

Evolución del desarrollo territorial

Situación actual, crisis y perspectivas



Diputació
Barcelona

La Diputación de Barcelona se caracteriza por su naturaleza local, de soporte y cooperación con los municipios. Para cumplir estos objetivos ha desarrollado un modelo estrictamente municipalista, que tiene su referente en el establecimiento de redes de gestión con los ayuntamientos para aportar medios técnicos, conocimientos y experiencia, asesoramiento, recursos económicos y soporte a la gestión de los servicios municipales.

La colección «Elementos de Innovación y Estrategia» es una iniciativa de la Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico de la Diputación de Barcelona. Su objetivo es promover la reflexión y el debate sobre el desarrollo económico y explorar ámbitos de interés para la intervención territorial desde la perspectiva local.

Esta es una colección de textos de autor de reconocido prestigio profesional y académico. La Diputación de Barcelona no comparte necesariamente las opiniones aquí publicadas.

Autor

Francisco Alburquerque Llorenç, Xarxa DETE-ALC

Coordinación de la colección

Jordi Boixader Solé, Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico,
Área de Desarrollo Económico Local, Diputación de Barcelona

© Diputación de Barcelona

Junio de 2014

Edición y coordinación: Gabinete de Prensa y Comunicación de la Diputación de Barcelona

DL B 10287-2014

Índice

Introducción	4
Las diferentes dimensiones del desarrollo	5
El contexto de la crisis actual y las tareas pendientes de la reestructuración socioeconómica, política e institucional	8
Un vistazo al futuro: ante una nueva ruptura industrial	11
La lenta construcción del enfoque del desarrollo territorial	13
Las características principales del enfoque del desarrollo territorial	15
Una nueva conceptualización para el desarrollo: el enfoque del desarrollo territorial	17
Conclusiones	20
Bibliografía	21

Introducción

Los estudios sobre el desarrollo han conocido una profunda renovación en las últimas décadas. Además, el carácter insostenible del actual modelo de crecimiento económico ilimitado exige un replanteamiento profundo de las actuales formas de producción y de consumo lo que implica un nuevo modelo energético que sustituya al actual modelo basado en los combustibles fósiles. Ante esta situación, se aprecia la necesidad de un enfoque territorial del desarrollo capaz de analizar e interpretar estos cambios, y de discutir y definir colectivamente y de forma participativa, las estrategias y políticas desde cada ámbito local.

El *territorio* no se asimila exclusivamente al medio físico, sino al conjunto de actores, elementos y circunstancias que lo conforman, siendo así un actor o sujeto activo del desarrollo y no sólo el lugar donde suceden los hechos. Asimismo, la innovación es parte fundamental del desarrollo, consistiendo los procesos de aprendizaje en la capacidad de enfrentar de forma colectiva los problemas.

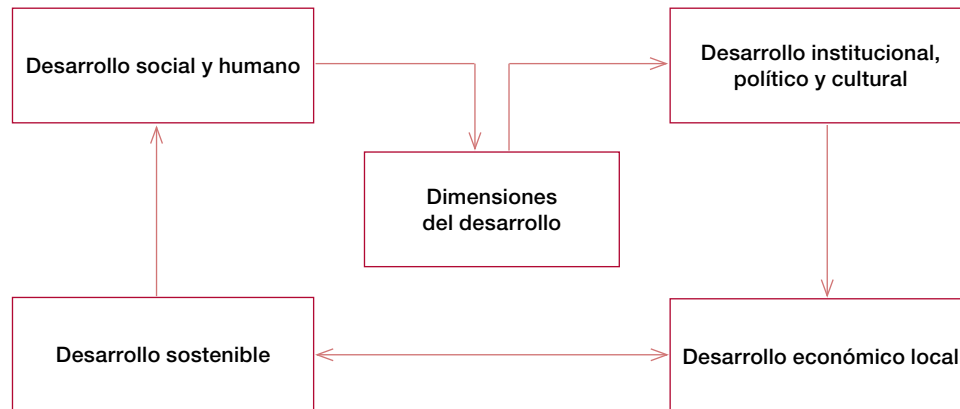
La *dimensión territorial del desarrollo* debe ser parte del diseño y la práctica de las políticas públicas, incorporando de ese modo una visión integrada, más allá de los enfoques sectoriales. Igualmente, la incorporación de innovaciones no se limita al ámbito empresarial, ya que también incluye el conjunto de bienes públicos, infraestructuras y equipamientos colectivos, calidad de los recursos humanos, y el trabajo de las agencias y agentes de empleo y desarrollo local, que incorporan las innovaciones sociales necesarias.

Las diferentes dimensiones del desarrollo

Los tiempos de crisis suelen llevar consigo una ruptura de las trayectorias precedentes. En efecto, las crisis evidencian los límites de los mecanismos de desarrollo existentes en un periodo histórico determinado. Son tiempos que exigen una renovación de las ideas y de las formas de actuar. En particular, aquí nos interesa reflexionar sobre las actividades e iniciativas que hemos venido desplegando en estos últimos años en la promoción del desarrollo económico local y el empleo desde diferentes territorios en el interior del Estado.¹ Por ello, resulta especialmente importante la capacidad de los territorios para poner en práctica estrategias que aseguren la participación ciudadana a fin de discutir y decidir el tipo de desarrollo económico, su sostenibilidad ambiental, social y política, y su capacidad para generar empleo digno y duradero. Se trata de aportar soluciones innovadoras de carácter inclusivo y acordes con un objetivo de desarrollo que no se limite a su dimensión económica, sino que incorpore las diferentes dimensiones del desarrollo social y humano, el desarrollo institucional, político y cultural, y el desarrollo económico local sostenible (gráfico 1).

En cualquier estrategia de desarrollo territorial es fundamental la movilización y participación ciudadana, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la coordinación eficiente entre los distintos niveles de las administraciones públicas, la cooperación entre los actores públicos, privados y comunitarios, la articulación social y la creación de redes territoriales, y el fomento de la cultura creativa. Estos elementos del desarrollo institucional, político y cultural son la base fundamental para poder discutir y consensuar una estrategia de desarrollo económico local sostenible en la cual los rasgos principales son, entre otros, el fomento de la diversificación y la calidad productiva, la dotación adecuada de las infraestructuras y los equipamientos básicos para el desarrollo territorial, así como la oferta de servicios de apoyo a la producción de microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas locales, el involucramiento de un sector financiero especializado territorialmente, la existencia de un sistema fiscal y un marco jurídico y regulatorio apropiado para el fomento del desarrollo productivo, y la construcción de un sistema territorial de innovación.

¹ El autor es, en la actualidad, asesor técnico regional del Programa de Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y el Caribe (www.conectadel.org), financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asimismo, ha venido prestando asistencia técnica en los dos últimos años a la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo Local (GARAPEN) y colabora también en estos momentos en el programa Gipuzkoa Sarean, prestando servicios de asesoría y capacitación en Desarrollo Territorial a la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Gráfico 1. Dimensiones del desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo social y humano

- Acceso y mejora de la educación, formación, nutrición y salud.
- Mejora de la distribución del ingreso para la inclusión social y el fortalecimiento del mercado interno.
- Calidad de las relaciones de trabajo.
- Fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad.
- Desarrollo de formas de economía social y solidaria.

Desarrollo sostenible

- Valorización del patrimonio natural y cultural como activos de desarrollo.
- Fomento de energías renovables.
- Uso eficiente de recursos, agua, energía y materiales.
- Fomento de la producción ecológica y de la producción ecoeficiente.
- Fomento de la producción local y de las formas de consumo sostenible.

Desarrollo institucional, político y cultural

- Movilización y participación ciudadana.
- Fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Coordinación instituciones públicas.
- Cooperación público-privada.
- Articulación social, creación de redes y capital social territorial.
- Fomento de cultura emprendedora.

Desarrollo económico local

- Fomento de la diversificación y la calidad productiva en el territorio.
- Infraestructuras básicas para el desarrollo territorial.
- Servicios de apoyo a la producción para MIPymes y cooperativas locales.
- Sector financiero involucrado localmente.
- Sistema fiscal y marco jurídico y regulatorio apropiados para el fomento del desarrollo territorial.
- Fomento de sistemas territoriales de innovación.

Todas estas actividades deben incorporar la dimensión del desarrollo sostenible, que incluye la valorización del patrimonio natural y cultural como activos diferenciadores de desarrollo, el fomento de las energías renovables y la producción ecológica, el uso eficiente de recursos, materiales, agua y energía, la producción ecoeficiente, la promoción de actividades productivas con proximidad a los lugares de consumo («producción kilómetro cero») y las formas de consumo sostenible. Naturalmente, esta base de la economía territorial sostenible debe ser capaz de generar un «excedente económico» (Baran, 1959) para poder atender los gastos de la reproducción social, esto es, el coste de los bienes colectivos (educación, nutrición, formación y salud, entre otros), impulsando la mejora de las relaciones de trabajo, el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad, la inclusión social y el fortalecimiento del mercado interno, así como el desarrollo de formas de economía social y solidaria.

El contexto de la crisis actual y las tareas pendientes de la reestructuración socioeconómica, política e institucional

En su trabajo *La segunda ruptura industrial*, Michel Piore y Charles Sabel (1984) señalaban que la crisis económica desplegada desde los años setenta en las economías avanzadas ponía el énfasis principal en los límites del modelo de desarrollo industrial basado en la producción en serie, es decir, con utilización de maquinaria especializada y recursos humanos semicualificados para producir bienes y servicios estandarizados. Según dichos autores, la crisis económica abierta en los años setenta del siglo pasado mostraba, entre otros aspectos, la necesidad de:

- a) Una modificación o sustitución de las tecnologías y los procedimientos operativos de las empresas y organizaciones en general.
- b) La revisión de los instrumentos de control macroeconómico desplegados por la burocracia en el poder.
- c) Cambios sustantivos en las reglas del sistema monetario internacional y comercial establecidos tras el término de la Segunda Guerra Mundial.

Como vemos, este diagnóstico pone en evidencia que algunas de las tareas pendientes de aquella fase de transición o cambio estructural en aquellos años no han sido atendidas de forma satisfactoria hasta ahora, por unas circunstancias u otras.

En este contexto, la presencia de la crisis actual viene a destacar, adicionalmente, dos aspectos fundamentales que se suman a la agenda del cambio estructural. Se trata, en primer lugar, de la necesidad de incorporar la sostenibilidad ambiental entre las iniciativas tecnológicas, económicas y sociales para cambiar el vigente modelo productivo y de consumo; y, en segundo lugar, de la necesidad de proceder a una regulación efectiva de los movimientos especulativos de capital internacional, causantes de la incertidumbre e inseguridad actuales en los ámbitos financiero, económico y social.

Así pues, en el análisis de la naturaleza de la crisis actual es preciso destacar estos rasgos que se añaden a los retos del tránsito desde el modelo de producción en serie hasta al modelo de producción flexible visualizados desde los años ochenta del siglo pasado, ya que en los momentos actuales asistimos al reto de cambiar las formas de producción y consumo no sostenibles (como son las que actualmente se basan en el uso intensivo de materiales y energía procedente de los combustibles fósiles) por formas de producción y consumo de carácter sostenible, lo que equivale a toda una revolución industrial, tecnológica y cultural.

En los años ochenta del siglo pasado, sectores como la siderurgia básica, la minería del carbón y la construcción naval, entre otros, enfrentaban la presencia de nuevos compe-

tidores internacionales con salarios mucho más bajos y con esquemas de protección de su industria nacional emergente bastante más sólidos, junto a las crecientes exigencias de sostenibilidad ambiental en el uso de los recursos naturales y energéticos, en especial de los combustibles fósiles, cuya era comenzaba a declinar pese al no reconocimiento de este hecho por parte de los grandes intereses creados en torno a la industria del petróleo, el transporte y la automoción, con grandes vinculaciones con los respectivos gobiernos nacionales en las principales potencias. Así pues, en el momento actual, la desregulación o falta de control de los movimientos especulativos del capital financiero internacional está ocultando la evidencia del agotamiento real del actual modelo de producción y consumo insostenibles, basado en el uso intensivo de los combustibles fósiles.

Las respuestas de la política industrial se centraron en los años ochenta, principalmente, en la reestructuración industrial de sectores altamente contaminantes (minería del carbón, construcción naval, siderurgia, industria química, industria automovilística, entre otros) que se veían cuestionados por la mayor competitividad de los nuevos países industrializados del Este Asiático. Asimismo, en aquellos años, desde los diferentes ámbitos territoriales, se asistió al despliegue territorial de iniciativas de desarrollo económico local y empleo ante el abandono que el Gobierno central realizó al abrazar la tesis neoliberal de que «la mejor política de promoción industrial es la que no existe», lo cual obligó a los gobiernos territoriales y a las agencias y los agentes de empleo y desarrollo local a incursionar en los ámbitos de las políticas activas de empleo, la promoción empresarial y, posteriormente, las políticas territoriales de innovación, con el fin de enfrentar el creciente desempleo y las dificultades del tejido de microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción ante los retos de la incorporación a la Unión Europea.

En el momento actual, se echan en falta planteamientos de política industrial o tecnológica que hagan frente a las exigencias del cambio de modelo productivo y energético, y casi todo parece reducirse al intento de salvar un sector financiero (cuyas prácticas especulativas llevaron a la quiebra financiera actual), con el fin de que los mismos bancos abran los circuitos de crédito para las pequeñas y medianas empresas y para el mayor endeudamiento de los hogares. Nada nuevo y, sobre todo, nada sustantivo en relación con la naturaleza del problema principal. De este modo, el desconocimiento o ignorancia se extiende entre los principales responsables, economistas, políticos y formadores de opinión. Así se paga, muy posiblemente, el abandono extensivo que desde hace ya años se perpetró en las facultades de Economía en España al eliminar las materias de estudio relacionadas con la estructura y la política económica del desarrollo, las cuales fueron marginadas y sustituidas por ese recetario abstracto de reflexión escasamente pertinente con la realidad que es lo que ha acabado siendo la enseñanza de la economía «teórica» o «aplicada» en este país, junto al auge incesante de los estudios de administración de empresas o «escuelas de negocios». Todo un canto a la crematística, pero nada relacionado con los estudios del desarrollo económico, social y ambiental.

Conviene también recordar que desde los años ochenta del siglo pasado en adelante, actividades estratégicas importantes que eran propiedad pública (como la telefonía, la banca, la electricidad, el agua potable, la distribución del petróleo, entre otras) fueron entregadas unilateralmente a monopolios privados, los cuales obtienen desde entonces enormes beneficios de ello, parte de los cuales se encuentran situados en paraísos fisca-

les, al tiempo que el Estado vio reducida su capacidad de disponer de ingresos públicos. Adicionalmente, se instauró la práctica de la reducción de impuestos a las grandes sociedades, se eliminó el impuesto sobre el patrimonio y el impuesto de sucesiones y transmisiones patrimoniales, y se profundizó en una desregulación financiera que permite la evasión de capitales hacia paraísos fiscales. Todo ello ha incidido poderosamente en un mayor déficit público ante la incapacidad para incrementar los ingresos por parte del Estado.

Por si fuera poco, el mantenimiento de una Ley del Suelo que ha permitido la obtención de ganancias extraordinarias de carácter especulativo mediante la recalificación de terrenos, la relajación de la ordenación territorial y el desprecio a los criterios de sostenibilidad medioambiental han agudizado las características del tipo de capitalismo rentista español, introduciendo en las administraciones municipales un espacio propenso a los comportamientos corruptos, ante el limitado avance de la descentralización de recursos y competencias a las mismas.

Así pues, en la actualidad, la política económica se encuentra constreñida por un recetario de austeridad y ajuste impuesto desde las propias reglas de la Unión Europea, al tiempo que el Gobierno central ha puesto bajo sospecha a los gobiernos locales y autonómicos, en un contexto en el cual las restricciones para el acceso al crédito por parte de las microempresas y pequeñas y medianas empresas dificulta cualquier recuperación del dinamismo económico y la creación de empleo. Hay que insistir, contrariamente al pensamiento centralista predominante en el gobierno del Partido Popular, que la descentralización y la mayor autonomía a nivel regional, provincial y municipal constituyen un planteamiento que puede enfrentar de forma más eficaz y eficiente las diferentes circunstancias de la crisis actual, a través de todo el instrumental de iniciativas de desarrollo local y empleo que en estos años atrás se han ido perfeccionando en la práctica. Sin embargo, las posiciones ideológicas del Gobierno central retrasan un conjunto de cambios sustantivos que podrían facilitar la búsqueda de un nuevo marco de competencias distribuidas entre los distintos niveles de la administración pública, en una superación del Estado de las Autonomías hacia un diseño más federativo, eficaz y solidario. Se insiste en que son cambios sustantivos del actual modelo productivo y de consumo lo que se precisa, y no la continuidad de «reformas» para mantener el viejo modelo de crecimiento económico insostenible.

Como sabemos, la centralización de los poderes territoriales y el regreso al centralismo administrativo fue un camino que marcó el gobierno de Margaret Thatcher ante la crisis económica de finales de los años setenta. Ahora es también el camino elegido por el Gobierno central en el Estado español, a pesar de los importantes logros alcanzados por las iniciativas locales y regionales de desarrollo en las últimas décadas, cuyo reconocimiento es muy marginal en las simplificaciones que se realizan en el discurso económico y político predominante basado en la simple evolución macroeconómica y financiera. Pero el problema es especialmente grave si se suma a todo ello una visión prospectiva.

Un vistazo al futuro: ante una nueva ruptura industrial

Según Jeremy Rifkin (*La Tercera Revolución Industrial*, 2011), la brusca subida de los precios del petróleo en la primera década del siglo XXI (de 24 dólares/barril en 2001 a 147 dólares/barril en 2008) marcó el inicio del fin de la era de los combustibles fósiles. Dicha subida se trasladó al resto de los artículos básicos en los cuales el petróleo es un insumo estratégico. En efecto, el petróleo forma parte de los insumos básicos de numerosas cadenas de valor como, por ejemplo, la industria química y petroquímica (fertilizantes, pesticidas, plásticos, etc.), la industria de la construcción, la industria del cemento, la producción agraria y la producción de alimentos, la industria del transporte y del automóvil, la industria farmacéutica, la industria textil, la industria eléctrica (calefacción, iluminación), la industria metalmecánica, etc. El petróleo es, por tanto, un insumo estratégico en la actual civilización dependiente de los combustibles fósiles.

El colapso financiero de 2008 desencadenado en los Estados Unidos y extendido luego en la Unión Europea vino a sumarse a esta situación de agotamiento del modelo energético basado en los combustibles fósiles. Para Rifkin, sin embargo, no se trata de fenómenos independientes. La burbuja financiera y el aumento del déficit público guardan relación con la decadencia de la era del petróleo. De modo que las políticas que siguen enfrentando la crisis actual como si solo se tratara de un tema financiero no están llegando a la verdadera raíz del problema. En 2008 se habían alcanzado ya los límites del tipo de crecimiento económico dependiente del petróleo y otros combustibles fósiles. Se trata del final de la Segunda Revolución Industrial y de la era del petróleo en la que se basó la misma. En ese sentido, parece claro que hay que cambiar el régimen energético y el modelo industrial actual. La crisis actual no es solo una crisis financiera. Es, también, una crisis industrial.

Según la Agencia Internacional de la Energía (AIE), el techo de la producción global de petróleo se produjo en 2006, al llegar a los 70 millones de barriles diarios. Según la AIE, para mantener la producción de petróleo a un ritmo constante próximo a esa cifra es necesario invertir la impresionante cifra de 8 billones de dólares durante los próximos 25 años, a fin de continuar bombeando el petróleo que queda en los pozos existentes y que resulta cada vez más difícil (y más caro) de extraer. Asimismo, habría que perforar los yacimientos de menor rendimiento o de peor crudo ya existentes y realizar nuevas prospecciones, cada vez más complicadas, ya que el crudo recuperable del planeta es cada vez más escaso, y su extracción lleva consigo riesgos de contaminación ambiental mucho más elevados, como se mostró en el accidente ocurrido en el Golfo de México, en abril de 2010, debido a la explosión y derrumbe de la plataforma petrolera de la compañía British Petroleum, a 80 km de la costa de Luisiana. Hay que recordar, además, que el

techo del petróleo disponible por habitante (esto es, haciendo el supuesto de que todos pudieran consumir lo mismo) se registró bastantes años atrás, en 1979. Y es que, aunque desde ese momento ha habido nuevos descubrimientos de pozos petrolíferos, la población mundial ha crecido con mayor rapidez.

El importante crecimiento de las economías de los «países emergentes» (China, Brasil, India, Sudáfrica, entre otros) ha venido a incrementar la presión de la demanda sobre las reservas de crudo existentes, impulsando el precio del petróleo al alza. Existe, pues, una relación entre el incremento de la producción económica y el aumento de los precios del petróleo. En el año 2010, según la AIE, el monto total de las importaciones de petróleo de los 34 países de la OCDE se elevó desde los 200.000 millones de dólares al comienzo de ese año hasta los 790.000 millones al término del mismo. Los países en desarrollo vieron también encarecerse de forma importante sus importaciones de petróleo.

Todo esto supone que la tensión hacia el incremento del precio del petróleo, debido al elevado ritmo de crecimiento económico de los países emergentes, seguirá en estos próximos años, lo que impulsará un nuevo aumento de los precios de los demás bienes y servicios, agudizando el desplome del poder adquisitivo general y llevando a la economía mundial cerca del colapso. Esta es la situación a la que Rifkin se refiere cuando habla del final de una era.

Las actividades especulativas en los mercados de futuro del petróleo y los alimentos han agudizado esta situación, aunque no son la explicación principal del problema. Además, esta presión que ejerce la creciente demanda agregada de petróleo sobre unas reservas menguantes se ve agravada por el aumento de la agitación política en Oriente Medio y Oriente Próximo. La contestación creciente de las generaciones más jóvenes a los regímenes autocráticos de esa parte del mundo puede acabar incidiendo en situaciones de inestabilidad política y aumentos del precio del crudo.

No cabe, pues, otra opción razonable que la de intensificar la búsqueda de otro sistema energético y modelo industrial, indagando las formas de ahorro de energía y materiales en los procesos productivos y productos, retomando la apuesta por las energías renovables. Este es un escenario que, en mi opinión, las iniciativas de desarrollo territorial deben contemplar con la mayor atención ya que las energías renovables no exigen grandes instalaciones centralizadas de producción energética sino estrategias de abastecimiento territorial de energía, utilizando para ello las diversas modalidades de fuentes de energía renovable (solar, eólica, biomasa, entre otras). Por otra parte, el acercamiento de los lugares de producción y consumo de bienes y servicios debe ser, igualmente, otro de los criterios a contemplar, a fin de reducir el importante impacto en CO₂ que implica hoy día el transporte y el comercio a larga distancia. Frente a este escenario de prospectiva se aprecia la necesidad de cambios que afectan esencialmente al propio enfoque del desarrollo, incorporando en el mismo las enseñanzas habidas en estas últimas décadas.

La lenta construcción del enfoque del desarrollo territorial

En efecto, a lo largo de estas últimas décadas los estudios sobre el desarrollo han conocido una profunda renovación como reflejo de los importantes cambios ocurridos durante este tiempo, tanto en los ámbitos económico y tecnológico, como en la política, la sociedad o la cultura. Las limitaciones del modelo de producción en serie y la disminución de la presencia de las políticas de carácter keynesiano, tras la crisis de la década de los años setenta, dieron paso a un modelo de producción de carácter flexible y segmentado, sustentado en el importante avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como en la creciente liberalización de las corrientes comerciales y financieras a nivel internacional, en un contexto incesante de desregulación y crítica hacia la presencia del sector público en la economía, todo lo cual ha agudizado las desigualdades sociales y territoriales en el mundo.

Además, el carácter insostenible del actual modelo de crecimiento económico ilimitado exige un replanteamiento profundo de las actuales formas de producción y de consumo, lo que implica, igualmente, un nuevo modelo energético que sustituya al actual modelo basado en los combustibles fósiles. Ante esta situación, teniendo en cuenta la diversidad de impactos territoriales y la presencia cada vez más evidente de los límites ambientales del tipo de crecimiento económico actual, se aprecia la necesidad de un enfoque territorial del desarrollo capaz de analizar e interpretar estos cambios, y de discutir y definir colectivamente y de forma participativa las estrategias y políticas desde cada ámbito local o comarcal.

Como se señala, esta forma de abordar los problemas del desarrollo ha ayudado a conformar un enfoque teórico común desde una perspectiva territorial. El territorio, en este caso, no se asimila exclusivamente al medio físico, sino al conjunto de actores, elementos y circunstancias que lo conforman, siendo así un actor o sujeto activo del desarrollo y no solo el lugar donde tienen lugar los hechos.

Por otra parte, el énfasis en la innovación ha pasado a formar parte de la propia reflexión acerca del desarrollo, y se ha constituido como parte sustancial del mismo.

Pero la visión de la innovación dista hoy de ser aquel planteamiento que suponía que la incorporación de innovaciones depende esencialmente de los avances en ciencia y tecnología. Sin embargo, el enfoque interactivo de la innovación subraya la importancia de los encuentros entre el sector «científico», poseedor de conocimiento codificado, y los demandantes de soluciones aplicadas (ya sea del tejido productivo o empresarial, del sector público o de la sociedad civil), los cuales poseen un conocimiento tácito o contextual surgido de su propia práctica. De ese modo, los procesos de aprendizaje consisten

básicamente en la capacidad de reunir en un determinado territorio a dichos actores e instituciones a fin de abordar conjuntamente la búsqueda de las soluciones apropiadas a los problemas. De ahí la necesidad de construir sistemas territoriales de innovación.

En el actual contexto de cambio y recesión socioeconómica nos encontramos, pues, ante una buena oportunidad para evaluar, observar y debatir sobre los retos de futuro. Y, en este sentido, las aportaciones conceptuales, prácticas y teóricas, relativas a la dimensión territorial del desarrollo que se han venido desplegando a lo largo de las últimas décadas constituyen un recurso interpretativo de indudable valor para el diseño y la práctica de las políticas públicas. Se trata de un enfoque multinivel del desarrollo, de carácter transversal e integrado, que va más allá de los habituales planteamientos sectoriales y que, en un contexto abierto y globalizador, subraya la importancia del territorio y su gente, esto es, el significado de lo local en la reflexión y práctica del desarrollo.

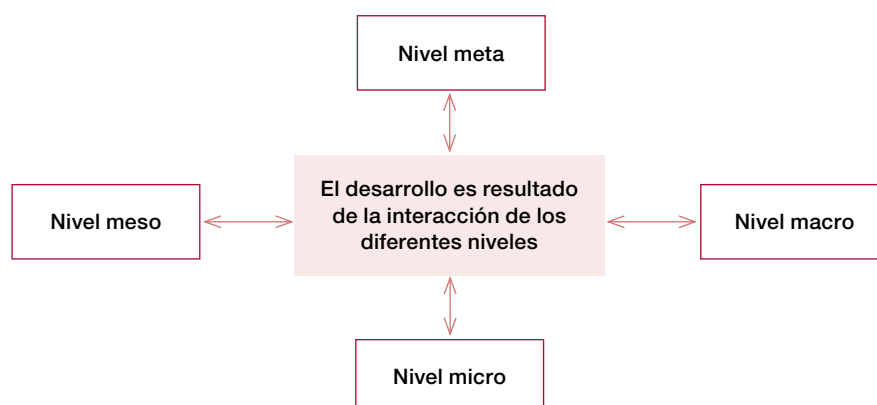
Del mismo modo, la incorporación de innovaciones no se puede limitar exclusivamente al ámbito empresarial, ya que la organización de la producción incluye el conjunto de elementos del entorno territorial, es decir, la dotación de bienes públicos, las infraestructuras y los equipamientos colectivos, la calidad de los recursos humanos, el trabajo de las agencias y los agentes de empleo y desarrollo local, la identidad territorial y cultural, y las diferentes instituciones territoriales. La incorporación reciente de la noción de innovación social ha venido a añadir, pues, aspectos sustantivos del enfoque del desarrollo territorial que no están explícitos en el concepto de innovación empresarial. Del mismo modo, ello ha abierto la puerta a la presentación de una conceptualización de la gobernanza territorial de los procesos de desarrollo.

Las características principales del enfoque del desarrollo territorial

Son varias las aproximaciones conceptuales que han nutrido el enfoque del desarrollo territorial en estas últimas décadas. Por un lado, están los estudios sobre los procesos de descentralización y el desarrollo local endógeno. Y por el otro, el análisis de la experiencia de los «distritos industriales» italianos, el estudio de los sistemas productivos locales, el análisis de los clústeres y el enfoque de cadenas productivas. Finalmente, están la literatura y las propuestas acerca de la importancia de los sistemas territoriales de innovación, que incluyen la referencia a los entornos territoriales innovadores. De este modo, teniendo como referencia, por un lado, los nuevos enfoques del desarrollo local de carácter endógeno, y por el otro, el avance de los modelos de innovación territorial, se ha ampliado poderosamente la perspectiva local para el análisis, la interpretación y la acción del desarrollo desde los territorios.

Sin embargo, gran parte de estos enfoques se orientaron fundamentalmente hacia el logro de la mejora competitiva de las empresas y de la capacidad competitiva de los territorios, dejando de lado otras dimensiones no económicas del desarrollo, lo que ha generado importantes críticas desde las posiciones que exigen una visión multidimensional del desarrollo. Igualmente, es preciso cuestionar la utilización extensiva y simplista que se ha introducido con el término competitividad, insistiendo en que se trata de un concepto de carácter sistémico que obliga a actuaciones en los diferentes niveles (micro, meso, meta y macro) de la sociedad y a actuaciones de carácter cooperativo y estratégico, lejos de la idea de enfrentamiento de todos contra todos que la versión neoliberal del concepto de competitividad sugiere (gráfico 2).

Gráfico 2. Una visión sistémica de la competitividad y el desarrollo



Fuente: Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer. *Revista CEPAL*, 59 (1996).

Nivel meta. Impulsar la capacidad de animación social y la concertación estratégica de actores locales

- Impulsar el asociativismo y la participación de la ciudadanía.
- Modernización de las administraciones públicas locales.
- Promover la cultura emprendedora local.
- Educación para la sustentabilidad ambiental y empleos verdes.

Nivel meso. Creación de un «entorno innovador» para el desarrollo

- Cooperación público-privada.
- Coordinación de las administraciones públicas.
- Desarrollo institucional en los territorios.
- Redes de cooperación productiva i empresarial.
- Intermediación para integrar las políticas sectoriales en una lógica territorial de desarrollo.
- Ordenación del territorio.

Nivel macro. Asegurar condiciones generales de estabilidad, y promover la adecuación de normas y marco regulatorio general

- Política monetaria.
- Política fiscal y presupuestaria.
- Política de competencia.
- Política comercial.
- Marco regulatorio y jurídico.
- Acceso al crédito para microempresas y Pymes.
- Banca de desarrollo, banca regional y municipal.
- Política medioambiental.

Nivel micro. Garantizar la incorporación de innovaciones tecnológicas y sociales en el tejido productivo local

- Gestión empresarial.
- Gestión de la innovación (I+D+I)
- Redes de cooperación empresarial y tecnológica.
- Sistema territorial de información empresarial.
- Sistema territorial de capacitación de recursos humanos.
- Fomento de empleos verdes.

En efecto, en el nivel micro es preciso garantizar las innovaciones tecnológicas y sociales para impulsar los cambios necesarios en el tejido productivo local y comarcal. Para ello se requieren, igualmente, actuaciones de nivel meso, esto es, orientadas a crear un entorno territorial innovador, integrando las políticas sectoriales, coordinando las intervenciones públicas, impulsando la cooperación público-privada, y concretando todo ello en una ordenación eficiente del territorio. Pero nada de esto es posible sin un esfuerzo construido desde el nivel meta, dedicado a impulsar la capacidad de animación social y la concertación de actores locales para consensuar estrategias de desarrollo desde cada ámbito territorial. Igualmente, hay actuaciones del nivel macro, tanto de diseño estatal como regional, que obligan a abrir espacios de coordinación con esas políticas, tratando de encontrar la adecuación de normas y marco regulatorio, así como un contexto amigable al despliegue de iniciativas de desarrollo territorial.

Una nueva conceptualización para el desarrollo: el enfoque del desarrollo territorial

Una de las primeras características del nuevo enfoque del desarrollo territorial es la incorporación de los actores locales como protagonistas o sujetos activos del desarrollo. De este modo, mientras los enfoques basados en la búsqueda de la competitividad fijan su atención principal en las empresas como actor fundamental, el enfoque del desarrollo territorial propone una visión más integradora considerando igualmente la influencia de los gobiernos territoriales (municipios, diputación, gobierno regional), así como las organizaciones de trabajadores y trabajadoras, el sector de conocimiento (universidades, institutos de capacitación técnica y profesional, programas de asistencia técnica, etc.) y el conjunto de la sociedad civil. Es muy importante, entonces, el despliegue de redes e interacciones entre estos actores, en la discusión y definición de estrategias, políticas y programas de desarrollo territorial. De este modo, la capacidad de los actores locales para aprovechar su proximidad física, construyendo puentes y relaciones entre ellos (tanto formales como informales), se ha convertido en una pieza fundamental de las estrategias de desarrollo territorial.

Otra característica fundamental en las iniciativas de desarrollo territorial es la capacidad para identificar y aprovechar los recursos locales (endógenos), así como las oportunidades derivadas del dinamismo externo, lo cual requiere —en todo caso— construir una capacidad endógena de innovación y organización productiva y social territorial, así como incorporar un conjunto de políticas públicas en educación, formación de recursos humanos, promoción y asistencia técnica, acceso al crédito, inclusión social, etc., todo ello guiado por un ejercicio responsable de prospectiva económica, social y ambiental.

Como se aprecia, esto implica la incorporación de adaptaciones institucionales a fin de asegurar condiciones de gobernanza entre los actores territoriales sobre una sólida base de participación efectiva de la ciudadanía desde cada ámbito local o comarcal. Frente a las políticas y los programas de desarrollo diseñados de forma tecnocrática y «desde arriba», con un enfoque homogeneizador de las diferentes circunstancias territoriales, se subraya la necesidad de intervenciones «desde abajo», incorporando los actores y el contexto de los distintos territorios.

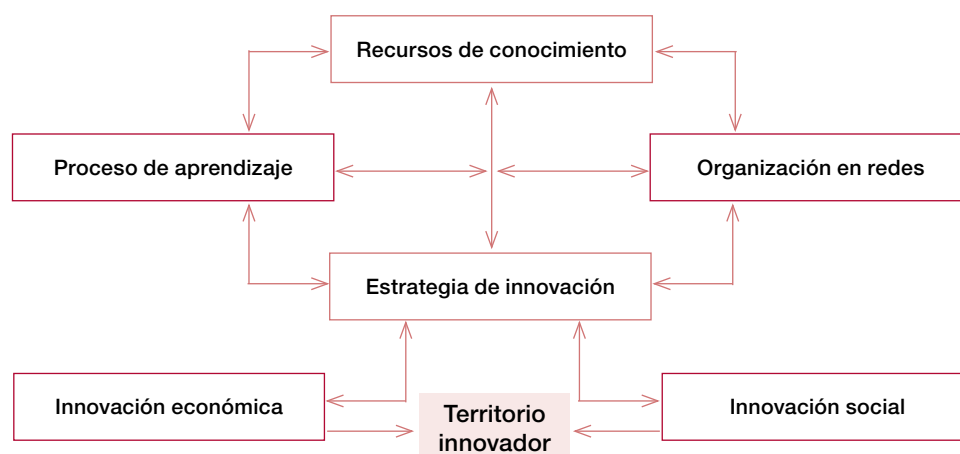
El enfoque del desarrollo territorial ha subrayado, igualmente, la importancia de la incorporación de la innovación como componente fundamental de las estrategias de desarrollo local y comarcal. De este modo, el concepto de territorio innovador puede comprenderse como una superación del más limitado concepto de la competitividad empresarial, ya que subraya la importancia de la anticipación y prospectiva a fin de guiar el proceso de adaptación a los cambios que vienen desplegándose ante nosotros. No obstante, en

opinión de Méndez (2013) se requieren algunas precisiones dado el uso múltiple del término.²

El concepto de *territorio innovador* se aplica a aquellos territorios que poseen una estrategia consciente y sistemática orientada a producir, transferir y poner en práctica los recursos estratégicos de conocimiento acumulado en su población, tanto teórico como práctico, a fin de favorecer el aumento de capacidades en el territorio, promoviendo para ello procesos de aprendizaje, individual y colectivo (gráfico 3).

Para impulsar esos procesos, la organización más eficaz es la construcción de redes, formales o informales, entre actores locales que, aunque posean características y estrategias diferentes, pueden alcanzar compromisos en objetivos comunes. De esta forma, tomando como estrategia la incorporación de innovaciones (económicas, institucionales, sociales y ambientales), y utilizando como recurso el conocimiento, la organización en redes puede sustentar los procesos de aprendizaje individual y colectivo en el territorio. Así pues, junto a las relaciones económicas, desempeñan también un papel fundamental las relaciones sociales de cooperación en el territorio, que lo convierten en un elemento integrador de conocimientos y organización.

Gráfico 3. Territorios innovadores: principales factores y características



Fuente: Ricardo Méndez (2013)

Innovación económica

- Diferenciación y calidad de productos.
- Mejora de relaciones empresariales.
- Eficiencia de la organización productiva.
- Eficiencia de procesos de trabajo.

Innovación social

- Ciudadanía activa (movilización)
- Foros de debate y decisión.
- Gestión pública eficaz y transparente.
- Gobernanza participativa.

² Se sigue aquí el artículo de Ricardo Méndez: «Del desarrollo a la resiliencia territorial. Claves locales para la reactivación», presentado en el IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local, 6-8 de junio de 2013, Alicante.

El concepto de *innovación social* no está, pese a todo, exento de ambigüedades, lo que obliga a establecer algunas precisiones en su interpretación. Para Méndez (2013), el sentido en el que aquí debe utilizarse es el que vincula la innovación social con la transformación de las relaciones y las prácticas sociales que caracterizan a un territorio determinado y que pueden favorecer un desarrollo más inclusivo y sostenible, así como una gobernanza participativa y adaptada a las específicas condiciones y necesidades locales.

Desde esta perspectiva, pueden considerarse innovaciones sociales:

- a) La promoción de una ciudadanía activa, movilizadora y organizada en defensa de mejores condiciones de vida y con propuestas alternativas de desarrollo.
- b) La creación de foros estables para la interacción de los actores locales, lo que incluye el debate, la negociación, la resolución de conflictos y la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo territorial.
- c) La participación efectiva de los actores sociales.
- d) El avance hacia una gestión de los asuntos públicos eficaz, accesible y transparente.

Finalmente, el concepto de gobernanza requiere también matizaciones, ya que su uso múltiple incorpora algunas ambigüedades. De manera habitual la gobernanza se define como un modo de regulación basado en la cooperación entre diferentes actores públicos y privados que llegan a acuerdos (implícitos o explícitos), al compartirse en los procesos de deliberación y decisión algunas cuestiones importantes, lo que conlleva cierto reparto de responsabilidades. Se despliegan así relaciones de confianza entre los actores, aunque estén unidos por vínculos débiles en relación con los valores compartidos y los objetivos comunes del desarrollo territorial.

No obstante, a menudo la gobernanza puede ser más formal que real, debido a la existencia de relaciones de poder desequilibradas y la defensa de intereses contrapuestos entre los integrantes de las coaliciones locales. En unos casos pueden darse redes locales bajo el dominio de formas tradicionales de autoridad de carácter vertical. En otros, el concepto se postula como forma de externalizar ciertos segmentos de la gestión local del sector público al privado, de acuerdo con la lógica del discurso neoliberal, por lo que el cambio de gobierno a gobernanza implica la influencia de nuevos actores en la toma de decisiones políticas, lo que puede detraer poder político del alcance de los representantes democráticamente elegidos. Así pues, en opinión de Méndez (2013), no todas las formas de gobernanza favorecen la puesta en marcha de estrategias de innovación orientadas al desarrollo en la misma medida, lo que obliga a analizar en cada caso la estructura interna de las coaliciones locales.

Conclusiones

Como se aprecia, a lo largo de estas últimas décadas, se ha ido construyendo una nueva conceptualización para el desarrollo desde el territorio, la cual propone una interpretación que tiene en cuenta:

- Los diferentes ámbitos global, estatal, regional, provincial y local.
- La presencia de los diferentes actores territoriales, incluyendo los distintos niveles de gobierno, las empresas, el sector de conocimiento y el conjunto de la sociedad civil.
- La diversidad de respuestas, trayectorias y marco institucional.
- La importancia de la movilización de los recursos locales y el fortalecimiento de las capacidades territoriales.
- La sostenibilidad como elemento fundamental en la búsqueda de nuevas formas de producción y consumo responsables.
- Una visión de la innovación que no se limita a los ámbitos tecnológico y empresarial, sino que incluye igualmente las innovaciones ambientales, sociales, laborales, institucionales, de gestión y organizativas.

Temas sustantivos del desarrollo tales como la incorporación de innovaciones, la formación de recursos humanos para el empleo, la promoción empresarial y la sostenibilidad medioambiental, son todos temas que requieren un enfoque territorial, ya que exigen un planteamiento adecuado a las diferentes circunstancias locales contando, igualmente, con los propios actores territoriales.

Este ha sido el enfoque que durante todos estos años atrás se ha venido aplicando por las agencias y los agentes de empleo y desarrollo local de forma extensiva en la mayoría de las comunidades autónomas en el Estado español. Lamentablemente, el predominio de la ideología en favor de la desregulación financiera y el automatismo del libre juego de los mercados ha retrasado un aprendizaje que en la práctica exige una acción coordinada de los diferentes actores desde cada uno de sus territorios, superando de ese modo las limitaciones de los enfoques sectoriales y de los planteamientos centralistas de carácter genérico y agregado en los que se mueve la reflexión actual sobre el tipo de desarrollo reducido a mero crecimiento económico cuantitativo sin horizonte razonable ni sostenible.

Bibliografía

ALBURQUERQUE, F. (2008). «Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente». *Revista ARBOR, Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 732. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

— (2013). *Apuntes sobre economía del desarrollo y desarrollo territorial*. Versión 3.0. <www.conectadel.org>

ALBURQUERQUE, F.; DINI, M. (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Washington DC: FOMIN/BID.

BARAN, Paul A. (1959). *La economía política del crecimiento*. México: FCE.

ESSER, K.; HILLEBRAND, W.; MESSNER, D.; MEYER-STAMER, J. (1996). «Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política». *Revista de la CEPAL*, núm. 59 (agosto). Santiago de Chile.

MÉNDEZ, Ricardo (2013). *Del desarrollo a la resiliencia territorial. Claves locales para la reactivación*. IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local, 6-8 de junio, Alicante.

PIORE, Michael; SABEL, Charles (1990). *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza.

RIFKIN, Jeremy (2011). *La Tercera Revolución Industrial*. Barcelona: Paidós Ibérica.



**Diputació
Barcelona** | Àrea de Desenvolupament
Econòmic Local

**Oficina Tècnica d'Estratègies
per al Desenvolupament Econòmic**

Travessera de les Corts, 131-159

Recinte Maternitat. Pavelló Mestral

08028 Barcelona

Tel. 934 049 171 · Fax 934 022 785

o.estrategiesde@diba.cat · www.diba.cat/promoeco