

Indira Betancourt López,
Adrián Ferrandis Martínez (eds.)

Nueve estudios hispano-cubanos sobre desarrollo local

Estudios y Documentos

14



Nueve estudios hispano-cubanos sobre desarrollo local

Indira Betancourt López
Adrián Ferrandis Martínez
(eds.)

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Colección: Desarrollo Territorial
Serie Estudios y Documentos, 14
Director: Joan Romero



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: los autores, 2015

© De esta edición: Universitat de València, 2015

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-9677-3>

ISBN: 978-84-370-9666-7 (Papel)

ISBN: 978-84-370-9677-3 (PDF)

Edición digital

Índice

PRÓLOGO

<i>Joan Noguera Tur</i>	9
-------------------------------	---

INTRODUCCIÓN

<i>Indira Betancourt López y Adrián Ferrandis Martínez</i>	11
--	----

METODOLOGÍAS DE INTERVENCIÓN PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE: CONCERTACIÓN Y PLANIFICACIÓN

<i>Joan Noguera Tur</i>	15
Introducción	15
1. El enfoque del desarrollo local	15
1.1. El contexto: globalización y desarrollo local	15
1.2. Competitividad territorial	17
1.3. La necesidad de estrategias de desarrollo alternativas para los territorios	18
1.4. La evolución del concepto de desarrollo local	20
2. Propuestas y métodos para el impulso de procesos sostenibles de desarrollo local	21
2.1. Visión y planificación estratégica	22
2.2. Concertación	22
2.3. Apuesta por la calidad territorial	23
2.4. Optimizar la estructura y funcionamiento de la administración local	24
2.5. Integración en redes territoriales o temáticas	24
2.6. Impulsar la función de las estructuras técnicas de desarrollo en el ámbito local	24
2.7. Actuar sobre el sistema productivo local	25
2.8. Buscar soluciones eficientes para la provisión de servicios. Proyectar siempre como objetivo la mejora de la calidad de vida de la población	25
Conclusiones	26
Bibliografía	26

COOPERATIVISMO Y DESARROLLO LOCAL. UNA MIRADA DESDE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DE CUBA

<i>Niurbis Vaillant Garbey y María Julia Hechavarria Lescaille</i>	29
Introducción	29
1. Aproximación a la concepción del desarrollo local	30
2. Cooperativismo y el desarrollo local	34
2.1. Actualidad del cooperativismo en Cuba. Retos y perspectivas	36
Bibliografía	41

LOS LÍMITES ENTRE LO URBANO Y LO RURAL.MEJORANDO CIUDADES PARA EL
DESARROLLO FUTURO, APRENDIENDO DEL PASADO

<i>Hèctor del Alcàzar Indarte</i>	43
Introducción	43
1. La evolución de la ciudad: sus transformaciones	44
2. Características del concepto de ciudad y sus modelos	48
3. Los límites de la ciudad. La confluencia de escalas	53
Conclusiones	57
Bibliografía	60

LA EDUCACIÓN AMBIENTAL COMO ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE EN LA COMUNIDAD PERIFÉRICA «VENCEREMOS» DE LA CIUDAD
DE SANTIAGO DE CUBA

<i>María Teresa Boada Estrada y Mirka Gutiérrez Feros</i>	63
Introducción	63
1. El desarrollo	63
1.1. La concepción del desarrollo	63
1.2. Lo local y su vínculo con el desarrollo	65
1.3. El desarrollo local	66
1.4. Cuba y el desarrollo local	68
Conclusiones	78
Bibliografía	78

EL PAPEL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL DESARROLLO LOCAL
SOSTENIBLE. «CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN»

<i>Adrián Ferrandis Martínez</i>	81
Introducción	81
1. El desarrollo sostenible y su enfoque desde la escala local	81
2. La ordenación del territorio; una política de acción necesaria para alcanzar el desarrollo sostenible	86
2.1. El desarrollo sostenible en los procesos de ordenación del territorio.....	89
3. Criterios de aplicación práctica de la ordenación del territorio para el desarrollo local sostenible	96
3.1. Recomendaciones generales	96
3.2. Premisas de actuación.....	97
3.3. Criterios específicos de aplicación	98
Conclusiones	99
Bibliografía	99

LAS IMPRESCINDIBLES SINERGIAS ENTRE LOS DIVERSOS ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES EN POS DEL DESARROLLO LOCAL EN CUBA

<i>Indira Betancourt López</i>	105
1. El desarrollo local en Cuba	105
1.1. Las competencias municipales	105
1.2. Actores y organismos estatales potenciadores de desarrollo	107
1.3. El Instituto de Planificación Física	110
2. Estructura para la gestión del conocimiento	111
2.1. La universidad como un importante actor local	113
2.2. Características de esta relación universidad-estado-empresa	117
2.3. El Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle del Cauca, ejemplo de sinergia entre actores	118
Conclusiones	121
Bibliografía	122

MEMORIA HISTÓRICA E INTERGENERACIONALIDAD PARA EL DESARROLLO SOCIAL

<i>Joan del Alcàzar Garrido y Sacramento Pinazo Hernandis</i>	125
Introducción	125
1. Una propuesta en tres planos	131
2. El archivo de la palabra	133
3. Simat. Generaciones conectadas	136
4. Memoria y patrimonio vivo, un diálogo intergeneracional en torno a la educación	139
Conclusiones	140
Bibliografía	142

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DESARROLLO EN SANTIAGO DE CUBA (1934-2011)

<i>Concepción Portuondo López</i>	145
Introducción	145
1. Evolución histórica del desarrollo en Santiago de Cuba. (1934-2011)	146
1.1. Santiago de Cuba según pablo de la Torriente Brau en 1934	146
1.2. Santiago de Cuba visto por Regino Pedroso una década después (1947)	150
2. Transformaciones locales a partir de 1959	156
2.1. Desarrollo educacional	159
2.2. La salud pública	160
2.3. La cultura y el deporte	160
2.4. Las organizaciones de masas	161
2.5. Desarrollo económico social en Santiago de Cuba hasta 1975	162
Bibliografía	164

INTERVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL UNA CONEXIÓN NECESARIA EN EL
DESARROLLO LOCAL

<i>Ana Sales Ten</i>	167
1. El contexto local como escenario de intervención y cambio social	167
2. La nueva textura de la realidad social.....	168
3. La intervención social como motor de cambio.....	169
3.1. Entre el método y la metodología de la intervención social.....	170
3.2. La concepción ideológica de la intervención	172
3.3. El marco de la intervención social: el sistema público de servicios sociales	174
3.4. Los actores de la intervención social.....	175
4. El impulso de la participación para el desarrollo local.....	177
Bibliografía	179

Prólogo

El Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia se siente muy honrado por poder publicar estas páginas que son el resultado de un esfuerzo compartido. Siempre interesados en las relaciones con otras instituciones académicas próximas y lejanas, nos felicitamos por haber conseguido reunir la colección de textos que conforman este volumen.

La vocación internacional del Instituto está más que acreditada, y ahí están para demostrarlo los convenios y los proyectos de investigación que hemos desarrollado y estamos desarrollando a lo largo de nuestra andadura académica, en Europa y en América. Ésta, sin embargo, es la primera muestra de la relación con una institución académica cubana, como es la Universidad de Oriente. Comenzamos así un camino de colaboración, ojalá que largo y duradero, que no debe sino enriquecernos a todos.

Es verdad que nuestras realidades particulares presentan asincronías que pueden resultar significativas. No lo es menos que creemos compartir un objetivo común, que no es otro que el de que nuestro esfuerzo investigador tenga la más elevada dosis posible de eficacia social.

Pretendemos ser útiles a la sociedad a la que servimos. Tenemos el firme propósito de que nuestro trabajo revierta en nuestra tierra y en nuestra gente, convencidos como estamos de que las universidades deben ser agentes efectivos del desarrollo de aquellos territorios en los que están ubicadas. Así quedó establecido por los distintos mandatarios de la Unión Europea en lo que se conoce como la Estrategia de Lisboa: un plan de desarrollo para la Unión aprobado por el Consejo Europeo, en marzo de 2000, en la capital portuguesa.

Es cierto que los avatares sufridos por aquella batería de acuerdos han podido desdibujar las ambiciosas pretensiones que perseguían los entonces firmantes, tanto más por los efectos de la crisis que padecemos desde mediados de la década anterior. Pero no es menos cierto que todavía hoy siguen pareciéndonos unos objetivos irrenunciables aquellos que se plasmaron en el documento lisboeta. No cabe duda de que, lamentablemente, la declaración que anunciaba la decisión estratégica convertir — antes de 2010— la economía de la Unión Europea en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, no se ha materializado. Los europeos no hemos conseguido en estos años un crecimiento económico duradero, y todavía menos que ese crecimiento viniera acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y por una mayor cohesión social. En España, además, todavía estamos bajo los efectos severos de una crisis que no solo es económica, sino que quizá lo es más de principios y valores. Pero nosotros, pese a todo, seguimos apostando por los objetivos de aquella agenda diseñada en Lisboa en el amanecer del siglo XXI.

El mundo ha cambiado mucho en las últimas décadas. Verdades asentadas durante muchos años hoy son sencillamente inciertas. Parámetros políticos, económicos y sociales que parecían firmes y duraderos, se han tambaleado o definitivamente cayeron derrumbados. Viejas recetas de desarrollo, o más bien de crecimiento, ya no son aceptables.

Sin embargo, no todo ha ido a parar, arrumbado, al baúl de los recuerdos. Creemos que continúa siendo necesario trabajar con más ímpetu, con mayor compromiso para avanzar hacia una sociedad y una economía fundamentadas sobre el conocimiento. Algo que podremos conseguir si somos capaces de diseñar y ejecutar políticas que atiendan y solventen las necesidades de la sociedad mediante la información, la investigación y el desarrollo. Algo para lo que, efectivamente, deberemos acelerar las reformas estructurales que refuercen la competitividad y la innovación.

Paralelamente, deberemos conseguir modernizar y reforzar todavía más el modelo social europeo, lo que obligatoriamente exigirá incrementar la inversión en la formación de la población activa, es decir en lo que diríamos nuestros recursos humanos, pero siempre desde un inequívoco compromiso de lucha contra la exclusión social y a favor de la igualdad y la solidaridad, en un marco inequívoco de libertad.

No vivimos momentos para la lírica, ciertamente. Y menos en España. Sabemos, además, que tampoco en Cuba la situación es sencilla. Todos tenemos retos que superar, obstáculos que rebasar. Quizá podamos ayudarnos mutuamente.

Sirva, por tanto, este primer texto conjunto como una muestra de lo que podemos conseguir. Ojalá sea la primera piedra de un edificio compartido entre colegas de allá y de acá. Espero que sean particularmente los jóvenes que han tenido la responsabilidad de su confección quienes nos impulsen a seguir. Quiero agradecerles finalmente a ellos, tanto a la profesora Indira Betancourt como al profesor Adrián Ferrandis, la dedicación y la ilusión invertida en materializar lo que hace año y medio era simplemente una idea feliz.

Joan Noguera Tur
Director del IIDL-UV

Introducción

La compilación de textos que se presenta en este libro es la expresión de una voluntad de colaboración académica entre los profesores e investigadores de dos instituciones universitarias de nuestros respectivos países. Se trata del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia, de España y de la Universidad de Oriente, de Cuba.

No es necesario insistir en tantas cosas como compartimos, como la proximidad de nuestras culturas y los nexos históricos que nos unen. Es cierto, por otra parte, que no son menores las diferencias y las distancias, —no solo físicas—, que nos separan. No obstante, las primeras pueden ayudar a superar las segundas, tanto más cuando a ellas unimos el común deseo de enriquecernos científicamente; cuando nos alienta el compromiso de que nuestro trabajo tenga verdadera utilidad social para nuestras respectivas sociedades, y en ellas para los ciudadanos para quienes trabajamos como servidores públicos que somos.

En el tiempo en el que vivimos resulta innecesario justificar la bondad de mantener abiertas y fluidas las relaciones entre las altas casas de estudios de todo el mundo. Se trata de una exigencia de la que no podemos ni debemos sustraernos. La socialización de conocimientos y la retroalimentación de las nuevas tendencias y de las aportaciones científicas de aquí y de allá son un irrenunciable bagaje de alternativas y soluciones para mejorar y hacer sostenible la calidad de vida de los seres humanos. Esas personas, que han de ser ciudadanos actores centrales de su propio destino; esos ciudadanos, que han de ser autores de su futuro, —inmersos en el entorno del que forman parte—, son los destinatarios últimos; aquellos a quienes debemos la principal motivación de este libro.

Aunque aspirábamos y deseábamos una representación paritaria de colegas cubanos y españoles, finalmente no hemos conseguido alcanzarla. Es por ello que el lector encontrará en estas páginas un conjunto de nueve artículos que presentan como eje vertebrador el *desarrollo local*. Se trata de otras tantas miradas realizadas desde ambas orillas atlánticas, y que proceden de diferentes áreas del conocimiento, con lo que además —por si fuera necesario— corroboramos que es posible y necesario establecer análisis integrales, incluso multidisciplinarios, a la hora de diagnosticar y planificar el desarrollo de un territorio determinado.

Este libro es, pues, para quienes hemos colaborado en él, algo más que otra publicación en la que difundimos el resultado de nuestro esfuerzo investigador. Aspiramos a proporcionar al lector una singular e integral visión acerca de la temática del desarrollo local en nuestros respectivos países.

Los investigadores participantes en el volumen proceden de realidades muy distantes, separados no solo por la geografía, sino también desde lo político, lo social y lo económico. Cada uno de ellos está inmerso en sus particulares realidades concretas. Reuniendo las diversas aportaciones, el

lector podrá comprobar que hemos recopilado visiones que emanan de un país en vías de desarrollo como Cuba, y otras que llegan de la mano de académicos de un país europeo y desarrollado como es España. Miradas desde el norte y desde el sur que coinciden en un mismo punto: la necesidad de potenciar el desarrollo local como una de las más ineludibles alternativas para la sostenibilidad de nuestras sociedades.

Comienza el libro con una de las contribuciones españolas, en concreto la del director del IIDL, con el artículo «Metodologías de intervención para un desarrollo sostenible: concertación y planificación». En este texto, su autor, geógrafo de formación, propone ideas para la consecución de procesos más sostenibles de desarrollo. Para ello, establece un conjunto de nueve acciones que constituyen una metodología a tener en cuenta para alcanzar una eficiente intervención sobre el territorio: la imprescindible definición consensuada por los actores locales de una visión y una acción estratégica común en busca del modelo territorial de futuro; la obligatoria inserción en redes territoriales o temáticas en busca de aliados que compartan ese modelo; la creación de redes locales que permitan que los actores generen economías de escala, que compartan conocimiento y que encuentren soluciones compartidas a los retos comunes. Y, final y paralelamente, la necesidad de introducir soluciones innovadoras y eficaces para garantizar la provisión de servicios a la población y a las empresas.

Las contribuciones cubanas tienen también —así lo hemos entendido quienes hemos sido responsables de la edición— un valor destacable que enriquecerá al conjunto de colegas cubanos y españoles. La primera que encontrará el lector es «Cooperativismo y desarrollo local. Una mirada desde la política económica y social de Cuba», un texto que aborda aspectos de la sociedad cubana actual asociados al desarrollo local y al cooperativismo. Las autoras, economistas de formación, atienden a los nuevos escenarios que favorecen la aplicación de la concepción del desarrollo local y la necesidad del reconocimiento del papel de las diferentes formas autogestionadas. Inciden particularmente en el papel de las diferentes formas de asociacionismo cooperativo en el sector agrícola y en su relación con el entramado social actual. Las cooperativas aparecen, pues, como importantes agentes económicos directores del proceso de desarrollo local, con particular incidencia en el rol que debe desempeñar el sector en ese proceso.

En el artículo titulado «Los límites entre lo urbano y lo rural. Mejorando ciudades para el desarrollo futuro, aprendiendo del pasado», su autor, arquitecto e investigador del Instituto de Desarrollo Local, nos propone un balance histórico del crecimiento de las ciudades, así como sus limitaciones y características fundamentales. El autor expone dos modelos de ciudad, y defiende la definición de *ciudad pública*, por ser la que mayor valor otorga al espacio común como estructura que vertebra la zona urbana, promoviendo la continuidad y la homogeneidad de lo construido para delimitarla. Un modelo de urbe facilitadora de la implementación de políticas de desarrollo sostenible

por su estructura y funcionamiento. Las ciudades, pues, como máximo exponente de la calidad de vida y del crecimiento de la sociedad.

El capítulo siguiente, de procedencia cubana, se centra en la educación ambiental como alternativa para el desarrollo sostenible, y constituye una aproximación al estudio de la cultura ambiental como elemento necesario en el camino hacia el desarrollo comunitario. Se proponen diversas vías para fortalecer el papel y la capacidad de las localidades, y ello mediante la implantación de programas que permitan aproximarlas a las características que disfrutaban las regiones más sostenibles. Para ello, se hace especial énfasis en la experiencia de un grupo de investigadores cubanos que, actualmente, desarrollan un proyecto que se está ejecutando en una comunidad santiaguera.

De la Universidad de Valencia procede el texto titulado «El papel de la ordenación del territorio en el desarrollo local sostenible. “Criterios para su aplicación”», en el que se aborda la importancia del ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible de las sociedades, con especial énfasis en las localidades. Su autor, geógrafo de formación e investigador del Instituto de Desarrollo Local, destaca la importancia del territorio como elemento crucial a tener en consideración para elaborar y facilitar políticas de desarrollo. Expone, así mismo, las deficiencias que se evidencian en la Unión Europea en cuanto a la implementación de políticas de desarrollo territorial, basadas fundamentalmente en la falta de participación suficiente de la ciudadanía, la no concienciación y la falta de cultura de participación en procesos de toma de decisiones, tanto por parte de las administraciones públicas como por parte de la población. Estas ausencias obstaculizan la implementación de procedimientos que puedan ser considerados como válidos y representativos para solventar las carencias de sus sociedades.

Las imprescindibles sinergias entre los diversos actores políticos y sociales en pos del desarrollo local en Cuba es otro de los textos que nos ha aportado la Universidad de Oriente. En éste, la autora, historiadora de formación, aborda lo concerniente a la vinculación que debe existir entre la universidad y el gobierno local como herramienta generadora de conocimientos. La centralización de los poderes locales y los organismos de carácter regional, constituyen el principal obstáculo a la necesaria sinergia entre la universidad y su entorno inmediato. Con el fin de demostrar en qué medida y con qué resultados se puede establecer esta anhelada conexión, la autora usa como ejemplo de sinergia exitosa una institución académica de características más o menos equiparables a la Universidad de Oriente, como es la Universidad del Valle, en Colombia.

Aparece a continuación el texto titulado «Memoria histórica e intergeneracionalidad para el desarrollo social». En él se realiza una interesante reflexión acerca del valor que representa para una sociedad la preservación de sus activos culturales intangibles. El patrimonio histórico e identitario debe ser un elemento a tener en cuenta para la implementación de cualquier política de desarrollo. Los autores, historiador y psicóloga social respectivamente de la Universidad de Valencia, exponen sus

ideas para la colaboración en la construcción de la memoria histórica en el contexto local. Para ello, sugieren utilizar las fuentes orales para completar los vacíos documentales y potenciar la relación intergeneracional con el objetivo de construir un relato explicativo del pasado reciente. Propuestas de este tipo conducen, al decir de sus autores, a la generación de una memoria para el futuro, necesaria para el desarrollo de nuestras sociedades.

La última de las aportaciones cubanas lleva por título «Evolución histórica del desarrollo en Santiago de Cuba (1934-2011)»; texto en el que la autora, historiadora de formación, describe las características geográficas, culturales y sociológicas de la región en la que se ubica la Universidad de Oriente. Todas ellas nos permiten descubrir la evolución de su desarrollo, así como la pertinencia de la aplicabilidad de nuevas tendencias y alternativas que propicien la puesta en valor de sus potencialidades como territorio.

Finalmente, el volumen concluye con el artículo «Intervención y participación social una conexión necesaria en el desarrollo local», cuya autora es socióloga de formación e investigadora del Instituto de Desarrollo Local. Sostiene que los cambios sociales que se están produciendo en nuestras sociedades configuran una realidad que presenta importantes novedades y, por consiguiente, condicionan las políticas de intervención social y obligan a sus profesionales a adaptarse a los nuevos retos y desafíos que suponen. La intervención social, estrechamente vinculada a procesos de desarrollo local, afronta la realidad existente y la acepta como parte sustancial de su cometido. La autora defiende la idea de que dicha intervención constituye un mecanismo que conduce a cambios significativos, que posibilitan —a través de la integración y la participación de las personas de una comunidad determinada— el éxito o el fracaso de proyectos encaminados a potenciar sus posibilidades reales de desarrollo.

Confiamos en que la publicación de este volumen cubrirá los objetivos que nos propusimos quienes la hemos alentado, tanto desde la Universidad de Oriente como desde la Universidad de Valencia. Deseamos, además, proseguir por esta senda de colaboración que a todos nos enriquece.

Indira Betancourt López
Universidad de Oriente

Adrián Ferrandis Martínez
Universitat de València

Metodologías de intervención para un desarrollo sostenible: concertación y planificación

JOAN NOGUERA TUR

Institut Interuniversitari de Desenvolupament Local

Universitat de València

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 20 años se producen procesos de descentralización de competencias hacia niveles subnacionales y supranacionales (con imperfecciones y contradicciones). La denominada *devolution* permite a las comunidades locales pensar sobre la situación de desarrollo y pensar-actuar sobre el modelo de territorio y sociedad futuro (*empowerment*). Este marco permite a las sociedades locales dirigir su desarrollo hacia sus intereses y necesidades, aunque con ciertas limitaciones. ¿Qué comunidades/territorios alcanzarán un desarrollo más sostenible? ¿Los que tienen más recursos? ¿Los mejor localizados? ¿Los que trabajen desde el consenso en un proyecto de territorio previamente reflexionado?

El marco local permite «crear» soluciones a los problemas e impulsar las potencialidades locales para alcanzar una situación «óptima», pero esto sólo es alcanzable por aquellos territorios que actúen inteligentemente: que analicen su situación presente, que determinen su modelo de territorio para el futuro, que definan la estrategia para alcanzar dicho modelo, y que lo hagan en un marco de honestidad y concertación social

El presente trabajo presenta los trazos básicos del enfoque local de desarrollo para proponer, a continuación, un conjunto de propuestas razonadas para la consecución de procesos de desarrollo más sostenibles.

1. EL ENFOQUE DEL DESARROLLO LOCAL

1.1. El contexto: globalización y desarrollo local

Los principales retos que afronta el mundo hoy están relacionados con la Globalización. Podemos definir Globalización como la creciente interconexión entre personas y lugares que causa y provoca

una creciente convergencia de procesos económicos, políticos y culturales. En el debate de la globalización existen argumentos a favor y en contra. Entre los primeros destacan: (i) la globalización como expresión lógica e inevitable del capitalismo internacional que beneficiará a todas las regiones y personas incrementando el comercio y riqueza global; (ii) cada territorio se especializará en producciones para las que posea ventaja comparativa, creando una economía global más eficiente. Los argumentos de los detractores de la globalización son, entre otros, los siguientes: (i) supone nuevas dependencias derivadas de la colonización económica; (ii) propone un modelo ambientalmente insostenible basado en sobreexplotación de recursos no renovables y en un transporte intensivo, principal causa del efecto invernadero; (iii) crea relaciones de dependencia económicas de los más débiles a los más poderosos; (iv) favorece la pérdida de diversidad cultural por los procesos de homogeneización.

La globalización tiene importantes principales implicaciones para el desarrollo de los territorios. En primer lugar, plantea una mayor competitividad en un único mercado global; en segundo lugar, las necesidades de ajustes continuos en los sistemas productivos nacionales y regionales para hacer frente a la mayor competitividad; en tercer lugar, las respuestas estratégicas desde ciudades y territorios para posicionarse adecuadamente. Por otro lado, la Globalización puede provocar un nuevo orden internacional y una nueva división internacional del trabajo (Ugarteche, 1997), de modo que el liderazgo de la economía global se verá ostentado por los países de la OCDE, nuevos países industrializados asiáticos y algunos países latinoamericanos (Chile, México, Brasil, Argentina). Los motivos de este liderazgo son varios; entre otros, el hecho de que poseen políticas de libre mercado, que están abiertos a flujos internacionales de capital, y que sus sistemas productivos están interrelacionados mediante el intercambio de bienes, servicios, capital y fuerza de trabajo. El resto de países, por el contrario, permanecerían excluidos del espacio de globalización debido, entre otras cosas, a las debilidades de partida por herencias históricas, a una extendida corrupción institucional, a la existencia de una economía dual y dependiente del exterior, a la importante brecha tecnológica, y al impacto de la deuda endémica.

Lo más importante desde el punto de vista del desarrollo territorial es que la globalización no solo afecta a países y regiones, sino también a ciudades y territorios, dado los ajustes productivos y el dinamismo territorial dependen de: (i) las decisiones de inversión y localización de los actores económicos y; (ii) de los factores de atracción de cada territorio.

Por tanto, podemos hablar de una creciente competencia entre regiones y territorios. La mejora de la competitividad de un territorio dependerá de la introducción y difusión de innovaciones entre empresas, de la flexibilidad y organización del sistema productivo local, y de la existencia de instituciones que potencien los recursos locales. Por otro lado, la globalización genera territorios ganadores y perdedores, tanto en el «Norte» como en el «Sur». Los territorios ganadores son aquellos

que disponen y ponen en valor sus recursos humanos y territoriales de calidad, poseen una adecuada estructura de su sistema productivo (redes empresariales, capacidad de innovación y rapidez en su difusión, etc.), poseen un sistema institucional abierto, flexible, y cooperativo, y/o muestran un buen posicionamiento en el sistema económico global (capacidad de acceso a los mercados) (Pike et al. 2002). Las «regiones que ganan» son de varios tipos: por un lado, las grandes regiones metropolitanas tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, concentran la mayoría de servicios avanzados, provocan la atracción de actividades de I+D+i gracias a las economías de aglomeración, aunque con frecuencia padecen una economía dual y grandes desequilibrios internos; por otro lado, las áreas industriales intermedias que combinan costes más bajos de la mano de obra que las áreas centrales, y accesibilidad y cualificación de la mano de obra mayores que las áreas periféricas; por último, las regiones turísticas, gracias a sus recursos territoriales y a políticas de promoción, atraen importantes flujos turísticos, aunque su dualidad es aun más intensa que en el caso de las áreas metropolitanas.

Sin embargo, la mayoría de los territorios «pierden». Es el caso de las regiones industriales tradicionales y de las áreas agrícolas sin ventajas competitivas claras, que encuentran dificultades para abrirse a nuevos mercados y sus empresas están perdiendo cuota de participación en sus mercados tradicionales debido a la mayor libertad de movimiento. La consecuencia de todo ello es un crecimiento de los desequilibrios económicos y sociales a escala global, que se reproduce también dentro de los países y regiones.

1.2. Competitividad territorial

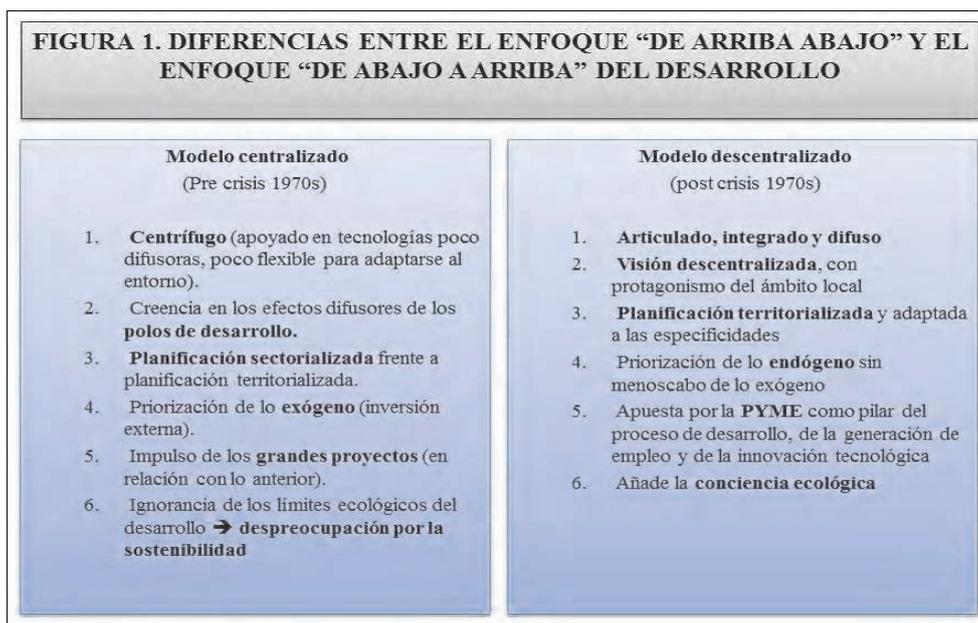
La globalización genera competencia entre territorios por atraer capital y recursos humanos. La competencia afecta más a regiones y localidades que a estados por dos motivos: en primer lugar, las economías regionales están más abiertas al comercio y los factores de producción se mueven más fácilmente entre regiones que entre países (no hay aranceles o leyes que lo impidan) (Krugman, 1995); por otro lado, en términos de política económica, las regiones no tienen acceso a medidas para mantener la competitividad como la devaluación de la moneda. La competitividad territorial es contraproducente cuando únicamente se centra en atraer inversión a cualquier coste; debe perseguir también impulsar el consumo. Un ejemplo de estrategia territorial contraproducente es la guerra de reducción de impuestos para atraer grandes inversiones externas que se produjo en Brasil en la década de los 90 en relación con atracción de grandes multinacionales automovilísticas.

Existen tres tipos de estrategias de competitividad territorial (Cheshire and Gordon, 1998; Malecki, 2004; Pike et al., 2002): en primer lugar, Estrategias Contraproducentes (Zero Sum o Wasteful). Estas estrategias no aportan transformación ni mejora de la estructura económica y

desgastan la hacienda regional y se basan en la promoción simple, la atracción de inversión móvil, subsidios a la inversión, y subsidios a las instalaciones industriales o empresariales. En segundo lugar, las Estrategias Transformadoras del Modelo de Crecimiento son aquellas dirigidas a generar formas de crecimiento de base más robusta, y consisten en acciones de formación, promoción del emprendimiento, apoyo a las nuevas empresas, asesoramiento empresarial, reducción de la incertidumbre (planificación), coordinación institucional, e inversión en infraestructuras. Por último, las Estrategias de Refuerzo de Redes, compatibles con las anteriores, se dirigen a la mejora de las redes que generan sinergias o inserción de empresas externas en redes locales, y se fundamentan en la promoción de las redes internas y externas, el asesoramiento para alcanzar buenas prácticas, el desarrollo de enlaces con nodos de transporte aéreo, y la búsqueda global de nuevo conocimiento.

1.3. La necesidad de estrategias de desarrollo alternativas para los territorios

Las ineficiencias de las políticas tradicionales de desarrollo (*top-down*) para responder a los problemas acuciantes de los sistemas locales han llevado a la aparición y consolidación de otras políticas de desarrollo que comparten 4 características comunes: son específicas de cada territorio; requieren participación y concertación social, la responsabilidad de su diseño y gestión es de los agentes locales, e implican movilización de los recursos locales y las ventajas comparativas del territorio (Alburquerque 2004). En este contexto, los factores que han facilitado la emergencia del enfoque local del desarrollo son, entre otros, la incapacidad de las políticas *top-down* para responder a las crecientes demandas de la sociedad local y a los desajustes de los mercados de trabajo locales, el desarrollo progresivo de un conjunto de instrumentos normativos, financieros, de programas, planes, etc., para la aplicación de las políticas de desarrollo local, y la creación de estructuras para la toma de decisiones y gestión desde el entorno local (partenariados, estructuras técnicas especializadas, etc.). Las diferencias entre los dos enfoques (que no son incompatibles sino complementarios) son evidentes, tal como muestra la figura 1:



Fuente: elaboración propia

De este modo, se produce una transición entre los dos modelos de desarrollo, si bien el modelo tradicional «de arriba abajo» continua siendo no solo pertinente sino necesario en la definición (principalmente) e implantación (en menor medida) de la acción pública en pro del desarrollo.

La aparición del modelo descentralizado supone un conjunto de ventajas respecto del modelo centralizado, pero también implica ciertos retos y riesgos. De este modo, las principales ventajas se refieren a aspectos sociales como el empoderamiento de la sociedad local y generación de diálogo social o la mayor transparencia en las instituciones locales, y a aspectos económicos como una mayor sostenibilidad del modelo económico y del empleo en empresas más viables debido a su mayor grado de integración en el territorio, o la mayor calidad en el empleo debido a la implicación de los agentes locales en la estrategia de desarrollo y al arraigamiento de la actividad económica en el territorio. Sin embargo, la mayor complejidad del modelo descentralizado también implica exigencias y riesgos como también presenta una serie de *exigencias y riesgos*: (i) *mayores* exigencias en tiempo incluso antes de iniciarse (concertación social, establecimiento de mecanismos de coordinación entre instituciones, etc.); (ii) el hecho de que no hay garantías de éxito, incluso cuando quedan establecidas las bases de concertación y coordinación; (iii) el riesgo de no ser capaces de identificar, diseñar o implantar la estrategia de desarrollo más adecuada (riesgo incrementado por la velocidad de los cambios); (iv) o la potencial «perversión» de la filosofía del modelo con estrategias orientadas a los grupos más estructurados, utilización de estrategias populistas por políticos locales, o priorización extrema de los resultados «a corto plazo».

1.4. La evolución del concepto de desarrollo local

La primera conceptualización del desarrollo local tiene un marcado enfoque económico: el desarrollo se equipara con crecimiento, creación de riqueza y empleo (Armstrong y Taylor, 2000, Storper, 1997; Beer et al, 2003). Desde mediados de los 90, el enfoque se amplía a aspectos sociales, ecológicos, políticos y culturales (Geddes y Newman, 1999), y se establecen nuevos objetivos (Haughton y Counsell, 2004) como la reducción de las desigualdades sociales, la promoción de la sostenibilidad ambiental, el impulso de la participación ciudadana y de la coordinación institucional, y el reconocimiento de la diversidad cultural como reto y recurso. De este modo, podemos hablar de un doble enfoque del concepto de desarrollo local: por un lado, una noción más amplia de la calidad de vida, la cohesión social y el bienestar; por otro lado, el mantenimiento del interés por la competitividad económica y el crecimiento. Dado que uno de sus principios básicos del enfoque es la singularidad en cada territorio, no existe un único camino para el desarrollo local y regional. El «camino» depende, por un lado, de las características (factor estático) y circunstancias (factor dinámico) del territorio, y por otro, de los intereses de la sociedad local.

Por otro lado, el desarrollo local tiene un nivel cuantitativo y otro nivel cualitativo. El nivel cuantitativo es la medida numérica de las consecuciones: cuánto de algo se ha conseguido (crecimiento del PIB per cápita, empleos creados o mantenidos, nuevos proyectos de inversión, o nuevas empresas establecidas). En este caso, el cambio puede medirse en términos absolutos o relativos. El nivel cualitativo se centra en la naturaleza y características del proceso de desarrollo (sostenibilidad del modelo de crecimiento, tipo y calidad del empleo creado, adecuación y viabilidad de las inversiones, etc.). Elementos más subjetivos que entroncan con principios y valores específicos del desarrollo local. Ambos niveles pueden ser integrados pero no son necesariamente coincidentes: puede experimentarse desarrollo cuantitativo que muestre problemas a nivel cualitativo. De este modo, puede generarse creación de empleo de baja cualificación en sectores no adecuados, y viceversa, insuficientes nuevos empleos, nuevas inversiones y nuevas empresas, aunque sean de elevada calidad.

La dimensión cualitativa va adquiriendo más importancia en función del mejor entendimiento de los procesos de desarrollo territorial y de una mejor comprensión de los efectos perniciosos de procesos de desarrollo no sostenibles (Morgan, 2004). Por todo ello hay una tendencia creciente a centrarse en estrategias de desarrollo «de excelencia». El desarrollo «de excelencia» posee las siguientes características: sostenibilidad, es generador de mejoras duraderas en el empleo y calidad de vida, contribuye a reducir la pobreza, promueve una mayor equidad e igualdad de oportunidades, respeta la libertad de las personas, y protege el medio ambiente. En consecuencia, implica no sólo buenas políticas económicas sino también un amplio abanico de actuaciones sociales.

A pesar de todos estos argumentos, el concepto de «excelencia» depende de cada territorio puesto que está condicionado por los principios y valores dominantes en cada lugar. Son las «culturas» de un territorio que definen cómo diferentes grupos sociales o económicos definen, interpretan y articulan el desarrollo local. Hay varios elementos que afectan los «principios y valores» sobre el desarrollo local en un territorio (Pike et al. 2002): en primer lugar, el sistema de gobernanza (estructura institucional, tipo de relaciones que se establecen entre instituciones, grado de articulación y cooperación, etc.), en segundo lugar, la existencia o no de procesos de concertación territorial que conduzcan a una visión común del desarrollo local; en tercer lugar, los condicionamientos que impone el territorio y la historia, ya que los deseos sociales sobre el desarrollo no parten de una «hoja en blanco»; por último, la presión de los «grupos de interés» a través de la que los colectivos más estructurados o con mayor capacidad de decisión tratan de imponer su modelo de desarrollo.

Es importante tener en cuenta que los principios y valores y su expresión en estrategias y acciones para el desarrollo local cambian en el espacio y con el tiempo (incluso en un mismo territorio).

Durante los últimos 20 años se ha ido produciendo la emergencia y consolidación del enfoque local de desarrollo, como complemento a la forma tradicional «de arriba abajo» de diseñar e implementar políticas de desarrollo. Este nuevo enfoque no sustituye al anterior sino que lo complementa. Desde este punto de vista, el desarrollo local presenta importantes ventajas en lo que respecta al impulso eficiente del desarrollo local. Entre ellas puede destacarse: una mejor adaptación a los territorios, un mayor empoderamiento local, la incorporación de la visión estratégica a los procesos de toma de decisiones, y un desarrollo más robusto (sostenible).

Sin embargo, tal como se ha visto, no todo son ventajas en relación con la puesta en marcha de políticas y estrategias de desarrollo centradas en el enfoque local. Algunos inconvenientes suelen ponerse de manifiesto: procesos incompletos de concertación, reproducción del balance de fuerzas o incapacidad de coordinar instituciones, entre otros. En consecuencia, entender el enfoque local del desarrollo requiere entender que se trata de una actuación integral, sostenible y coordinada de todos los agentes del territorio, a partir de una visión común del futuro (modelo territorial), buscando situaciones *win-win*, y basada en el consenso.

2. PROPUESTAS Y MÉTODOS PARA EL IMPULSO DE PROCESOS SOSTENIBLES DE DESARROLLO LOCAL

Una vez presentados los principales aspectos teóricos y conceptuales del enfoque local del desarrollo se procede en este apartado a desarrollar un conjunto de propuestas y métodos cuya aplicación puede contribuir de forma determinante al impulso y consolidación de procesos sostenibles de desarrollo

DESARROLLO TERRITORIAL

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

fidl
INSTITUTO
INTERUNIVERSITARIO
DE DESARROLLO LOCAL

VNIVERSITAT
DE VALÈNCIA
PUBLICACIONS **PUV**