.net/publication/271019631>.
- Scott, Allen J. and Storper, Michael (2003), *Regions, globalization, development, Regional Studies Review*, Vol.37(6/7), London.

- Sinkovics, N., et.al, (2018), *The use of global value chain/global production network* at <https://www.researchgate.net/publication/330659246>.
- Sosa, M. (2017), *La inserción en cadenas globales de valor como complemento del desarrollo territorial.*, Tesis de Doctorado, CIEI-UH, La Habana.
- UNCTAD, (2013), *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013*, Naciones Unidas, Geneva.
- UNIDO (2017), *Competitive Industrial Performance Report 2016*, United Nations, Vienna
- Wells Fargo (2018), “*US Economic Forecast 2019*”, at <https://www.wellsfargo.com/economics>
- Yeung, H. (2009), *Situating Regional Development in the Competitive Dynamics of GPN*, at: <https://www.researchgate.net/publication/46527436>.
- Yeung, H. (2015), *Regional development in the global economy: A perspective of strategic coupling*, at: <https://www.researchgate.net/publication/273181698>.
- Yushi, Mao (2000), *Fifty Years of China's Economy with its background in Politics and Society. China's Future*, Edit Cato Institute, USA.