

Perspectivas teóricas en Desarrollo Local

Perspectivas teóricas en Desarrollo Local

Manuel García Docampo (Editor)

netbiblo
www.netbiblo.com

PERSPECTIVAS TEÓRICAS EN DESARROLLO LOCAL

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

netbiblo

www.netbiblo.com

DERECHOS RESERVADOS 2007, respecto a la primera edición en español, por

© Netbiblo, S. L.

NETBIBLO, S. L.

C/. Rafael Alberti, 6 bajo izq.

Sta. Cristina 15172 Oleiros (La Coruña) – Spain

Tlf: +34 981 91 55 00 • Fax: +34 981 91 55 11

editorial@netbiblo.com

ISBN: 978-84-9745-033-1

Depósito Legal: C-1178-2007

Directora Editorial: Cristina Seco

Editora: María Martínez

Producción Editorial: Gesbiblo, S. L.

Impreso en España – Printed in Spain

AUTORES

ENCARNACIÓN AGUILAR CRIADO

Profesora Titular en el Departamento de Antropología Social de la Universidad de Sevilla. Directora de un grupo de investigación especializado en Sociedad Rural y Desarrollo.

ANTÓN ÁLVAREZ SOUSA

Catedrático de Sociología. Departamento de *Socioloxía e Ciencia Política e da Administración* (Universidade da Coruña). Director del Curso de Postgrado en “Planificación y Desarrollo Local”. Coordinador del máster oficial en “Dirección y Planificación del Turismo”

FRANCISCO ALBURQUERQUE LLORÉNS

Doctor en Ciencias Económicas. Investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, en el Instituto de Economía, Geografía y Demografía (Madrid). Coordinador General de la Red Iberoamericana de Investigadores de Desarrollo Económico Territorial y Empleo, Programa CYTED.

ARTEMIO BAIGORRI

Profesor Titular de Universidad (Área de Sociología). Departamento de Dirección de Empresas y Sociología (Facultad de CC. Económicas y Empresariales) de la Universidad de Extremadura. Desde hace más de dos décadas lleva trabajando aspectos relacionados con el desarrollo local, dirigiendo proyectos de investigación y publicando sobre ello.

LUIS CAMARERO

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología y Profesor Titular de Universidad en el Departamento de Teoría, Metodología y Cambio Social de la UNED. Miembro del Seminario de Estudios Rurales y autor de distintos libros y artículos sobre sociología rural. Su labor ha sido reconocida con el Premio Nacional de Investigaciones Agrarias (1993).

MANUEL GARCÍA DOCAMPO

Profesor Titular de Universidad, en el Departamento de *Socioloxía e Ciencia Política e da Administración* (Universidade da Coruña). Director del proyecto de investigación “Situación y perspectivas del Desarrollo Local”.

JOSÉ A. LÓPEZ REY

Doctor en Sociología y profesor del Departamento de *Socioloxía e Ciencia Política da Administración* (Universidade da Coruña). Docente en el máster “Desarrollo Local Sostenible: La Agenda 21 Local” de la Universidad de Extremadura.

ANDRÉS PRECEDO LEDO

Catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Santiago de Compostela. Licenciado en Filosofía y Letras. Fue Secretario General de Planificación y Desarrollo Comarcal en la Xunta de Galicia (1997-2003) y participó en numerosas organizaciones regionales, nacionales e internacionales, en campos relacionados con la ordenación territorial, el desarrollo local y el desarrollo urbano.

ANTONIO VÁZQUEZ BARQUERO

Catedrático de Economía de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido profesor invitado en diferentes universidades de todo el mundo. Como experto en desarrollo ha sido consultor del Banco Mundial, de la Comisión Económica para América Latina, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, de la OIT y de la Comisión Europea. Ha publicado más de cincuenta trabajos, entre artículos y libros, sobre desarrollo económico y territorio. Recientemente ha aparecido su libro *Endogenous Development*, publicado por Routledge.

TOMÁS R. VILLASANTE

Profesor Titular del Departamento de Ecología Humana y Población de la Universidad Complutense de Madrid. Presidente del CIMAS (Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medioambiente Sostenible). Director del Magister sobre Investigación Participativa para el Desarrollo Local (UCM). Director metodológico de los Presupuestos Participativos de la ciudad de Sevilla. Director del Plan Estratégico de la Isla de Lanzarote, de varios Planes Comunitarios y de Planes de Cogestión de Centros ciudadanos. Coordinador del proyecto de Escuelas de Ciudadanía Solidaria con presencia en Uruguay, Brasil, Ecuador, Venezuela y varias ciudades en el Estado Español.

CONTENIDO

Prólogo	xi
1 El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización	1
1. Introducción	3
2. La situación disciplinar	4
2.1. El entronque teórico	5
2.2. La construcción de una disciplina específica	8
3. Elementos terminológicos	11
3.1. La noción de desarrollo	11
3.2. La territorialización local	14
4. Procesos estructurales de globalización y reflexividad local	17
4.1. El proceso globalizador	18
4.2. El proceso de respuesta local	21
5. La activación de las políticas de desarrollo local	23
6. La creación de un nuevo paradigma	27
6.1. La base endógena	28
6.2. La nueva concepción del desarrollo	29
6.3. La innovación metodológica	31
7. Referencias bibliográficas	33
2 Sobre la diversidad de las interpretaciones y la complejidad del concepto de desarrollo endógeno	39
1. Introducción	41
2. Las bases territoriales del desarrollo	41
3. Desarrollo culturalmente sostenible	45
4. Acumulación de capital y progreso económico	48
5. La complejidad del desarrollo	52
6. Comentarios finales	54
7. Referencias bibliográficas	55
3 Desarrollo económico y territorio: Enfoques teóricos relevantes y reflexiones derivadas de la práctica	59
1. Una visión más integrada y completa sobre el desarrollo económico	61
2. Descentralización y desarrollo económico territorial	65
3. Elementos básicos en las iniciativas de desarrollo económico local	67
4. Algunas reflexiones para la política de desarrollo en América Latina y el Caribe	70
5. Referencias bibliográficas	74

4	La evolución del desarrollo local y la convergencia territorial	77
1.	Del desarrollo regional al desarrollo local: Un camino de ida y vuelta	79
2.	En la génesis del desarrollo territorial: Recursos endógenos y desarrollo local.....	82
3.	Desarrollo local y desarrollo urbano	83
4.	Desarrollo local y ordenación del territorio.....	86
5.	El territorio: Un recurso endógeno competitivo	88
6.	La convergencia territorial.....	90
7.	La evolución diacrónica del desarrollo local	93
8.	La cultura y la valorización del territorio.....	97
9.	Identidad territorial y desarrollo local: La teoría de las identidades territoriales	100
9.1.	El modelo conductual: Un nuevo marco filosófico	100
9.2.	De la identidad a las comunidades territoriales.....	102
9.3.	La concreción de la teoría: Los principios generales.....	103
10.	Conclusión.....	107
11.	Referencias bibliográficas.....	108
5	El desarrollo social: Un desarrollo desde la ciudadanía	111
1.	Introducción	113
2.	La participación en proceso	114
2.1.	Conformación de un núcleo inicial de personas que comparten una situación (necesidades, carencias, valoraciones, etc.) que desean superar	115
2.2.	Realización de un plan de trabajo con un grupo motor.....	115
2.3.	Estructuración y organización de las demandas	116
2.4.	Devolución de información a la comunidad amplia	116
2.5.	Programación	117
2.6.	Ejecución y monitoreo del proceso	117
3.	Delimitando conceptos importantes	117
3.1.	Transducciones.....	118
3.2.	Conjuntos de acción	119
3.3.	Tetralemas	120
3.4.	Emergentes de valor.....	122
3.5.	(Eco)organización	123
3.6.	Reversiones	125
4.	Las matrices como esquemas que guían la acción	127
5.	Las matrices T-P-C para reconstruir la situación	128
6.	Las matrices en movimiento: Creatividad y propuestas	132
7.	Las programaciones son procesos.....	133
7.1.	La matriz P: La coordinación de la toma de decisiones	134
7.2.	La matriz T: Los recursos y la autoformación para usarlos.....	136
7.3.	La matriz C: La acción/difusión de la idea-fuerza y sus analizadores	138

8. La evaluación y el monitoreo.....	140
9. Conclusión.....	142
10. Referencias bibliográficas.....	143
6 Productos locales, mercados globales.	
Nuevas estrategias de desarrollo en el mundo rural.....	145
1. Nuevos paradigmas de análisis para nuevos sistemas rurales.....	147
2. El nuevo modelo agrario y los productos locales.....	149
3. Nuevas dinámicas de consumo: El producto distintivo.....	151
4. Produciendo calidad y tradición: La denominación de origen Baena.....	153
5. La producción artesana. Naturaleza y territorio en la Sierra de Cádiz.....	158
6. Productos locales y mercados globales. La nueva estrategia de la distinción.....	163
7. Referencias bibliográficas.....	166
7 Para comprender el desarrollo rural.....	171
1. Introducción.....	173
2. La transición socioeconómica de las áreas rurales españolas.....	174
3. El origen de las políticas de desarrollo rural.....	176
4. La puesta en valor de las áreas y productos rurales.....	179
5. Estrategias de desarrollo rural: Multifuncionalidad y capital social.....	180
6. Sostenibilidad social.....	184
7. Conclusión.....	188
8. Referencias bibliográficas.....	189
8 ¿Ruralia de nuevo?	
Desarrollo local en el marco de la urbanización global.....	193
1. Introducción.....	195
2. Todos venimos del campo.....	195
2.1. La vieja alacena del desarrollo rural.....	196
2.2. La formación de las ideas-fuerza del desarrollo rural.....	199
3. De lo rural a lo local.....	203
3.1. Reconstruyendo (sin Derrida): Ocupacionalismo, glocalismo y placenta social.....	204
3.2. El nuevo localismo.....	206
4. La vuelta al campo: El desarrollo local es (de nuevo) desarrollo rural.....	211
4.1. Lo rural y lo urbano.....	212
4.1.1. Lo rural, en lo global.....	213
4.1.2. La urbe global.....	214
4.2. La ciudad y el territorio de la red, en los albores del Tercer Milenio.....	215
4.2.1. De la terra ignota.....	216
4.2.2. La crisis de los sistemas urbanos de la Sociedad Industrial.....	217
4.2.3. El territorio de la red en la urbe global.....	219

4.3. La competencia por el uso del recurso “tierra” y su efecto en el planeamiento	220
4.4. La nueva dimensión de “lo rural”	222
4.4.1. El nuevo canon: Sostenibilidad.....	223
4.4.2. Multifuncionalidad: La nueva clave para la supervivencia.....	228
4.5. ...y al campo vamos (unas notas finales sobre neorurales)	228
9 Desarrollo local e innovación. El sector turístico	231
1. Introducción	233
2. Dos paradigmas sobre el desarrollo y la innovación: Cognitivo y comportamental	233
3. Sobre la naturaleza de las innovaciones turísticas	234
3.1. La intensidad de las innovaciones: Innovaciones incrementales <i>versus</i> radicales	234
3.2. Según el grado de racionalidad-emotividad: Tecnológica-racional <i>versus</i> sentidos-emocional	236
4. Sobre el contexto-territorio que favorece la innovación.....	239
4.1. La propuesta de la Unión Europea.....	239
4.2. Hacia una propuesta integrada: Personas, organizaciones, contexto	240
4.2.1. Personas	240
4.2.2. Organizaciones	240
4.2.3. Contexto	242
4.3. La perspectiva de sinergias integradas: Hacia un sistema local de innovación.....	243
5. Dinámica de la innovación turística y cambio del significado de los objetos del entorno local.....	244
5.1. El contexto.....	245
5.2. El territorio.....	246
5.3. El proceso dialéctico	246
6. La dialéctica de la construcción social: El ciclo de vida de los recursos-productos-destinos turísticos	248
7. La medición de los efectos de la innovación. El desarrollo local.....	251
8. Conclusión.....	252
9. Referencias bibliográficas.....	253

PRÓLOGO

El desarrollo local es una actividad que a lo largo de las últimas décadas del siglo pasado se ha convertido en un pujante nicho de empleo, vinculándose a dichas actividades un importante número de profesionales y técnicos. Es frecuente encontrar, especialmente en los ayuntamientos, una figura que adopta nombres diferentes (en ocasiones Agente de Desarrollo Local, en otras Técnico Local de Empleo, en algunas Director de Agencia de Desarrollo, Agente de Desarrollo Comunitario, etc.) para designar a una actividad encuadrada en este ámbito disciplinar. La formación de los mismos carece aún de cauces institucionales y académicos claros. El hecho de que primen las cuestiones de índole práctico ha relegado a un segundo plano el estudio teórico y, precisamente, este libro trata de paliar esas carencias. El marco teórico es la base necesaria para articular estrategias de acción.

La materialización de esta edición tiene su origen en una tarea en la que varios profesores, técnicos e investigadores llevamos trabajando desde hace ya bastantes años. Sin retrotraernos más allá, es imprescindible mencionar el proyecto investigación “Situación y perspectivas del Desarrollo Local”, que a lo largo de los años 2005 y 2006 llevamos a cabo en la Universidade da Coruña, financiado por la Xunta de Galicia y que contó con colaboraciones de otras personas de diferentes universidades y de muchos técnicos que trabajaban fundamentalmente en la Administración Local. En el marco de ese proyecto realizamos una encuesta en todos los municipios gallegos con objeto de detectar la existencia de agencias de desarrollo local municipal, estudiar su historia, recursos humanos, estrategias llevadas a cabo, resultados, etc. También, en el mismo programa, realizamos un Seminario en la Facultad de Sociología de la Universidade da Coruña, en marzo del 2006, a la que asistieron casi un centenar de Agentes de Desarrollo Local procedentes de una amplia diversidad de municipios gallegos, junto a algunos investigadores, profesores y estudiantes. Entre las conclusiones, atendimos a la demanda de los técnicos en la que requerían, entre otras cuestiones, a los profesionales de la investigación y a la propia universidad de marcos teóricos más elaborados, que permitiesen definir mejor las funciones, el aprendizaje permanente y, a la larga, consolidar profesionalmente el rol del Agente de Desarrollo Local. Este libro es el resultado, en el que han colaborado algunos de los participantes en aquel seminario y al que se han incorporado posteriormente algunos otros, con aportaciones de indudable interés.

Todos los autores que colaboran en esta obra tienen un importante currículum tanto en el desarrollo teórico de esta temática, como en la aplicación práctica de la misma. Todos han estado implicados en procesos formativos de enorme importancia para los profesionales y técnicos en desarrollo local, dirigiendo Máster, Cursos de Experto y similares. Además, han trabajado en la implementación de experiencias tanto en España como en otros lugares, fundamentalmente en América Latina.

Quizá también derivado del propio papel que he jugado en esta obra, he querido intentar realizar una contextualización de la situación de esta disciplina en la actualidad. Así, al responsabilizarme del Capítulo 1, he recogido parte del compromiso en su día adquirido de intentar realizar un análisis de la situación disciplinar del desarrollo local. También, como el resto de los autores, realizo una propuesta que enmarca directamente el desarrollo local en los procesos de globalización, como respuesta reflexiva de las localidades a determinados efectos del mismo, además de concretar los elementos que caracterizan a las concepciones contemporáneas del desarrollo local.

Antonio Vázquez Barquero nos sintetiza, en el Capítulo 2, tres interpretaciones habituales del desarrollo endógeno. Lo hace destacando sus fortalezas y debilidades, a los que suma un esfuerzo por encontrar los elementos comunes en cada una de ellas, para finalmente subrayar los esenciales en todo proceso de desarrollo eficiente. Desentraña, en primer lugar, los fundamentos de la perspectiva “populista”, que considera que todo desarrollo que se base en la activación de los recursos locales siempre producirá resultados positivos, aunque, como matiza, no incorpora elementos que permitan el crecimiento económico sostenido. Por otro lado, la versión “culturalista”, centrada en la capacidad creadora de la población para lograr incrementos en el nivel de bienestar social, adolece, en parte, de lo mismo y, en parte, de perspectiva territorial. La “evolucionista” pone mayor énfasis en los mecanismos y procesos locales de acumulación de capital, pero no considera componentes relevantes de índole macroeconómica. El desarrollo, en definitiva, es un proceso complejo, que precisa incorporar todas esas versiones y refinarlas desde ópticas que vislumbren el crecimiento económico sostenido desde un punto de vista local.

El texto de **Francisco Alburquerque** tiene, de entrada, dos importantes líneas de aportaciones teóricas. Por un lado, una de naturaleza más sutil, la consideración del aspecto económico del desarrollo y, por otro, esta más explícita, la delimitación de las piezas relevantes de ese desarrollo. La primera no ocupa un apartado específico de su texto sino que, cuando menos, requiere un lectura del conjunto de su exposición. La conveniente utilización del término “desarrollo económico local” permite ubicar al lector en el terreno en que se contextualiza su propuesta. Ese desarrollo implica mejoras sociales, culturales, incluso asistenciales, pero va dirigido, fundamentalmente, a crear entornos favorables para el desarrollo empresarial. La segunda aportación, explícita y sintética, consiste en delimitar las piezas fundamentales del desarrollo económico local; algo que resuelve con extraordinaria maestría en cuatro pasos. Señala, inicialmente, cuáles son los elementos teóricos que los enfoques clásicos de la economía no habían considerado y que, por el contrario, sí incorporan las perspectivas económicas territoriales. Seguidamente, contextualiza la coyuntura, necesaria, de descentralización administrativa, para apoyar las estrategias que intentan paliar los efectos desestructuradores de las economías a escala. En tercer lugar, abre un catálogo de elementos básicos que deben caracterizar a las iniciativas de desarrollo local. Finalmente, realiza un recorrido propositivo por algunos de los elementos del debate teórico

y profesional más recurrentes, bajo el prisma de la aplicación de políticas de desarrollo económico local en América Latina y el Caribe.

El capítulo de **Andrés Precedo** supone una pieza de inestimable valor para el conjunto de este libro y responde de forma especialmente satisfactoria a las pretensiones del mismo, de llevar a cabo una reflexión sobre la teoría que orienta la praxis del desarrollo local. Nos presenta, de forma clara y pedagógica, cuáles son las características que podemos encontrar en los modelos de desarrollo local. Expone, con un elevado grado de concreción, los objetivos inherentes al mismo. Tras ello, reubica e integra los procesos que, en diferente manera, intervienen en la planificación del territorio. Revisa la historia de las aportaciones teóricas y metodológicas que se han sucedido en esta materia, destacando los eslabones principales de la misma. Finalmente, realiza una apuesta personal, rica en conceptos propios, sobre los fundamentos y la dirección que deberían seguir las políticas de desarrollo local. Es muy difícil resumir o destacar ideas de un texto tan completo como este; no obstante, la convergencia entre los objetivos de la ordenación del territorio, del desarrollo regional y del local, es, sin duda, algo especialmente remarcable. Asimismo, la permanente tentativa de síntesis entre las diferentes perspectivas teóricas, procurando localizar las comunidades, pero con amplias dosis de reelaboración y propuesta personal, entre las que destaca su concepción de la valorización del territorio, convierten a esta contribución en especialmente importante.

Las perspectivas ortodoxas se basan en que todas las localidades tienen que crecer económicamente de forma indefinida. Sin embargo, nada implica que ese crecimiento vaya a redundar el bienestar final de la población. **T. R. Villasante** lleva años intentando articular una metodología que busca que los beneficiarios del desarrollo se conviertan en protagonistas del mismo. Para ello, la activación de mecanismos de participación ciudadana se convierte en elemento indispensable. En este capítulo, *El desarrollo social: un desarrollo desde la ciudadanía*, coautorizado con **J. A. López Rey**, se realiza una presentación teórica de las metodologías empleadas en ese proceso. Se presentan, de entrada, sus pasos principales; tras ello, se delimitan una serie de conceptos importantes (trasducciones, conjuntos de acción, tetralemas, emergentes de valor, eco-organización y reversiones). Con ese arsenal conceptual presentan las matrices en base las cuales las personas organizamos la acción: matrices para reconstruir la situación y matrices para generar propuestas. Seguidamente se presentan las matrices en las que se basará la programación técnica. Por último, se señala el procedimiento de seguimiento y evolución del proceso.

Encarnación Aguilar centra su atención en las sociedades rurales enmarcadas en los procesos recientes de globalización. Tras desmitificar algunos de los clásicos sinónimos con los que se identificaba el rural, se subraya la potencialidad patrimonial de estos espacios, acorde con los cambios en la estructura de la demanda global. Así, los elementos del paisaje, la arquitectura popular, las fiestas y rituales, la artesanía, la gastronomía, se erigen como pilares que sustentan el desarrollo rural en Europa y constituyen la materia prima sobre la que se elabora un nuevo modelo de ruralidad

que ha terminado por acuñar una nueva marca: la del producto rural, cuyo valor añadido reside precisamente en el poder que le confieren elementos como la tradición, la historia o la naturaleza. Es desde esta distintividad como estos productos locales encuentran un espacio para circular en los mercados globales. Dos ejemplos ilustran con detalle ese proceso: la comarca de Baena (Córdoba) y la Sierra de Cádiz.

Luis Camarero encuadra su propuesta en el ámbito temático del desarrollo rural. El territorio contemporáneo que se considera como tal ya no es el hábitat hegemónico de las actividades agrarias; se trata, más bien, de un espacio para el consumo urbano, con referentes socialmente contruidos de forma un tanto idealizada. Las políticas de desarrollo rural que se habían propiciado desde las instituciones de la Unión Europea proponían un modelo capitalista e industrial de la agricultura, en el que sobraba mano de obra y el modelo de explotación familiar resultaba inadecuado. A partir de la década de los ochenta del siglo pasado, los nuevos enfoques “postproductivistas” conciben al rural como soporte de la calidad ambiental y alimentaria urbana, dotados, además, de especial simbolismo. Los tradicionales usos agrarios aparecen ahora como multifuncionales, generando efectos subsidiarios positivos. Pero las políticas aplicadas en ese sentido, no sólo no permiten planteamientos homogéneos, sino que generan efectos perversos y contradictorios con el bienestar de la población rural.

Artemio Baigorri nos hace unas propuestas transgresivas sobre la concepción del desarrollo rural. Afirma que lo rural sería apenas algún intersticio, fuera de la marcha de la civilización, que quedaría en el interior de lo que denominamos urbe global. Sólo en la medida en que un espacio se halle incomunicado podría hablarse de cierta carga, de intensidad variable, de ruralidad, normalmente coincidente con la depresión económica. La urbe global inunda todos los espacios de forma que lo urbano no se limita a las ciudades y, estas últimas, no se circunscriben a un territorio concreto, sino a un proceso de naturaleza fundamentalmente cultural. No puede hablarse de rural y urbano, sino de una continuidad isomorfa de carácter urbano, rota tan sólo en algunas islas: en unos casos pequeños núcleos perdidos en el espacio y el tiempo que mantienen viva la cultura rural; en otros, grandes metrópolis, que aportan una nueva cultura metropolitana, esencialmente distinta de la urbana. Sobre estos postulados, su texto realiza un recorrido histórico por los fundamentos de las ideas que han sustentado el desarrollo en general, y el rural en particular, y las estrategias que se han seguido para implementarlo.

Antón Álvarez Sousa aborda una de las temáticas fundamentales de las estrategias de desarrollo local: el turismo. Lo hace, además, desde la premisa clave en una planificación exitosa de las mismas: la innovación. Esa orientación se aborda tanto en sus aspectos teóricos como metodológicos, como las dos caras de una misma moneda integradas en un mismo objeto. La secuencia expositiva comienza por fusionar los dos tipos de estrategias de innovación turística: la cognitiva, que entiende que la base y sustento de las mismas es el conocimiento, y la comportamental, que pone mayor énfasis en la experiencia. Se clasifican las innovaciones del sector en función de la naturaleza e intensidad del cambio de conocimientos requeridos, y la emotividad o

racionalidad desde las que emanan. Posteriormente se exponen las características propias de los contextos que favorecen la innovación, las sinergias o condiciones que los impulsan y las dinámicas que permiten retroalimentarlos. Con ello aparece una tipificación de las fases detectables en los procesos de innovación y de vida de los productos turísticos, con las características propias de cada una de ellas. Finalmente se sintetiza una metodología analítica del impacto y pertinencia de las políticas turísticas.

Quiero finalizar este prólogo dando las gracias a los autores, que me han dado más que facilidades en todo lo que les he pedido. Gracias que extendo a mis compañeros del grupo de investigación sobre Desarrollo Local, Raimundo Otero Enríquez, Sergio Gómez Rodríguez y Raquel Rodríguez López. Tampoco puedo dejar de mencionar a los técnicos y responsables municipales que, de forma un tanto anónima, colaboran con nosotros desde hace ya algunos años. La editorial, Netbiblo, ha puesto todo el empeño y los medios para facilitarme la labor y conseguir un texto de calidad. Por último, permítaseme dedicar este trabajo, al menos la parte personal de la que me responsabilizo, a mis padres, Manuel y Toñita. Todos y cada uno han contribuido al resultado de esta obra y por ello mi explícito reconocimiento y agradecimiento.

Manuel García Docampo

**El desarrollo local en el marco
de los procesos de globalización**

Manuel García Docampo
Universidade da Coruña

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las páginas siguientes se repasan algunas características y aspectos distintivos de la situación de la teoría de lo que se conoce como *desarrollo local* y se propone un marco interpretativo que intenta explicar el surgimiento de esta disciplina en un momento de efervescencia del proceso de globalización, especialmente en los ámbitos económicos de la vida social, en el cual se ha insertado un tanto forzosamente.

Se trata de llevar a cabo un repaso de la situación teórica en dos fases. La primera consiste en presentar el panorama que caracteriza actualmente a esta disciplina, subrayando sus fortalezas y debilidades, de cara a conseguir detectar las razones que puedan permitir un progreso más sólido de la misma. Tratar de precisar cuáles son sus carencias, así como las causas de las mismas, puede ayudar a superar las deficiencias y asentar un corpus teórico que guíe el trabajo profesional y permita desentrañar aspectos ocultos de realidad social, como meta similar a la de cualquier otra actividad científica. Especial atención merece la dificultad intrínseca a la polisemia que llevan asociados los elementos terminológicos de la noción de desarrollo local; es decir, por un lado el *desarrollo* y por otro lo *local*.

Muchas son las referencias a la imprecisión y vaguedad de la noción de desarrollo local, pero está todavía por hacer un análisis en profundidad que dé cuenta de las causas que han llevado a ello y que inciden en perpetuar esa situación. Aunque no se puede decir que sean abundantes ni concluyentes, se han hecho notables esfuerzos por sintetizar cuáles son los problemas de esta disciplina, así como las direcciones o principales orientaciones que la caracterizan, tanto a nivel empírico como teórico. El resultado pasa por caracterizar el estado disciplinar, benévola y a pesar de los avances, como de *debilidad teórica*. Los ámbitos académicos en los que recaen las tareas de revisión y reflexión de las propuestas de una disciplina, que ante todo tiene un componente aplicado de primer orden, no han sido capaces de generar un marco sólido y consensuado sobre lo que es el desarrollo local, las bases en las que tiene o puede sustentarse y las estrategias disponibles para conseguir los objetivos perseguidos. Algo que no tiene por qué excluir la convivencia de versiones multiparadigmáticas, e incluso confrontadas, sobre las diferentes formas de interpretar esa realidad.

En un segundo paso nos situaremos en el marco de los procesos que definen la estructura social contemporánea. Principalmente en el de la *globalización* que, en cierto sentido, se contrapone a la defensa de los intereses de las entidades locales. Tras la precisión del papel que juegan estas últimas en aquel proceso, se sostiene que el desarrollo local se convierte en un nuevo paradigma de las teorías del desarrollo, alimentada con emergentes propuestas que van más allá del consolidado carácter endógeno que lo caracteriza casi desde sus inicios, para renovarse con otras basadas en la equidad, la sustentabilidad y la planificación participativa. Ello dará lugar a unas metodologías profesionales que incentiven esos aspectos y animen a los agentes locales en la persecución y consecución de esos objetivos.

2. LA SITUACIÓN DISCIPLINAR

Tras una larga etapa de formación de teorías del crecimiento económico, que se iniciaría con los trabajos pioneros de Adam Smith, John Stuart Mill, Malthus o Marx, por citar sólo algunos ejemplos, se sentarían las bases de la moderna teoría del desarrollo económico. Robert Mier y Joan Fitzgerald identifican tres fases posteriores que han supuesto a lo largo del siglo XX los ejes centrales sobre los que pivotaría la literatura académica sobre el desarrollo. La primera se inicia a partir de los años 30 con los avances teóricos en la línea de reducir las disparidades económicas mundiales e industrializar los países del Tercer Mundo; el segundo momento comienza a partir de la década de los sesenta, con las teorías de inspiración bienestarista e igualitarista; finalmente, el tercero, se establecería a partir de la década de los ochenta, con el centro de atención en las áreas locales y sus problemas para alcanzar mayores cotas de desarrollo (Mier/Fitzgerald, 1991: 268-269). El paso de una a otra no supone la desaparición de la anterior, sino la puesta en valor de nuevos focos de atención preferente por parte de los analistas e investigadores. El denominador común, genérico, de este tipo de prácticas, que caracterizarían esa tercera etapa, se centró en diseñar estrategias solventes que resolvieran las dificultades de determinados territorios para converger con las dinámicas de los espacios más desarrollados o para alcanzar mayores cotas de bienestar social.

A lo largo de los últimos 25 años se han dado pasos importantes que permiten sentar unas bases de lo que puede ser la teoría de desarrollo local. Ya existe suficiente experiencia empírica y distancia histórica como para poder hacer un balance. A pesar de que el corpus teórico construido muestre ciertas debilidades, ello no impide, sin embargo, afirmar positivamente que sus avances han sido más que notables. De hecho, de la marginalidad en la que se encontraba hasta el último cuarto del siglo XX, se ha pasado a una situación de atención preferente y recurrente tanto por parte de responsables políticos como de analistas procedentes de diferentes disciplinas de las ciencias sociales (Sforzi, 1999: 14).

El cambio que llevó al desarrollo local de una situación de marginalidad a otra de atención preferente se ha explicado fundamentalmente por el agotamiento de las teorías fordistas de producción en masa, así como por la incapacidad de las políticas macroeconómicas para resolver los problemas de desestructuración y desequilibrios que mostraban muchos territorios (Albuquerque, 1996b: 32-43). Paralelamente, las teorías más generales del desarrollo, que caracterizaban las dos primeras etapas a las que aludían Mier y Fitzgerald, en su pretensión de interpretar el crecimiento diferencial entre los países más industrializados y el resto, sufrieron casi un proceso inverso, en el que después de un importante auge a mediados del siglo XX, soportan una clara crisis desde principios de los años ochenta (Arasa/Andreu, 1999: XV). Sólo se salvarían de esa pauta algunas perspectivas, como el resurgimiento de neoclasicismo y las centradas en áreas menos favorecidas, tanto en los países menos desarrollados (Bustelo, 1998), como en las regiones más atrasadas de los países del primer mundo; estas últimas consideradas como teoría del desarrollo local.

La rápida extensión del desarrollo local a nivel práctico, como ejercicio profesional, no ha sido acompañada de una evolución similar a nivel académico e, incluso, entre los esfuerzos que se han hecho desde esta última institución, los objetivos centrados en los resultados se han convertido en prioritarios (Di Pietro: 2001: 20-21), relegando a un plano secundario la revisión y reformulación teórica de lo realizado. Se ha publicado y trabajado mucho, no obstante, a nivel teórico, pero incluso en esos trabajos se insiste en que se trata de una disciplina eminentemente práctica, lo que justificaría una profusión de literatura especializada basada en el estudio y descripción de “casos” y metodologías aplicadas en los mismos. Sin embargo, “carecemos todavía en la actualidad de una perspectiva que contenga los elementos esenciales de esa instrumentalidad, así como de una integración entre teoría y práctica” (Wiewel, Teitz y Gilot, 1993: 94). Los argumentos que más reiteradamente se han empleado para explicar esa situación son de cuatro tipos. Por un lado, se insiste en el carácter incipiente y en la juventud de esta disciplina, en proceso emergente de institucionalización académica, pero carente, todavía, de un marco teórico sólido y consensuado. Por otra parte, se ha desvinculado el marco de las estrategias de desarrollo local de otras de similares o de emparentados objetivos, pero con una tradición más consolidada, como son los planes estratégicos de marketing urbanos o las figuras de planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio. En tercer lugar, los orígenes que dieron lugar a la misma han surgido de una búsqueda de respuestas a problemas diferentes, lo que ha generado objetos o centros de atención claramente distintos. Por último, como posteriormente tendremos ocasión de subrayar más detenidamente, existe una amplia polisemia terminológica en lo concerniente a lo que se entiende por desarrollo y al ámbito local de aplicación de éste.

2.1. *El entronque teórico*

Aunque se podrían citar importantes precedentes, el interés científico por el desarrollo económico aparece formulado por los economistas *clásicos* de finales del siglo XVIII hasta bien avanzado el siglo XIX¹. A partir de último cuarto del siglo XIX, y especialmente desde ese momento hasta la I Guerra Mundial, una nueva generación de economistas (*neoclásicos*)² que viven toda una serie de importantes innovaciones

¹ Los cambios tecnológicos acontecidos desde el siglo XVIII, que consolidaron la revolución industrial, incidieron en la formulación teórica de ese proceso (Albuquerque, 1996b: 6). En las primeras versiones, autores como Adam Smith, Malthus, Ricardo o, incluso, J. S. Mill, presentan una visión preocupante sobre las posibilidades de crecimiento de la renta per cápita, dado el carácter limitado de los recursos en el marco de un crecimiento demográfico intenso. Karl Marx supuso entonces un paréntesis y una ruptura con el enfoque dominante, de enorme influencia posterior, al formular una lógica histórica en la que, casi inevitablemente, el capitalismo acabaría por sucumbir ante el advenimiento de una nueva sociedad que obedecería a la máxima de “a cada cuál según su trabajo y sus necesidades”.

² En general, el crecimiento aparece como un proceso gradual y continuo, especialmente explícito en la obra de Marshall, en la que el progreso técnico aparece como elemento motriz fundamental. Estamos así lejos del estado estacionario visionado por los clásicos. Para revisar el planteamiento marshalliano pueden consultarse los capítulos de Becattini, G. “Anomalías marshallianas” (pp. 17-82) y “La teoría marshalliana del crecimiento: del desarrollo endógeno al crecimiento endógeno” (pp. 107-133), ambos en la obra de Becattini, G.; Costa, M^a. T.; Trullén, J. (Coords.). 2002. *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid: Cívitas.

tecnológicas (cambio de la vela por vapor en los barcos, mecanización intensiva de la industria fabril, inicio de la industria del automóvil y de la aviación, desarrollo intenso del ferrocarril, ...) recuperarán algunos planteamientos de los clásicos para actualizarlos con las perspectivas abiertas por los avances técnicos, que se convierten en elemento central de crecimiento, por encima de los recursos naturales y la población³. En 1911, J. A. Schumpeter publica su *The Theory of Economic Development* en la que, en cierto modo, se sintetizan importantes supuestos neoclásicos, se recogen algunas propuestas del análisis marxista e, incluso, se reconsideran las de los economistas clásicos. Schumpeter focalizará los factores de crecimiento económico en la actitud de los empresarios y en la innovación tecnológica. Esta última es concebida en permanente progresión, aproximándose así a la percepción de Marshall (uno de los principales referentes neoclásicos), quien entendía el crecimiento económico como un proceso gradual y continuo. Pero, paradójicamente, rechazará la perspectiva de que el desarrollo es armónico, para insistir en la existencia de procesos convulsos, con crisis y fases de rápida expansión⁴. Poco después, especialmente en el periodo de entreguerras, se abren dos nuevas vías de pensamiento: una, representada especialmente por los teóricos de la Unión Soviética, que entiende que el desarrollo está en función directamente proporcional a la inversión en bienes de equipo e infraestructuras; y otra, con epicentro en los Estados Unidos, que entiende que la clave se encuentra en la organización del proceso productivo⁵.

En general, la idea de que el desarrollo lleva aparejado crecimiento económico, aunque con contadas excepciones, fue hegemónica, y casi sinónima del desarrollo, hasta la Segunda Guerra Mundial (Albuquerque, 1997: 5) y continúa siendo práctica generalizada en la literatura especializada contemporánea. Rostow⁶ ejemplificará mejor que nadie la perspectiva evolucionista dominante en el momento. No obstante, tampoco está exenta de controversias y diversidad de criterios. Básicamente, las diferencias se pueden agrupar, por una parte, en los que se refieren a aspectos conceptuales y, por otra, a los métricos⁷. Estos últimos, además, muy dependientes de la conceptualización previa que se haya hecho de desarrollo económico.

³ Los economistas clásicos tienen como preocupación fundamental explicar por qué se produce un incremento de la renta a largo plazo. Los neoclásicos se interesarán por la adopción de decisiones, por parte de los consumidores y empresarios, con objeto de incrementar las rentas finales (Meier/Baldwin, 1957: 23). Los autores clásicos entienden que la renta se compone de tres elementos: salarios, rentas de la tierra y beneficios. La combinación adecuada de estos elementos conlleva acumulación de capital, pieza clave del crecimiento económico.

⁴ Schumpeter, que puede ser considerado como el defensor más claro de la idea del crecimiento económico permanente, aparece también, paradójicamente, como el más ferviente defensor del estancamiento por entender que aquel crecimiento conlleva cambios en las actitudes y en las instituciones, que avocan a una destrucción del sistema. En realidad, el crecimiento, que a la postre incrementará la renta total, no es armónico, sino convulso, con ciclos depresivos frente a otros expansivos.

⁵ Se trata de la organización científica del trabajo, con los postulados tayloristas como principal referente. Sobre ello recae la segunda fase del desarrollo capitalista señalada por Albuquerque (1996b: 7).

⁶ Rostow, W. W. 1960. *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista* (Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993). Una revisión crítica que considera ambos aspectos es la realizada por Gunder Frank, A. 1966. *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología. El desarrollo del subdesarrollo* (Madrid: Anagrama, 1971).

⁷ Sobre los aspectos métricos, puede consultarse McGranham, D.; Pizarro, E.; Richard, C. 1985. *Medición y análisis del desarrollo socioeconómico*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, en el contexto en que las economías planificadas de la órbita soviética aplicaban mejor los postulados teóricos de la economía del desarrollo, empieza a tomar cuerpo una nueva doctrina que liga desarrollo con satisfacción de demandas de la sociedad y, en concreto, se conceptualizarán estas últimas como sociedad del bienestar⁸. Entre ellos, Arrow, Kuznets, Lewis o Solow. El desarrollo conlleva crecimiento económico, pero de forma que repercuta en la mayor cantidad de población posible, algo que resuelven con indicadores sobre el nivel de desigualdad socioeconómica existente en cada sociedad. Esta será la primera concreción importante de desarrollo igual a crecimiento más algo. Ese “algo” será la igualdad. El crecimiento económico que repercute en toda la población aparecerá como el desarrollo idóneo. No se discute la necesidad de incrementar la productividad y, por lo tanto, el marco político económico “liberal” resulta adecuado. A su vez, estas economías, con importantes visos de progresismo, encajan como elementos de legitimación de las políticas liberales, en el contexto de efervescencia de la Guerra Fría.

El elenco teórico es en esos momentos amplísimo. Varias fueron las tentativas de crear taxonomías que clasifiquen las diferentes teorías propositivas sobre el desarrollo aparecidas desde la Segunda Guerra Mundial en la literatura especializada. Incluso desde los años sesenta, en plena euforia desarrollista, aparecieron importantes clasificaciones (De Vries, 1968), siempre bajo la premisa de que el estudio de las mismas puede ser un factor que permita encontrar vías para el desarrollo de los países y regiones más desfavorecidas (Jaffee, 1990: p. xi). No es este el momento de realizar una síntesis de lo que fueron las contribuciones teóricas sobre las teorías del desarrollo, si bien existen trabajos, como el enciclopédico recorrido de M. Shamsul Haque (1999) o el clásico de Meier y Baldwin (1957), hasta versiones que hacen referencia a las teorías sobre las desigualdades internacionales contemporáneas (Bustelo, 1998), que lo han hecho con considerable acierto, capacidad de síntesis y rico valor pedagógico.

Vázquez Barquero señala las conexiones de la teoría del desarrollo local con otras teorías del desarrollo, en las cuales está profundamente enraizada, pero con las que muestra claros elementos diferenciadores. En concreto, repasa las comunales y diferencias con las Teorías del Gran Desarrollo y del Crecimiento Dual, de las que rescata los mecanismos que permiten el funcionamiento de los procesos de acumulación del capital y el crecimiento de las economías de mercado. De la Teoría de la Dependencia recoge la idea de que las aproximaciones al desarrollo, necesariamente, han de incluir una visión sistemática de los procesos que interrelacionen las dimensiones económica, social, política e institucional en una estructura organizada. De la Teoría Territorial del desarrollo rescata que los agentes de desarrollo (no las clases sociales) son los actores que deciden sobre las inversiones y controlan los procesos de cambio, mediante las iniciativas locales. Sin embargo, la teoría emergente del desarrollo local considera que cada territorio tiene dinámicas propias, que dependen de las sinergias y del aprovechamiento de los recursos endógenos y de cómo los potencien en un escenario estratégico externo (Vázquez Barquero, 1999b).

⁸ Un repaso a este proceso, desde la perspectiva de su contribución al desarrollo local, fue elaborado, entre otros, por Pérez Ramírez, B.; Carrillo Benito, E. 2000.

2.2. La construcción de una disciplina específica

En ocasiones se ha resumido que existen dos tradiciones en la literatura sobre desarrollo local (Alonso, 2001: 65): la americana y la europea. No obstante, la realidad parece más compleja. Se podrían rastrear los inicios en las aportaciones francesas sobre áreas rurales en declive, desde posiciones agraristas y patrimonialistas, a la que posteriormente se sumarían otras europeas, especialmente británicas y españolas (Ploeg *et al.*, 2000). Por otra parte, una versión más centrada en la promoción y activación industrial, en la que destacan autores italianos, a los que habría que añadir una larga lista, entre ellos españoles, que teorizan sobre la creación de espacios innovadores para el desarrollo empresarial. Por último, habría que incluir dos orientaciones igualmente relevantes en la literatura europea: por un lado los trabajos de base territorializada, que intentan reordenar el espacio, política y administrativamente, bajo la creencia de que esa es la infraestructura básica y necesaria para que cada entidad local proyecte su propio modelo de desarrollo (Precedo, 1996); por otra parte, las centradas en incrementar la participación ciudadana, como elemento clave sobre el que se apoya el bienestar de una población (Villasante, 2006). La extensión de estas tradiciones a otras latitudes es amplísima, con ejemplos que abarcan todos los continentes⁹, aunque la incidencia en Latinoamérica ha sido especialmente intensa. No obstante, la exportación teórica no sólo ha sido cuestionada por los analistas de los países receptores (Lira Silva, 2003: 12), sino que muestra claros síntomas de inadaptabilidad para resolver las cuestiones idiosincrásicas y específicas de contexto.

Las perspectivas economicistas han dominado el panorama, enraizada en una concepción del desarrollo ligada al crecimiento económico. Vázquez Barquero sintetiza las principales posturas de la economía que desde los años ochenta han incorporado la dimensión espacial al análisis de las transformaciones productivas. Por un lado, la *interpretación estructural* indica que las diferencias espaciales en la creación de nuevas empresas se deben, sobre todo, a los condicionamientos de la estructura sectorial. El modelo sigue un patrón de crecimiento y concentración desde las áreas urbano/industriales, que se difunde, si encuentra las condiciones estructurales favorables, hacia su entorno. Por otra parte, la teoría de la *reestructuración regional y la teoría espacial del desarrollo* (Beccattini, Fua) conceden mayor importancia a los factores socioculturales que definen el entorno empresarial y a los factores de oferta y demanda que condicionan las decisiones de inversiones y de localización de las empresas, explicando los mecanismos de transición de los sistemas de gran empresa a regímenes de acumulación más flexibles en las economías avanzadas. Sin embargo, a su juicio, es preciso la incorporación de otros elementos, que el autor denomina *Teoría de la Dinámica Territorial*¹⁰. La introducción de la noción de localidad en la teoría del desarrollo permite relacionar la dinámica de la reestructuración productiva con la del sistema

⁹ Véase el número monográfico de la *Revue Marocaine d'Audit et Développement*, nº 19, 2004. Para casos en Asia, véase Edralin, J. S. 1997. *Local Economic Development: A New Role for Asian Cities*. Nagoya (Japan): United Nations Center for Regional Development (Research Report Series, nº 24) Para ejemplos latinoamericanos. Arocena (1995: 137-160).

¹⁰ Vázquez Barquero, A. "Conceptualizing regional dynamics in recently industrialized countries". *Environment and Planning*, nº 21, pp. 477-491.

global de producción y de intercambio de mercancías. Además permite incorporar en el análisis la diversidad de las formas flexibles de acumulación y concretar aquellas que son dominantes y/o específicas de cada economía y de cada territorio (Vázquez Barquero, 1993: 25).

Pero, más allá de la importante contribución realizada desde la Economía, las aproximaciones teóricas mantuvieron un componente marcadamente multidisciplinar. Las aportaciones que se hicieron desde Geografía y Sociología fueron abundantes y enriquecedoras, a las que se sumaron otras no menos relevantes (Antropología, Urbanismo, Filosofía, Derecho, Trabajo Social, Planificación turística, Psicología, ...). La participación de todas ellas ha abierto perspectivas de indudable valor, abordando cuestiones que sería imposible considerar si no llega a ser por esa amplia participación, pero la falta de especificidad y especialización dificulta el avance que requieren actualmente todos los ámbitos científicos. La juventud de este ámbito disciplinar, en parte, explica a su vez las carencias que muestra a nivel de su institucionalización académica y su falta de especialización¹¹. Esta última, lejos de producirse, se ha suplido con aproximaciones multidisciplinarias que han enriquecido el objeto de estudio, a la vez que lo han convertido en difuso (Arocena, 1995: 63-65). Nada de esto sería relevante si los resultados recogidos en el ejercicio práctico profesional fuesen satisfactorios, pero son evidentes las demandas de un *corpus* que oriente la *praxis*¹², haciendo válida la máxima de que *no hay nada más práctico que una buena teoría*.

Aunque la aproximación multidisciplinar ha mantenido un objetivo genérico común, también ha dado lugar, y de forma creciente, a la aparición de subámbitos y disecciones. Así se habla con un amplio grado de independencia del desarrollo rural, desarrollo territorial, desarrollo de zonas industriales en declive, desarrollo de cascos históricos, etc., junto a concepciones de corte teórico diferenciadas, como el desarrollo comunitario, desarrollo de procesos participativos, etc.; y, por supuesto, toda una amplia gama de tipo sectorial (desarrollo turístico, tecnológico, agroindustrial, comercio tradicional, etc.), que probablemente sean necesarias para dotar de buena salud a esta disciplina. La literatura sobre desarrollo local, especialmente la publicada a lo largo de la década de los ochenta del siglo pasado, muestra una intensa diversidad sobre su objeto y, más en concreto, sobre los síntomas que aquejan a las entidades locales, si bien las tendencias recientes no son siempre necesariamente diferentes, sino, más bien, frecuentemente convergentes. Es importante revisar la génesis de esa ingente producción literaria y la casuística que la origina para poder interpretar con mayor claridad el marco teórico existente y las carencias y potencialidades del mismo (Di Pietro, 2001: 19).

La especialización puede ser clave en el progreso de esta disciplina, si bien la ausencia de una comunicación fluida y de marcos institucionalizados en los que se

¹¹ Boisier (2005: 58-61) ha sintetizado el papel que las universidades pueden jugar para potenciar los procesos de desarrollo local tanto en materia de formación, como en I+D, así como animando los cambios y definiendo las estrategias de desarrollo.

¹² Es importante la demanda de una teoría más elaborada cuando ésta proviene de responsables de empresas dedicadas a la gestión del desarrollo local, como el caso de Gregorio Cascante, como Gerente-Consultor de D'Aleph, cuando afirma: "El desarrollo local no puede alcanzar un estado de madurez sin que entorno a él se produzca un proceso de reflexión serio y riguroso" (Cascante, 1996: 173).

canalice esta última, más que ayudar a formalizar una teoría sólida, puede acrecentar la situación de debilidad. La institucionalización tiene que producirse en el ámbito académico, en el cual se han producido recientes y notables avances, de forma que, en España, varias docenas de licenciaturas y diplomaturas han incorporado una materia de desarrollo local a sus planes de estudio¹³ convirtiéndola en una nueva disciplina académica con soporte teórico, metodologías y campo de acción profesional propio. No obstante, la formación de profesionales se está produciendo fundamentalmente en másters, postgrados o cursos especializados no suficientemente incorporados a la rutina formal universitaria.

Una última matización sobre la necesidad de especialización, y no por ubicarla como colofón de este rápido repaso puede llevar a entenderla como menos importante, especialmente dado el carácter eminentemente práctico de la misma, se refiere a la desconexión con otras estrategias de planificación territorial. Si cabe, la más próxima, estaría representada por los *planes estratégicos*, concebidos desde la óptica del marketing urbano, que comenzaron a aparecer en el ámbito anglosajón desde la década de los sesenta y que en los últimos años se han generalizado en las principales ciudades de todo el mundo. Esta planificación comparte objetivos con el desarrollo local y no es explicable la falta de una comunicación más fluida entre los técnicos que las elaboran con los que trabajan en desarrollo local. La otra gran pieza de planificación territorial, que aparece igualmente desconectada de la disciplina que nos ocupa, es la de las figuras de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio. Nuevamente no hay forma de plantear un modelo de ordenación municipal, aunque sea desde las versiones más restrictivas centradas en los usos del suelo, sin entenderlo como estrategias de desarrollo local. Más aún si se trata de dar directrices sobre la ordenación del territorio, inconcebible si no es desde su vocación de entender esa ordenación como una delimitación y definición de los ámbitos territoriales, a pequeña escala, que pueden convertirse en plataformas de diseño de políticas de desarrollo local. Bien es cierto que hay excepciones, entre las cuales es especialmente destacable toda la línea de trabajo de Precedo Ledo (1996), en Galicia. Excepciones remarcables que, a pesar de ello, no invalidan la generalización de la desconexión del trabajo realizado en las figuras de planeamiento urbanístico con la labor de las agencias de desarrollo local.

¹³ En España existe una materia con la denominación de Desarrollo Local en licenciaturas de Sociología en las universidades Complutense de Madrid, Alicante, Comillas, Granada, Jaén y Murcia; en licenciaturas en Geografía en las universidades del País Vasco, Sevilla, León, Las Palmas, Cantabria y Complutense de Madrid; en licenciatura en Ciencias del Trabajo en las universidades de Alicante, Huelva, Oviedo, Sevilla y Jaume I; en las diplomaturas de Trabajo Social de La Laguna, Valladolid y Málaga; en las Diplomaturas de Relaciones Laborales de Jaén y Pablo Olavide; en la Diplomatura en Gestión y Administración Pública de Almería; en la Diplomatura de Turismo de la Autónoma de Madrid; en la Licenciatura en Administración y Dirección de Empresas de Alicante; en la de Ciencias Políticas de la Complutense de Madrid, en la de Derecho de la Universidad Pablo Olavide de Sevilla; en la licenciatura de Economía de Alicante; en la licenciatura de Dirección y Planificación Turística de Zaragoza; en la de Historia de Navarra. Además tenemos catalogados en España algo más de 30 cursos de postgrado especialización o máster en Desarrollo Local.

3. ELEMENTOS TERMINOLÓGICOS

Una descomposición analítica del concepto “desarrollo local” permitiría diferenciar, por una lado, la implicación que supone hablar de “desarrollo”, por otro, la referencia a lo “local” y, por último, una comprensión conjunta de ambos términos en uno sólo: “desarrollo local”. Vamos a proceder por partes para intentar aclarar la idea subyacente en este concepto.

3.1. La noción de desarrollo

Las definiciones de desarrollo se sustentan, por lo general, en un pretendido crecimiento económico, al que añaden un *algo más*, de carácter social¹⁴, si bien indefinido y poco frecuentemente concretado. Ese “algo más” que se agrega a lo económico y que, supuestamente, es de carácter netamente sociocultural, dista mucho del consenso entre los analistas.

Una de las posturas más interesantes, diferencia crecimiento económico de desarrollo económico y este último del desarrollo social, en general (Arasa/Andreu, 1999: 27)¹⁵. El crecimiento recoge normalmente incrementos positivos de los indicadores PIB, PNB, o, especialmente, de renta per cápita. El desarrollo económico, por su parte, es “un proceso de creación de riqueza a través de la movilización de todo tipo de recursos disponibles (físicos, naturales, humanos, financieros, capitales) capaces de generar valor en el mercado”¹⁶. Pero dicho proceso debe ser amplio y sostenido de forma que sólo se considerará como tal aquel en el cual “la renta real de una economía aumenta *durante un largo periodo de tiempo*” (Meier/Baldwin, 1957: 4) y alcanzando a *amplios sectores de la población* (Banavid-Val, 1991: 21). De esta manera supone una consolidación del crecimiento capaz de generar una economía madura, compacta y bien insertada en las estructuras del capitalismo internacional. Además, ese incremento de la renta posibilitará de forma inicial cambios tanto en la estructura de la oferta como en la demanda de productos, provocados tanto por modificaciones en el volumen y estructura demográfica de la población, como por otras características sociodemográficas que derivan en cambios sobre los gustos y actitudes de los consumidores (Schultz, 1953: 5). Con ello derivaríamos hacia transformaciones sociales, de corte estrictamente sociológica, que implicarían variaciones en las pautas culturales, institucionales, políticas y, en definitiva, en modificaciones sustanciales de la estructura social.

De esta manera se engarzarían los aspectos netamente económicos con la teoría sociológica en general. De hecho, por lo que concierne a esta última, en los primeros momentos de la formulación teórica de la Sociología en el siglo XIX, los autores tienen

¹⁴ “Está claro que una interpretación total del desarrollo requiere la consideración de factores no económicos” (Meier/Baldwin, 1957: 17).

¹⁵ “Cabría decir que el término desarrollo económico no será equivalente de desarrollo total de una sociedad, ya que aquel se referirá tan sólo a una dimensión parcial del proceso: la puramente económica” (Arasa/Andreu, 1999: 27). No obstante, el crecimiento económico es considerado como una condición necesaria, aunque no suficiente para el desarrollo (Arasa/Andreu, 1999: 31).

¹⁶ Cito literalmente la definición aportada por el *American Economic Development Council* (AEDC), en el texto editado en 1984 con el título de *Economic Development Today* (Chicago: AEDC).

frecuentemente planteamientos y objetos de estudio similares a los de un economista. No es raro encontrar tanto en manuales de historia de Sociología como de la Economía a los mismos autores¹⁷ haciendo referencia a su concepción de la evolución de la sociedad y el desarrollo. A lo largo del siglo XX ambas ciencias caminarán frecuentemente por derroteros diferentes; en ocasiones ignorándose y, en otras, planteando simplemente objetivos distintos. Mientras los economistas, en general, mantendrán el desarrollo (económico) como disciplina específica y consolidada, desde la Sociología y otras ciencias se recurre a conceptos emparentados pero cargados de matices que lo diferencian de aquel. La frecuente tipificación de las etapas sociales, caracterizadas, cada una de ellas, por un tipo diferente de estructura social, será el eje central de las grandes teorías sociológicas y los procesos de *cambio social* se convertirán en disciplina también específica y consolidada¹⁸.

En última instancia, las sociedades evolucionan de cara a una mayor complejidad social y muy especialmente en cuanto al modo de producción, la división y especialización del trabajo y las relaciones y organizaciones que se derivan de ello. Bien sea basándose en las etapas del capitalismo que proponen los teóricos marxistas, bien en la complejidad creciente de los funcionalistas, o incluso desde planteamientos más heterodoxos, la idea subyacente de un permanente proceso de “modernización” se ha asimilado con la idea de desarrollo que ha sido la tónica general entre los pensadores sociales. Incluso se podría decir que se ha mantenido históricamente en todo el pensamiento erudito.

Pero el concepto de desarrollo no sólo ha implicado progreso material e intelectual sino que ha conllevado la idea de que en esa evolución tendría que comportar un incremento del nivel de vida. Robert Nisbet, en su *Historia de la idea de progreso* (1980) señala como básicamente han prevalecido dos concepciones de la idea de progreso. Uno lo entiende como proceso acumulativo del saber y el conocimiento humano y, en definitiva, de la ciencia, y otro como la constante superación de los tormentos humanos y, en definitiva, el alcance de mayores cotas de bienestar (Nisbet, 1980: 20-21). Esas ideas han coexistido en todas las épocas y civilizaciones de, cuando menos, los últimos 25 siglos, lo que el autor va mostrando con evidencias que rastrea en los textos escritos de algunos de los principales pensadores de cada momento. Considera que la idea de progreso ha resistido a multitud de adversidades históricas, pero que siempre ha prevalecido apoyándose en cinco pilares básicos: “la fe en el valor del pasado; la convicción de que la civilización occidental es noble y superior a otras; la aceptación del crecimiento económico y de los avances tecnológicos; la fe en la razón y el conocimiento científico y erudito que nace de ésta; y, por fin, la fe en la importancia intrínseca de la vida” (Nisbet, 1980: 438)¹⁹.

¹⁷ Saint Simón, Malthus, Marx, Schumpeter, por poner algunos ejemplos especialmente citados.

¹⁸ Sobre la utilización del término desarrollo en otras disciplinas véase Larrain, J. 1989. *Theories of Development: Capitalism, Colonialism and Dependency*. Cambridge, UK.: Polity Press.

¹⁹ No obstante, indica Nisbet, el pensamiento contemporáneo muestra cotas de pesimismo sobre todos y cada uno de esos pilares, incluido el referido al crecimiento económico. “En sectores cada vez más amplios de la sociedad occidental y sobre todo norteamericana, hay un desencanto y una hostilidad abierta en relación con el crecimiento económico. Se ha difundido ampliamente el temor de que tanto nosotros como nuestro planeta estamos condenados al desastre a no ser que seamos capaces de frenar el crecimiento, a no ser que reduzcamos nuestra utilización de los combustibles y minerales, a no ser que renunciemos a la energía nuclear, a no ser que declaremos ecosistemas intangibles enormes proporciones de tierra y mar, etc. La sociedad humana siempre ha vivido rodeada de predicciones de desastre, pero el tipo y la cantidad de predicciones pesimistas que se dan ahora en Occidente no tiene precedentes” (Nisbet, 1980: 462-463).

Tal como ha sintetizado Haque (1999: 39) la noción de desarrollo hace referencia a la búsqueda y materialización de unas condiciones y calidad de vida óptimas de la población. Esto, no obstante, no puede tomarse como una invención contemporánea, sino como algo pretendido por todas las sociedades, desde los egipcios a los aztecas, pasando por la civilización china o las sociedades feudales europeas, hasta las de los países actualmente denominados Tercer Mundo, junto, por supuesto, a Occidente. No obstante, su moderna concepción registra un sesgo etnocentrista desde los países de mayor renta per capita y muy particularmente de un “eurocentrismo” que asemeja determinados acontecimientos propios de la historia europea con el proceso de “modernización” y desarrollo. Incluso se ha insistido en la necesidad de una cierta culturización occidental para alcanzar un determinado nivel de desarrollo en los países que no poseen la *lógica de racionalidad* que caracteriza a esa cultura (Benavides Gómez, 1997).

Las perspectivas que identificaban desarrollo con modelos consolidados de economías de mercado, capitalistas e industrializadas, ha quedado, no obstante, superado. El propio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) añadía, desde 1990, un indicador sobre la existencia de una larga vida para la mayor parte de la población, medida como esperanza de vida al nacimiento, así como el establecimiento de unos parámetros de alfabetización e instrucción para amplias capas de la población. La insistencia, a su vez, en el mantenimiento de unos niveles de consumo de recursos sostenibles, entendiéndolos que estos son para nosotros *un préstamo de las generaciones futuras*, supone una revolución en la consideración del desarrollo, prácticamente incuestionable desde los foros académicos. La búsqueda, por otra parte, de mayores cotas de igualdad social, tanto interestatal como mundial, apuntan hacia una necesidad de las políticas de desarrollo que se erige como asignatura pendiente, postergada ya en exceso por los países más desarrollados. Finalmente, las recurrentes invitaciones a profundizar en el establecimiento de mecanismos participativos que permitan avanzar hacia unos sistemas democráticos más directos y que permitan niveles más amplios de autorrealización y responsabilidad personal, se imponen como retos contemporáneos de las políticas de desarrollo.

Las políticas de desarrollo local difieren de las tradicionales al centrar la atención en los emprendedores locales, así como en la activación de los recursos propios (endógenos) de cada territorio (Albuquerque, 1995: 23). Antonio Vázquez Barquero concibe así el desarrollo económico local como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que se produce como consecuencia de la transferencia de recursos de las actividades tradicionales a las modernas, de la utilización de economías externas y de la introducción de innovaciones, y que genera el aumento del bienestar de la población de una ciudad, una comarca o una región” (Vázquez Barquero, 1999b: 2-3).

La extensión del desarrollo económico a otros aspectos de la vida social ha llevado no sólo a insistir en la necesidad de incrementar las *condiciones de vida material*, como la alimentación, salud o escolarización (Silva Lira, 2003), sino a entender que este debería alcanzar el progreso *espiritual* (Di Pietro, 2001: 22), abarcando aspectos referidos al afianzamiento de la *identidad* local (Arocena, 1995: 24).

3.2. *La territorialización local*

La aparición de literatura sobre el desarrollo localizado en determinados territorios de escala infraestatal o, incluso, infrarregional, puede rastrearse a partir de postulados erigidos durante el auge de las teorías del desarrollo de la posguerra. En esos primeros momentos, las políticas de desarrollo económico territorial, cuando existieron, se orientaron a intentar reducir las disparidades generadas en los procesos de crecimiento tratando de estimular por diversos medios (fiscales, cesión gratuita de suelo e infraestructura u otras) la movilidad de inversiones y otros factores de producción hacia determinadas áreas. En ocasiones, dichas políticas se acompañaron de componentes redistributivos para paliar las situaciones de marginación o pobreza de las regiones periféricas. En este planteamiento tradicional no se consideran, por consiguiente, los factores sociales, culturales, históricos o ambientales de los diferentes territorios, visualizándose los mismos como simple “espacio” geográfico homogéneo. Tampoco se alude, de este modo, a la capacidad de innovación tecnológica territorial, ni a los procesos cualitativos de los mercados de trabajo locales, todo lo cual equivale a una clara subutilización de los recursos endógenos (Albuquerque, 1997: 5).

Desde los años setenta comienza a ponerse de manifiesto que la convergencia de determinados territorios menos favorecidos no dependía de las transferencias de otros más ricos, sino de procesos internos y específicos que tenían que producirse en ellos. La recuperación de la teoría marshalliana de los distritos industriales, como sectores productivos integrados, servirá recurrentemente de soporte teórico para dotar de un papel preeminente a cada territorio. Esos marcos teóricos se enriquecerán con la búsqueda de las variables que permiten activar, animar e innovar en cada *milieu* local (Maillat, 1995).

La personalización de ese ámbito territorial sobre el que se asienta el desarrollo es problemática y da lugar a propuestas diferentes; no obstante, observa dos características comunes básicas. Por un lado, es un territorio socialmente construido, identificado y percibido por la población por poseer ciertos componentes identitarios, con personalidad propia y demarcación, aunque en ocasiones difusa, delimitada. Por otra parte, es el soporte de una serie de actividades o potencialidades humanas. De esta forma, los conceptos de espacio y territorio no son sinónimos, sino que el primero es el soporte geográfico del segundo, en el que son agentes relevantes los actores sociales, las infraestructuras construidas, las tecnologías, la cultura de su población y toda la actividad económica que se desarrolla en el mismo (Albuquerque, 1995: 3-4).

El territorio aparece estructurado en diferentes niveles de desagregación que permiten considerar escalas que van desde lo mundial hasta lo local, pasando por niveles intermedios de diferentes formas de regionalización. La definición de lo local puede hacerse en base a dos tipos diferentes de consideración. Por un lado, de forma directa, cuando su espacio y límites aparecen normativamente establecidos, bien porque sean entidades administrativas, bien porque sean entidades de carácter socioeconómico o urbanístico pero gocen de demarcación propia y reconocimiento formal. Puede, alternativamente, considerarse como tal a aquellos territorios caracterizados por permitir

unos roles y funciones sociales de proximidad que permiten la interacción cotidiana entre sus miembros, generando procesos identitarios entre su población, que derivan en que ésta pueda expresarse como un actor colectivo (Dematteis *et al.*, 2005). Podemos denominar a las referidas al primer caso como *entidades* locales y a las del segundo como *sistemas* locales. Ambas son formas diferentes de conceptualizar lo local que, aunque no conllevan necesariamente la identificación de los mismos territorios, en la práctica, los casos de discrepancia son escasos. De hecho, los sistemas locales pueden ser considerados como un tipo particular de entidades locales en los que se hacen efectivos, reales y frecuentes los procesos de interacción entre sus habitantes, con una personalidad e identidad colectiva reconocida (Arocena, 1995: 25)²⁰. Esto ha llevado a algunos autores a preferir este último concepto en aras de posibilitar la implementación de metodologías de desarrollo local basadas en la estrecha colaboración con los agentes sociales existentes en ese territorio o por el hecho de no precisar límites espaciales ni demarcaciones tan precisas, de forma que permitiría aplicarse, incluso, a comunidades itinerantes, como en el caso de algunas poblaciones indígenas latinoamericanas (Mordo, 2001).

Desde la posición integradora de entender ambas perspectivas como complementarias, “lo local, pues, es la entidad subnacional de análisis, planificación y acción para el desarrollo que implica una serie de relaciones, comportamientos, pautas y convenciones comunes” (Di Pietro, 2001: 23). El municipio suele aparecer como marco territorial por excelencia sobre el que recae el ámbito de planificación y referencia de las políticas de desarrollo local. El hecho de ser una entidad administrativa con personalidad jurídica, bien delimitado espacialmente, con competencias claras, poderes capaces de diseñar estrategias y movilizar a los agentes sociales, son razones suficientes que justifican esa práctica generalizada. No obstante, tampoco es extraño extender la base territorial a ámbitos supramunicipales (comarcas, mancomunidades) o inframunicipales (barrios, parroquias). Andrés Precedo, en su propuesta de estrategia de desarrollo local para Galicia, presenta la comarca como el marco territorial adecuado para el desarrollo local, mientras que “municipio o región son, respectivamente, demasiado restringidos o amplios, para ello” (Precedo, 1996: 29). Todavía más amplio es aún el modelo defendido por Coffey y Polèse (1984) en el que asocian lo local a territorios más extensos, próximos a los propios de la planificación regional, aunque sin las características metodológicas de esta. En todo caso, los procesos de descentralización territorial y reforma de los Estados en aras de dotar de mayores y mejores competencias a las entidades locales, han resultado factores decisivos como elemento activador y potenciador de las políticas de desarrollo local (Albuquerque, 1996a: 8).

A su vez, algunas propuestas insisten en no considerar las delimitaciones territoriales, para basarse en las poblaciones que mantienen una personalidad identitaria clara

²⁰ Arocena propone definir “sociedad local” como un “territorio con determinados límites, portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, y que conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados” (Arocena, 1995: 20).

o en la existencia de agentes sociales con capacidad de dinamización. “El desarrollo local no es coto cerrado de los ayuntamientos, comarcas o mancomunidades. Otras entidades no territoriales (Cámaras de Comercio, Asociaciones de Empresarios, Sindicatos, ONGs, ...) desarrollan acciones en ese mismo sentido” (Cascante, 1996: 173). Maillat ha defendido el empleo del término “milieu” para referirse al territorio como espacio físico sujeto de la planificación local (Maillat, 1995: 37).

Siguiendo a Sforzi (1999) la unidad básica del crecimiento económico es la entidad territorial o el sistema local y no la empresa o el sector. Esta idea ya había sido desarrollada por Marshall, quien consideraba que el crecimiento económico se conseguía en espacios y ambientes receptivos a la innovación y abiertos a las iniciativas. Dos elementos se hacían indispensables en su teoría para conseguir ese marco: el desarrollo del conocimiento y la organización de los recursos de todo tipo. “Si aceptamos esta perspectiva de análisis de la realidad, deberíamos deducir que el desarrollo no puede ser más que local” (Sforzi, 1999: 29). Las características históricas, culturales, institucionales y sociales condicionan las estrategias y los procesos de transformación de la economía y la sociedad, lo que está señalando que no existe una única vía de desarrollo, sino diversas líneas posibles, en las cuales los diferentes actores sociales desempeñan funciones relevantes en cada territorio concreto (Albuquerque, 1996a: 5). Una de las perspectivas que se ha adoptado con más intensidad es la de los *sistemas locales de empresas* fortalecidos como consecuencia de la reacción de las empresas locales ante el aumento de la competitividad en los mercados nacionales e internacionales (Vázquez Barquero, 1995).

Actualmente se ha afianzado la idea que considera que lo local no es lo pequeño y, en todo caso, no se limita a la consideración excluyente de territorios concretos y delimitados, sino que precisa de su contextualización regional, nacional y global (Di Pietro, 2001: 23; Maillat, 1995: 37). Esto ha derivado en una máxima de actuación de los procesos de movilización social resumida en lema “Pesar global y actuar local”. La definición de lo local requiere la existencia de lo global, a lo que se contrapone, en una interrelación de carácter estructural y sistémica (Arocena, 1995: 19-21). Lo global, no obstante, no es una suma de espacios locales, sino una dimensión específica de lo social. Las iniciativas locales emergen como respuesta a la lógica de lo global, como un proceso específico enfocado a los intereses de los territorios desde los que emerge, pero inmerso en el panorama amplio de lo global.

El escenario territorial, en el que se produce la aplicación de políticas incentivadoras de las capacidades autóctonas, sugiere que todos los territorios tienen potencial para emprender proyectos de desarrollo. De hecho, los cambios observados en la evolución de muchas regiones y entidades locales se deben, en gran medida, a procesos impulsados desde esos mismos escenarios locales. “No es cierto, por tanto, que el crecimiento de las regiones pobres haya sido consecuencia de los efectos difusores provocados por las regiones ricas, ni tampoco que la dinámica del crecimiento territorial sea únicamente reflejo del tipo de crecimiento transnacional” (Albuquerque, 1996a: 3).

El desarrollo local es, pues, un proceso de crecimiento y cambio estructural, que afecta a una comunidad territorialmente definida, y que se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes (Vázquez Barquero, 1988: 26; Hierro Recio, 2000: 62; Albuquerque, 1996b: 47-49). Pero ese proceso no es una simple inercia de las estructuras productivas, sino que requiere una implementación de políticas que la activen²¹ y, dichas políticas, incluyen aspectos que van más allá de lo estrictamente económico, para abarcar cuestiones sociales, culturales e incluso políticas.

4. PROCESOS ESTRUCTURALES DE GLOBALIZACIÓN Y REFLEXIVIDAD LOCAL

La actual concepción del desarrollo local pasa por contextualizarlo en el marco de los procesos sociales que definen las inercias estructurales de las sociedades contemporáneas. Cuando queremos referirnos a los procesos y características principales y esenciales que definen a una sociedad recurrimos a la noción de estructura, intentando indicar con ello no sólo una acepción de esqueleto o armazón configurador, sino también a una lógica causal que permita explicar las tendencias a las que parece estar abocado cada tipo de sociedad. Es importante traer aquí este concepto porque es frecuente también definir la sociedad contemporánea como globalizada o, cuando menos, inmersa en fuertes procesos de globalización. Esto, aparentemente, podría contradecir la defensa que desde la práctica del desarrollo local se realiza de las economías e intereses de las poblaciones a escala local. Es por ello que conviene matizar a nivel teórico cómo encajan ambos procesos en el marco estructural de nuestras sociedades.

Referirse a la *estructura social* es hacerlo a uno de los objetos teóricos más recurrentes y centrales de la sociología institucionalizada y académica. Prácticamente se ha convertido en una moda en todas las ciencias (Smelser, 1988: 103), bajo la pretensión de encontrar *regularidades y relaciones sistemáticas* entre los elementos integrantes de una realidad delimitada y discernible como una unidad. Durante años, la noción de *estructura* mostró un debate entre quienes la consideraban un *modelo* para analizar la sociedad, siendo su máximo representante y defensor Lévi-Strauss, y quienes la consideraban un *atributo real*, existente en sí misma, compuesta de elementos observables de forma más o menos objetiva y que condicionan fuertemente la vida social, como postulaban desde posiciones encontradas Marx o Durkheim. Anthony Giddens aportó a principios de los ochenta un enfoque innovador, en la que ésta aparecía construida socialmente por sujetos activos y reflexivos (Giddens, 1984)²². La estructura se convierte así en dual, como condicionante de la acción y como objeto producido. De esta manera, puede considerarse como un atributo de la realidad, existente y objetivable, pero susceptible de ser modificado, al menos en parte, por la acción humana. Los actores sociales conocen los marcos estructurales,

²¹ “El desarrollo no es algo adquirido, algo fijo. Todos los países, todas las sociedades y territorios están en vías de desarrollo. Sólo se puede hablar de desarrollo local cuando hay acciones o estrategias que lo encauzan, promueven o dirigen” (Dalla Rosa, 1999: 37).

²² Aunque es en su libro *La constitución de la sociedad* (1984) donde se expone de forma central esta teoría, la idea aparece ya en obras anteriores, como en *La estructura de clases en las sociedades avanzadas* (1973) y las *Nuevas reglas del método sociológico* (1976).

pero reflexionan sobre la conveniencia de los mismos, reaccionando contra los procesos estructurales cuando estos no son de su agrado.

En las sociedades avanzadas se ha producido una intensificación de esa reflexividad (Entrena Durán, 2000). Hay consciencia de la existencia de un proceso globalizador, aunque éste deba matizarse, como posteriormente haremos. Esa globalización se manifiesta y caracteriza por su interrelación con lo local. La vida cotidiana se realiza a escala local, si bien esos mismos escenarios tienen condicionantes de los procesos que se desarrollan a escala planetaria. Los actores sociales son conscientes de buena parte de ese proceso y le otorgan valores diferenciales, incluidos mecanismos de defensa de los elementos identitarios y “materiales” locales. Esto va a permitir hablar de *glocalización*, como término que resume lo que está aconteciendo con la reflexividad estructural contemporánea.

Vayamos, no obstante, por partes. Maticemos, primero, qué entendemos por globalización y, seguidamente, detallemos cuál es el rol de las entidades locales en ese marco.

4.1. *El proceso globalizador*

Existe una tendencia académica a describir la estructura social contemporánea dominante a nivel mundial caracterizada por una creciente globalización²³, dándole nombres como capitalismo multinacional, informacional o, simplemente, global. Dos referencias básicas hacen pensar que vivimos en un mundo más global: la percepción de que en nuestra vida cotidiana convivimos con elementos culturales diferentes, procedentes de países muy diversos²⁴; y que cada vez tenemos más información en tiempo real de lo que ocurre en otros lugares (Sotelo Navalpotro, 2002: 38). Las tres imágenes más importantes son la económica, la cultural y la política. La primera nos presenta un mundo de flujos sin fronteras; la cultural asume el modo de vida occidental y en política se nos presenta una progresiva depauperación de los Estados frente al poder de las multinacionales²⁵. De fondo, no obstante, hay otros tres componentes de esa globalización, que son el ideológico, extendiendo las ideas del librecambismo capitalista, el de consumo, intentando homogeneizar el mismo, y el de segmentación de los mercados productivos, optimizando la localización de parte de los procesos productivos en lugares de más bajo coste, pero conservando los rendimientos de mayores beneficios en los países más ricos y desarrollados.

²³ Considerar el proceso globalizador como una innovación reciente es problemático y resulta indudable que los procesos de internacionalización han sido una constante a lo largo de la historia, como ha señalado Wallerstein. Incluso podría sostenerse que se trata de un proceso consustancial (Alonso, 2001: 67) al capitalismo, al que está necesariamente avocado, según la ortodoxia marxista clásica. No obstante, también es consensuable que en el último tercio del siglo XX se han producido modificaciones que hacen posible mantener la existencia de novedades en el proceso de internacionalización, bajo el epígrafe de globalización.

²⁴ Por ejemplo, la convivencia de un restaurante chino, otro mejicano y un italiano en una misma calle.

²⁵ Alonso (2001: 66) selecciona algunas visiones positivas de la globalización, como las ofrecidas por Roberston (*Globalization. Social Theory and Global Culture*, Londres: Sage, 1993) quien resalta los efectos de la armonización y unificación cultural; la de Donges (*Hacia una economía abierta y global*. Madrid: Idelco, 1988) que recoge exclusivamente los efectos positivos sobre el mercado; la de Canals *et al.* (*Globalización. Hacia la interdependencia*. Barcelona: IESE/Folio, 1997) sobre las ventajas para las estrategias y la competencia empresarial; Lafontaine y Muller (*No hay que tener miedo a la globalización*. Madrid: Biblioteca Nueva, 1998) quienes fundamentan las posibilidades de la globalización para generar una nueva economía de crecimiento sostenido y, por lo tanto, de un posible y nuevo reparto de rentas.

El concepto que pretende definirse como globalización está, no obstante, cargado de eufemismos y, en cierta medida, sobrevalorado en exceso, en ocasiones, y minimizado en otras. Podría concebirse como un “objeto social no identificado”²⁶ que escenifica confrontaciones políticas que van desde los ámbitos académicos, pasando por las altas esferas institucionales, hasta las movilizaciones de carácter netamente populista. Legitimando su existencia aparecen las grandes organizaciones supranacionales que velan por el liberalismo económico (Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, Fondo Monetario Internacional), sustentándose en análisis de notable rigor académico que muestran la existencia de un mercado global que asienta su producción en un espacio discontinuo a escala terráquea. Lejos de cuestionar esa emergente realidad, cabe, al menos, matizar tres limitaciones al mismo. En primer lugar, la mayor parte de la producción sigue orientada hacia mercados locales; en segundo lugar, la incidencia de la producción deslocalizada en diferentes latitudes se restringe, no obstante, a determinadas regiones del planeta y, tercero, la homogeneidad hacia la que supuestamente aboca la globalización no resiste el contraste empírico de lo que sucede en el mundo, en el que predominan las desigualdades territoriales. Los siguientes datos, extraídos de fuentes estadísticas no sospechosas de proximidad con los detractores políticos del proceso, ilustran estos tres argumentos:

1. *Importancia de los mercados interiores.* La integración económica se ha ampliado en las últimas décadas, pero hay importantes áreas de las economías nacionales que a penas se ven afectadas indirectamente por esa integración (Vázquez Barquero, 2005: 4; Albuquerque, 1999). El 80% de la producción nacional se dirige a mercados nacionales, el 95% de la inversión se financia con ahorro interno y nueve de cada diez trabajadores lo hacen para empresas de implantación exclusivamente nacional. En este sentido, los datos del Banco Mundial muestran cómo el mercado exterior (exportaciones o importaciones mundiales) crece entre 1990 y el 2003, pasando del 19% del PIB al 24%, todavía queda un 76% en el mercado interior. En las zonas geográficas en las que más ha incidido la globalización, como el sudeste asiático, ese mercado exterior ha pasado, para el mismo periodo, del 23 al 42% de su PIB. En América Latina y Caribe el incremento ha sido mucho más modesto, del 17% al 24%.
2. *Limitación territorial.* El proceso de globalización, aunque es presentado como un fenómeno a escala planetaria, restringe su dominio a áreas geográficas muy concretas²⁷, en las que la formulación de *centro y periferia*, como ha ilustrado Wallerstein, parece acomodarse bien a lo que está aconteciendo. Los países de la OCDE, en general, se ubicarían en ese espacio económico central, obteniendo la mayor parte de las plusvalías del proceso; en la periferia, los *dragones* asiáticos (Hong-Kong, Corea del Sur, Taiwan, Singapur) y los *tigres* (Indonesia, Tailandia, Malasia, Filipinas), junto China, India y Rusia (con una serie de países de la órbita de la extinta URSS) delimitarían el espacio de influencia

²⁶ Parafraseando una idea desarrollada por García Canclini en su obra *La globalización imaginada* (Buenos Aires: Paidós, 1999).

²⁷ También puede verse alternativamente la presentación de Albuquerque (1996b: 50-53) sobre la heterogeneidad en los procesos de acumulación capitalista.

con cierto grado de relevancia. En una semiperiferia podrían aparecer otros países en vías de desarrollo, fundamentalmente latinoamericanos. Fuera de ese sistema se encontrarían los países menos desarrollados, fundamentalmente de África y Oriente Medio. El problema de los países que quedan al margen se convierte en la mayor, aunque no única, dolencia del proceso globalizador²⁸.

3. *Hegemonía de las desigualdades*. Frente a la idea de homogeneización que se asocia con la globalización, las disparidades, heterogeneidades y desigualdades territoriales son evidentes. Los informes del PNUD²⁹ son reiterativos al respecto. Además dichas desigualdades, lejos de reducirse, se incrementan. Así, en 1960, el 20% más rico de la población mundial ganaba 30 veces más que el 20% más pobre. En el 2000 esa proporción era de 60 veces más. La globalización propicia una concentración de la riqueza en los países más ricos. La tendencia no es hacia la convergencia sino hacia el aumento de las desigualdades (Sotelo Navalpotro, 2002: 58-62).

Por tanto, “no se debe simplificar la heterogeneidad del sistema productivo mundial y reducirlo a un mercado globalizado, como señalan algunas exageraciones o simplificaciones ideológicas” (Albuquerque, 1999: 697). No obstante, tampoco puede minimizarse el efecto del proceso creciente de globalización económica. Las crisis económicas recientes muestran como en escasos periodos de tiempo pueden extenderse de forma rápida, aunque segmentando las economías globales. Así, la crisis 1992-1994 tocó a prácticamente todas las latitudes, pero con especial intensidad a los países de la OCDE. La crisis financiera detectada en la primera semana de julio de 1997 que precipitó la devaluación del “Bat” tailandés acabó extendiéndose a todos los países en vías de desarrollo. En el verano de 1998 contagió a Rusia y, en 1999, se extiende a los países latinoamericanos. El epicentro, situado en Tailandia, Malasia, Corea de Sur e Indonesia, hizo que los valores del crecimiento de su PIB, que en 1996 superaban el 5% de media anual, registrarse valores negativos por debajo del 5% en 1998 (Sotelo Navalpotro, 2002: 22-24).

Las etapas inherentes a la lógica capitalista reciente permiten inferir un salto en la concepción de lo que ocurría antes de la crisis del 73 y lo que sucedió posteriormente. Una de las diferencias fundamentales estriba en la consideración del agotamiento de los modelos fordistas de crecimiento y en sus derivaciones que incluyen una especialización territorial de la producción y el dominio de grandes compañías que ejercían de matrices al desarrollo de una determinada zona. Desde finales de los años setenta, el incremento del número de pequeñas empresas y de signos de su creatividad e innovación han revitalizado el debate sobre las nuevas formas de organización de la producción y los mecanismos de desarrollo territorial (Maillat, 1995). Las políticas macroeconómicas y estructurales propias de la era de la globalización se oponen a las de desarrollo local en que mientras las primeras se basan en un desarrollo polarizado, jerarquizado y centralizado, las segundas potencian los equilibrios territoriales y la

²⁸ La ayuda al Tercer Mundo es reclamada con frecuencia como condonación de la deuda o destinando el 0,7% del PIB de los países más ricos, y en otras, simplemente bajo el lema de “mejor precio para el café y menos ONGs.

²⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

descentralización. Además, las primeras intentan compensar asistencialmente a los territorios más desfavorecidos, mientras que las segundas buscan iniciativas locales de desarrollo en esos espacios más deprimidos. Por último, las primeras se basan en la concentración industrial, en tanto las segundas buscan recursos que potencien la activación de iniciativas propias (Albuquerque, 2002: 20-22). La etapa del fordismo productivo, coincidente con la denominada bienestarista y de consumo de masas, finaliza con la crisis del 73, momento a partir del cual comienzan a emerger las experiencias de respuesta local (Albuquerque, 2002: 49-53). En la década de los noventa, se entra además en un escenario claramente globalizado donde los mercados en los que operan la oferta y la demanda traspasan las fronteras estatales y se abre un periodo de necesaria implantación de políticas microeconómicas que permitan paliar los déficits locales del estado de bienestar (Pérez Ramírez/Carrillo Benito, 2000: 45-47). Entre esas recetas aparecen las políticas de desarrollo local.

4.2. El proceso de respuesta local

Los problemas que se asocian originariamente a la necesidad de un desarrollo local son de tres tipos (Boisier, 1999: 14; Di Pietro, 2001: 20³⁰). Por una parte, se trata de dar respuesta a los problemas de paro, crisis económica y, en general, de respuesta a los procesos de ajuste económico que se produjeron en las sociedades industrializadas en la década de los ochenta, lo que dio lugar a un tipo de *policy* local que se extendió y aplicó también en países menos desarrollados. Por otra parte, la planificación económica, de inspiración regional, se hacía de forma jerarquizada, de arriba a abajo, emanando desde los poderes ejecutivos de la administración central y sin espacio para la participación de las entidades locales, sus agentes sociales y, mucho menos, sus ciudadanos. La corriente que surge demandando cotas de decisión para ellos ve el paradigma del desarrollo local como un modelo diferente y alternativo, aplicable tanto en las sociedades más industrializadas como en las en vías de desarrollo. Por último, se mantiene una demanda, de inspiración política y cultural, de defensa de los valores identitarios locales frente a la tendencia a la homogeneización legitimada bajo la creencia en la benevolencia del proceso globalizador. Lo local supone el elemento de contraposición reflexiva a esa lógica, como respuesta de defensa de los valores, intereses e identidades que se niegan a desaparecer entre los procesos homogeneizadores que impone dicha estructura. Aunque esas tres acepciones originarias no son excluyentes y es posible encontrar referencias a varias de ellas en un mismo autor, por lo general han inspirado versiones y tradiciones diferentes de la noción y el corpus del desarrollo local.

Desde principios de los años setenta determinadas regiones y localidades se enfrentan a problemas de sus mercados de trabajo (elevadas tasas de paro y escaso crecimiento del empleo). La cuestión era la de reestructurar los sistemas productivos

³⁰ Di Pietro (2001: 20) señala tres características detectables en el origen del desarrollo local: (1) una búsqueda a las nuevas condiciones y escenarios que plantea la globalización; (2) un desarrollo no sólo centrado en lo económico, sino caracterizado por otros parámetros (participativo, sustentable, equitativo, humanizador, etc.); (3) los procesos de descentralización acometidos a nivel estatal han incidido en que los gobiernos locales y regionales asumiesen competencias en estas materias y se convirtiesen en promotores políticos de este tipo de iniciativas.

locales, por lo general de base agrícola y/o industriales poco eficientes, en fase de pérdida de cuota de mercado. La reestructuración de los sistemas productivos se hace vía cambios en los procesos productivos, vía producción de nuevos productos y servicios y/o diferenciando la producción³¹. La reestructuración productiva y territorial, por lo tanto, puede concebirse como un proceso de ajuste de la economía espacial e industrial, que surge en la fase depresiva del ciclo largo de la economía, como consecuencia de la reacción de las empresas ante la necesidad de mejorar la rentabilidad de las inversiones (Vázquez Barquero, 1993: 14-15)³². Sus efectos más inmediatos son el aumento de la productividad y de la tasa de beneficio y, a corto plazo, la reducción del empleo.

Además de los instrumentos de políticas económicas globales, es necesaria la articulación de medidas de tipo económico de ámbito local o regional para solucionar problemas de distribución territorial desigual de la producción y el empleo, territorios en declive industrial, despoblación de zonas rurales, etc. (Hierro Recio, 2000: 61). Los gestores públicos locales son conscientes de que la reestructuración productiva es de carácter internacional, pero que los gestores estatales atienden a otros desequilibrios (inflación, déficit público, déficit en la balanza de pagos) por lo que deben ser ellos quienes gestionen sus problemas del mercado laboral local (Vázquez Barquero, 1993: 19).

“En los países centrales el desarrollo local es la respuesta de localidades y regiones a un desafío de carácter global” (Di Pietro, 2001: 13). Los procesos de respuesta local intentan neutralizar desde los territorios micro la inocultable agresividad social que estaban tomando los mercados macro. Estos intentos de generar desarrollos concretos y locales “de abajo a arriba” han supuesto, quizá más en su teoría que en su práctica, el intento de aprovechar el capital humano y cultural, recursos técnicos materiales y naturales y, sobre todo, formas de trabajo tradicional de la comunidad para reaccionar contra las negras perspectivas que de manera principal sobre el empleo se estaban realizando para las economías que habían entrado en un ciclo de remercantilización total. La filosofía de “lo pequeño es hermoso” del desarrollo local suponía una senda de crecimiento asistido y a corta distancia de las turbulencias institucionalizadas por los mercados internacionales y la fragmentación social derivada. La práctica consiste en aplicar las recetas keynesianas a los ámbitos locales, una vez que éstas han sido desterradas de las prácticas estatales y regionales (Alonso, 2001: 65).

En la periferia europea el crecimiento adoptó, no obstante, formas particulares y la industrialización local juega un papel primordial de carácter más deslocalizado³³. “La industrialización local puede definirse como un proceso cuyo nacimiento,

³¹ “El aumento de la productividad, clave del proceso de reestructuración, depende de las nuevas formas en que se mezclan los factores productivos, como consecuencia de la aplicación del conocimiento, la energía y, en definitiva, la innovación tecnológica y organizativa. El proceso se caracteriza por la introducción y desarrollo de nuevas relaciones técnicas de la producción, que están definiendo el nuevo modelo de desarrollo” (Vázquez Barquero, 1993: 15).

³² Se refiere a su vez a Camagni, R. 1986. “Robotique industrielle et revitalisation du Nord-Ouest Italien”, en J. Federswisch y Gh. Zoller, *Technologie Nouvelle et Ruptures Regionales*. Paris: Economica.

³³ Sobre este último aspecto cabe mencionar dos importantes referencias: Fua, G. 1988. “Small-scale industry in rural areas: the Italian Experience” y Vázquez Barquero, A. “Small scale industry in Rural Areas: The Spanish experience since the beginning of the century”. Ambos trabajos incluidos en la obra de J. K. Arrow *The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development*. London: Macmillan.

desarrollo y madurez se basa en la combinación de un conjunto de causas que van desde el estado de necesidad a la disponibilidad de recursos naturales y/o una buena localización. La existencia de una cierta capacidad empresarial, de mano de obra abundante y barata, de un sistema de ciudades suficientemente consolidado, de ahorro local y de conocimiento práctico de productos y mercados, fueron factores explicativos” (Vázquez Barquero, 1993: 17). Se incluiría entre esas causas la industrialización conservadora del litoral gallego a costa de la burguesía catalana, que poseía recursos financieros, conocían el producto, pero buscaron una localización próxima a los recursos.

Nos encontramos ante una nueva concepción del desarrollo basada en la necesidad de evitar el riesgo de exclusión territorial provocado por el dinamismo de los procesos de globalización (Alburquerque, 1996a: 23). Para todos es de vital importancia que al entorno cotidiano le vaya bien, ya que así la probabilidad de tener éxito con los proyectos individuales se incrementa (Boisier, 2005: 50). El interés por el bienestar entre los más próximos, por lo local, sigue una lógica, cuando menos, económica, aunque también la defensa de los valores propios, de lo identitario, se suma a aquella.

Las tesis de Castells (1997) y de la nueva geografía económica (Benko y Lipetz, 1994) insistían en privilegiar la metropolitanización y las grandes áreas urbanas. Por el contrario, las pequeñas localidades³⁴ asumen nuevas funciones en la dinámica estructural de las modernas sociedades, en una posición bipolar entre lo local y lo global: lo *glocal* (Robertson, 2000). Los procesos de descentralización se han convertido, aunque con una génesis autónoma, en una herramienta clave para las políticas de desarrollo local. Se ha generado, incluso, una cultura de la descentralización (Arocena, 1995: 65-73), en base a la que se ha legitimado una forma particular de entender los procesos políticos, de cualquier índole, alternativos y opuestos a aquella otra concentradora, acumuladora y centralizadora.

5. LA ACTIVACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL

El desarrollo local nace inicialmente en los países más desarrollados como respuesta de las localidades y regiones a los desafíos de carácter global y estructural. En su origen, la convivencia de regiones deprimidas con otras superindustrializadas dentro de un mismo país, activa estrategias tendentes a la convergencia por parte de las primeras. Posteriormente se extenderá a todas las localidades, que buscarán su marketing estratégico, procurando obtener mejores resultados en el objetivo genérico de incrementar los niveles de renta de sus poblaciones. Se hará efectiva la máxima “no hay territorios condenados, sino territorios sin proyecto”. También se extenderá tanto hacia las entidades locales y regionales de países en vías de desarrollo como a los más pobres del Tercer Mundo.

³⁴ Los asentamientos rurales, en particular, forman parte de esa lógica, constituyendo “núcleos de una red”, en la que se confunden y vuelven inoperativas las viejas dicotomías de lo urbano y lo rural (García Bartolomé, 2001: 24). Lo rural se nos aparece como un mundo virtual sobre lo que la sociedad urbana proyecta su ilusión de pasado, tal como viene expresado en Mormont, M. 1990. “Who is rural? Or how to be rural: Towards a sociology of the rural” En T. Mariden, P. Lowe y S. Whatmore (eds), *Rural restructuring: Global Processes and their Responses*. London: David Fulton, pp. 21-44).

A nivel teórico, mientras en los países más desarrollados prevalecen referencias a los modelos de industrialización y, en definitiva, de crecimiento económico y de empleo (Greffé, 1990), junto a otros objetivos de tipo político (mayor participación); a medida que nos alejamos del centro y nos acercamos a la periferia, las estrategias se vuelven más intensamente centradas en el crecimiento económico, al que se añaden también estrategias para incrementar la formación e incluso para la construcción de sentimientos identitarios que faciliten procesos participativos. En América Latina estos procesos tendieron desde el inicio a combatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población, con objetivos, en muchas ocasiones, ligados a aspectos culturales (formativos) e incluso a otros de naturaleza más básica, como la nutrición o la higiene³⁵. No obstante, en esta área, la sistematización teórica y la recopilación de la diversidad de experiencias es todavía más deficiente que lo acontecido en las regiones desfavorecidas de la OCDE (Alburquerque, 1999: 698).

Los modelos diseñados se aplican desde la lógica imperante en la teoría socioeconómica, según la cual el modelo fordista de industrialización, liderado por macroempresas y localizado en las principales ciudades y polos de alta concentración industrial, está agotado³⁶. Ello implica la necesidad de implementación de políticas que activen el rol de los agentes locales, incluido el poder y administración local, para incentivar el empleo y contrarrestar los efectos desestructuradores que imponen los marcos estructurales, como la existencia de amplias regiones desfavorecidas y pobres y los procesos globalizadores, que operan a nivel macroeconómico.

La estrategia política (entendida en el sentido del término inglés *policy*: acciones encaminadas a la consecución de objetivos de interés público) para el desarrollo local debería dejar de tener en cuenta las siguientes cuestiones: a) el desarrollo no puede ser más que local; b) los sistemas locales deben estar definidos como unidades de desarrollo (normalmente en un ámbito espacial entre el municipio y la región); c) cada sistema local es diferente y hay que admitir sus peculiaridades dentro del sistema regional; d) los proyectos regionales se arman a partir de la interacción de proyectos locales (Rodríguez Gutiérrez, 2001: 37). Entre los objetivos del desarrollo local hay que considerar los siguientes: transformar la estructura productiva de base local, diversificar las actividades productivas, mejorar la calidad de vida y del empleo, la sustentabilidad ambiental, el dinamismo económico y garantizar la cohesión social (Alburquerque, 1997: 12).

³⁵ En la obra del Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. *Desarrollo. Más allá de la economía. Informe 2000* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo) se recoge un análisis pormenorizado, con abundantes análisis empíricos, sobre los componentes del desarrollo en los países latinoamericanos (demografía, geografía e instituciones políticas).

³⁶ Las políticas locales diseñadas antes de la crisis del 73 se caracterizaban por: a) concepción centrífuga del desarrollo; b) crear polos industriales y esperar su difusión; c) definición zonificada y especializada de las áreas locales; d) planificación centralizada y jerarquizada; e) primacía de la financiación exógena (inversiones exteriores); f) concepción del desarrollo en base a macroproyectos, que funcionarían de motores de otros de menor envergadura; g) ignorancia de los límites ecológicos del desarrollo y de sus sostenibilidad (Pérez Ramírez/Carrillo Benito, 2000: 51-52).

Tras ese relativo consenso en la necesidad de *dinamización* local, la diversidad caracteriza las estrategias que se emplean para ese cometido. Algunos trabajos han intentado estudiar y catalogar esas experiencias³⁷. Esa diversidad ha dado lugar a interpretaciones sobre una supuesta falta de concreción y mayor consenso sobre las políticas de desarrollo local. Knickel y Renting (2000), analizando el caso de las áreas rurales, señalan cómo son discernibles diferentes niveles de análisis según el territorio de referencia, para cada uno de los cuales se descubren líneas de desarrollo que persiguen objetivos diferentes, dando lugar a lo que denominan la “multifuncionalidad”.

Entre la variedad y diversidad de las políticas de desarrollo local se encuentran algunas que tratan de resolver problemas estructurales, como la mejora de la accesibilidad (transportes y comunicaciones), la revisión de suelo industrial, la construcción de centros de formación; otras tratan de superar las deficiencias en la cualificación de la mano de obra, la difusión de la cultura empresarial, la información técnica o la mejora en la capacidad de gestión local³⁸. En ocasiones se han creado marcos institucionales que, por encima del desarrollo local, han permitido la implementación de proyectos de base, como la creación de entidades territoriales que permitan definir las competencias al respecto, o la creación de agencias de desarrollo regional (Albuquerque, 1996b: 82-91). En los últimos años parece que han proliferado más las medidas de carácter cualitativo, centradas en elevar la satisfacción y el bienestar de las comunidades locales (Vázquez Barquero, 1993: 20).

La experiencia de los distritos industriales italianos, los *milieux* innovadores franceses, los cluster de la tradición americana (Boisier, 2005: 52-53) y la de las Agencias de Desarrollo Local en España son ejemplos paradigmáticos de este tipo de estrategias, que cuentan, además, con claros elementos comunes, como la existencia de un territorio local de referencia, la coordinación institucional, la actitud socialmente favorable

³⁷ Stöhr, W. B. 1990. *Global Challenge and Local Response. Local Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe* (London: Mansell Publishing); Bennet, R. 1989, *Local Economy and Employment and Development Strategies: An Analysis for LEDA Areas* (Informe para discusión presentado en el Seminario LEDA de junio de 1989. Bruselas: CEE); Vázquez Barquero, A. 1995. “Desarrollo Económico: Flexibilidad en la Acumulación y Regulación del Capital”, en A. Vázquez Barquero y G. Garofoli, *Desarrollo económico local en Europa*. (Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, pp. 13- 36); Broekhuizen, R. van et al. (eds). *Renewing the Countryside: An Atlas with Two Hundred Examples from Dutch Rural Society* (Doetinchem: Misset, 1997).

³⁸ Francisco Albuquerque (1997: 10) identifica cuatro dimensiones a las que se dirigirán las estrategias principales en los procesos de desarrollo local: 1º, la económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos endógenos con adecuados niveles de eficiencia; 2º, la ambiental, que debe considerar siempre la dimensión de sustentabilidad de cualquier opción transformadora del medioambiente; 3º, la sociocultural, en la que los valores e instituciones existentes sirven de base al proceso; 4º, la político administrativa, en la que las políticas territoriales deben intentar crear un entorno innovador favorable a la promoción del desarrollo. De esta manera, define desarrollo económico local como “*aquel proceso transformador de la economía y de la sociedad local, orientado a superar las condiciones de vida de su población, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales (públicos y privados), para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial local y la creación de un entorno innovador en el territorio*” (Albuquerque, 1997: 10).

hacia la innovación y los emprendedores, la dotación de centros de capacitación e investigación y la existencia de organismos específicos encargados de planificar y ejecutar las políticas de desarrollo local (Alburquerque, 1999: 700).

En la línea de concretar qué se entiende por desarrollo local fue clave el programa ILEs (Iniciativas Locales de Empleo), puesto en marcha por la OCDE en 1992³⁹, con la finalidad de estimular el intercambio de experiencias e informaciones acerca del desarrollo de iniciativas de creación de empleo, así como de desarrollo de empresas en el ámbito local; concebir y aplicar métodos de evaluación socioeconómica de estas iniciativas; y proporcionar, a los participantes, asistencia técnica y ayudas en la concepción, puesta en marcha y evaluación de los programas nacionales.

En España, hasta principios de 1994, la administración central tuvo competencia exclusiva sobre los servicios públicos de empleo a través del Instituto Nacional de Empleo (INEM). La situación se ha ampliado al transferirse estas competencias a las Comunidades Autónomas, que han diseñado políticas más próximas, al menos en teoría, a las administraciones locales. Además, actualmente existen las condiciones legales y formales para la creación de servicios privados de búsqueda de empleos, empresas de trabajo temporal y un diseño de los servicios públicos de empleo diferente del existente anteriormente, aunque no siempre con los efectos deseados. En cualquier caso, el diseño de este tipo de políticas de empleo, ante las amenazas del mundo actual, es sensiblemente diferente al que nos acompañó durante el periodo industrial clásico.

La creación de las Agencias de Desarrollo Local y de la figura del Agente de Desarrollo Local (ADL), como profesional protagonista de la ejecución de este tipo de estrategias, se convirtió en uno de los elementos centrales, y soporte básico para la activación del mismo. Los objetivos y metodologías seguidos por ellos han ido perfilándose poco a poco, interviniendo para ellos trabajos de corte teórico (Alburquerque, 1997: 29 y ss.) y normativos (B.O.E. 31-07-1999: orden por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como ILE⁴⁰). Entre las funciones del ADL pueden mencionarse las siguientes: a) Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando

³⁹ El respaldo clave a las políticas de desarrollo local llega en julio de 1982, cuando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) creó el programa de acción y cooperación sobre iniciativas locales para la creación de empleo (ILE) que, con la participación inicial de trece naciones, entre ellas España, se propuso ofrecer recomendaciones sobre el papel del nivel local ante los problemas económicos y dar a conocer y divulgar las experiencias que estaban teniendo lugar. En España, un año después se regulan las directrices generales de la promoción de las iniciativas locales (O.M. 6/7/83) si bien no será hasta 1986 cuando se produce el impulso decisivo de las mismas (O.M. 21/2/86) (Pérez Ramírez/Carrillo Benito, 2000: 54).

⁴⁰ En este sentido, la propia orden establece la *definición* del Agente de Empleo y Desarrollo Local en el artículo 7 de la citada orden, en concreto en su *apartado 1*, señalando que “*Los Agentes de Empleo y Desarrollo Local se configuran como trabajadores de las corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración local que tienen como misión principal colaborar en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial, desarrollándose dicha colaboración en el marco de actuación conjunta y acordada de la entidad contratante y el Instituto Nacional de Empleo*”.

nuevas actividades económicas y posibles emprendedores; b) difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras; c) acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas generadores de nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento de las empresas; d) apoyo a promotores de las empresas, una vez constituidas éstas, acompañando técnicamente a los mismos durante las primeras etapas de funcionamiento, mediante la aplicación de técnicas de consultoría en gestión empresarial y asistencia en los procesos formativos adecuados para coadyuvar a la buena marcha de las empresas creadas.

No obstante, la figura del ADL, en la práctica, no siempre se ha asentado sobre un perfil conocido y, por tanto, con tareas claras y definidas. Montañés Serrano (2001) ha clasificado seis tipos de espacios de inserción de estos profesionales. Por un lado, las de los que son contratados sin que exista un plan ni una propuesta definida de desarrollo, pero sí con funciones definidas ligadas al puesto, de entre las que son comunes, la búsqueda de recursos exógenos. Peor perfil es el de aquellos profesionales en los que se carece de plan de desarrollo así como de perfil de funciones encomendadas a los mismos, con lo que acaban convirtiéndose en “chico para todo” (Montañés, 2001: 136). Por otro lado estarían los profesionales que se insertan en entidades locales con plan de desarrollo. En este caso, las diferencias vendrían dadas por el carácter de estos planes que, básicamente, pueden ser exclusivamente económicos o, alternativamente, de carácter más amplio e integral. Entre los de carácter económico cabe diferenciar los basados en un planteamiento endógeno de los exclusivamente exógenos —estos últimos limitados a la búsqueda de subvenciones aplicadas a la promoción económica— y, de entre los de carácter integral, cabe diferenciar el trabajo en áreas urbanas del aplicado en áreas rurales. En este último caso, además de otras diferencias cualitativas, el ADL rural, que en ocasiones se denomina Agente de Desarrollo Rural, tiene que partir, básicamente, de cero en todas sus propuestas, mientras que el ADL urbano suele tener un arsenal más amplio y consolidado de recursos (empresariales, asociativos, etc.).

6. LA CREACIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA

La utilización del término “desarrollo local” se emplea en dos sentidos distintos (Coffey/Polese, 1984: 1-3): Por un lado, para referirse a las políticas de crecimiento aplicadas a determinadas localidades, concebidas como lugares o territorios individuales, diferenciadas de las regionales o nacionales; por otra, simplemente, a políticas que no conllevan una connotación puramente espacial sino que se refieren a una naturaleza particular del *proceso* de desarrollo. La primera acepción asimila el concepto con desarrollo de cualquier localidad, la segunda sugiere la necesidad de que este sea endógeno, y sería aplicable tanto a nivel microregional como a amplias regiones. En ambos casos, lo que diferenciaría el desarrollo local de otro tipo de desarrollo, no local, aplicado a una misma región, es que el primero debe basarse en un tipo específico de política local, mientras que el segundo no lo precisaría. La matización de esa planificación encuentra su sustento actualmente en la propia existencia de un nuevo paradigma teórico. Ese

nuevo paradigma es el del desarrollo local, caracterizado, por un lado, por el marco teórico y definitorio de los procesos descentralizados y horizontales, en los que participen los agentes sociales de forma activa⁴¹, como respuesta a la desestructuración impuesta por la lógica capitalista globalizadora; por otro parte, las dimensiones que adopta la consideración de “desarrollo” se han perfilado y acotado recientemente, integrando el carácter endógeno, la equidad, la sustentabilidad y la participación; por último, el marcado componente aplicado de esta disciplina, requiere metodologías muy particulares y científicamente innovadoras, con un enfoque propio, basado en la obtención de información sobre el medio local, la animación de los actores para que acometan los cambios o proyectos propuestos y la capacitación formativa e instrumental de los mismos.

6.1. La base endógena

En sus primeras elaboraciones, buena parte de las contribuciones teóricas insistían reiteradamente en el carácter económico y *endógeno* de los procesos de desarrollo local. Éste aparece definido como “aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta y riqueza y, sobre todo, mejorar la calidad de vida y bienestar social de la comunidad local” (Pérez Ramírez/Carrillo Benito, 2000: 48). “La noción de desarrollo local evoca a la de autodesarrollo, de iniciativa local, de explotación de los recursos del medio, y se opone espontáneamente a aquella de desarrollo económico definido e impuesto por agentes exteriores” (Coffey/Polese, 1982: VII). “La capacidad de liderar el propio proceso de desarrollo, unido a la movilización de los recursos disponibles en el área, de su potencial endógeno, conduce a una forma de desarrollo que ha venido a denominarse desarrollo endógeno” (Vázquez Barquero, 1988: 25-26). En la concepción del desarrollo endógeno, “la hipótesis de partida es que todas las comunidades territoriales tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales), que constituyen su potencial de desarrollo” (Vázquez Barquero, 2000: 95-96). Esto se concibe como una posibilidad universal, según la cual “no existen territorios condenados, sino territorios sin proyecto” (Rodríguez Gutiérrez, 2001: 37). La endogeneidad se manifiesta a diferentes niveles: en el plano político, al otorgar a las entidades locales y a sus agentes la competencia para definir su modelo desarrollo; en el económico, al activar sus recursos propios; en el científico y tecnológico, al generar internamente los medios que hagan sostenible y perdurable ese proceso y en el cultural, al insertarlo en procesos de identidad propia (Boisier, 2005: 54-55). La perspectiva endógena no excluye la utilización de recursos ajenos, sino que los incorpora y convierte en oportunidades externas.

⁴¹ La asunción de la necesidad de llevar a cabo políticas específicas horizontales, de respuesta a los procesos de desestructuración macroeconómica y a la lógica impuesta por la globalización, han supuesto un elemento suficiente para que desde determinados ámbitos se apueste por la construcción de un nuevo paradigma de las teorías del desarrollo, en este caso bajo el epígrafe de desarrollo local (Ploeg *et al.*, 2000).

Analíticamente pueden distinguirse tres elementos del potencial de un determinado territorio, que en la terminología de Vázquez Barquero se denominan *hardware*, *software* y *orgware*; es decir, marco, capital social e instituciones y organizaciones (Vázquez Barquero, 1999a: 47-51). El marco engloba, en realidad, a una ingente cantidad de elementos, que son a su vez, clasificables en cinco grupos: los referidos al territorio como marco físico (desde los orográficos, a los edafológicos, incluyendo la existencia de costas, la hidrografía, la flora y fauna); la estructura de asentamientos existente (incluyendo también infraestructuras y equipamientos), el contingente demográfico que allí habita (con su estructura y potencial de crecimiento —o de despoblación—); la estructura económica existente y el marco patrimonial (cultural). El capital social es no sólo el recurso intangible de lo que la población puede aplicar, en conocimientos e innovación, sino el potencial que ésta puede llegar a desarrollar. Las instituciones y la organización existente articulan todos los elementos, además de ejercer una función canalizadora de los recursos exógenos.

Puede generalizarse que los procesos de desarrollo local tienen una dinámica endógena, basada en la dinamización de recursos propios. No obstante, desde los países y regiones más pobres se insiste, si cabe más aún que en las regiones menos desarrolladas de los países ricos, en la necesidad de incorporar elementos exógenos, que permitan el crecimiento con un poco de ayuda (De León, 2001: 161). El planteamiento convencional incluye la posibilidad de atraer inversiones externas y plantear reivindicaciones y solicitud de ayudas ante las instituciones de los gobiernos regionales, nacionales o supraestatales. Estas ayudas exógenas no son contradictorias con los planteamientos endógenos, sino que forman parte de ellos, al surgir como demandas emanadas inicialmente desde los ámbitos locales y al incorporarlos a sus propias estrategias (Alburquerque, 1997: 1).

6.2. La nueva concepción del desarrollo

La concepción hegemónica tras las primeras formulaciones postuladas en la década de los ochenta se habían caracterizado por su carácter “empresarializador” (Alonso, 2001: 65), enfocada a los emprendedores locales y a la activación de los recursos endógenos pero, en la práctica, excesivamente dependiente de recursos exógenos y de políticas subvencionadoras. A partir de la década de los noventa tres nuevos conceptos se añaden al mencionado carácter endógeno y aparecen casi indisociables al desarrollo local. Son los de equidad, sustentabilidad y participación. De esta forma se matiza qué tipo de crecimiento económico se considera formalmente aceptable y deseable. En este sentido, el *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano* caracteriza como desarrollo humano a aquel que tiene por objetivo “un proceso de transformación que tiende a generar condiciones de mayor equidad, sustentabilidad, gobernabilidad y participación” (Senado de la Nación/PNUD, 1997: 198). De modo similar, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (El Salvador) los define como: “el proceso de generación de capacidades a nivel comunitario y municipal que promueve el crecimiento económico, social y político de las personas y las comunidades, en forma

autosostenida, creciente, equitativa y respetuosa del medio ambiente, en el que los gobiernos municipales juegan un papel de facilitadores, mientras sus comunidades ejercen el papel protagonista” (Di Pietro, 2001: 21-22).

La equidad supone que el desarrollo tiene que ser igualitario y esto en tres sentidos diferentes. Primero, internamente, en el ámbito local en el que se aplica, no tiene que generar riqueza y bienestar para algunos, sino para la mayoría o, preferentemente, para todos. Por otra parte, externamente, no se trata de que compitan determinadas entidades locales entre sí; o tratar de ser la más hábil y pionera, de forma que se pueda crecer más pronto que las demás; sino que estas políticas de desarrollo deben ser solidarias y crecer con las demás entidades, abandonando una lógica de rivalidad impuesta, asumida como estrategias de marketing, según la cual los territorios compiten entre sí para llevarse la mejor parte del pastel que impone la dinámica capitalista (Alonso, 2001: 65). Por último, globalmente, no se trata de que las regiones más atrasadas del primer mundo converjan con las más avanzadas, sino que las políticas de desarrollo local tienen que aplicarse en los países pobres del Tercer Mundo. El enfoque tiene que permitir un desarrollo humano, bajo una estrategia territorial, y no unas políticas territoriales en las cuáles lo humano es sólo un recurso. La equidad tiene que medirse no sólo en base a indicadores económicos, sino de las oportunidades y de las libertades. El desarrollo, por su parte, tiene que consistir en una “expansión de las oportunidades”, entendidas estas últimas como el abanico de alternativas articuladas al alcance de individuos y colectividades (Apter, 1987: 16 y ss.; Sen, 1999: 54-74).

El paradigma desarrollista, que defendía la necesidad del crecimiento económico ilimitado, entra en crisis especialmente a partir de la Conferencia sobre Medio Ambiente de Río de Janeiro 1992, organizada por las Naciones Unidas, si bien retomando planteamientos previos de la conferencias de Estocolmo de 1972, plasmados en trabajos como el informe de 1987, *Nuestro Futuro Común*, editado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (CMMAD, 1987)⁴². A la equidad se le une a partir de esas fechas una inseparable defensa de modelos de *desarrollo sostenible*, entendiendo por tales, aquellos que fuesen perdurables en el tiempo, respetando los recursos naturales (físicos, sociales y culturales), sin hipotecar para el futuro la utilización de estos y del medio. En definitiva, se apuesta por un modelo de políticas que satisfaga las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. La definición encierra dos conceptos fundamentales: el de necesidad, que haría indispensable considerar a los “pobres” que carezcan de ciertos estándares y el de las limitaciones de uso de los recursos (Jiménez Herrero, 2000: 89). ¿Se puede hablar de verdadero desarrollo humano si es a costa de destruir el medio ambiente? ¿Se puede mantener la evolución del planeta perpetuando la pobreza y el subdesarrollo en el mundo? (Sotelo Navalpotro, 2002). “El verdadero sentido del desarrollo sostenible reside en concebirlo en su dimensión global; del Norte al Sur en su conjunto, como viajeros inseparables en la nave espacial Tierra” (Jiménez Herrero, 2000: 24).

⁴² CMMAD. 1987. *Nuestro Futuro Común*. Madrid: Alianza Editorial.

Por último, un tercer componente se añade a los anteriores: la demanda de una mayor *participación*, tanto de los agentes sociales como del conjunto de la sociedad civil, en general. Se postulan limitaciones del concepto de desarrollo humano de la PNUD, 1992, precisamente por estar excesivamente deshumanizado, y se propone otro en el que primen más los valores humanos sobre los económicos (Jiménez Herrero, 2000: 91-94). Se realiza, además, una crítica a las políticas económicas jerarquizadas, basadas en la polarización y concentración industrial, que habían caracterizado la planificación económica tradicional. A principios de la década de los ochenta se fundamenta teóricamente la idea del desarrollo “desde abajo” (Stöhr/Taylor, 1981) que se consolidará pronto en la literatura especializada (Nelson, 1993: 28-29) y que dará lugar a formulaciones semánticamente diferentes pero conceptualmente similares. El modelo se caracteriza por el tipo de política socioeconómica que postula. Esta última aparece caracterizada por el diseño de unas políticas dirigidas a la creación de oportunidades para el surgimiento de emprendedores locales, concertadas con los agentes sociales, específicas para cada tipo de territorio y concebidas para el conjunto de aspectos socioeconómicos de ese entorno y no sólo para los sectores económicos activos (Alburquerque, 1997: 4).

En el marco de estos postulados se emprenden programas para la implantación de procesos como los “presupuestos participativos”⁴³, concebidos bajo la premisa de una democracia directa, voluntaria y universal. En ellos, la población de una entidad local puede discutir y decidir sobre el presupuesto público y las políticas públicas. La democracia no se limita así al simple ejercicio del derecho al voto, sino que se decide sobre el tipo gestión y de políticas de ejecución que previamente se han consensuado entre los ciudadanos⁴⁴. De esa manera, la ciudadanía cobra un papel más activo, más responsable y con mayores cotas de autorrealización. La democracia participativa no excluye a la representativa, sino que la refuerza y le otorga un nuevo sentido.

La conjunción de todos los elementos anteriores, buscando un desarrollo endógeno de recursos no sólo económicos, sino abiertos a una gama más amplia de posibilidades de incrementar el bienestar social, junto a una orientación equitativa, sustentable y participativa, permitirían hablar de *procesos de desarrollo integrales* (Silva Lira, 2003: 17 y ss.).

6.3. La innovación metodológica

No es este el momento de llevar a cabo una exposición metodológica, en el sentido que describa cómo actuar de cara a la planificación y ejecución de los procesos de desarrollo. Otros trabajos han hecho un gran esfuerzo en esa línea, bien sea exponiendo de

⁴³ Ejemplos, en esta línea, son los presupuestos participativos de Porto Alegre, Rio Grande de Sul, en Brasil. Puede consultarse una exposición sobre los mismos en el trabajo de Ubiratan de Souza, “El presupuesto participativo. Una experiencia del gobierno del Estado de Rio Grande do Sul (Brasil)”, en *Papeles de la FIM. Revista de Investigación Marxista*, 2001, pp. 81-89.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, el estudio de casos en Hidalgo, Mauro (*et al.*). 1999. *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*. (Quito: Abya-Yala). También Rodríguez Villasante, T. 2006. *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social* (Madrid: Los Libros de la Catarata).

un modo general las estrategias disponibles (Albuquerque, 1997; Silva Lira, 2003), bien explicándolos a partir del estudio de casos y experiencias concretas, así como de cuáles fueron las estrategias seleccionadas y empleadas en los mismos⁴⁵.

En desarrollo local, al igual que en otros procesos de acción territorial, se puede diferenciar la fase de planificación de la de ejecución. En la primera son discernibles, al menos, las siguientes tareas: recogida de información, análisis y diagnóstico y, finalmente, programa de acciones o diseño del plan de actuaciones. Tras esas tareas se pasa a la fase de ejecución, que será acompañada de procesos de control y evaluación permanente (Albuquerque, 1997).

La elaboración del plan necesita iniciarse con una recopilación exhaustiva y estudio de la información necesaria sobre el medio y los recursos. Esa información deberá ser analizada con objeto de conseguir un diagnóstico sobre la situación. Para ellos son usuales diferentes procedimientos metodológicos, como las técnicas DAFO⁴⁶, la definición de objetivos estratégicos⁴⁷ y las metodologías IAP⁴⁸, empleadas conjunta y complementariamente. El diagnóstico es la antesala del programa concreto en el que se detallan las actuaciones, los responsables, los plazos, los presupuestos y los indicadores de control sobre el grado de realización o consecución de los objetivos.

La fase de ejecución se apoya en tres pilares: la información, la capacitación y la animación (metodología ICA⁴⁹). La información se diferencia de la que se precisa en la planificación en que aquí se trata de externalizar los conocimientos, mientras que en aquella se trataba de internalizar datos. Se supone que ya existe un plan estratégico con su programa de actuaciones. Estas deberán comenzar por trasladar a los agentes implicados, en definitiva auténticos actores y protagonistas del desarrollo, de las propuestas de ese plan. Seguidamente habrá que capacitarlos para que puedan acometerse los procesos propuestos y, más allá de la simple formación instruccional⁵⁰, habrá que

⁴⁵ Garrido, J; Llamas, F. 2001. "Observatorio Internacional de la Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS), en *Papeles de la FIM. Revista de Investigación Marxista*, 2001, pp. 121-133; Ploeg, J. D. van der; Renting, H. 2000. "Impact and Potential: A Comparative Review of European Rural Development Practices", *Sociologia Ruralis*, 40 (4): 529-543; Broekhuizen, R. van et al. (eds). *Renewing the Countryside: An Atlas with Two Hundred Examples from Dutch Rural Society* (Doetinchem: Misset, 1997); Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). 1991. *Manual de desarrollo económico local*. Madrid: FEMP; Meyer, P. B. (ed.). 1993. *Comparative Studies in Local Economic Development: Problems in Policy Implementation*, Westport, USA: Greenwood Press.

⁴⁶ Siglas que corresponden a los grandes apartados en los que son clasificados los recursos y condiciones del medio: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

⁴⁷ Estas metodologías se basan en definir previamente unos objetivos a conseguir, normalmente consensuados previamente, en los que se señalan indicadores precisos del grado de consecución. Una exposición aplicada al desarrollo local puede consultarse en Silva Lira (2003).

⁴⁸ Siglas que responden a las iniciales de los conceptos de Información, Acción y Participación.

⁴⁹ Con otra terminología, pero coincidente en objetivos específicos, la basada en los sistemas de información, capacitación y planeamiento estratégico de Barreto (2001: 148-153), recoge los mismos pilares fundamentales. De manera similar, Coffey y Polèse señalaban tres elementos ejecutorios: generación de condiciones favorables para la creación de empresas [capacitación], transmisión de la información y animación (1982: 19-24). Albuquerque, por su parte, menciona estos tres: capacitación de la fuerza de trabajo, impulso de iniciativas empresariales y creación de marco institucional (1996: 18).

⁵⁰ La formación aparece como elemento indispensable desde mediados de los noventa en las teorías de crecimiento (Barro, R. J.; Sala i Martín, X. 1995. *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill) y de esa forma se funden crecimiento económico y desarrollo, para definir uno a través del otro y viceversa.

dotarlos de medios. Finalmente, se hace necesaria una labor de animación que empuje a acometer esos proyectos.

Precisamente esta labor de *animación* constituye uno de los elementos específicos de las metodologías de trabajo en desarrollo local, que lo diferencian de otras actividades y profesiones y que le confieren un carácter científicamente innovador. Esa animación no sigue un modelo único, sino que precisa una enorme adaptación a las circunstancias concretas de cada caso (Albuquerque, 1996b: 62-63). La creación de viveros de empresas, boutiques de gestión, institutos tecnológicos y otras medidas similares se insertarían en esa labor.

Los tres elementos de la metodología ICA son igualmente prioritarios y no es imprescindible comenzar por uno u otro, sino que son susceptibles estrategias que se inicien con la animación, a la que sigan procesos formativos y de capacitación y se mantengan con una secuencia informativa perdurable —Esta es la secuencia que sugieren Melo *et al.*, 2001—. Asimismo son válidos procesos que se inician con la capacitación, generando una base sólida de capital social, tras la que se procede a informar sobre las posibilidades de creación de empleo, empresas u otros procesos, y que finalmente (o de forma paralela) pueden ser apoyados con campañas de animación. En fin, todas las combinaciones son posibles, con secuencias que intensifican uno u otro elemento, combinándolos y/o priorizándolos en cada momento.

Este tipo de aplicación metodológica para la acción es específica de esta disciplina, diferente incluso a la habitual o necesaria en otros tipos de planificación, como la urbanística o la de los planes estratégicos, que se centran en aspectos propositivos, restrictivos o simplemente en la creación de marcos para el desarrollo de actuaciones. La clave, en desarrollo local, son las acciones que provocan resultados deseables. Frecuentemente, incluso, son actuaciones correctoras de los desequilibrios que generan los desarrollos de planes urbanísticos, económicos o de otro tipo.

El éxito de las políticas de desarrollo local no depende exclusivamente de la existencia de un equipo técnico cualificado y volcado en la consecución de determinados objetivos, sino que son cruciales, también, dos elementos externos al mismo: la voluntad política y la implicación de los agentes sociales (Arroyo, 2001: 102). La descentralización política se convierte así en una herramienta decisiva para el desarrollo local (Albuquerque, 1996a: 22), al facilitar la creación de espacios posibles de concertación estratégica entre los diferentes actores territoriales.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, F. 1995. *Espacio, territorio y desarrollo económico local*. Santiago de Chile: ILPES.
- Albuquerque, F. 1996a. *Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza*. Santiago de Chile: ILPES.
- Albuquerque, F. 1996b. *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)*. Santiago de Chile: ILPES.

- Albuquerque, F. 1997. *Metodologías para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile: ILPES.
- Albuquerque, F. 1999. “Cambio estructural, globalización y desarrollo”, *Comercio exterior*, n° 49(8), pp. 696-702.
- Albuquerque, F. 2002. *Desarrollo económico territorial: guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.
- Alonso, L. E. 2001. “El discurso de la globalización y la nueva desigualdad territorial”, en *Papeles de la FIM. Revista de investigación marxista*, n° 16, pp. 63-79.
- Apter, D. E. 1987. *Rethinking Development. Modernization, Dependency, and Postmodern Politics*. London: Sage Publications.
- Arasa, C.; Andreu, J. M. 1999. *Desarrollo económico: teoría y política*. Madrid: Dykinson.
- Arocena, J. 1995. *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad-CLAEH.
- Arroyo, D. 2001. “Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina”, en D. Burin y A. I. Heras (comp.), *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: Ciccus, pp. 87-110.
- Barreto, A. 2001. “La Red Argentina de Municipios Autosustentables: una propuesta para relacionar y compartir experiencias”, en D. Burin y A. I. Heras (comp.), *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: Ciccus, pp. 111-153.
- Benavides Gómez, L. 1997. *El Desarrollo Económico: Raíces culturales*. Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.
- Benko, G.; Lipietz, A. (eds). 1994. *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- Boisier, S. 1999. “Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?”. *Revista Paraguaya de Sociología*, 104: 7-30.
- Boisier, S. 2005. “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”. *Revista de la CEPAL*, 86: 48-62.
- Bustelo, P. 1998. *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.
- Cascante Pérez, G. 1996. “Nuevas tendencias del desarrollo local”, en VV.AA., *Encuentros de Desarrollo Local y Empleo*. A Coruña: Deputación da Coruña-Concello de Culleredo, pp. 167-174.
- Castells, M. 1997. “La era de la información”, en *Economía, sociedad y cultura*, vol. 1, *La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Coffey, W. J.; Polèse, M. 1982. *Local Development: Some Policy Directions* (Ocasional paper, n° 9). Halifax (Canada): Institute of Public Affairs.
- Coffey, W. J.; Polèse, M. 1984. “The Concept of Local Development: a Stages Model of Endogenous Regional Growth”. *Papers of Regional Science Association*, n° 55, pp. 1-12.

- Dalla Rosa, G. 1999. "Algunas reflexiones sobre la metodología del Desarrollo Local a partir del ejemplo francés", en F. Rodríguez Gutiérrez (ed.), *Manual de desarrollo local*. Gijón: Trea, 2001, pp. 33-41.
- De León, O. 2001. "Formación para un desarrollo local participativo", en *Papeles de la FIM. Revista de investigación marxista*, nº 16, pp. 153-169.
- Dematteis, G.; Governa, F. 2005. "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo Slot", *Boletín de la AGE*, nº 39, pp. 31-58.
- De Vries, E. 1968. "A Review of Literature on Development Theory 1957-1967", *International Development Review*, 10 (1), pp. 43-51.
- Di Pietro Paolo, J. L. 2001. "Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local", en D. Burin y A. I. Heras (comp.), *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: Ciccus, pp. 11-50.
- Entrena Durán, F. 2000. "Las estructuras sociales en el marco de la globalización", *Revista Internacional de Sociología*, nº 27, pp. 125-150.
- Garafoli, G. 1986. "Modelos locales de desarrollo". *Estudios territoriales*, nº 22, pp. 7-13.
- García Bartolomé, J. M. 2001. "¿Hacia la aldea 'glocal'? Reflexiones en torno a las relaciones sociedad rural-desarrollo local-tecnologías de la información", en F. Rodríguez Gutiérrez (ed.), *Nuevas tecnologías de la información para el desarrollo. El proyecto Adapt-Nutrias del suroccidente de Asturias*. Gijón: Trea, pp. 23-36.
- Giddens, A. 1984. *La construcción de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu, 1988.
- Greffe, X. 1990. *Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Haque, M. S. 1999. *Restructuring Development Theories and Policies: a Critical Study*. New York: State University of New York Press.
- Hierro Recio, L. A. 2000. "El desarrollo local en el marco de la economía", en B. Pérez Ramírez y E. Carrillo Benito, *Desarrollo local: manual de uso*. Madrid: ESIC-Federación Andaluza de Municipios y Provincias, pp. 59-92.
- Hummel, B. G. 2001. "Indicadores del impacto tecnológico en las comunidades", en F. Rodríguez Gutiérrez (ed.), *Nuevas tecnologías de la información para el desarrollo. El proyecto Adapt-Nutrias del suroccidente de Asturias*. Gijón: Trea, pp. 11-21.
- Jafee, D. 1990. *Levels of Socio-economic Development Theory*. New York: Praeger Publisher.
- Jiménez Herrero, L. M. 2000. *Desarrollo sostenible. Transición hacia la coevolución global*. Madrid: Pirámide.
- Knickel, K.; Renting, H. 2000. "Methodological and Conceptual Issues in the Study of Multifunctionality and Rural Development", *Sociologia Ruralis*, 40 (4), pp. 512-528.

- Maddison, A. 1991. *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas*. Barcelona: Ariel.
- Maillat, D. 1995. “Desarrollo Territorial, Milieu y Política regional”, en Antonio Vázquez Barquero y Gioachino Garofoli, *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, pp. 37-51.
- McAreevey, R. 2006. “Getting Close to the Action: The Micro-Politics of Rural Development”, *Sociologia Ruralis*, 46 (2), pp. 85-103.
- Meier, G. M.; Baldwin, R. E. 1957. *Desarrollo económico*. Madrid: Aguilar, 1972.
- Melo, A.; Soares, P; Soares, M. 2001. “La formación para el proyecto y el desarrollo local”, en *Papeles de la FIM. Revista de investigación marxista*, nº 16, pp. 105-119.
- Mier, R.; Fitzgerald, J. 1991. “Managing Economic Development”, *Economic Development Quarterly*, nº 5, pp. 268-269.
- Montañés Serrano, M. “El Agente de Desarrollo Local”, en *Papeles de la FIM. Revista de investigación marxista*, nº 16, pp. 135-151.
- Mordo, C. 2001. “Desarrollo local: los pueblos indígenas en la encrucijada”, en D. Burin y A. I. Heras (comp.), *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: Ciccus, pp. 257-298.
- Nisbet, R. 1980. *Historia de la idea de progreso*. Barcelona: Gedisa, 1996.
- Ploeg, J. D. van der; Renting, H.; Brunori, G.; Knickel, K.; Mannion, J.; Marsden, T.; Roest, K.; Sevilla-Guzmán, E.; Ventura, F. 2000. “Rural Development: From Practices and Policies towards Theory”, *Sociologia Ruralis*, vol. 40, nº 4, pp. 391-408.
- Pérez Ramírez, B.; Carrillo Benito, E. 2000. “El modelo teórico del desarrollo local”, en B. Pérez Ramírez y E. Carrillo Benito, *Desarrollo local: manual de uso*. Madrid: ESIC-Federación Andaluza de Municipios y Provincias, pp. 39-58.
- Precedo Ledo, A. 1996. “El plan de desarrollo comarcal de Galicia: un modelo regional de desarrollo local”, en VV.AA., *Encuentros de Desarrollo Local y Empleo*. A Coruña: Deputación da Coruña-Concello de Culleredo, pp. 19-34.
- Robertson, R. 2000. “Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad”, en *Zona Abierta*, nº 92/93, pp. 213-241.
- Rodríguez Gutiérrez, F. 2001. “Los centros de recursos para el desarrollo local”, en F. Rodríguez Gutiérrez (ed.), *Nuevas tecnologías de la información para el desarrollo. El proyecto Adapt-Nutrias del suroccidente de Asturias*. Gijón: Trea, pp. 37-51.
- Schultz, T. W. 1953. *Economic Organization of Agriculture*. New York: McGraw-Hill.
- Sen, A. 1999. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, 2000.
- Senado de la Nación-PNUD. 1997. *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano*. Buenos Aires: PNUD.
- Sforzi, F. 1999. “La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local”, en F. Rodríguez Gutiérrez (ed.), *Manual de desarrollo local*. Gijón: Trea, 2001, pp. 13-32.

- Silva Lira, I. 2003. *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Smelser, N. J. 1988. "Social Structure", en N. J. Smelser (ed), *Handbook of Sociology*, Beverly Hills, pp. 103-130.
- Sotelo Navalpotro, J. A. 2002. *Desarrollo, Medio Ambiente y Libertad en Europa*. Madrid: Oxford University Press.
- Stöhr, W. B.; Taylor, D. R. F. 1981. *Development from above or below? The Dialectics of Regional Planning in Development Countries*. Chichester: Wiley and Sons.
- Vázquez Barquero, A. 1988. *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. 1993. "Desarrollo Local y Reestructuración Productiva en las Regiones Periféricas", en A. Precedo Ledo y A. Vázquez Barquero, (Coords.). *Desarrollo local y comarcalización*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, pp. 13-35.
- Vázquez Barquero, A. 1995. "Desarrollo Económico: Flexibilidad en la Acumulación y Regulación del Capital", en A. Vázquez Barquero y G. Garofoli, *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, pp. 13-36.
- Vázquez Barquero, A. 1999a. "La política de desarrollo económico local en Europa", en F. Rodríguez Gutiérrez (ed.), *Manual de desarrollo local*. Gijón: Trea, 2001, pp. 42-60.
- Vázquez Barquero, A. 1999b. "Sobre las raíces teóricas del desarrollo económico local", Cuadernos del CENDES, nº 40, pp. 1-20.
- Vázquez Barquero, A. 2000. "Desarrollo local y territorio", en B. Pérez Ramírez y E. Carrillo Benito, *Desarrollo local: manual de uso*. Madrid: ESIC-Federación Andaluza de Municipios y Provincias, pp. 93-107.
- Vázquez Barquero, A. 2005. *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Villasante, T. R. 2006. *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Wiewel, W.; Teitz, M.; Giloth, R. 1993. "The economic Development of Neighborhoods and Localities", en R. D. Bingham y R. Mier (eds.), *Theories of Local Economic Development. Perspectives From Across the Disciplines*. Newbury Park (California, USA): Sage Publications, pp. 80-99.

**Sobre la diversidad
de las interpretaciones
y la complejidad del concepto
de desarrollo endógeno**

Antonio Vázquez Barquero
Universidad Autónoma de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

Desde principios de los años ochenta se ha ido extendiendo el uso del término desarrollo endógeno con gran fortuna, y en el mundo académico y profesional ha tenido una gran difusión. Quizás el mayor atractivo del término sea su utilidad para interpretar los procesos de desarrollo de territorios y países, en tiempos en los que se producen grandes transformaciones en la economía y la sociedad como consecuencia del aumento de la integración económica.

Por otro lado, hay que reconocer que es un término, que lo utilizan autores procedentes de distintos campos de las ciencias sociales y actores públicos con líneas de pensamiento muy diferentes, por lo que tiene significados muy diversos. Muchos de estos autores y actores comparten, probablemente, las críticas al pensamiento económico tradicional y, en particular, a la interpretación que desde la Segunda Guerra Mundial, y durante más de cuarenta años, dominó las interpretaciones y líneas de acción de las instituciones y organismos internacionales que se ocupan del desarrollo. Pero estas diferencias conceptuales no son inocuas sino que influyen las propuestas de políticas, contradictorias frecuentemente, lo que crea confusión en las organizaciones y actores públicos y privados.

El objeto de este trabajo es mostrar que aunque existe una gran diversidad de acepciones del término de desarrollo endógeno, se trata, de hecho, de un concepto que interpreta la realidad compleja del desarrollo, por lo que puede argumentarse en términos de la unicidad del concepto de desarrollo endógeno. Es una visión territorial del desarrollo que hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de una localidad o un territorio que tienen cultura e instituciones que le son propias y en las que se basan las decisiones de ahorro e inversión. Las iniciativas de desarrollo local aparecen como la forma que toma el desarrollo endógeno en la práctica, ya que son las respuestas de los actores locales a los desafíos de la globalización.

En función de ello, la presentación de este trabajo se hará de la forma siguiente. Después de exponer las bases territoriales en las que se asienta esta visión del desarrollo, se argumenta que el desarrollo endógeno es una interpretación que considera la cultura del territorio como la referencia que está en el centro de los procesos de transformación de la economía y de la sociedad. A continuación, se analizan los mecanismos y las fuerzas que favorecen los procesos de desarrollo endógeno y se concluye, por último, que éste es un concepto complejo que aglutina múltiples visiones.

2. LAS BASES TERRITORIALES DEL DESARROLLO

Frecuentemente, se asocia el desarrollo endógeno con la capacidad de una comunidad local para utilizar el potencial de desarrollo existente en el territorio y dar respuesta a los desafíos que se le plantean en un momento histórico determinado, claramente en la actualidad debido a los importantes cambios que el proceso de globalización está produciendo en la división espacial del trabajo. Esta visión obedece a una concepción territorial del desarrollo (y por lo tanto del espacio económico) y a una valoración positiva, frecuentemente optimista, del papel que juega el potencial de desarrollo existente

en todo tipo de territorios, que permitiría a las comunidades locales dar la respuesta productiva adecuada y satisfacer las necesidades de la población (Vázquez Barquero, 1988; Alburquerque, 2001a).

Así pues, el primer rasgo diferenciador del concepto de desarrollo endógeno consiste en aceptar una conceptualización del espacio económico diferente a la que tradicionalmente se utiliza en economía (Gore, 1984). Las teorías del desarrollo, que dominaban la escena internacional hasta mediados de los años ochenta, concebían el territorio como un espacio que sirve de soporte físico a los objetos, actividades y procesos económicos y que se organiza en función de las relaciones sociales y técnicas de la producción. Por lo tanto, se entendía el territorio como el soporte de las relaciones funcionales y sociales y, como tal, se suponía que se adaptaría a las transformaciones del proceso de crecimiento y cambio estructural de una economía, es decir, a la dinámica del proceso de acumulación de capital.

Pero la teoría del desarrollo endógeno entiende el territorio como un agente de transformación social, del que forman parte los actores y organizaciones que participan en la toma de las decisiones de inversión, y que es el resultado de las diferencias espaciales que han introducido los sucesivos sistemas productivos, las innovaciones y técnicas utilizadas en los procesos productivos, y los correspondientes cambios en la estructura económica, las relaciones sociales y la cultura.

Cada comunidad territorial se ha ido formando, históricamente, en función de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencia de la de otras comunidades. El territorio puede entenderse, por lo tanto, como el entramado de intereses de todo tipo de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo local, siempre que sea posible mantener y desarrollar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural. Esta es una concepción que explica la realidad en todo tipo de territorios, como reconocen Scott (1988) al señalar la importancia de la cultura y de la identidad local en los procesos de desarrollo de las áreas metropolitanas más dinámicas, y Saraceno (2000) al analizar el proceso actual de transformación y diferenciación productiva de las áreas rurales.

Massey (1984) da una brillante explicación de la identidad territorial en los sistemas productivos locales cuando argumenta sobre las diferencias de cada localidad señalando que se formaron históricamente como consecuencia de la sedimentación de capas diferentes de actividades productivas que utilizaban diferentes técnicas de producción y modelos de organización. Cada economía ha jugado diferentes papeles específicos en la división nacional e internacional del trabajo, por lo que su sistema productivo, su mercado de trabajo, las relaciones sociales y de producción le confieren rasgos propios, diferentes de los de los demás.

Así pues, cada territorio se articula a la división nacional e internacional del trabajo en función de su propia identidad, de su propia historia. En este sentido las sociedades y las economías locales no se adaptarían pasivamente a los procesos y transformaciones de carácter nacional e internacional, sino que su ajuste vendría condicionado,

también, por su identidad económica, política, social y cultural que se ha definido históricamente y que adquiere una fuerza determinante, sobre todo, en los momentos de cambio, como el actual.

Desde esta perspectiva, todas las comunidades locales disponen de un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales), que constituyen su potencial de desarrollo. A nivel de cada localidad, país o territorio se detecta, por ejemplo, la dotación de una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, conocimientos técnicos, capacidad empresarial, recursos naturales, estructura social y política, o tradición y cultura sobre la que se articulan las iniciativas que impulsan el progreso económico y la mejora del nivel de vida de la población.

Así pues, en un momento concreto, una comunidad territorial, por iniciativa propia, puede encontrar nuevas ideas y proyectos que le permitan utilizar sus recursos y encontrar soluciones a sus necesidades y problemas. Los actores locales, a través de sus iniciativas y decisiones de inversión y de la participación en la formulación y gestión de las políticas, contribuyen al desarrollo y la dinámica productiva de una localidad, un país o un territorio (Friedmann y Weaber, 1979). Las estrategias de “desarrollo desde abajo”, que permiten movilizar y canalizar los recursos y las capacidades existentes en el territorio, conducen al progreso económico cuando los actores locales interactúan entre sí, se organizan y realizan sus iniciativas de forma consistente y coordinada (Stöhr y Taylor, 1981).

Esta interpretación ha recibido el apoyo de aquellos que creen que el desarrollo no es importado sino que se produce gracias al trabajo y al esfuerzo económico y social de las comunidades locales. Para erradicar la pobreza y crear empleo la estrategia más eficaz sería instaurar un modelo de desarrollo autónomo que movilizará el potencial de desarrollo existente en el territorio e impulsará la producción de las pequeñas explotaciones agrarias, las pequeñas y medianas empresas y la industria artesanal, que detuviera el proceso de urbanización masiva y que comprometiera la participación de la población en el proceso de desarrollo (Kitching, 1982).

Esta visión populista del desarrollo ha aflorado de forma cíclica y recurrente, sobre todo en los periodos posteriores a las tres grandes revoluciones tecnológicas: a principios del siglo XIX como reacción ante la deshumanización que representaba la industrialización y urbanización; en el primer tercio del siglo XX en la Rusia soviética, ante los efectos que produjo la industrialización socialista en la población campesina; y en el momento actual como reacción al impacto del proceso de globalización.

De esta manera, en las últimas décadas, la economía social ha recibido una atención particular de tal manera que las estrategias y políticas de desarrollo estimulan, sobre todo, el surgimiento y progreso de iniciativas económicas, basadas en la solidaridad, la autonomía de las comunidades locales y, por lo tanto, de los países, y la utilización del potencial de desarrollo del que disponen los territorios. Giordani (2004) argumenta que la economía social permite superar la separación entre capital y trabajo e introducir la solidaridad en el propio proceso económico, y propone para Venezuela un nuevo modelo de desarrollo que comprende al sector público, el sector privado y el sector

de economía social. Desde esta perspectiva, la solidaridad estaría en el centro de la producción, de la acumulación, de la distribución y del consumo.

Así pues, esta visión del desarrollo muestra que la economía social surge espontáneamente como respuesta de la sociedad a las carencias sociales (en el empleo, en la vivienda, en la calidad de vida) que ni el mercado ni el estado son capaces de atender (Toscano, 2000). Se trata de emprendimientos orientados al bienestar social, que realizan las cooperativas, las micro y pequeñas empresas, las cajas de ahorros, y las instituciones sin ánimo de lucro, en las que prima el trabajo realizado por los miembros que participan en la gestión, y en donde las decisiones se toman de forma democrática entre sus miembros. La economía social es una cultura del desarrollo que permite integrar a grupos de población con riesgo de exclusión, aprovecha el potencial de desarrollo existente en el territorio y estimula la producción y el empleo.

En resumen, la visión populista del desarrollo endógeno sostiene que, en la actualidad, lo importante del desarrollo es su carácter autónomo, basado en la utilización de los recursos propios y que, por lo tanto, se puede producir en cualquier localidad o demarcación, ya que todos los territorios disponen de un potencial de desarrollo. La cuestión residiría en utilizar los recursos locales en proyectos diseñados y gestionados por los propios ciudadanos y las organizaciones locales, de tal manera que sus habitantes controlen el proceso a través de las iniciativas de desarrollo local.

Se trata de una interpretación optimista de los procesos de desarrollo, que considera que las necesidades de la población estarían bien cubiertas y el éxito de las iniciativas locales garantizado cuando la población define, asume y controla los proyectos por muy limitados que sean los recursos de los que dispone y las inversiones que se realizan. Además, valoriza la utilidad de los recursos de todo tipo existentes en un territorio, y considera que lo importante son los factores y las capacidades del mismo, que constituyen el patrimonio sobre el que basar la generación de renta y la satisfacción de las necesidades. Considera, además, que la acción ciudadana es la base de las políticas de desarrollo, por lo que las acciones públicas más eficientes serían las que se diseñan y se gestionan de abajo hacia arriba y, además, concede un valor democrático a la política de desarrollo y a las decisiones de los ciudadanos para satisfacer sus necesidades.

Esta visión adolece, sin embargo, de importantes limitaciones. Ante todo, desconoce que los procesos de desarrollo es preciso articularlos en función de la acumulación de capital, que el ahorro y la inversión son mecanismos necesarios si se desea la continuidad a largo plazo del proceso de transformación; y que, en todo caso, es necesario encontrar mecanismos que faciliten la autogeneración del desarrollo. Frecuentemente, se desconoce la importancia de introducir conocimiento en los procesos de producción y no se aprecia la importancia del papel que juegan las instituciones o la organización de la producción para obtener rendimientos crecientes. Por último, es una visión autárquica del desarrollo que suele desconocer que las economías locales están integradas en los sistemas productivos nacionales e internacionales y que, de una forma u otra, conviene aprovechar su influencia en los propios procesos.

3. DESARROLLO CULTURALMENTE SOSTENIBLE

Los procesos de desarrollo están condicionados por las instituciones y la cultura del territorio, como reconocen los sociólogos (Weber, 19005; Putman, 1993; Fukuyama, 1995), los historiadores (Landes, 1998; North, 1990) y los economistas (Lewis, 1955; Lasuen y Aranzadi, 2002; Guiso *et al.*, 2006). La cultura recoge los valores, las normas y los principios que se transmiten de generación en generación a través de la familia, la religión y los grupos sociales, y que pueden facilitar o entorpecer los resultados económicos. El éxito en la actividad económica depende de factores culturales como el espíritu de trabajo, la capacidad de ahorro, la honestidad, la tenacidad y la tolerancia, así como de las normas e instituciones que regulan las relaciones entre las personas y organizaciones del territorio.

La cultura, por lo tanto, incide en los resultados de la economía y, sin duda, en los procesos de desarrollo, como sucede en el caso de su efecto sobre las preferencias individuales y colectivas o sobre las capacidades de los ciudadanos de un territorio para emprender iniciativas de desarrollo. Entre los mecanismos que permiten a la cultura contribuir de manera determinante al buen funcionamiento de los procesos de desarrollo y acumulación de capital, destaca la confianza ya que impulsa el crecimiento de la renta per cápita y el progreso económico (Arrow, 1974; Guiso *et al.*, 2006).

La confianza es un concepto complejo que se refiere a situaciones muy dispares. Puede entenderse como un capital individual basado en la reputación de los actores y organizaciones que realizan las transacciones económicas y sociales; o puede entenderse como un capital social que surge espontáneamente en la sociedad y se difunde por todo el sistema productivo a medida que se forma la red de empresas, se establecen las relaciones y vinculaciones entre ellas, y se integran dentro de los intereses y redes del territorio.

Existe, por lo tanto, una relación directa entre el capital social de un territorio y su nivel y ritmo de desarrollo. Según Fukuyama (1995), el capital social consiste en la capacidad de la gente para asociarse con los demás y formar grupos y organizaciones con el fin de conseguir objetivos comunes tanto en la esfera económica como en cualquier otro ámbito de la sociedad. Es decir, se trata del desarrollo en una sociedad, o en parte de ella, de las capacidades de los ciudadanos para emprender iniciativas conjuntas, en las que la confianza constituye el soporte principal de las relaciones.

Fukuyama lleva adelante su razonamiento indicando que en esencia existen dos tipos de territorios: aquellos territorios y países en los que la confianza social es baja y prima el individualismo y las relaciones personales familiares; y aquellos otros territorios y países en los que existe un alto grado de confianza social y, por lo tanto, tienen una fuerte propensión a la creación de asociaciones. Esta diferencia condicionaría los modelos de organización empresarial y, por lo tanto, el desarrollo industrial de las economías, de tal forma que serían más innovadores y eficientes aquellos países y territorios que tienen un mayor capital social (Vázquez Barquero, 2005).

Pero la cultura es algo más que un instrumento que facilita e influencia los procesos de desarrollo, ya que los mecanismos que los favorecen tienen que ver con la proyección

y utilización de las capacidades de las personas y de los ciudadanos y con la capacidad creativa y emprendedora de la población. Es decir, el núcleo del proceso de desarrollo residiría en el desarrollo de las capacidades humanas y, en particular, de la capacidad creadora de la población, que es una de las claves del proceso de acumulación de capital y del progreso económico de las sociedades y territorios.

Amartya Sen (2001) propone un cambio importante en la interpretación del desarrollo, cuando sostiene que este concepto va más allá del crecimiento y de los niveles de la renta per cápita de un país o de un territorio, ya que son tan sólo un instrumento para que la población realice sus capacidades. Lo realmente importante es que las personas lleven a cabo aquellas funciones y actividades que desean y sean capaces de realizar. Es decir, el desarrollo económico se consigue mediante la utilización de las capacidades que las personas han desarrollado gracias a los recursos materiales y humanos, y a la cultura que posee el territorio.

Este es un concepto que manifiesta la estrecha relación existente entre desarrollo y libertad. Sen argumenta que lo importante en los procesos de desarrollo es la capacidad de los ciudadanos para poder decidir sobre cuáles son las potencialidades que están dispuestos a utilizar en la realización de su proyecto de vida y, por lo tanto, en su contribución al desarrollo; es decir, se trata de que los ciudadanos puedan elegir, de que la población tenga las oportunidades para poder realizar las actividades que desee con las habilidades y el conocimiento que tiene. Desde esa perspectiva, la libertad de elegir de los ciudadanos ocuparía un lugar central en los procesos de desarrollo, por lo que Sen argumenta que las instituciones, y las normas y reglas, formales e informales, deberían contribuir al ejercicio de la libertad de los ciudadanos y que la libertad es un valor intercultural ya que permite siempre y en todo lugar la utilización de las capacidades de la población.

Como comenta Alonso (2006), la visión de Sen presenta el desarrollo como un proceso abierto que se nutre de las oportunidades y capacidades de las personas que cambian y se transforman a medida que el proceso se produce. Una ciudad, una región y un país se desarrollan cuando se crean los mecanismos y disponen de instituciones que permiten a los ciudadanos elegir libremente las capacidades que desean desarrollar. Es, por lo tanto, un proceso de transformación continua de la economía y de la sociedad basado en el desarrollo de las potencialidades y de las capacidades de los individuos, por lo que afecta a todo tipo de territorios cualquiera que sea el nivel de desarrollo.

Este enfoque del desarrollo sitúa al hombre en el centro de los procesos de transformación de la economía y la sociedad, lo que tiene implicaciones importantes. Ante todo, se entiende que los resultados materiales de la actividad humana nunca son un fin en sí mismo, sino que son un instrumento para el bienestar de los ciudadanos. Además, la pobreza (y, por lo tanto, los bajos niveles de ingreso) deja de ser una limitación para el desarrollo ya que lo que cuenta no es la cantidad de recursos de un territorio sino las capacidades de sus habitantes y es bien conocido, como muestran los movimientos migratorios del último siglo, que las personas con pocos recursos económicos, no por

ello carecen de capacidad emprendedora, creatividad y sentido del ahorro e inversión. Por último, esta visión elimina la falsa diferenciación entre desarrollo y subdesarrollo, ya que considera el primero como un proceso continuo que cambia y transforma las capacidades de la población en función de los cambios en el entorno que él, asimismo, ayuda a transformar.

El argumento de que la utilización de las capacidades de la población es un elemento crítico en los procesos de desarrollo, conduce inexorablemente a considerar que la capacidad creativa del ser humano es una condición necesaria para que un país o un territorio se desarrolle, ya que sin ella no es posible entender el funcionamiento del sistema económico, ni el de los mecanismos y las fuerzas que impulsan los procesos de progreso económico.

La capacidad creadora ha permitido al hombre elaborar los mecanismos (económicos, tecnológicos e institucionales) que facilitan el aumento de la productividad, le permiten alcanzar el progreso económico y transformar la sociedad. La creatividad va unida a la capacidad emprendedora de los individuos y de las organizaciones ya que facilita el desarrollo de aquella y, por lo tanto, las transformaciones urbanas, tecnológicas, organizativas, productivas e institucionales (Lasuen y Aranzadi, 2002). Puede concluirse que a través de la capacidad emprendedora las personas transforman la realidad y crean las oportunidades de desarrollo.

La capacidad empresarial y organizativa es, por lo tanto, una forma de manifestación de la capacidad creadora de las personas que le permite producir algo nuevo y original en el entorno en el que vive. El proceso creador se produce en función de los recursos, potencial y factores de atracción que caracterizan a un territorio y que cambian de unos lugares a otros. Por ello, la capacidad emprendedora está siempre condicionada por los factores culturales que explican la especificidad del territorio. Por lo tanto, el desarrollo se produce gracias a la creatividad emprendedora de los ciudadanos en un determinado entorno cultural. Así pues, desarrollo, creatividad y cultura se relacionan de forma diferente en cada territorio, se produce entre ellos un proceso de interacciones continuas a medida que se genera el proceso de desarrollo.

El desarrollo de un territorio es, en definitiva, un proceso interactivo. Las instituciones económicas y no económicas son importantes para el funcionamiento de la economía, la introducción de innovaciones y el cambio tecnológico, así como para la transformación de las organizaciones, productivas y monetarias (Polanyi *et al.*, 1957). Pero, el proceso de desarrollo económico produce, a su vez, la transformación de las instituciones y de la cultura, tal como mantiene el pensamiento marxista al argumentar que la estructura productiva determina las creencias y en general la cultura; si bien Becker (1996) puntualiza que, dado que los individuos y la sociedad tienen un control limitado sobre la cultura, los cambios culturales serían más lentos que los del capital social. El cambio de la cultura, las instituciones y el capital social ejerce, a su vez, su influencia en los mecanismos que dinamizan la productividad y el desarrollo de los territorios.

La visión cultural del desarrollo es una interpretación que pone en su centro al hombre ya que las transformaciones y cambios de la economía y la sociedad se producen gracias a sus capacidades y, específicamente, gracias a las capacidades creativa y emprendedora, y además el desarrollo cobra sentido cuando beneficia al hombre. Esto permite tratar la cuestión de la pobreza de una forma natural ya que, a pesar de que los recursos económicos sean reducidos, las capacidades humanas se pueden utilizar y desenvolver con lo que se mejora el bienestar de la población. Por otro lado, esta visión razona en términos de un modelo de desarrollo culturalmente sostenible que interpreta los cambios de la economía y la sociedad como un proceso abierto y continuo y, por lo tanto, conceptualiza los procesos de cambio cualquiera que sea la cuantía de los recursos disponibles y los niveles de la renta generada.

Pero esta visión no valora suficientemente la relevancia de las capacidades y del potencial de desarrollo del territorio en los procesos de desarrollo económico. Su planteamiento, además, no le concede a los mecanismos y fuerzas del desarrollo que condicionan el proceso de acumulación de capital el valor que tienen, por lo que sus propuestas de intervención suelen adolecer de restricciones que limitan la aparición de procesos de desarrollo autosostenido. Por último, con frecuencia las iniciativas a las que ha dado lugar este enfoque del desarrollo endógeno tienen un carácter asistencial y se quedan cortas a la hora de promover procesos de desarrollo, económica y socialmente sostenibles.

4. ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y PROGRESO ECONÓMICO

Desde la perspectiva de la evolución y transformaciones de la economía de un país o de un territorio, la cuestión central del desarrollo residiría en identificar los mecanismos que facilitan los procesos de crecimiento y cambio estructural. El desarrollo económico se produce como consecuencia de la aplicación de ahorro a las inversiones productivas y, por lo tanto, reside en los procesos que estimulan el aumento de la productividad en la economía. Pero, al analizar esta cuestión conviene precisar cuáles son los mecanismos que permiten neutralizar los efectos de la ley de rendimientos decrecientes, que, como argumenta el pensamiento neoclásico, podrían conducir a las economías al estado estacionario (Sala-i-Martin, 2000).

La teoría del crecimiento endógeno (Romer, 1986 y 1994; Lucas, 1988; Rebelo, 1991) ha dado un paso adelante para entender el comportamiento de la productividad, ya que considera que los rendimientos decrecientes son tan solo uno de los resultados posibles del funcionamiento del proceso de acumulación de capital. Existen otras vías de crecimiento económico cuando las inversiones en bienes de capital, incluido el capital humano, generan rendimientos crecientes, como consecuencia de la difusión de las innovaciones, del conocimiento entre las empresas y de la creación de economías externas. Pero no es posible comprender estos procesos en toda su complejidad, si no se acepta que el comportamiento de la productividad depende también de otras fuerzas y mecanismos que no recoge de forma explícita la función de producción.

La teoría del desarrollo endógeno plantea una interpretación útil en este sentido, ya que va más allá de la argumentación en términos de la utilización eficiente de los recursos disponibles, del potencial de desarrollo, y analiza los mecanismos que regulan y controlan los procesos de acumulación y que facilitan los rendimientos crecientes y, por lo tanto, explican el desarrollo económico. Estas fuerzas, que son endógenas al funcionamiento del proceso de acumulación de capital son, entre otras, la organización de la producción, la difusión de las innovaciones, la dinámica territorial y urbana y el desarrollo de las instituciones (Vázquez-Barquero, 2002, 2005).

¿Cómo funcionan las fuerzas que facilitan el crecimiento sostenido de la productividad y el progreso económico? ¿Cuáles son los mecanismos a través de los que se neutralizan las tendencias al estado estacionario? ¿Cómo se pueden activar las fuerzas determinantes del proceso de acumulación de capital, incorporar las economías externas que están ocultas en los sistemas productivos y urbanos, reducir los costes de negociación ocasionados por el sistema institucional y, en definitiva, mejorar los rendimientos de las inversiones y de la utilización de los factores productivos?

La organización de los sistemas productivos esconde una de las fuerzas centrales del proceso de acumulación de capital, como se ha puesto de manifiesto en los países avanzados, en las economías de desarrollo tardío y en las economías emergentes durante las dos últimas décadas (Becattini, 1997 y 2002; Costa Campi, 1988; Pietrobelli y Rabelotti, 2006). La cuestión no reside en si el sistema productivo de una localidad o territorio está formado por empresas grandes o por empresas pequeñas sino en el modelo de organización de la producción y sus efectos sobre el comportamiento de la productividad y de la competitividad.

Así pues, los clusters, los sistemas productivos locales son formas de organización de la producción, basadas en la división del trabajo entre las empresas y la creación de un sistema de intercambios locales que produce el aumento de la productividad y el crecimiento de la economía. Se trata de un modelo de organización que permite generar rendimientos crecientes cuando la interacción entre las empresas propicia la utilización de las economías externas de escala existentes en los sistemas productivos, a fin de cuentas uno de los potenciales de desarrollo de las economías.

Pero, además, la adopción de sistemas más flexibles en la organización de las grandes empresas y grupos de empresas las hacen más eficientes y competitivas ya que estimula el despliegue de nuevas estrategias territoriales, articulado a través de redes de plantas subsidiarias más autónomas y más integradas en el territorio. La mayor capilaridad de la organización de las empresas les permite utilizar más eficientemente los atributos territoriales y obtener, así, ventajas competitivas en los mercados.

La formación y desarrollo de redes y sistemas flexibles de empresas, la interacción de las empresas con los actores locales y las alianzas estratégicas permiten a los sistemas productivos generar economías (externas e internas, según los casos) de escala en la producción pero también en la investigación y desarrollo de los productos (cuando las alianzas afectan a la innovación), y reducir así los costes de negociación y transacción entre las empresas.

La introducción y difusión de las innovaciones y el conocimiento, por su parte, es otro de los mecanismos que estimulan el aumento de la productividad y el progreso económico, ya que impulsa la transformación y renovación del sistema productivo (Maillat, 1995; Freeman y Soete, 1997).

La adopción de innovaciones permite a las empresas ampliar la gama de productos, crear unidades de mayor tamaño y construir plantas de menor dimensión, económicamente más eficientes, con lo que se refuerzan las economías internas de escala. Además, las innovaciones hacen que las empresas puedan definir y ejecutar estrategias dirigidas a ampliar y explorar nuevos mercados de productos y de factores. La adaptación de tecnologías favorece la diferenciación de la producción y crea economías de diversidad. La introducción y difusión, en suma, de las innovaciones conducen a aumentar y mejorar el stock de conocimientos tecnológicos del sistema productivo, lo que crea economías externas, de las que se benefician todas las empresas.

En resumen, la difusión de las innovaciones por el tejido productivo permite obtener economías, internas y externas, de escala y economías de diversidad a todas y cada una de las empresas del cluster o sistema productivo y, por lo tanto, genera el aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas y de las economías locales (Rosegger, 1996).

En un escenario como el actual, caracterizado por la globalización de la producción y de los intercambios y el aumento de las actividades de servicios, las ciudades se han convertido en un espacio preferente del desarrollo, ya que en ellas se toman las decisiones de inversión y se realiza la localización de las empresas industriales y de servicios (Lasuen, 1973; Scott, 1998).

La ciudad es un espacio que facilita los procesos de desarrollo endógeno: genera externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes, tiene un sistema productivo diversificado que potencia la dinámica económica, es un espacio de redes en el que las relaciones entre actores permiten la difusión del conocimiento y estimula los procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas (Quigley, 1998; Glaeser, 1998). Las ciudades son el lugar para la creación y desarrollo de nuevos espacios industriales y de servicios debido a la capacidad de generar externalidades y hacer aflorar las economías ocultas que produce la aglomeración.

Pero, como señala Saraceno (2006), la diversificación de las actividades económicas de las áreas rurales y la multiplicación de formas de integración exterior contribuyen de manera singular al desarrollo diferenciado de las localidades y territorios rurales. La fortaleza de estos procesos de desarrollo reside no tanto en las economías de escala de las explotaciones agrarias, como en la potenciación de las economías de diversidad cuando la diversificación de las explotaciones agrarias se combina con actividades distintas en los sectores industriales y de servicios. La diversificación de la economía rural y la combinación con actividades distintas, mejoran los resultados de las zonas de baja densidad de población y con explotaciones y empresas de pequeña dimensión, dispersas en el territorio sobre todo cuando la economía local se articula formando un sistema productivo y está bien conectada a la red de transportes y comunicaciones, dentro de un contexto urbano dinámico.

Por último, los procesos de desarrollo tienen, además, profundas raíces institucionales y culturales (Lewis, 1955; North, 1990 y 1994). El desarrollo de una economía lo promueven los actores presentes en el territorio mediante las iniciativas y decisiones de inversión y localización a través de las que realizan sus proyectos. Las ciudades y territorios albergan normas e instituciones específicas, formales e informales, que se han ido generando a medida que el sistema productivo, la cultura y la propia sociedad se desarrollaban. Dado que los agentes económicos toman sus decisiones en ese entorno organizativo e institucional, el tipo de instituciones existentes facilitará o dificultará la actividad económica.

El desarrollo económico toma fuerza en aquellos territorios, que tienen un sistema institucional evolucionado, complejo y flexible. Su relevancia estratégica reside en que el desarrollo institucional permite reducir los costes de negociación y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción. Es decir, las instituciones condicionan el comportamiento de la productividad y, por lo tanto, los rendimientos y el progreso económico.

Finalmente, como se ha argumentado en otra parte (Vázquez Barquero, 2002 y 2005), los mecanismos del desarrollo constituyen las capacidades del territorio y forman un entorno en el que se organizan y realizan los procesos de transformación y cambio de las economías. Los procesos de acumulación de capital requieren la acción combinada de todas y cada una de las fuerzas del desarrollo, hasta el punto que el impacto de cada una de ellas sobre la productividad y los rendimientos está condicionado por el comportamiento de las demás. Es decir, la interacción de las fuerzas del desarrollo y su funcionamiento sinérgico estimulan el desarrollo económico y la dinámica social.

La visión evolutiva del desarrollo endógeno es una interpretación que supera las propuestas del pensamiento neoclásico tradicional al utilizar un modelo de análisis que da importancia a los rendimientos crecientes, considera que la introducción de conocimiento es clave en los procesos de desarrollo y enfoca éste último desde una perspectiva territorial. Propone, además un modelo de desarrollo autosostenido, basado en la creación de un excedente que permita la reinversión y garantice la transformación continua del sistema productivo mediante los cambios constantes de las fuerzas de desarrollo.

En definitiva, esta visión del desarrollo constituye un modelo para el análisis y para la acción. Pero se trata de una visión parcial de la dinámica económica de un país o de un territorio, que no señala la relevancia del funcionamiento macroeconómico, sino que se apoya en el supuesto de que la economía mantiene los equilibrios macroeconómicos. Además, aunque interpreta el crecimiento de la economía en términos competitivos, no incluye un análisis del funcionamiento de la demanda ni de la integración de la economía local en el sistema de relaciones económicas internacionales. Por último, es una interpretación que se centra sobre todo en las condiciones económicas del cambio y de las transformaciones de la economía y de la sociedad y, por lo tanto, no incorpora en el análisis elementos importantes que afectan a la sostenibilidad social, cultural y medioambiental del desarrollo.

5. LA COMPLEJIDAD DEL DESARROLLO

La discusión anterior muestra que el desarrollo de una localidad, de un territorio o de un país consiste en un proceso de transformaciones y cambios endógenos, impulsados por la creatividad y la capacidad emprendedora existente en el mismo y, por lo tanto, sostiene que los procesos de desarrollo no se pueden explicar a través de mecanismos externos al propio proceso. Cuando crece una localidad o un territorio, siempre ocurre de forma endógena; es decir, utilizando las capacidades del territorio a través de los mecanismos y fuerzas que caracterizan el proceso de acumulación de capital y facilitan el progreso económico.

El desarrollo es, ante todo, un proceso territorial en el que la capacidad emprendedora e innovadora constituye el mecanismo impulsor de los procesos de transformación de la economía y de la sociedad. Fua (1994), sostiene que lo realmente decisivo para que el desarrollo sea sostenible y duradero son los factores que determinan la competencia espacial del territorio, entre los que destacan la capacidad empresarial y organizativa, la cualificación de la mano de obra, la instrucción de la población, los recursos medioambientales y el funcionamiento de las instituciones. El desarrollo es, además, un proceso que está difuso en el territorio y se apoya no sólo en sus factores económicos sino también en factores sociales y culturales. En este sentido, Becattini (1979) argumenta que las empresas no son entidades aisladas que intercambian productos y servicios en mercados abstractos, sino que están localizadas en territorios concretos y forman parte de sistemas productivos firmemente integrados en la sociedad local. Aydalot (1985) apostilla que los territorios que muestran un mayor dinamismo son aquellos cuyos procesos de desarrollo se caracterizan por la flexibilidad del sistema productivo, la capacidad innovadora de sus organizaciones y la diversidad económica y cultural.

Ahora bien, como hemos visto, existe un amplio abanico de interpretaciones sobre el significado de la endogeneidad de los procesos de desarrollo. Pero, como señala Boisier (2003), la endogeneidad, en lo esencial, consiste en la capacidad del territorio para ahorrar e invertir los beneficios en sí mismo e impulsar el progreso tecnológico del tejido productivo a partir del sistema territorial de innovación, argumenta que el desarrollo endógeno se apoya en la capacidad de las localidades y territorios para adoptar su propia estrategia de desarrollo y llevar a cabo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos que la sociedad se ha marcado, lo que se vería favorecido por la existencia de una cultura e instituciones que potencien la competitividad de las empresas y de la economía local.

Por lo tanto, la visión evolutiva del desarrollo endógeno permitiría entender uno de los puntos centrales de los procesos de desarrollo. Desde esta perspectiva, el desarrollo endógeno se asociaría con el proceso de acumulación de capital y con los mecanismos que permiten el desarrollo económico sostenible. En este sentido, se argumenta que las transformaciones económicas, sociales e institucionales son posibles cuando los recursos que se utilizan en los proyectos de inversión inciden sobre las fuerzas del desarrollo favoreciendo la aparición de rendimientos crecientes. Es decir, el desarrollo endógeno hace referencia al proceso de acumulación de capital, y a los mecanismos

internos que permiten la transformación del ahorro e inversión en capacidad productiva y progreso económico.

Arocena (2001) señala que el desarrollo endógeno es un proceso en el que los aspectos sociales se integran con los aspectos económicos. Crecimiento económico y distribución de la renta y de la riqueza no son dos procesos paralelos, sino que son parte de un mismo fenómeno, ya que los actores públicos y privados toman las decisiones de inversión no sólo con la finalidad de mejorar la productividad y la competitividad de las empresas, sino también con el fin de resolver los problemas y mejorar el bienestar de la sociedad.

Pero cuando se analizan los factores y fuerzas en los que se apoyan los procesos de transformación y desarrollo económico, se advierte que son una creación humana. Las ciudades y el desarrollo urbano son, quizás, una de las creaciones humanas más importantes, que se ha mantenido porque permite la afloración de economías de aglomeración, importantes para la realización de los emprendimientos. El surgimiento de empresas y la organización de la producción se producen como consecuencia de la capacidad creadora del hombre que busca las formas más eficientes de producción que faciliten la generación de economías de escala y de diversidad y la reducción de los costes de transacción. Las normas y las reglas de juego las adoptan las comunidades y los pueblos para dar respuesta a las necesidades y demandas de los ciudadanos y de las organizaciones, que buscan ser más eficientes reduciendo los costes de negociación y resolver los conflictos y los problemas de manera más eficaz. Por último, la creación y difusión de las innovaciones es, sin lugar a dudas, una de las formas a través las que la creatividad humana realiza el cambio del entorno, facilita la transformación de los sistemas productivos y organizativos, y de las pautas de consumo de la sociedad, lo que contribuye a la mejora de la productividad y satisface las necesidades de la población.

Por ello, como señala la visión cultural del desarrollo, el desarrollo endógeno se puede entender como un proceso culturalmente sostenible en el que el hombre constituye el elemento central del proceso no sólo porque sus capacidades y su creatividad son la base sobre la que se apoya el proceso de acumulación y progreso de las localidades y territorios, sino también porque el hombre es el beneficiario del esfuerzo de transformación económica y social. El desarrollo endógeno es, desde esta óptica, desarrollo humano y expresión de la capacidad de los ciudadanos para escoger y elegir libremente su proyecto de vida y, de esta forma, el sendero de cambio y de transformación de la economía y de la sociedad. El desarrollo se produce, por lo tanto, como consecuencia de la respuesta que en cada momento dan los ciudadanos a los cambios del entorno utilizando su creatividad emprendedora.

Pero el desarrollo endógeno es, sobre todo, un enfoque para la acción. Desde principios de los años ochenta, los altos niveles de desempleo y de pobreza que se generaron como consecuencia de los efectos negativos de la globalización y del ajuste productivo, provocaron un profundo cambio en las políticas de desarrollo (Stöhr, 1990; Vázquez Barquero, 1993), y las iniciativas impulsadas por los gobiernos y las comunidades

locales se han convertido en los instrumentos de la nueva política de desarrollo en numerosas economías de los países emergentes y de desarrollo tardío (Alburquerque, 2001b; Aghon *et al.*, 2001; Altenburg y Meyer-Stamer, 1999).

Ante las insuficiencias de las políticas económicas de las administraciones centrales para resolver los problemas asociados con la creación de empleo y la mejora del bienestar social, los actores locales, de forma espontánea, trataron de encauzar los procesos de ajuste de los sistemas productivos, mediante acciones que, en última instancia, se proponían aumentar la productividad de las explotaciones agrarias y de las empresas industriales y de servicios, y ejecutaron proyectos de desarrollo orientados a promover la equidad y el bienestar de los ciudadanos y a mejorar la calidad de vida de la población.

Nace así la nueva política de desarrollo que cumple una función relevante en los procesos de crecimiento económico, puesto que actúa como catalizador de los mecanismos y fuerzas del desarrollo, a través de las iniciativas locales: facilita el progreso empresarial y la creación de redes de empresas, fomenta la difusión de las innovaciones y el conocimiento, mejora el desarrollo urbano y estimula la dinámica del tejido institucional. Para ello pone su énfasis en crear un entorno territorial favorable al desarrollo a través de iniciativas locales, que se ocupan de los aspectos económico, social y cultural del territorio.

6. COMENTARIOS FINALES

La discusión anterior nos lleva a considerar que el desarrollo endógeno es un concepto complejo en el que confluyen diferentes visiones del mismo. El núcleo de esta interpretación reside en el carácter territorial de los procesos de crecimiento y cambio estructural que depende de los factores y mecanismos territoriales en que se basa el desarrollo, de un lado, y en las leyes que regulan y gobiernan los procesos de crecimiento y de distribución de la renta, de otro. Pero, no es posible reducir el concepto de desarrollo endógeno a una interpretación general, ya que sus bases territoriales difieren de un lugar a otro, la realidad cambia y las condiciones en las que suceden los procesos de desarrollo se transforman. En este sentido, los diferentes enfoques del desarrollo endógeno no son necesariamente incompatibles entre sí, sino que, más bien, se pueden integrar en una interpretación más compleja.

La visión populista cobra mayor sentido dentro de una interpretación más amplia del desarrollo endógeno, que considere que la capacidad emprendedora y la creatividad de la población son los mecanismos que impulsan el cambio y la transformación de la economía y la sociedad de lugares y territorios a través de iniciativas que favorecen los procesos de acumulación de capital. Por su parte, la visión evolutiva del desarrollo es una interpretación que plantea la mecánica de los procesos de desarrollo, útil para analizar y actuar sobre la realidad, por lo que conceptualiza los fenómenos actuales que plantea este concepto y orienta las respuestas de los actores a los desafíos de la globalización. La visión del desarrollo humano, a su vez, lo entiende como un proceso culturalmente sostenible. Pero, su sostenibilidad requiere apoyarse en la visión

evolutiva del desarrollo ya que los procesos de crecimiento económico los impulsan las capacidades de las personas, pero también las capacidades de producción de los territorios que estimulan las fuerzas del desarrollo.

El concepto de desarrollo endógeno se ha convertido, por último, en una interpretación que facilita la definición de estrategias y políticas, que los actores de un territorio pueden ejecutar aprovechando las oportunidades que presenta la globalización. Cualquiera que sea la interpretación que se adopte, las políticas de desarrollo tienen que construirse a partir de factores económicos, sociales, ambientales, institucionales, políticos y culturales que se combinan de forma única en cada localidad, en cada territorio. Por ello, la nueva política de desarrollo sostiene que las iniciativas de desarrollo difieren de un territorio a otro, de una localidad a otra, y son la población y sus organizaciones quienes deciden cómo responder a los desafíos a los que cada uno de los lugares y territorios se enfrenta en este proceso.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghon, G., Albuquerque, F. y Cortés, P. 2001. *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un Análisis Comparativo*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Albuquerque, F. 2001a. *Desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional-Fundación Universitaria.
- Albuquerque, F. 2001b. Evaluación y reflexiones sobre las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina. Mimeografiado. Madrid: Consejo de Investigaciones Científicas.
- Alonso, J. A. 2006. "Cambios en la doctrina del desarrollo: el legado de Sen", en V. Martínez Guzmán y S. París Albert, *Amartya K. Sen y la globalización*. Castellón: Universitat Jaume I.
- Altenburg, T. y Meyer-Stamer, J. 1999. "How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America". *World Development*, 27, pp. 1693-1713.
- Arocena, J. 2001. *El Desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo, Universidad Católica y Ediciones Santillana.
- Arrow, K. J. 1974. *The limits of Organization*. New York: Norton.
- Aydalot, P. 1985. *Economie régionale et urbaine*. Paris: Economica.
- Becattini, G. 1979. "Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale". *Rivista di Economia e Politica Industriale* 1, pp. 7-21.
- Becattini, G. 1997. "Totalità e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali". *Sviluppo Locale* 4, 6, pp. 5-24.
- Becattini, G. 2002. "Anomalías Marshallianas", en G. Becattini et al. (eds), *Desarrollo Local: Teorías y Estrategias*. Madrid: Civitas Ediciones, S.L.
- Becker, G. 1996. "Preferences and values", en G. Becker (ed.), *Accounting for Taste*. Cambridge: Harvard University Press.

- Boisier, S. 2003. *El desarrollo en su lugar*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Costa Campi, M. T. 1988. "Descentramiento productivo y difusión industrial. El modelo de especialización flexible". *Papeles de Economía Española* 35, pp. 251-276.
- Freeman, C. y Soete, L. 1997. *The economics of industrial innovation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Friedmann, J. y Weaver, C. 1979. *Territory and Function*. London: Edward Arnold.
- Fuá, G. 1994. *Economic growth: a Discussion on Figures*. Ancona: Istao.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust. The social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Penguin Books.
- Giordani, J. (2004). *Hacia una Venezuela productiva*. Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas.
- Glaeser, E. 1998. "Are cities dying?" *Journal of Economic Perspectives* 12, 2, pp. 139-160.
- Gore, Ch. 1984. *Regions in Question. Space, Development Theory and Regional Policy*. London y New York: Methuen.
- Guiso, L., Sapienza, P. y Zingales, L. 2006. "Does Culture Affect Economic Outcome?". *Journal of Economic Perspectives* 20 (2), pp. 23-48.
- Kitching, G. N. 1982. *Development and Underdevelopment in Historical Perspective: Populism, Nationalism and Industrialization*. London: Methuen.
- Landes, D. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: Norton and Company Inc.
- Lasuen, J. R. 1973. "Urbanization and Development. The Temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters". *Urban Studies* 10, pp. 163-188.
- Lasuen, J. R. y Aranzadi, J. 2002. *El crecimiento económico y las artes*. Madrid: Fundación Autor.
- Lewis, A. 1955. *The Theory of Economic Growth*. London, George Allen & Unwin.
- Lucas, R. E. 1988. "On the mechanics of economic development". *Journal of Monetary Economics* 22, 1, pp. 129-144.
- Maillat, D. 1995. "Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy". *Entrepreneurship & Regional Development* 7, pp. 157-165.
- Massey, D. 1984. *Spatial Divisions of Labour. Social Structures and Geography of Production*. London: Macmillan.
- North, C. D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, C. D. 1994. "Economic Performance through Time". *The American Economic Review* 83, 3, pp. 359-368.
- Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. (eds.). 2006. *Upgrading to compete. Global value chains, Clusters, and SMEs in Latin America*. Boston: Harvard University Press.
- Polanyi, K.; Arensberg, M. C. y Pearson, W. H. 1957. *Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory*. Chicago: Henry Regnery Company.
- Putman, R. 1993. *Making Democracy Work*. New Jersey: Princeton University Press.

- Quigley, J. M. 1998. "Urban Diversity and Economic Growth". *Journal of Economic Perspectives* 12, 2: 127-138.
- Rebelo, S. 1991. "Long-run Policy Analysis and Long-run Growth". *Journal of Political Economy* 99, pp. 500-521.
- Romer, M. P. 1986. "Increasing Returns and Long Run Growth". *Journal of Political Economy*, 94, pp. 1002-1037.
- Romer, M. P. 1994. "The Origins of Endogenous Development". *Journal of Economic Perspectives* 8, pp. 3-22.
- Rosseger, G. 1996. *The Economics of Production and Innovation*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Sala-i-Martin, X. 2000. *Apuntes de Crecimiento Económico*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- Saraceno, E. (2000). *La experiencia europea de Desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano*. Ponencia presentada en el Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países de Europa y América que tuvo lugar en San Fernando de Henares, Madrid, del 9 al 27 de octubre.
- Saraceno, E. (2006). *Políticas rurales de la Unión Europea y proyectos territoriales de identidad cultural*. Ponencia presentada al Taller Internacional "Territorios con Identidad Cultural, celebrado en Cusco, Perú, del 19 al 20 de abril de 2006.
- Schumpeter, J. A. 2006. "Development". *The Journal of Economic Literature*, XLIII (1), pp. 108-120.
- Scott, A. 1988. *New Industrial Spaces*. London: Pion Ltd.
- Scott, A. 1998. *Regions and the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. 2001. *Development as Freedom*. New Delhi, Oxford: Oxford University Press.
- Stöhr, W. B. (ed.). 1990. *Global Challenge and Local Response*. London: Mansell.
- Stöhr, W. B. y Taylor, D. R. F. (eds.) 1981. *Development from Above or Below?* Chichester: J. Wiley and Sons.
- Toscano Sánchez, F. (2000). Desarrollo Local y Economía Social, en B. Pérez Ramírez y E. Carrillo Benito (eds.) *Desarrollo Local: Manual de Uso*. Madrid: ESIC Editorial.
- Vázquez Barquero, A. 1988. *Desarrollo local, una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. 1993. *Política Económica Local*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. 2002. *Endogenous development*. London and New York: Routledge.
- Vázquez Barquero, A. 2005. *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- Weber, M. 1905. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Routledge.

**Desarrollo económico y territorio:
Enfoques teóricos relevantes
y reflexiones derivadas de la práctica**

Francisco Alburquerque Llorens
Instituto de Economía y Geografía
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

1. UNA VISIÓN MÁS INTEGRADA Y COMPLETA SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO

A pesar de su importancia, la localización territorial de la actividad económica ha sido durante mucho tiempo un tema marginal en la teoría económica convencional. Sin embargo, como recuerda Sforzi (1999), la crisis del modelo *fordista* de producción en serie facilitó el redescubrimiento teórico de otras formas de producción flexible a nivel territorial las cuales, sin embargo, siempre han estado presentes como formas de producción y organización empresarial en la historia económica (Piore y Sabel, 1990).

En el análisis del desarrollo económico conviene, por tanto, no simplificar la realidad reduciéndola a la reflexión sobre los grandes grupos empresariales y los procesos de industrialización a gran escala los cuales, si bien son predominantes y ayudan a comprender las grandes tendencias de evolución al nivel más agregado de la economía, no son los únicos actores y procesos de la escena económica en ningún país. El análisis de los sistemas territoriales de empresas o los sistemas productivos locales es también parte importante de la reflexión sobre el desarrollo económico.

La lógica de funcionamiento del desarrollo económico local no es la misma que la del modelo de industrialización a gran escala. Tampoco dichas formas de producción y organización empresarial tienen que visualizarse como antagónicas. Simplemente coexisten en cualquier realidad. No hay que identificar, pues, el desarrollo económico local como si se tratara de un modelo de organización productiva contrapuesto al funcionamiento de la gran empresa. En realidad, el enfoque del desarrollo económico local viene a destacar fundamentalmente los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan solo en la gran industria, sino en las características generales y locales de un territorio determinado.

Así pues, la causa principal de la marginación teórica de la naturaleza territorial del desarrollo económico hay que buscarla en la simplificación que se ha realizado de este proceso por buena parte del pensamiento económico al abandonar la referencia territorial y tomar como unidad de análisis la empresa o el sector económico considerados de forma abstracta, esto es, desvinculados de su entorno territorial. Pero, ¿acaso es posible aludir en la práctica al desarrollo sin referirse al territorio donde dicho proceso tiene lugar?

De esta forma el *territorio* fue reducido a espacio uniforme e indiferenciado y durante mucho tiempo el análisis central del desarrollo económico ha permanecido dominado por el concepto de economías de escala internas a la empresa, un aspecto que han compartido las principales líneas de pensamiento económico.

Otra consecuencia de este enfoque analítico es la reducción de la visión del desarrollo económico a la vía del desarrollo industrial basado en la gran empresa integrada verticalmente y vinculado a los procesos de urbanización y aglomeración urbana. Esta forma de razonar, fue matizada —sin embargo— por Alfred Marshall (1890) quien, a finales del siglo XIX, al examinar la concentración geográfica de la industria propuso como unidad de estudio del proceso de industrialización y desarrollo económico una

entidad de base territorial. La teoría de la organización industrial de Marshall y su concepto de organización (que no puede reducirse únicamente a capacidad empresarial) dan, pues, una clave teórica fundamental para el enfoque del desarrollo económico local, al reincorporar el territorio como unidad de análisis.

Esta teoría de la organización industrial marshalliana se contrapone, por tanto, a la teoría de la localización industrial de raíz neoclásica, ya que la centralidad de la empresa en esta última es sustituida en aquella por el agrupamiento o aglomeración de empresas así como el *entorno territorial* donde se encuentran dichos clusters. Del mismo modo, las economías internas de escala ligadas a la dimensión empresarial son acompañadas por las *economías externas* generadas por las relaciones entre los diferentes actores territoriales.

Como vemos, este enfoque de la organización industrial es un planteamiento estructural o sistémico, ya que no es posible considerar una parte aislada de un sistema, ignorando las relaciones de interdependencia que existen entre ella y el todo. La organización no es únicamente capacidad empresarial sino interdependencia dentro de la empresa, entre ella y el resto del agrupamiento de empresas del que forma parte y con el territorio donde se encuentra el sistema local de empresas.

En pocas palabras, no compite la empresa de forma aislada, sino la red de empresas y entidades que hacen aportaciones a su ‘cadena de valor’ y el territorio, es decir, el conjunto de actores e instituciones que lo conforman. Por tanto, en términos marshallianos, las economías alcanzadas en la producción no son únicamente las economías internas a la empresa individualmente considerada sino que existen también las “economías externas generales” (del agrupamiento de empresas del que forma parte) y las “economías externas locales”, correspondientes al territorio concreto donde se sitúan (Sforzi, 1999).

En la definición de economías externas locales, el conocimiento constituye el elemento más importante de la producción, el cual llega a veces a convertirse en un patrimonio compartido por la comunidad territorial. Igualmente, las economías externas locales son también la existencia de eslabonamientos de empresas con otras empresas auxiliares o la complementariedad del mercado de trabajo local y el sistema productivo territorial. Todo ello forma parte del “*entorno territorial*” favorable al despliegue de condiciones de eficiencia productiva y competitividad del sistema productivo y tejido empresarial locales.

Los *sistemas productivos locales* son, pues, unidades de análisis territorial en las cuales las economías de la producción internas a las empresas se funden con las economías externas locales, superándose así el análisis según tipos de empresa ya que lo importante no es tanto el tamaño de las empresas sino la interacción entre las mismas y con los diferentes territorios. De este modo, junto a las relaciones económicas y técnicas de producción, resultan esenciales para el desarrollo económico las relaciones sociales, el fomento de la cultura emprendedora territorial, la formación de redes asociativas entre actores locales y la construcción de lo que hoy denominamos “capital social” territorial (Kliksberg y Tomassini, 2000).

No es objeto de este artículo examinar en detalle las principales aportaciones teóricas que nutren este enfoque más novedoso del desarrollo económico local, esto es, la interacción entre desarrollo y territorio. No obstante, hay que citar el “redescubrimiento” por parte de Becattini (1979), a fines de los años setenta del siglo XX, de la noción de “distrito industrial” de Alfred Marshall y el hecho de situar al territorio como unidad de análisis en lugar de la empresa considerada de forma aislada.

Desde entonces ha venido produciéndose una confluencia de diferentes aportaciones que, desde distintos ángulos, vienen construyendo una visión más integral sobre el desarrollo que incorpora el enfoque territorial del mismo como una de sus bases principales de sustentación teórica y conceptual. Este enfoque no es aún algo acabado, pero dista de ser únicamente un aprendizaje a partir del análisis de “mejores prácticas”. En su lugar, hay que hablar de la existencia de una matriz multidisciplinar de reflexión que permite desde diferentes ángulos una visión más completa y contextualizada sobre el análisis y la práctica del desarrollo económico.

La noción de “*entorno innovador*” desarrollada por el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores (GREMI, 1990) en los años noventa del siglo pasado figura también como uno de los referentes principales, al insistir en la importancia para el desarrollo de los entornos innovadores y no sólo el papel del empresario aislado. Igualmente importante es el enfoque sobre “cadenas de valor” y agrupamientos de empresas o clusters (Porter, 1991), así como el estudio de las “*filières*”, aplicado principalmente en el análisis de los “sistemas agroalimentarios localizados” (www.gis-syal.agropolis.fr).

De la misma forma, hay que citar la importante literatura sobre los *sistemas territoriales de innovación*, que subraya que la incorporación de innovaciones no es un proceso lineal en el que nuevos productos y procesos son generados por instituciones de I+D trabajando de forma aislada al mercado. Por el contrario, la innovación es un *proceso social y territorial* de carácter acumulativo e interactivo, en el cual los usuarios y productores de conocimiento interactúan, aprendiendo mutuamente uno del otro, por medio de un aprendizaje a través de la interacción.

La innovación no sólo sucede a través de rupturas o saltos radicales sino que también avanza, generalmente, de forma continua, dentro de la trayectoria seguida por el proceso de producción, lugar donde se introducen numerosas mejoras de producto y proceso. Dada la naturaleza social del aprendizaje y la innovación, estos procesos funcionan mejor cuando los actores implicados se encuentran cerca entre sí, lo cual permite una interacción frecuente, así como un intercambio de información fácil y eficaz.

Asimismo, las empresas agrupadas territorialmente frecuentemente comparten una cultura e identidad territorial común que facilita el proceso de aprendizaje social. Gran parte del conocimiento transmitido entre estos actores locales es de carácter *tácito* más que *codificado*, lo cual confiere ventajas a las empresas que participan en estas redes territoriales. Este lenguaje o código de comunicación común, facilitador de la interacción, puede también ser apoyado, complementariamente, por la creación de instituciones territoriales que ayuden a producir y reforzar las normas y convenciones que gobiernan el comportamiento de las empresas locales y la interacción entre ellas.

El conjunto de instituciones de carácter territorial que contribuyen al proceso de innovación conforma, pues, un *sistema territorial de innovación*, el cual consta de instituciones, tanto públicas como privadas, que producen efectos sistémicos que estimulan a las empresas locales a adoptar normas, expectativas, valores, actitudes y prácticas comunes y, en suma, una cultura de la innovación que es reforzada por los procesos de aprendizaje antes señalados.

Entre las instituciones implicadas en los sistemas territoriales de innovación hay que citar las relacionadas con la infraestructura de I+D (universidades, escuelas técnicas, laboratorios, entre otras), los centros de transferencia tecnológica y de análisis de mercado que prestan servicios a empresas, las entidades territoriales de capacitación de recursos humanos, asociaciones empresariales y cámaras de comercio. También forman parte de los sistemas territoriales de innovación otras instituciones y políticas que definen los incentivos que guían la toma de decisiones de las empresas, como son las entidades del mercado de capitales, el mercado de trabajo, la regulación de las condiciones laborales, el incentivo de la participación de trabajadores/as en las decisiones empresariales, y otras condiciones que afectan a las posibilidades de aprendizaje dentro de las empresas y entre ellas.

Un *sistema territorial de innovación* es, pues, una red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños integradas en un cluster o agrupamiento sectorial de empresas, las relaciones entre dichas empresas dentro del cluster, las instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector productivo, los laboratorios de I+D (públicos, privados o mixtos) y los centros o agencias de transferencia de tecnología, las cámaras y asociaciones empresariales, los centros de capacitación de recursos humanos, y los departamentos y agencias gubernamentales (Lundvall, 1995).

Este enfoque de los *sistemas territoriales de innovación* resalta, por tanto, la relevancia de los aspectos institucionales, sociales, políticos y culturales que están presentes en las actividades económicas y laborales. Así pues, si bien el proceso de globalización plantea nuevos retos a los diferentes territorios, regiones y localidades, simultáneamente crea un escenario de nuevas oportunidades, las cuales obligan a incorporar una capacidad endógena de aprendizaje e innovación.

Ya he hecho alusión, igualmente, a la importancia del “capital social” en los estudios del desarrollo, así como a la denominada “producción flexible” de cuya reflexión se ocupa, entre otros, el célebre trabajo de M. Piore y Ch. Sabel (1984). También hay que resaltar el importante desarrollo del análisis neo-institucionalista en economía, con las aportaciones de North (1993) y Williamson (1989), entre otros. De singular importancia es también el enfoque de la “competitividad sistémica” territorial, cuyos planteamientos han sido expuestos entre otros autores, por Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996).

Asimismo, desde la perspectiva de la aplicación de las políticas de desarrollo económico, hay que citar el esfuerzo continuo de iniciativas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Unión Europea, en relación con los nuevos ejes de la política

económica territorial (regional y local), el fomento de las iniciativas territoriales de empleo, y los enfoques más novedosos sobre el desarrollo rural y el desarrollo sostenible ambientalmente.

En particular hay que citar las iniciativas comunitarias LEADER referidas al establecimiento de redes asociativas de actores públicos y privados locales para el desarrollo en el medio rural, el fomento de las políticas activas de empleo a partir de la identificación de los “nuevos yacimientos de empleo”, así como la incorporación de la sostenibilidad ambiental como un eje transversal en el diseño de planes y proyectos de desarrollo, considerando la conservación del medio ambiente local como un activo fundamental de competitividad territorial y de apuesta de futuro para el desarrollo económico local (Alburquerque, 2003).

Finalmente, hay que aludir también al desarrollo de la descentralización y reforma del Estado, y la puesta en marcha de los procesos de modernización de las Administraciones Públicas y de la gestión política, con el fin de lograr una participación activa del conjunto de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, lo cual obliga al impulso de iniciativas de planificación estratégica con participación de los actores territoriales y a crear condiciones de *gobernanza*¹.

Como vemos, el análisis del desarrollo económico en la práctica, involucra o exige un enfoque integrador de todos estos aspectos relativos al desarrollo socioeconómico, el desarrollo humano, el desarrollo sostenible y el desarrollo institucional.

2. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

El avance de los procesos de *democratización* y *descentralización*, con el consiguiente incremento de funciones en las administraciones públicas territoriales, ha obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población desde sus respectivos ámbitos territoriales. Este hecho resulta obligado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población, sino por la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales, y de los viejos enfoques redistributivos y asistenciales de las políticas de desarrollo regional y de cohesión social.

Así es como las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción ascendente (“de abajo hacia arriba”) y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo, al que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo.

En este sentido, conviene recordar que la crisis económica desencadenada en los países desarrollados desde finales de los años setenta del siglo XX, tuvo un impacto pronunciado en muchos territorios, con deterioro de las condiciones económicas y

¹ Tal como lo define el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se trata del conjunto de mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales la ciudadanía y los grupos de la sociedad articulan sus distintos intereses, realizan arreglos sobre sus diferencias y ejercen sus derechos y deberes.

sociales en los mismos. Ante ello, las actuaciones diseñadas por los gobiernos centrales resultaban, por lo general, demasiado genéricas e ineficaces ya que la lejanía, la verticalidad y el diseño sectorial de las mismas impedía incorporar en ellas los rasgos específicos de los diferentes *sistemas productivos locales*. Además, el creciente proceso de transnacionalización, globalización y apertura externa de las economías, ha ido mostrando cada vez más claramente la importante heterogeneidad y la mayor exposición de dichos sistemas productivos locales ante las exigencias de la actual fase de transición y cambio del ‘paradigma tecnoeconómico’ (Pérez, 2004).

Algunos autores han calificado las iniciativas de desarrollo económico local como de generación “espontánea”, ya que no fueron inducidas o promovidas desde las instancias centrales del Estado, más preocupadas en esos momentos por atender a las exigencias de la estabilidad macroeconómica y la crisis de los sectores tradicionales (Vázquez Barquero, 1993). El análisis de las vinculaciones entre los procesos de descentralización y la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local muestra que éstas últimas han ido surgiendo por la tensión que establece la necesaria adaptación a las exigencias de la crisis y reestructuración económica internacional.

En cualquier caso, es indudable que el avance de los procesos de descentralización ha abierto más espacios para el despliegue de iniciativas de desarrollo local y empleo, del mismo modo que la práctica y la reflexión sobre las estrategias de desarrollo local constituye una aportación innovadora que ha invitado a una visión más amplia e integrada sobre el propio carácter del desarrollo y las políticas de desarrollo. Asimismo, la mayor participación de las administraciones locales en el desarrollo económico y la búsqueda de nuevas fuentes de empleo, ha supuesto una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas.

El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, supone la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico no solamente basada en directrices emanadas del sector público, o simplemente guiadas por el libre mercado. De este modo, la búsqueda local de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, esto es, en el nivel *mesoeconómico*, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política, y también política de desarrollo económico (Greffé, 1990).

Todo ello abre la posibilidad de vincular diferentes procesos en un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias hacia los niveles subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores territoriales en la definición de estrategias de desarrollo económico local.

Existen, pues, dos tipos de tensión “*desde abajo*” que impulsan las iniciativas de desarrollo económico territorial. De un lado, la tensión introducida por el propio desarrollo democrático y la elección directa de los responsables en los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (municipalidades, provincias, regiones), que obliga a atender las demandas de la ciudadanía relacionadas con los temas básicos

del desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito territorial. De otro lado, la tensión introducida por la situación de reestructuración económica en general, que empuja a los actores empresariales privados a incorporar elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los mercados.

A estos dos tipos de tensión “desde abajo” se suma otro proceso “desde arriba”, correspondiente al avance de la descentralización y reforma del Estado, el cual no siempre posee una relación complementaria con los procesos surgidos “desde abajo”, aunque es claro que el avance de la descentralización debe poder construir escenarios favorecedores para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local.

De este modo, como muestra la experiencia reciente en España, aunque la finalidad de los procesos de descentralización no incluyó la promoción del desarrollo económico territorial, los mayores espacios abiertos por el proceso de constitución del Estado de las Autonomías fueron aprovechados por diversas instancias de gobiernos regionales o locales para hacer frente a las situaciones objetivas de la reestructuración económica y crisis de empleo, logrando con ello mayor eficacia en sus actuaciones y definiendo, de paso, nuevos ámbitos de la política de desarrollo (fomento de microempresas y Pymes, políticas activas de empleo, etc.) no exclusivos del nivel central de la Administración del Estado.

3. ELEMENTOS BÁSICOS EN LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Una iniciativa de desarrollo económico local no es únicamente un proyecto exitoso en un territorio. Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados locales más relevantes, compartiendo una estrategia de desarrollo común. Por otra parte, una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico. No es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar y promover un protagonismo y capacidad mayores de dichos territorios para un mejor aprovechamiento de sus recursos endógenos.

De otro lado, el grado de preparación y consolidación de las competencias estratégicas de las Administraciones Locales y su capacidad para reconocer la realidad económica, social y cultural de sus territorios, la capacidad de diálogo con la comunidad, la destreza para planificar acciones de fomento, la capacidad de coordinación y articulación de acciones de desarrollo con otros agentes económicos, sociales y políticos, así como la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno, constituyen elementos clave de una “capacidad de aprendizaje” territorial que resulta fundamental para pensar el tipo de desarrollo adecuado, a fin de resolver nudos críticos como la falta de empleo y la diversificación y modernización de la base productiva y tejido empresarial local.

Entre los elementos básicos que permiten definir las iniciativas de desarrollo económico local o que constituyen sus pilares fundamentales de sustentación resalta, en primer lugar, la importancia de la movilización y participación de los actores

locales, lo cual supone la construcción de un *capital social* territorial que, a su vez, requiere el fomento de la cultura emprendedora, alejada de la lógica dependiente de las subvenciones.

Al mismo tiempo, una iniciativa de desarrollo económico local requiere una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales (y regionales en general) en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo. Esto supone asumir nuevas funciones desde la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales y responsables de las normas urbanísticas.

Los rasgos de la cultura emprendedora local favorecen la construcción de espacios de cooperación público-privada en los planes y proyectos de desarrollo. De ahí que el registro de las historias locales sea una información fundamental para entender las relaciones que se cristalizan en el territorio, siendo su conocimiento imprescindible para cualquier propuesta de gestión eficiente. Hay que insistir en que la identidad territorial, así como el *capital social*, no deben ser entendidos como activos preexistentes o inexistentes en un territorio, sino como un activo intangible que es posible *construir* localmente mediante la generación de espacios de concertación y redes de confianza entre actores para enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora a este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, a la construcción social de los territorios.

Ello exige superar la lógica dependiente de las subvenciones y buscar fórmulas diferentes al asistencialismo, promoviendo desde cada territorio proyectos e iniciativas de desarrollo económico local, a fin de generar nuevas oportunidades productivas y de empleo. Por ello, se subraya la importancia del papel de los gobiernos municipales como animadores, articuladores y catalizadores de la intervención de los actores territoriales, en especial, el sector privado empresarial.

La elaboración de una estrategia territorial de desarrollo económico local consensuada por los principales actores territoriales, tiene como objetivo estratégico fundamental la mejor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local, mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad y la diferenciación de los productos y procesos productivos, así como la introducción de innovaciones de gestión y las necesarias adaptaciones sociales e institucionales requeridas para ello.

El fomento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas de los sistemas productivos locales, y la capacitación de recursos humanos según los requerimientos de innovación de los mismos es parte fundamental de estas iniciativas o la forma como se concretan las actuaciones en las estrategias de desarrollo económico local. Por eso, es importante dotarse de la capacidad de observación permanente de los requerimientos reales y potenciales del tejido local de empresas y de las características del mercado de trabajo local.

Como parte de la oferta territorial de servicios de apoyo a la producción hay que asegurar el acceso a los *servicios de desarrollo empresarial*, tanto financieros como reales o de naturaleza intangible, tales como la información estratégica de mercados,

tecnologías, productos y procesos productivos; capacitación técnica y de gestión empresarial; subcontratación y cooperación entre empresas; diseño y control de calidad; fomento de la producción limpia; comercialización de productos locales y apoyo a la exportación; asesoramiento financiero para la definición de proyectos de inversión y estudios de viabilidad comercial, financiera o medioambiental; instalación de viveros o incubadoras de empresas; entre otros.

Se trata de un tipo de servicios siempre difíciles de acceder para las microempresas y pequeñas y medianas empresas en sus diferentes localizaciones territoriales. Por ello, la dotación de esta oferta territorial de servicios de apoyo a la producción según las necesidades existentes en cada sistema productivo local es un elemento fundamental en la construcción de los *entornos innovadores* territoriales.

Dentro de la política de fomento empresarial hay que insistir en la importancia de los programas específicos para reforzar las capacidades empresariales de las mujeres, las cuales representan un potencial muy importante dentro del colectivo de microempresas y Pymes. En muchos casos, las fronteras entre el taller y la vivienda son bastante difusas y las condiciones de trabajo y producción afectan inevitablemente a la familia, que constituye no sólo la unidad de consumo sino la de trabajo y producción. Esto hace necesario disponer de programas específicos dirigidos a personas que utilizan su propia residencia como local donde realizan su actividad productiva. A través de estos programas, las mujeres pueden recibir servicios de orientación técnica, artística y empresarial, además de información sobre aspectos legales de la producción, conocimiento de productos, facilidad de acceso a las líneas de financiamiento existentes y orientación para la creación de empresas y comercialización de sus productos.

Finalmente, las iniciativas de desarrollo económico territorial deben institucionalizarse mediante el logro de los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes. La búsqueda de Pactos Territoriales de carácter suprapartidario, con la mayor participación posible de actores, tiene como finalidad dotar a dichas iniciativas de los máximos niveles de certidumbre ante los posibles cambios políticos. La presencia del sector privado empresarial en la institucionalidad para el desarrollo económico local tiene también esa funcionalidad, a fin de reducir la incertidumbre por los cambios de responsables políticos locales. Por su parte, la presencia de los responsables públicos al frente de dicha institucionalidad territorial para el desarrollo local trata de dotar al proceso de una perspectiva territorial de medio y largo plazo, lo que no siempre se logra con la búsqueda de beneficios empresariales de corto plazo.

El desarrollo económico local exige, pues, una actuación decidida desde las instancias públicas territoriales, lo cual hace obligado incorporar dicha dimensión en los actuales programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a la modernización de la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las Administraciones Locales debe incorporar también la capacitación en su nuevo papel como animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de construir conjuntamente con los actores privados

y el resto de la sociedad civil local, los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas.

Como parte del esfuerzo de promoción del desarrollo económico local, las Administraciones Locales deben incorporar, además, prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones, a fin de modernizar su gestión. Con tal propósito deben acometer programas de modernización administrativa y capacitar a su personal para fortalecer la gestión municipal. La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal ayuda a visualizar el contexto en el que se insertan las ciudades, incorporando una perspectiva intersectorial de los distintos problemas y permitiendo visualizar la interdependencia entre lo rural y lo urbano.

A través de las inversiones en obras públicas, las municipalidades incorporan valor económico en el territorio y colaboran en la competitividad de su base productiva y tejido empresarial local. Del mismo modo, los servicios urbanos que la municipalidad presta están también vinculados a la competitividad económica territorial ya que la calidad de dichos servicios incrementa los atractivos de la localidad para la inversión privada. Así pues, una de las principales funciones de las municipalidades es crear las condiciones necesarias de infraestructuras básicas y servicios de desarrollo urbano para que el sector privado empresarial asuma su papel de productor y dinamizador de la economía local.

4. ALGUNAS REFLEXIONES PARA LA POLÍTICA DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE²

Las políticas de desarrollo local no se limitan únicamente al desarrollo municipal. Igualmente, aunque puede parecer una cuestión obvia, el desarrollo municipal se refiere no sólo al núcleo urbano del municipio, sino a la totalidad de la población diseminada en todo el territorio municipal. Esta es una cuestión fundamental cuando se trata de atender, sobre todo, las demandas de la población dispersa en comunidades campesinas, muchas veces ignorada o marginada de los procesos de desarrollo.

A veces el ámbito local de actuación se extiende por varios municipios con características económicas, laborales y medioambientales similares. Las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen por qué coincidir, pues, con las fronteras municipales. Por ello es importante identificar las unidades de actuación apropiadas, para lo cual se precisa la elaboración de *sistemas de información territorial* para el desarrollo económico local, una tarea que las diferentes iniciativas territoriales deben iniciar más temprano que tarde.

El estudio de los eslabonamientos productivos y la localización territorial de empresas y actividades, así como la identificación de los *mercados de trabajo locales*, son elementos fundamentales de información para una inteligente actuación de desarrollo

² El autor viene realizando actividades de cooperación técnica internacional en Desarrollo Económico Local en América Latina y el Caribe desde mediados de los años noventa. En la actualidad es coordinador general de la Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo de América Latina y el Caribe (Red DETE-ALC).

económico y empleo locales. El objetivo fundamental es, de un lado, identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades significativas para la economía local, esto es, el conjunto de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, junto a las infraestructuras de apoyo, centros de capacitación e investigación tecnológica, servicios a empresas y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los diferentes ámbitos territoriales. De otro lado, se trata de identificar los correspondientes mercados de trabajo locales, a fin de facilitar la construcción de los sistemas territoriales de capacitación de recursos humanos según las necesidades o requerimientos de la demanda de trabajo en dichos territorios.

El desarrollo económico local no es únicamente la mejor utilización de los recursos endógenos ya que también se trata de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes. Lo importante es saber endogeneizar los impactos favorables de dichas oportunidades externas mediante una estrategia de desarrollo definida por los actores locales. De este modo, debe evitarse la identificación de las iniciativas de desarrollo económico local como procesos cerrados en mercados locales que aprovechan únicamente recursos locales. Algunas iniciativas de desarrollo local tratan de buscar los espacios de mutuo beneficio entre las grandes empresas y los sistemas locales, tratando de impulsar esquemas de subcontratación basados en la calidad y la cooperación empresarial. Este hecho muestra también la importancia de establecer negociaciones destinadas a fortalecer las relaciones económicas de las microempresas y Pymes con las grandes empresas, tratando de superar el nivel de la subcontratación dependiente.

Hay que tener en cuenta que muchas unidades productivas no reúnen las condiciones de elegibilidad bancaria por la falta de avales, el reducido volumen de venta, o la situación de informalidad. Hay que resaltar, pues, la importancia de crear fondos locales para el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas, a fin de superar sus dificultades en el acceso a líneas de financiamiento de medio y largo plazo. En este sentido, deben indagarse las posibilidades de las líneas específicas de capital riesgo, capital semilla y constitución de sociedades de aval y de garantía colectiva para suplir la falta de avales patrimoniales del segmento de microempresas y Pymes. El sistema de acompañamiento técnico y de capacitación junto a la dotación de líneas de crédito es fundamental para consolidar y ampliar los proyectos financiados a los pequeños productores. El análisis del desarrollo debe contemplar la totalidad de la economía, no sólo los segmentos de la economía formal.

Son numerosas las dificultades para la innovación plena del sector privado empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local, dada la diversidad de intereses, la reducida dimensión de la mayoría del tejido de empresas y el grado desigual de representatividad que las organizaciones empresariales tienen.

Igualmente, la diversidad de actividades que desarrollan y el enfoque sectorial de las mismas, unido a una desconfianza tradicional hacia los responsables gubernamentales, hace limitada su participación en los proyectos de cooperación público-privada en los territorios. Por tanto, para lograr una participación suficiente del sector empresarial en

las iniciativas de desarrollo económico local es necesario fortalecer institucionalmente las instancias de representación de las cámaras y asociaciones empresariales, y apoyar la transformación de estas entidades, al menos en dos aspectos clave como son el tránsito desde una perspectiva sectorial a una visión en términos de eslabonamientos productivos y competitividad sistémica territorial, y la sustitución de la habitual orientación al cabildeo por otra basada en el apoyo y promoción de los sistemas productivos locales.

La transformación de las asociaciones empresariales hace necesario que se incurriera en asuntos relacionados con el desarrollo tecnológico, la información de mercados y otros. Al mismo tiempo, estas asociaciones deben prepararse para participar, junto con los gobiernos locales, en la definición de los grandes objetivos y proyectos de desarrollo territorial. A veces la situación es bastante precaria, ya que no se ha llegado a constituir siquiera un espacio permanente de coordinación interinstitucional de actores, siendo los desafíos inmediatos los de impulsar el encuentro con los empresarios organizados para debatir y asumir las responsabilidades de la promoción económica local; ampliar la sensibilización de los empresarios hacia tareas rentables de acuerdo a la viabilidad en los mercados; y apoyar conjuntamente el estudio de las alternativas de comercialización que puedan dar viabilidad a las iniciativas económicas locales.

Por otra parte, la tradicional función generalista de las universidades ha quedado desbordada, al igual que muchas de las formas tradicionales de transmisión del conocimiento. La necesidad de formar recursos humanos capaces de plantearse buenas preguntas y no sólo de memorizar respuestas ya escritas, es una necesidad cada vez más obvia, ante la velocidad de los cambios en el mundo actual. Igualmente, se requieren enseñanzas más integradas, lo que cuestiona también los contenidos de buena parte de los planes de estudios, por no citar el apego excesivo que muchos de estos planes muestran aún con las visiones del pasado, sin capacidad ni estímulos para adaptarse a los cambios de la realidad actual.

Con todo, hay que superar cuanto antes el desencuentro existente entre la oferta de capacitación de universidades y centros de formación y las necesidades de innovación en los diferentes sistemas productivos locales. Para ello, es fundamental la incorporación activa de las entidades educativas, universitarias y de investigación científica y tecnológica en las iniciativas de desarrollo económico local. La actuación decidida de los actores territoriales es la única capaz de construir nexos entre la oferta de conocimiento y los usuarios últimos o demandantes en los diferentes sistemas productivos locales.

La dotación de infraestructuras básicas según las necesidades del desarrollo económico local constituye una necesidad ya que, en ocasiones, las infraestructuras existentes responden casi exclusivamente a la lógica de las actividades protagonizadas por las grandes empresas sin que ello asegure siempre la necesaria interconexión interna de los sistemas productivos locales, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización.

El diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo económico local requieren, asimismo, la adaptación del marco jurídico, normativo y regulatorio correspondientes.

En ocasiones, las iniciativas de desarrollo económico local encuentran numerosos obstáculos en estos ámbitos, lo que es solamente un reflejo de la falta de correspondencia entre estas iniciativas y las preocupaciones prioritarias de los gobiernos centrales que no parecen darles suficiente importancia todavía.

El “apoyo a la producción” es a veces identificado con la realización de obras de infraestructura de saneamiento básico, urbanismo, carreteras, ferrocarriles, obras de regadío, salud o educación, sin incorporar —por lo general— la construcción de los mercados de factores y servicios estratégicos para el desarrollo de la microempresa y la pequeña y mediana empresa en los distintos sistemas productivos locales. Hay que insistir en que este tipo de inversiones intangibles son hoy en día tan importantes como lo son las inversiones en carreteras o en telecomunicaciones, permitiendo en conjunto construir las condiciones de la *competitividad sistémica territorial*.

Conviene señalar igualmente que cualquier iniciativa de desarrollo económico local requiere crear sus mecanismos de evaluación permanente. Ahora bien, los indicadores de éxito de estas iniciativas no son sólo de carácter cuantitativo. Hay que incorporar, igualmente los indicadores sobre la construcción del capital social e institucional requerido en dichas iniciativas locales de desarrollo. Todo esto nos acerca a la comprensión de las dimensiones técnica, social, institucional, política y cultural que son parte del desarrollo económico local.

El establecimiento de estos indicadores parece plantear, a veces, complicaciones a los investigadores, dado su carácter cualitativo. Sin embargo, es perfectamente posible medir de algún modo estos fenómenos cualitativos, por ejemplo, a través del número de entidades locales de concertación de actores constituidas y consolidadas, el grado de participación de los participantes en las mismas, las aportaciones de recursos realizadas por los diversos actores locales a tales entidades, entre otros aspectos.

El grado de involucramiento público-privado en las iniciativas de desarrollo económico local, tanto en la formulación de los proyectos como en la ejecución de los mismos, constituye un buen indicador del éxito de las mismas. Del mismo modo, otro indicador relevante en las experiencias de desarrollo económico local viene dado por la creación de la institucionalidad que formaliza los acuerdos público-privados existentes, a través de entidades como las Agencias de Desarrollo Local. La promoción del desarrollo económico local requiere concertar voluntades, animar diálogos, construir agendas públicas e institucionales, crear redes territoriales, asumir responsabilidades y compartirlas. De este modo, la promoción económica local no depende tan sólo del logro de indicadores de eficiencia económica ya que hace falta también una inversión crucial en el capital social e institucional que garantice estos procesos.

Muchas de las iniciativas de desarrollo económico local se resienten de la dificultad para lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales de la Administración Pública (central, regional, provincial y local) y entre los diferentes departamentos o entidades sectoriales.

Se advierte también la necesidad de superar la lógica de actuaciones dispersas de organizaciones no gubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo,

movidas mayoritariamente por una perspectiva asistencial. El desarrollo económico local no es desarrollo social o solidario. Se trata de alentar la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión, sociales e institucionales en el seno de los sistemas productivos locales, a fin de generar condiciones de creación de empleo y renta de forma viable y sostenida.

La prioridad de atención a las microempresas y pequeñas y medianas empresas y el fortalecimiento de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo económico local deben incorporarse, pues, a las estrategias de desarrollo en los diferentes territorios, a fin de lograr resultados más consistentes que la suma de esfuerzos loables pero excesivamente aislados.

Finalmente, hay que señalar que los fondos de inversión social y las inversiones de fomento productivo son complementarios, pero es erróneo pensar que sólo hay que atender a estas últimas cuando han sido ya cubiertas las necesidades de carácter social. De poco sirven las inversiones en instalaciones de salud o en escuelas rurales si la gente debe emigrar para buscar empleo. La atención a las inversiones sociales sin incorporar al mismo tiempo un enfoque de desarrollo económico local es un contrasentido. Ambas actuaciones deben abordarse de forma integral ya que muchas de las inversiones sociales (salud, educación, vivienda, entre otras) son también inversiones de desarrollo ya que la cualificación de los recursos humanos resulta crucial en cualquier estrategia de desarrollo y, más aún, en la actual “sociedad del conocimiento”.

Las políticas sociales no pueden, por tanto, ser contempladas de forma ajena a las políticas de desarrollo económico. En general, los entes descentralizados han desarrollado un fuerte “*saber hacer*” en gestión de instrumentos de desarrollo social, pero mucho menos en el ámbito del fomento productivo. No obstante, este último está ganando creciente interés tanto por su importancia intrínseca como por la necesidad de combinarlo con el anterior.

En este sentido, es importante insistir en que el enfoque del desarrollo económico local es una alternativa al tipo de políticas asistenciales de superación de la pobreza, tratando de incidir en la generación de empleo y renta derivados de una mejora de la productividad y competitividad de los diferentes sistemas productivos locales. Ello supone avanzar desde un diseño asistencial a un planteamiento de desarrollo económico, y desde una perspectiva sectorial a una de carácter horizontal e integrada, según las características y actores de cada territorio, que es donde se define la demanda de modernización del tejido de empresas existente, a partir de la cual debe construirse la oferta apropiada de servicios de innovación y capacitación técnica y empresarial para el fomento productivo local.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alburquerque, F. 1997. “Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural”. *Cuadernos del ILPES*, nº 43. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Alburquerque, F. 2002. *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.

- Alburquerque, F. 2003. "Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía". Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional, nº 38. Sevilla: Fundación Universitaria.
- Becattini, G. 1979. "Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale". *Rivista di Economia e Politica Industriale*, nº 1.
- Becattini, G.; Costa, M. y Trullén, J. (dir.). 2002. *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid: Civitas.
- Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D. y Meyer-Stamer, J. 1996. "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política". *Revista de la CEPAL*, nº agosto. Santiago de Chile.
- Greffe, X. 1990. *Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GREMI. 1990. *Nouvelles formes d'organisation industrielle: reseaux d'innovation et milieux locaux*. Neuchâtel: Proceedings of the International Conference.
- Kliksberg, B. y Tomassini L. (comp.). 2000. *Capital social y cultura: claves estratégicas para el Desarrollo*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lundval, B. (ed.). 1995. *National Systems of Innovation: towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.
- Marshall, A. 1963. *Principios de Economía*. Madrid: Aguilar.
- North, D. C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE. 1994. *Desarrollo territorial y cambio estructural*. Paris.
- Olazarán, M. y Gómez Uranga, M. (eds.). 2001. *Sistemas Regionales de Innovación*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Pérez, C. 2004. *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*. México: Siglo XXI.
- Piore, M. y Sabel Ch. 1990. *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza.
- Porter, M. 1991. *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Sforzi, F. 1999. "La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local", en F. Rodríguez (ed.), *Manual de desarrollo local*. Gijón (Asturias): Trea.
- Vázquez Barquero, A. 1988. *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. 1993. *Política económica local*. Madrid: Pirámide.
- Williamson, O. 1989. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México DF.

La evolución del desarrollo local y la convergencia territorial

Andrés Precedo Ledo

Universidade de Santiago de Compostela

Alberto Míguez Iglesias

Universidade de Santiago de Compostela

1. DEL DESARROLLO REGIONAL AL DESARROLLO LOCAL: UN CAMINO DE IDA Y VUELTA

La crisis estructural que, a inicios de los años ochenta del pasado siglo, supuso la transición de la sociedad industrial a la postindustrial, introdujo grandes incertidumbres sobre la capacidad de los modelos clásicos de desarrollo regional para hacer frente a los nuevos retos. Hasta entonces las regiones menos desarrolladas de Europa basaban sus estrategias de desarrollo en las infraestructuras, en las ventajas diferenciales del coste de la mano de obra, en la creación de enclaves industriales polarizadores y en la captación de inversión extranjera para la localización de nuevas empresas. Todo este modelo entró en crisis paralelamente al cambio estructural y se acentuó con la competencia inducida por el proceso más reciente de la deslocalización. Las grandes ciudades y las regiones más desarrolladas, en donde se generó el cambio, emprendieron nuevas iniciativas de ajuste basadas en sistemas más flexibles de organización, de producción y de localización, con una externalización creciente de la producción y la internacionalización de los mercados, encontrando en la cualificación de los recursos humanos y en la innovación tecnológica, de producto y de marketing, una nueva apoyatura, que formaría parte de lo que se denominó entonces modelo posfordista de producción que lo fue también de desarrollo.

Pero ni todas las ciudades industriales ni las regiones menos desarrolladas podían encontrar en ese modelo una estrategia de ajuste, porque “es difícil pensar que las regiones periféricas puedan competir con éxito debido al bajo nivel de renta, la escasa dotación infraestructural, la baja cualificación de la mano de obra, la baja productividad sectorial y, en muchos caos, por el alejamiento de los principales mercados; por el contrario, las áreas más desarrolladas concentran el poder decisional, la información y la capacidad de innovación, al tiempo que presentan la máxima accesibilidad” (Precedo, 1994: 20). Por esas razones, desde una perspectiva territorial, era necesario buscar un modelo alternativo, al que yo mismo denominé “un modelo para la revitalización del sistema de asentamientos”, en el que las ciudades pequeñas componían la trama urbana de base, a la cual correspondía encauzar y propiciar el proceso de difusión descendente de las innovaciones a partir de la cualificación de los recursos endógenos en un contexto de internacionalización de los recursos locales” (Precedo, 1985: 526). Más tarde (Precedo, 1994), este modelo lo formalicé para su aplicación real, mediante la elección de la comarca como la escala operativa estratégica de integración basada en la planificación coordinada del desarrollo territorial, al que de una manera sintética y siempre desde la perspectiva del desarrollo regional denominé modelo regional complementario de desarrollo local (Precedo, 1999).

Al mismo tiempo que la dinámica concentradora se consolidaba y se hacía cada vez más selectiva desde el punto de vista espacial, se reforzaban los procesos de marginalidad espacial y los desequilibrios territoriales se hacían cada vez más patentes. El intento de aportar nuevas ideas y soluciones a la dinámica territorial fue consolidando una nueva teoría económica que, a diferencia de las formulaciones clásicas, basadas en la combinación eficiente de los factores clásicos de producción

y en el comercio internacional, asignaba a las iniciativas personales y sociales, y al potencial de los recursos endógenos de los territorios locales, la oportunidad de poner en marcha estrategias locales de política económica. Una nueva perspectiva del desarrollo endógeno en cuyo contexto nació la nueva teoría del desarrollo local (Vázquez Barquero, 1988). Su objetivo principal era el ajuste productivo de los sistemas económicos locales para hacer frente a las escasas oportunidades que, tanto la teoría clásica de desarrollo regional como la dinámica económica espacial les asignaba (Vázquez Barquero, 1993).

La aplicación del principio de las ventajas comparativas a los productos y a los territorios locales, con base en la calidad ambiental y de producto como factores de competitividad, propiciaban un proceso de desarrollo ascendente en el que la misma puesta en marcha del proceso cualitativo de gestión, organización y producción de los recursos locales, aportaba el aprendizaje social necesario para elevar su nivel de innovación y competitividad (Precedo, 1985).

De una u otra manera estaban ya aquí enunciados los dos principios constitutivos: el económico y el territorial. Al primero se le denominó desarrollo local y al segundo desarrollo territorial. Dos dimensiones complementarias que, según mi punto de vista, constituyeron la base de un modelo integrador posterior: el desarrollo territorial integrado (Precedo, 2004).

Un camino en paralelo, que no siempre fue comprendido del mismo modo por los teóricos del desarrollo local. Para unos, el territorio no dejó de ser un mero soporte que aportaba una dimensión local a los procesos de desarrollo regional; mientras que para otros, como yo mismo, el territorio fue desde un principio entendido como un recurso competitivo en sí mismo, y en algunos casos el único posible (Precedo, 1994: p. 57).

Poco a poco esta visión se fue ampliando, principalmente a medida que la sostenibilidad se fue reafirmando como filosofía de referencia y porque, ante la debilidad de otras respuestas positivas para la diversificación del desarrollo rural, el turismo se fue convirtiendo en un factor de ingresos fundamental para la mayoría de las economías locales, fueran urbanas o rurales, siendo a menudo la única base competitiva real para una terciarización de las economías locales. Desde esta perspectiva, el territorio en sí mismo pasó de ser un recurso pasivo a un factor activo de desarrollo. Para este nuevo factor de producción, los factores a él ligados (paisaje, biodiversidad, artesanía, patrimonio, cultura local) adquirieron una nueva valoración, entre otras cosas, gracias a la introducción en el mercado de nuevas formas de turismo (agroturismo, turismo rural, de la naturaleza, ecológico, cultural, deportivo) en un contexto temporal desestacionalizado y con una creciente demanda para una sociedad cada vez más urbana. Se fraguó así una nueva manera de valorar e interpretar lo rural, un neoruralismo inserto en una filosofía alternativa a la globalización. Pronto esa valoración del territorio y de los modos de vida se añadió a los productos locales que vincularon su imagen de marca a los respectivos territorios, generando una sinergia territorial que reveló un aspecto ya anteriormente implícito: la necesidad de ordenar, proteger, conservar y valorar el territorio como un factor de producción o si se quiere de desarrollo. Puede por eso afirmarse que se había iniciado un proceso paulatino de

convergencia entre el desarrollo local y las políticas de intervención territorial, que el propio concepto de sostenibilidad no haría más que reforzar.

Pero, además de lo anterior, hay otro aspecto esencial o constitutivo en el que quisiera también insistir: se trata del origen de la iniciativa. Es bien sabido que en el modelo de desarrollo regional la iniciativa, las decisiones, procedían de arriba abajo, es decir, del tipo *from above*, mientras que en el modelo de desarrollo endógeno eran del tipo *from below*, esto es de abajo arriba. Y en ese modo de generar iniciativas y en su dinamización reside tal vez el principal factor diferencial del desarrollo local con respecto a otros modelos. Estamos, por tanto, ante un entorno local en el que el motor del desarrollo reside en su capacidad de generar iniciativas locales, individuales o de grupo, basadas en la aportación añadida de innovación, diseño y calidad a los recursos endógenos tradicionales, poseedores de un *know how* heredado, o a otros nuevos para los cuales existan ventajas comparativas.

Desde esta perspectiva, lo más importante del desarrollo local, como teoría diferenciada, residiría en la metodología de acción social necesaria para movilizar el potencial de iniciativas que cada territorio posee, promoviendo estrategias de participación, de asociación y de cooperación mediante las cuales se pueden alcanzar elevadas cotas de cohesión social, que en si misma se podría convertir en un nuevo factor de competitividad o de innovación, a lo que años después habría de denominarse capital social (Camagni, 2003). Sobre esta base he construido la que llamé teoría de las identidades territoriales (Precedo, 2004: 93) en la cual el principio de identidad, que emana del sentido de pertenencia a un determinado territorio, se convierte, al ser interiorizado por el individuo y por la colectividad, en un motor de dinamización susceptible de conferir permanencia al proceso de desarrollo. Un modelo de clara filiación conductista o comportamental, que en su momento materialicé en el modelo de desarrollo comarcal (Precedo, 1994) en el cual la misma comarca, como plasmación física de la identidad territorial, se configuraba como la escala estratégica para el desarrollo local.

Una aportación de esta aplicación experimental fue la posibilidad de construir un modelo regional de desarrollo, el desarrollo comarcal, basado en los principios del desarrollo local, mediante el funcionamiento en red de un sistema territorial regional de base comarcal y que integraba las dimensiones identitarias, territoriales, socioeconómicas y ambientales en un sistema de gestión estratégica integrada. Los años en que se aplicó dio resultados desiguales, en función de situaciones diversas (Precedo, 2004b) pero sirvió para demostrar que la aplicación simultánea y coordinada en red de un modelo de desarrollo local a la totalidad de una región permite obtener sinergias y economías de escala que incrementan su eficacia, promoviendo un número mucho mayor de iniciativas locales que si cada territorio local funcionara por separado, lo que, de un modo general, se puede denominar modelo regional de desarrollo local en red, por cuanto se basa en la creación de una red de territorios locales identitarios que mediante un cambio estructural de naturaleza social se transforman en comunidades territoriales, dotadas de cohesión y competitividad.

Todo este largo proceso, que tan sucintamente he intentado exponer, pretende sugerir dos cosas: la permanente ampliación y diversificación de los objetivos y las estrategias del desarrollo local y la paulatina convergencia territorial. Son estos los temas que trataré en los apartados siguientes.

2. EN LA GÉNESIS DEL DESARROLLO TERRITORIAL: RECURSOS ENDÓGENOS Y DESARROLLO LOCAL

Como acabamos de constatar, frente al desarrollo regional clásico *from above* se fue consolidando un modelo estratégico alternativo: el desarrollo *from below*, indistintamente denominado desarrollo endógeno o desarrollo local (Vázquez Barquero y Garofoli, 1995); pero que se ajusta con más precisión preferentemente a la filosofía del desarrollo local, es decir, a la dinamización de un sistema productivo y social que se articula en torno a las potencialidades de las iniciativas locales aplicadas a los recursos endógenos.

Las notas básicas que, de una manera general, definen el modelo de desarrollo local son las siguientes:

1. El desarrollo local es un proceso de cambio estructural —y potencialmente de crecimiento— que posee una dimensión territorial definida (local, comarcal o regional).
2. Los procesos de desarrollo local se apoyan en el sistema productivo endógeno y, simultáneamente, en el entorno sociocultural, del que depende, en buena medida, su capacidad de dinamización interna.
3. Las políticas de desarrollo local deben concebirse como políticas a largo plazo, como ocurre con todas las políticas territoriales, aunque algunos objetivos a corto plazo se puedan conseguir gradualmente.
4. La filosofía del desarrollo local se basa en la consideración del binomio equidad-eficacia como justificación fundamental, alejándose por lo tanto del simple productivismo. El principio de eficiencia es necesario para generar crecimiento, pero es el de equidad el que permitirá —a largo plazo— reducir las diferencias territoriales.
5. Los fortalecimientos de los sistemas locales permiten mayor autonomía en la toma de decisiones que afectan al desarrollo territorial. De hecho, las políticas de desarrollo local para ser eficaces exigen que las comunidades locales las asuman como propias, basándose en acuerdos —tácitos o expresos— en torno a los objetivos propuestos. De ahí que sea siempre un modelo altamente participativo y abierto.
6. Dado que el desarrollo local tiene un soporte territorial específico, el territorio debe tenerse en cuenta en todas las actuaciones que de forma directa o indirecta incidan en él. Es, por lo tanto, un desarrollo integrador, de lo que se deriva que se pueda considerar como uno de sus objetivos la coordinación de las acciones en el territorio, de cara a alcanzar un proceso complejo de crecimiento y desarrollo, de mejora del entorno sociocultural, de potenciación y dinamización de los recursos humanos y de mejora ambiental.
7. Dado su carácter de modelo local complementario, sus acciones deben articularse dentro de los objetivos de desarrollo regional que están previstos, resultando así que, mientras la política regional es la que atiende más directamente al crecimiento,

la local hace hincapié en su distribución territorial, aunque su capacidad para dinamizar los recursos endógenos (humanos, productivos, ambientales, etc.) le confieren un cierto grado de capacidad generadora de crecimiento alternativo y/o complementario.

8. La necesaria coordinación de las actuaciones en el territorio lo transforma en un modelo decisional multidimensional, en el que han de participar todos los agentes locales implicados. Por eso, la toma de decisiones políticas sólo será eficaz cuando estos agentes intervengan directamente. En primer lugar, —y dentro de los agentes institucionales— los gobiernos locales tienen un papel relevante, por su contacto directo con la población y por su conocimiento de las necesidades locales. Pero a la administración regional también le corresponden funciones decisivas, que difícilmente se pueden suplantar o sustituir y que son, entre otras, las siguientes:
 - a. Definir los objetivos estratégicos y las ventajas comparativas, según programas territoriales selectivos.
 - b. Coordinar las diversas instancias administrativas para evitar conflictos entre los objetivos y las medidas adoptadas.
 - c. Realizar las inversiones en infraestructuras y equipamientos que sean necesarios para el desarrollo endógeno, para lo que no tienen capacidad los gobiernos locales.
 - d. Evitar y controlar las políticas o actuaciones territoriales que tengan impactos negativos en el sistema estratégico local.

Como se puede apreciar, la política de desarrollo local configura un escenario sumamente complejo, que se basa en la capacidad de dinamizar y hacer más competitivos los recursos endógenos, siendo por eso un caso particular de la teoría del desarrollo endógeno, cuya particularidad diferenciadora es de naturaleza territorial o de escala. Por todo ello, y a pesar de su escasa dimensión en términos de magnitudes cuantitativas, su naturaleza multisistémica hace necesario articular sistemas operativos lo más simplificados que sea posible y en los cuales la coordinación y la integración se convierten en instrumentos o herramientas procedimentales necesarias para incrementar la eficacia de los resultados derivados de las políticas emprendidas.

3. DESARROLLO LOCAL Y DESARROLLO URBANO

La ciudad constituye la cumbre en la organización de los sistemas productivos locales, aportándole los bienes de consumo más especializados y la actividad de “conocimiento”, y los servicios avanzados necesarios para la organización de las empresas, para la incorporación de nuevas tecnologías y para las exportaciones, reafirmando su papel como nodo de conexión internacional en una economía globalizada.

Con la perspectiva actual, y desde la experiencia que nos aportan las regiones más avanzadas, se puede decir que en los países desarrollados no cabe mantener la anterior dicotomía entre el modelo metropolitano (desarrollo urbano) y el modelo local (desarrollo rural), sino que se trata de un sistema de naturaleza complementaria que se

autorrefuerza mutuamente. Por el contrario, en la mayoría de las regiones menos desarrolladas la oposición urbano-rural todavía mantiene su vigencia o incluso se acentúa. Pero, a pesar de esas diferencias, podemos pensar de una manera general en dos tipos de modelos de desarrollo urbano:

1. El primero sería el de las regiones metropolitanas o *city-region*, propio de las regiones más desarrolladas. En ellas, los sistemas de transporte, las políticas infraestructurales y de grandes equipamientos, o la promoción residencial apoyada por la incesante acumulación demográfica tienden a inducir que el proceso acumulativo de las grandes metrópolis se difunda hacia periferias cada vez más extensas y hacia las ciudades medias periféricas, a través de corredores, de ejes de desarrollo urbano y anillos de urbanización difusa con gradientes diferenciales de urbanización. Naturalmente, para que esto ocurra es necesario que en la región exista un gran centro metropolitano de crecimiento y de innovación de rango internacional. Un modelo acumulativo que adquiere particular importancia en las regiones de nueva industrialización, donde se sitúan las ciudades mayores del mundo.
2. El segundo es el modelo urbano policéntrico, también llamado región urbana dispersa, difusa o descentralizada. Se trata de un modelo en el que lo urbano y lo rural tienden a su integración mediante la formación de extensas áreas de urbanización difusa, propio de las muchas regiones periféricas, en las que el potencial endógeno no ha sido suficiente para desarrollar una gran estructura megalopolitana pero sí para generar centros metropolitanos intermedios que lideran redes urbanas regionales bien desarrolladas aunque internamente escasamente jerarquizadas. En estos casos el sistema urbano presenta numerosas debilidades, porque su reducido nivel de competencia y de innovación se añade a una escasa capacidad de organización y de difusión de las innovaciones, por lo cual la generación de procesos de crecimiento acumulativo es excesivamente lenta, haciendo que el desarrollo regional inducido sea un objetivo de difícil consecución. Por todo esto, en estas regiones, las ciudades que son fundamentalmente centros de servicios precisan fortalecer los sistemas productivos locales para alcanzar el potencial de desarrollo por la vía de la integración o de la asociación estratégica en diversos tipos de redes (Precedo, 2003), que de otra forma no podrían lograr, lo cual redundaría negativamente en las dificultades que esas ciudades tienen para competir con éxito en el sistema internacional.

Bajo esta doble perspectiva, el modelo convencional de desarrollo local presenta importantes ventajas sobre otras políticas de intervención para ser aplicado a las ciudades pequeñas y a las villas cabeceras de comarca, constituyendo un sistema complementario fundamental para las redes urbanas del segundo tipo, es decir, para las regiones policéntricas que buscan en las sinergias de la propia red urbana una masa crítica que ninguna ciudad por sí sola puede alcanzar, y que para ello necesitan integrar la totalidad de los recursos dispersos en el territorio y reforzar el papel de las ciudades pequeñas y medias como centros de equilibrio y de difusión. En estos casos, el desarrollo local debe

ser una política de acompañamiento de las estrategias de desarrollo regional de tipo metropolitano que se adopten. Y esto vale tanto para promover procesos de equilibrio territorial en las regiones de desarrollo intermedio, como para propiciar la formación de redes urbanas modernas en las regiones de reciente urbanización, aportando la posibilidad de contrarrestar los efectos negativos derivados de la acumulación en grandes metrópolis (Precedo, 2004: 24).

Muy diferente es la inserción del desarrollo local en las grandes metrópolis, aunque en ellas este tipo de desarrollo como política de intervención social y económica a partir de los sistemas endógenos de todo tipo (sistemas productivos, de cohesión social, integración y promoción de iniciativas, regeneración y reestructuración socioproductiva, políticas de inmigración, etc.) encontrará cada vez más aplicaciones, en particular en lo que se refiere a la constitución de comunidades territoriales dotadas de identidad local como punto de partida para un sistema de gestión participativa de la ciudad. No olvidemos que los problemas de acceso al mercado de trabajo, las políticas de inclusión social y las de igualdad adquieren en la ciudad moderna una creciente importancia. Por eso en ambos casos, y así como antes el desarrollo local y las políticas territoriales tendían a orientarse hacia el desarrollo rural y el equilibrio territorial, también ahora, y más en el futuro, las políticas urbanas de desarrollo local adquirirán mayor trascendencia, evitando el erróneo planteamiento de asimilar el desarrollo local al desarrollo rural, lo cual no deja de ser más que una parte de un todo común.

Esta formulación me llevó anteriormente a desarrollar la teoría del desarrollo territorial integrado (Precedo, 2004: 67), que además de adoptar una perspectiva regional del desarrollo local que incorpora a la región (o a espacios subregionales) como dimensión espacial estratégica, asume el desarrollo local como filosofía y metodología de acción. Bajo esta perspectiva, las redes urbanas regionales se perciben como un sistema territorial basado en la especialización, la complementariedad y el escalonamiento sucesivo, susceptible de aportar el soporte dinámico necesario para movilizar el potencial de innovación, de organización y de desarrollo del conjunto de los territorios locales que se integran en la red o, si se quiere, que son integrados por la misma red.

Por todo lo dicho, es necesario desarrollar nuevas formas de relación entre lo urbano y lo rural, porque frente a una disección heredada, las oportunidades de las nuevas tecnologías y de los modernos sistemas de movilidad e información, en el contexto de una sociedad ubicua, encuentran en las formas flexibles de organización territorial, muy alejadas de las rigideces jerárquicas o dicotómicas anteriores, un amplio campo de toma de decisiones cada vez más abiertas en lo que a la movilidad, la habitabilidad, el uso del espacio y a la localización de las actividades se refiere. Con este modelo he construido en el campo experimental lo que denominé ciudad regional policéntrica difusa (Precedo, 2004: 177), partiendo de una acepción de la urbanización como un proceso difuso de naturaleza psicosocial, una cierta disposición mental, pero que nada tienen que ver con el significado que los urbanistas dan al término difuso, para quienes

resulta equivalente a una expansión urbana periférica dispersa. En todo caso, y para evitar equívocos, tal vez sea más aconsejable que a ese mismo modelo lo denomine como ciudad regional policéntrica.

En cualquier caso, se trata de una ciudad en red formada por la integración de territorios locales, cada uno de los cuales está dotado de identidad propia, siendo la suma de las identidades locales lo que aporta identidad a la región o, si se quiere, al espacio superior resultante, sea regional o subregional.

Llegados a este punto no cabe duda que hemos alcanzado un nivel de discurso en el que el desarrollo urbano y el desarrollo rural se integran en una realidad única, y que la metodología de acción social propia de la teoría del desarrollo local adquiere una nueva dimensión, por cuanto se adapta perfectamente a los objetivos intangibles presentes en los modelos más avanzados del desarrollo urbano, como son el incremento de la participación, de la cooperación y de la coordinación para promover una acción creativa que hace que el producto final pase a ser un territorio creativo. El mismo proceso de construcción o reconstrucción territorial, en un contexto filosófico de socializar la creatividad, a lo que algunos autores denominan co-creatividad (R. Friedmann, 2004 y Fernández, 2006), daría como resultado un desarrollo local basado en la acción colectiva de carácter creativo y, por ello, innovador. Un nuevo punto de encuentro entre el desarrollo urbano y el desarrollo local sobre el que más adelante volveré.

4. DESARROLLO LOCAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Aunque no existe una definición estándar se puede aceptar que la planificación del desarrollo territorial es un sistema operativo que permite integrar la planificación regional y la ordenación del territorio en un instrumento de coordinación. A partir de esta definición intentaré caracterizar brevemente cada uno de estos componentes, precisando el papel que a cada uno le corresponde dentro de un sistema regional complejo que forma parte de un escenario global:

1. La ordenación del territorio tiene como finalidad preferente proponer soluciones para los problemas de distribución espacial y de los usos del suelo, lo que implica un principio de asignación, elección y transferencia en el espacio de las acciones relativas al desarrollo económico y social.
2. En lo tocante a la planificación regional, confundida a veces con la ordenación del territorio, sus objetivos son fundamentalmente económicos, atendiendo de forma primaria a los problemas de producción, estructura sectorial y organizativa con un enfoque optimizador y dinámico; e incluyendo también, como dimensiones complementarias, el soporte infraestructural y locacional de los sectores económicos.
3. La integración de la planificación regional y de la ordenación del territorio es, en consecuencia, el medio principal para conseguir un crecimiento equilibrado del territorio mediante la adopción de políticas de intervención correctoras.

4. Pero, en la práctica, las políticas regionales convencionales producen en la actualidad, como antes hemos dicho, importantes incertidumbres acerca de su capacidad para corregir los desequilibrios territoriales existentes entre las áreas más activas y las menos favorecidas de la periferia. De hecho, las políticas que se adoptaron tienden a reforzar aún más los desequilibrios pre-existentes, lo que no deja de contradecir la filosofía que preside el objetivo, comúnmente asumido, de la cohesión económica y social. Es más, en el marco de la globalización, y ante la necesidad de competir a escala mundial, la mayor parte de las políticas regionales optan por la consolidación de un eje o una plataforma urbana estratégica donde concentrar las ofertas tecnológicas, infraestructurales y de conocimiento más significativas e innovadoras de la región, lo cual está asociado directamente a una estrategia de concentración territorial selectiva, admitiéndose como punto de partida que sólo unos pocos territorios pueden ser competitivos en el sistema mundial. Y si esto ocurrió a escala interregional, escala en la que las políticas regionales consiguen la máxima intensidad de aplicación, el mapa intrarregional o comarcal presenta desequilibrios aún mayores.
5. Desde un punto de vista macroterritorial, no cabe duda de que una política de desarrollo regional que tenga como objetivo la mejora de las infraestructuras y de los equipamientos, la cualificación de los recursos humanos y la innovación, el acceso a las nuevas tecnologías o la creación de los instrumentos jurídicos que favorezcan la creación de inversiones y el acceso al capital, es imprescindible para, de esta forma, intentar conseguir el desbloqueo de las regiones periféricas y evitar que queden marginadas de los procesos generales de crecimiento. En este supuesto, el modelo de desarrollo regional será el encargado de general los procesos dinámicos dentro de cada territorio; por eso lo denominaré Modelo de Crecimiento Dinámico, de innegable necesidad para conseguir la convergencia interregional. Sin embargo, en el supuesto de que el modelo de dinamización y convergencia funcione, los procesos espaciales de concentración se han de reproducir dentro de las regiones, resultando que aún en los supuestos de crecimiento más favorables, el dinamismo inducido tenderá a concentrarse en las áreas metropolitanas y en los ejes de desarrollo existentes, quedando muchos espacios intrarregionales fuera de los procesos de dinamismo económico y de crecimiento metropolitano. De esta forma, la política regional de dinamización o convergencia debería, si se quiere promover un desarrollo territorial más equilibrado, estar acompañada de un modelo de desarrollo local que funcione como una política de compensación o complementaria, máxime cuando las áreas intrarregionales con menores posibilidades de dinamización no pueden desaprovechar la capacidad que sus recursos endógenos poseen. En este contexto —y como consecuencia— surge la conveniencia de implementar complementariamente los dos modelos: el Modelo Regional, con el objetivo de crear o consolidar los ejes dinámicos más competitivos que suelen estar

asociados a una política espacial de concentración, por lo general vinculado al sistema metropolitano, y el Modelo Local, modelo alternativo y complementario, con el objetivo de fijar y mantener las capacidades relacionadas con los recursos endógenos, funcionando como una pieza básica para conseguir un desarrollo territorial equilibrado (Precedo, 1999).

De todo lo anterior se deduce que es la búsqueda de cohesión lo que nos lleva a introducir un Modelo de Desarrollo Local Complementario asociado a una estrategia de ordenación del territorio, porque el territorio, entendido como medio físico, posee un potencial de desarrollo propio, debiendo por ello ser considerado como un factor endógeno, como un bien en sí mismo. Ciertamente que lo es pero, además, en la cadena que surge de la interacción hombre-medio, el medio, entendido también como recurso, añade una valoración positiva al simple sentido ecológico al contribuir —o, por lo menos, al tener capacidad para hacerlo— a la mejora de la calidad de vida mediante el progreso económico de la población.

Hemos llegado así a un planteamiento en el que los objetivos del desarrollo regional, de la ordenación del territorio y del desarrollo local se funden en un sistema integrado y complejo de gestión y planificación, en el cual el desarrollo local encuentra un valor estratégico como política equilibradora de carácter básicamente espacial con el fin de contribuir a un desarrollo territorial más armónico que el propiciado por las políticas de desarrollo regional y más competitivo que el que caracteriza a las políticas de ordenación del territorio, cuya naturaleza normativa lo hace básicamente estático.

5. EL TERRITORIO: UN RECURSO ENDÓGENO COMPETITIVO

Fuimos los geógrafos los primeros que consideramos la dimensión territorial como un factor de desarrollo, es decir, la propia territorialidad como soporte activo de políticas de valorización, dinamización y desarrollo. Entre las primeras aportaciones puede mencionarse el modelo que en 1985 presenté a propósito del sistema de asentamientos de Galicia (Precedo, 1985) en el cual la propia estructura del sistema de ciudades medias y pequeñas dotaba al territorio regional de una red urbana policéntrica, adecuada para proyectar una red de dinamización local y un soporte para la difusión de los impulsos en el territorio. El objetivo era dinamizar los recursos endógenos, mediante la acción de las iniciativas locales como factores del desarrollo territorial desde la base.

Paralelamente, en esos años algunos economistas formaron un grupo que planteó la formulación inicial de la teoría del desarrollo endógeno como modelo alternativo (Störh, W.; Boissier, S.; Garofoli, G.; Vázquez Barquero, A.). De algún modo pueden ser considerados como continuadores de la línea de los economistas espaciales de la teoría de la localización de los años sesenta (Precedo y Villarino, 1992) que, desde un punto de vista muy distinto, el funcionalista, incorporaron la variable espacial a los modelos de desarrollo regional. Así, por ejemplo, se escribieron expresiones tales como la siguiente: “La territorialidad como factor de desarrollo y de competitividad” (Aydalot, 1986; Garofoli, 1987). Más adelante D. Maillat (1959) resumió este proceso

del siguiente modo: “Con el fin de comprender el fenómeno de la modificación de las jerarquías espaciales y el papel que juega el territorio en la dinámica de la reconstitución y transformación de las actividades, hubo que desarrollar nuevos conceptos” la mayor parte de los cuales ya habían sido enfatizados por muchos geógrafos, aunque desde la perspectiva de las teorías clásicas del desarrollo regional, y, por tanto, carentes del principio innovador que los economistas aportaron con el enfoque de la teoría del desarrollo económico local. Puede resultar revelador del cambio de perspectiva lo que tanto Maillat como Aydalot escribieron acerca del “hecho de que si algunos sistemas territoriales son capaces de desarrollarse sin que intervenga una redistribución del crecimiento a partir de las regiones más desarrolladas” ello indica que funciona un mecanismo distinto, al que aplicaron el concepto de inversión de las jerarquías espaciales. Pero, a pesar de considerar el valor del territorio como recurso diferencial explicativo, dicha consideración no iba más allá de una concepción abstracta más acorde con el concepto de espacio funcional que del territorio como factor activo de desarrollo local. Es decir, se trataba de un concepto más cercano con la concepción funcional del espacio y todavía muy distante de la conceptualización del territorio como factor activo de desarrollo local a partir de los propios recursos de naturaleza territorial existentes (Precedo, 1985).

Más adelante, la teoría de los distritos industriales (Becatini, 1990 y Garofoli, 1992) reforzó el interés del componente territorial, pero de nuevo entendido como una estrategia de cooperación entre las diferentes localizaciones de un territorio regional o subregional. Un paso más fue el que el mismo Maillat aportó con su teoría del *milieu innovateur* (Maillat, 1992) siguiendo a Aydalot quien había formulado la hipótesis del papel crucial jugado por los *millieus* locales como incubadoras de innovación, partiendo de la discutible idea de que la empresa no es un agente innovador aislado, sino que es parte de un *milieu* innovador el cual la hace actuar, siendo así que el entorno innovador local estaría más relacionado con el potencial local de innovación que con los sistemas generales de innovación, una afirmación que en aquellos territorios donde se ha alcanzado un desarrollo endógeno sostenido resulta arriesgada, si atendemos a las posibles relaciones causa-efecto. Pero, aún sin entrar a fondo en la discusión de la idea, en la práctica es probablemente más fácil contabilizar ejemplos en contra que a favor, por cuanto muchas veces son los factores exógenos los que a menudo movilizan los recursos endógenos a partir de cuya dinamización se pueden crear entornos innovadores, pero con un impulso las más de las veces exterior a través de acciones difusivas de naturaleza inmaterial o intangible (Hägerstrand). De todos modos, aún admitiendo los postulados de la teoría citada, la concepción del territorio en la formulación inicial del desarrollo local no pasaba de tener una dimensión inmaterial, una forma de organización y de interacción, pero siempre del concepto del espacio como un sistema funcional abstracto, que culminaría con la teoría de redes espaciales de Dematteis (Precedo, 1996).

Más recientemente, Camagni (2002) añadió a la organización territorial en red un nuevo factor: la cooperación de los agentes de un determinado territorio como

un valor intangible que aportaba un incremento del capital social a los territorios locales al incrementar la cohesión social, a partir de cuya adquisición puede resultar más viable activar el potencial de innovación de esos territorios, porque la cooperación social favorece la innovación y la competitividad. Asumiendo esta idea, y considerando el valor que tiene para explicar las diferencias entre unos territorios y otros en lo que al éxito de sus respuestas de competitividad se refiere, sigue estando muy alejada de la consideración del territorio como un sistema de variables físicas y humanas susceptible de adquirir sucesivas valorizaciones, adaptadas a la naturaleza de los recursos que el mismo territorio ofrece y a las características cambiantes de la demanda, de acuerdo en cada caso con el estilo de vida o la orientación del mercado. Es desde este punto de vista, tal y como hace años vengo sosteniendo, como el territorio en sí mismo se convierte en un factor de desarrollo local, siendo en algunos casos el único competitivo (Precedo, 1994). Es, sin duda, otra manera de entender la territorialidad o, si se quiere, de considerar el territorio como recurso. Un paso más me llevó a añadir a la variable territorial sus atributos culturales (Precedo, 1998) que la interacción hombre-medio ha ido aportando al territorio y que, mediante la valorización, adquieren nuevos potenciales de innovación y de desarrollo en muchos ámbitos locales. Un proceso de creación de valor que se puede aplicar tanto en lo que al turismo se refiere, como en lo que al *know how* o a la diferenciación del producto concierne, por cuanto la identidad territorial o de lugar puede, mediante una gestión específica, aportar la marca de calidad que los productos locales requieren para insertarse como una oferta diferenciada en los mercados globales, y, en particular, en los urbanos (Precedo, 2004).

6. LA CONVERGENCIA TERRITORIAL

Una vez situados en el contexto que acabamos de describir, podemos concebir el modelo de desarrollo local como una dimensión aditiva y complementaria a la ordenación del territorio. Así lo constatamos al observar la evolución de las estrategias y políticas territoriales europeas. En efecto, al hacerlo se percibe una progresiva convergencia entre la ordenación del territorio y el desarrollo local, que se sintetizan en un concepto genérico ya conocido: el desarrollo territorial.

Para demostrarlo utilizaré un documento titulado *La ordenación del territorio en Europa* elaborado por la CEMAT en el año 2003, y en el que yo mismo participé en condición de experto. En él, se dicen cosas como las que recoge M. Dejeant-Pons (2003): “Los trabajos de las conferencias de ministros responsables de la ordenación del territorio (CEMAT) contienen como prioridades y objetivos los siguientes: promover una nueva política de desarrollo territorial que permita favorecer la cohesión económica y social, la conservación de la naturaleza y del patrimonio cultural, un mejor entorno de vida y una competitividad más equilibrada del territorio europeo”, proposición que poco tiene que ver con la definición oficial de la ordenación del territorio hasta entonces vigente. Esta nueva estrategia se explica en el documento citado, del cual entresaco las cuatro propuestas que a continuación expongo:

1. “La prosperidad no es sólo cuantitativa, sino que también representa la protección del medioambiente y de los recursos naturales, la cohesión social y el crecimiento equilibrado de las distintas regiones”.
2. “Es necesario abandonar la política regional tradicional de redistribución y fomentar sobre todo el capital social, humano y económico de los territorios”.
3. “Es necesario explotar de forma más adecuada los puntos fuertes de estos territorios”.
4. “Es necesario que exista una mejor gestión, además de asociaciones horizontales y verticales, y procedimientos de control”.

Después de leerlas no es difícil concluir diciendo que se ha producido una convergencia entre los objetivos de la ordenación del territorio de las teorías de desarrollo regional y del desarrollo local.

Esta idea de la convergencia territorial se refuerza al añadir a lo anterior los objetivos y los elementos de la ordenación del territorio contenidos en el documento que recoge la estrategia europea de ordenación del territorio (ETE). En efecto, la Estrategia Territorial Europea establece cuatro puntos que condicionan la consolidación de un modelo urbano europeo difuso o concentrado:

1. Políticas de desarrollo policéntrico.
2. Mejora del acceso a las infraestructuras.
3. Difusión de la innovación y el conocimiento.
4. Gestión sostenible del medio ambiente y del patrimonio cultural.

No resulta difícil asimilar dichos objetivos a los que hemos introducido en el apartado anterior sobre la consideración del territorio como un factor de desarrollo local. Más aún, la ETE selecciona como elementos de reflexión, tres campos, que sin abandonar otros problemas territoriales, consideran prioritarios:

- Los asentamientos humanos, tanto ciudades como áreas rurales.
- Las infraestructuras que dan acceso a los transportes y al conocimiento.
- El patrimonio cultural y natural.

Partiendo de lo anterior, la ETE formula una serie de objetivos y opciones políticas orientadoras de la ordenación territorial y dirigida hacia el desarrollo sostenible del territorio. Y termina diciendo que los tres retos fundamentales del desarrollo territorial europeo son los que siguen:

1. La mejora del equilibrio territorial.
2. El incremento de la competitividad de las ciudades como factor de desarrollo local.
3. La integración del tratamiento campo-ciudad.

Y para alcanzarlos proponen los objetivos políticos que se resumen en el cuadro que reproducimos a continuación.

Cuadro 4.1. Objetivos políticos y opciones para el territorio europeo.

Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre el campo y la ciudad	Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento	Gestión prudente de la Naturaleza y el patrimonio cultural
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Territorial policéntrico y equilibrado de la Unión Europea. • Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas. • Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales. • Asociación entre el campo y la ciudad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento. • Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad. • Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras. • Difusión de la innovación y el conocimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza y patrimonio cultural como potenciales de desarrollo. • Conservación y desarrollo del patrimonio natural. • Gestión de los recursos hídricos un reto para el desarrollo territorial. • Gestión creativa de los paisajes. • Gestión creativa de patrimonio cultural.

Como se observa, tanto los principios enumerados como la lectura de los contenidos del cuadro nos sitúa en un contexto teórico y operativo estrechamente relacionado con lo que anteriormente he expuesto como objetivos específicos, y aun definitorios, de las teorías del desarrollo endógeno, del desarrollo regional y del desarrollo local. De tal manera esto es así que podemos hablar de una convergencia de todos ellos en torno a un elemento común: el territorio.

Esta nueva perspectiva nos sitúa, sin duda, ante un escenario muy diferente al que caracterizó los inicios del modelo de desarrollo local, tanto en lo que concierne a sus factores desencadenantes y a las características del entorno como a los mismos objetivos, políticas y contenidos. Por eso es factible hablar de una convergencia territorial.

Y en este nuevo contexto cabe preguntarse ¿cuál sería el papel asignado al desarrollo local? La respuesta me lleva a considerar un triple ámbito de principios diferenciales: en primer lugar, la dimensión y escala de las políticas; en segundo, la naturaleza de las metodologías de intervención; y, en tercer lugar la permanencia del enfoque *from below*. Pero en los tres casos, esta evolución nos ha situado en un entorno claramente distinto del que justificaba la formulación inicial, es decir, en su entronque con la reestructuración de los sistemas productivos locales, esto es, de su enfoque preferentemente económico.

Además, los mismos contenidos del cuadro, nos permiten constatar cómo han ido incrementando su peso los factores intangibles ligados a los procesos de desarrollo endógeno, tanto los específicos del conocimiento y la innovación, como la cultura

local, el patrimonio natural y construido y las variables medioambientales, todo ello en el contexto de la sostenibilidad como marco referencial.

Pero no se termina ahí el incremento de los intangibles del desarrollo. Ya que a los anteriores habríamos de añadir las variables culturales y sociales, a las que yo agregaré las psicológicas o comportamentales, de tal manera que la propia cohesión social, la cooperación interpersonal, la participación creativa, la creatividad social y la identidad y el sentido de pertenencia como factores de implicación y motivación, pasan a ocupar un lugar preeminente. Se ha hablado de un capital social del desarrollo (Camagni) y de entornos innovadores (Maillat) pero a estos conceptos básicos habría que añadir, según mi propio parecer, la variable conductista como generadora de un nuevo activo: el capital comportamental, directamente relacionado con una característica tan específica del desarrollo local como es el origen de las iniciativas. A esta nueva dimensión dedicaré los apartados finales, en los que también trataré una dimensión complementaria de la anterior, la valorización cultural del territorio, por cuanto constituye un soporte adecuado para su puesta en práctica.

Pero antes de abordar estos aspectos, considero conveniente volver la vista atrás para que, de un modo sintético y abreviado, podamos hacer un repaso de la evolución de las políticas y los contenidos del desarrollo local, por cuanto el hacerlo podremos situar mejor las nuevas propuestas teóricas que más arriba he enunciado.

7. LA EVOLUCIÓN DIACRÓNICA DEL DESARROLLO LOCAL

Además de la convergencia territorial señalada, el modelo inicial de desarrollo local ha ido adquiriendo nuevos contenidos, paralelamente a las nuevas formulaciones de las teorías de desarrollo y competitividad territorial, a la modificación de los entornos productivos y a la intensificación de las acciones de desarrollo local en espacios rurales. Lo primero que hay que destacar es que los campos de interés se han ido diversificando en la práctica, de tal modo que a la aplicación de acciones y planes locales de intervención ha sucedido una abundante formulación teórica, que a partir de extensos desarrollos laterales, cada uno de los cuales ha sucedido en un determinado momento de tiempo, se ha producido de manera sucesiva o simultánea, dependiente en cada caso de la naturaleza del problema y de la predisposición de los técnicos, una ampliación de contenidos. Tanto que no está de más preguntarse que es en la actualidad lo específico del desarrollo local. Para hacerlo, he optado primero por hacer una enumeración diacrónica de la evolución de los principales campos de interés del desarrollo local, para después deducir lo que de permanente hay en todo el proceso. A mi modo de ver sucedió como sigue:

1. El precedente, como siempre, lo situaré en el modelo de desarrollo endógeno (*bottom-up*) como alternativa al desarrollo regional clásico (*top-down*) en regiones, ciudades y comarcas afectadas por la transición industrial, en el contexto de las teorías centro-periferia y de difusión de las innovaciones, adoptando como soporte metodológico el análisis DAFO y como instrumento la planificación estratégica.

2. Paralelo al anterior, e incluso antecediéndole, se desarrolló el modelo francés de los años ochenta: el desarrollo comunitario. Concebido como una nueva estrategia de desarrollo rural puso el énfasis en tres aspectos: la formación, el asociacionismo y la cooperación, convirtiéndose por tanto en una metodología de acción social. Se aplicó preferentemente al turismo rural (agroturismo) y a la formación.
3. Viene después, el modelo económico de los años noventa. Fue el de mayor elaboración teórica y corresponde al que denominamos desarrollo económico local, pensado como una estrategia para el reajuste de los sistemas productivos locales para la creación de empleo. Puede asimilarse a una dimensión microespacial de la teoría de desarrollo regional, y más concretamente del desarrollo endógeno y adoptó como modelo de intervención la planificación estratégica de la primera generación. Se pueden identificar varias líneas estratégicas desde el punto de vista teórico y práctico: la elaboración de políticas económicas locales, la reestructuración de los sistemas productivos locales, los nuevos yacimientos de empleo mediante políticas activas, el pacto local y el distrito industrial, así como la detección de entornos o medios innovadores, a los que más recientemente se añadió el capital social. Su ámbito de aplicación incluye tanto espacios rurales (distritos o comarcas) como ciudades pequeñas, y atiende primordialmente a la creación de pequeñas empresas y redes de empresas basadas en la modernización de los recursos endógenos, mediante el diseño de políticas locales de empleo. El papel de los gobiernos locales adquiere en este modelo una gran trascendencia, al convertirse en instrumentos de apoyo a las políticas económicas locales frente a las políticas regionales dimanantes de los gobiernos de rango superior.
4. Los programas europeos de desarrollo rural encaminados a la diversificación productiva de los espacios rurales han generado una línea específica de amplio desarrollo y aplicación, mediante la iniciativa comunitaria de los programas LEADER, que tuvo su precedente en los programas Leda. Entre otras aportaciones, su amplia aplicación facilitó la difusión a todos los niveles de algunos de los principios básicos del desarrollo local, como fueron: la cooperación público-privada (el partenariado), la participación desde la base, el potencial de las iniciativas locales y una revaloración de lo rural, pudiendo hablarse de un neoruralismo. Según esta línea, más operativa que teórica, el espacio rural se concibe como un sistema subvencionado subordinado al sistema urbano y orientado a su inserción en la economía terciaria. A su amparo se crearon numerosas e importantes redes de desarrollo local y el papel de los grupos de acción local promovidos por el programa se acrecentó, aportando una nueva organización institucional a espacios rurales débilmente estructurados.
5. El desarrollo territorial se inició tímidamente en los años noventa asociado a las políticas europeas de ordenación del territorio, pero se reforzó después con la aplicación del concepto de desarrollo sostenible a ámbitos locales, siendo

la agenda 21 un instrumento clave en su aplicación y difusión. En esta línea, como era de esperar, el territorio pasó a ser considerado como un recurso activo, especialmente al considerar la biodiversidad como valor. En este contexto el mismo paisaje pasó a ser un factor de desarrollo local, tanto en su vertiente conservacionista como para el ecoturismo y el turismo de la naturaleza.

6. Pero, juntamente con la línea del desarrollo sostenible, el desarrollo territorial asumió los contenidos clásicos de la ordenación del territorio, como son los relativos al equipamiento de los territorios locales y a la coordinación de la planificación territorial.
7. El desarrollo comarcal es una variedad del desarrollo territorial que yo mismo he iniciado (Precedo, 1994). Sus notas distintivas son cuatro:
 - a. Es un modelo integrado de ordenación del territorio, de organización administrativa y de desarrollo local.
 - b. Añade la identidad territorial (comarcal) y el sentido de pertenencia como principio básico para la implicación y la participación de la población local.
 - c. Aporta un modelo de desarrollo regional orientado al reequilibrio territorial de la red urbana de base, mediante una estrategia de desarrollo local.
 - d. Constituye una determinación de la comarca como unidad espacial supra-municipal dotada de identidad diferencial de carácter histórico, como escala estratégica para el desarrollo local. Un aspecto que fue reconocido por la Unión Europea, mediante una resolución del Consejo de Europa cuya base yo mismo elaboré (257/1994 de la CPLR) en la que se recomendaba al parlamento europeo la utilización de la escala comarcal como la más adecuada para la aplicación de planes coordinados de desarrollo rural, y que después quedaría plasmada en la convocatoria de los programas LEADER plus.
8. La valorización cultural de los recursos endógenos es la línea más reciente y en ella pasa a ocupar una posición central la cultura como factor de desarrollo local y la valoración de los elementos o factores intangibles o inmateriales del desarrollo. La clave diferencial de este modelo, propiciado por figuras promocionales como la declaración de paisajes culturales o itinerarios culturales europeos asociados a líneas subvencionadoras, reside en aspectos tales como la valorización cultural del patrimonio local, ya sea el patrimonio construido (arquitectura), el patrimonio natural (paisaje) o patrimonio inmaterial (cultura local). Se aplica preferentemente al desarrollo turístico y, en particular, a las nuevas modalidades del turismo cultural. Tiene la ventaja de iniciar una línea de desarrollo local favorecedora del conservacionismo, tanto de los elementos visibles como de los modos de vida, y así preservar y dar valor económico a la diversidad cultural como factor de desarrollo y como antídoto de las tendencias homogeneizadoras asociadas a la globalización.

Después de enumerar los principales modelos operativos y en un intento de búsqueda de notas comunes que nos permitan una síntesis comprensiva, podemos empezar

afirmando que, en todos los casos considerados, el desarrollo local es una estrategia política de desarrollo endógeno aplicada a ámbitos locales, incluyendo municipios, comarcas y ciudades, siendo lo específico la escala territorial que es la que aporta la dimensión local a la puesta en valor de los recursos endógenos, sea cual sea la naturaleza de los mismos.

En segundo lugar, se ha producido una diversificación de las variables de los contenidos, siguiendo la misma línea evolutiva que la observada en todos los modelos de planificación: el paso del economicismo inicial a un modo de entender el desarrollo de los territorios en el que priman los factores intangibles, como la innovación, la cooperación, la participación y la cohesión, y, en particular, la cultura como factor de desarrollo. Tal vez sea la plasmación de la propia evolución del sistema general de valores sociales adaptados a las demandas colectivas lo que esté detrás de esta evolución, pues cuando se puso en marcha la teoría del desarrollo local lo que primaba era dar una respuesta viable a la reestructuración de los sistemas productivos locales, dentro de un esquema transicional. Una vez efectuado el ajuste, cuando ya otros factores de desarrollo habían mostrado su potencial de cambio, el modelo de desarrollo local de la etapa postindustrial habría necesariamente de adoptar otros enfoques, a tenor con la valorización de la cultura, de la sostenibilidad y de la innovación en calidad. El peso creciente de lo inmaterial es la clave del cambio. Por eso llegados a este punto cabe preguntarnos ¿estamos ante un nuevo paradigma, o se trata tan solo de un fase evolutiva más? Pero antes de dar una respuesta final, la propia evolución de los contenidos nos dice que, aún en el seno de la creciente diversificación de la base, se reafirman las dos tendencias clásicas. De ahí que la búsqueda de notas o características comunes que en un principio me había puesto como objetivo me lleva a afirmar que, a pesar de la importancia e intensidad del cambio epistemológico experimentado, se mantienen como ejes conceptuales diferenciadores los dos siguientes:

1. En primer lugar, el desarrollo local entendido como una metodología de intervención social para promover un cambio estructural. Desde este punto de vista “se trata de un proceso de cambio social: el desarrollo local comunitario como proceso social solidario basado en la iniciativa individual como factor de dinamización del potencial endógeno de un territorio” (Vachon, 2001), siendo “el conocimiento el recurso más estratégico y el aprendizaje el proceso más importante” (Lunduvall, 1994).
2. En segundo lugar, el desarrollo local como estrategia de desarrollo económico, aplicado a los sistemas productivos locales con un doble enfoque: “la respuesta local al proceso de reestructuración productiva” (Stöhr, 1999) y “la dimensión macroeconómica y microespacial de la política regional” (Albuquerque, 2001).

A ellas quiero añadir un tercer eje de naturaleza conductual, que ahora solamente anuncio, porque a él le reservo el último apartado. Dedicaré primero sendos apartados a los dos componentes básicos del modelo: el concepto de valor y el concepto de identidad, reinterpretados en el nuevo contexto cultural del desarrollo local.

8. LA CULTURA Y LA VALORIZACIÓN DEL TERRITORIO

Después de lo que acabo de decir, y con la vista en mi propia evolución teórica y práctica (es mi línea actual de pensamiento), considero que un paso más en esta nueva orientación del desarrollo local hacia los factores intangibles o inmateriales, lo constituye lo relacionado con los conceptos de valor, valorización y significado de los lugares, especialmente en su dimensión cultural. Esta evolución es paralela a lo que está sucediendo en el marketing territorial y en el urbano en particular. En efecto, al examinar la orientación de las acciones estratégicas de las políticas de desarrollo urbano recientes observé una pérdida de peso de las acciones infraestructurales y materiales (Precedo, 2006), que eran las dominantes en la etapa inicial, a favor de objetivos intangibles o inmateriales, como la sostenibilidad, la seguridad, la solidaridad, la participación, la armonía, la atractividad, la amenidad o la diversidad (entre otros), que contribuyen a la creación de valor, lo cual conlleva a la puesta en marcha de procesos de valorización de los recursos existentes, preactivados o no, y que de este modo adquieren un nuevo papel a la hora de definir estrategias de competitividad territorial. Un paso más en esta línea de pensamiento, sustentada en el análisis empírico de los resultados de los proyectos urbanos de éxito, me lleva a afirmar que son los factores culturales relacionados con la memoria histórica local los que aportan mayor permanencia y significación a los procesos de valorización de los recursos locales para la promoción de los lugares; y de manera muy particular cuando se trata de insertar esos territorios locales, sean rurales, urbanos o mixtos, en el nuevo sistema territorial resultante de la globalización, por lo que los factores diferenciales de índole cultural son susceptibles de convertirse en ventajas comparativas para posicionarse en el sistema mundial. Una propuesta doble, ya que si por una parte sustenta una estrategia de posicionamiento mediante un proceso de valorización cultural de los recursos, por otra contribuye a contrarrestar los procesos de homogeneización y estandarización asociados a la globalización.

Esta nueva corriente, en la que estoy trabajando en un proyecto del área metropolitana de La Coruña, prolonga la que anteriormente inicié con el desarrollo comarcal en lo que concierne a la valorización de la identidad, el sentido de pertenencia y la cultura local como factor desencadenante de los procesos de desarrollo local.

Desde este punto de vista, el propio concepto de valor conecta con el sentido que este término posee en la nueva teoría marquetiana del territorio, como estrategia generadora de imagen y de marca, como medio para promocionar los territorios locales y lograr o mejorar su posicionamiento en el sistema internacional de lugares. En este sentido, pero con una base más cultural que meramente mercadotécnica, la aportación de valor a los territorios locales, principalmente mediante la recuperación de su memoria histórica, puede constituir también un importante avance. Por un lado, porque se modifica el típico lenguaje valorativo formalista centrado en los contenedores patrimoniales (arquitectura y patrimonio construido o visible) para interesarse por los contenidos o significados culturales de los lugares, muy

directamente relacionados con la identidad y el sentido de pertenencia y, por ello, con mi teoría de las identidades territoriales (Precedo, 2004); y, de otra parte, porque nos provee de nuevas herramientas conceptuales para definir estrategias de desarrollo y de marketing territorial, al mismo tiempo que se propicia una mayor implicación de los habitantes con su territorio, transformando el territorio soporte en territorio proyecto.

Prueba del interés de esta nueva aportación, y en concomitancia con ella, es lo que contiene la ETE sobre los paisajes culturales (Dejean-Pons, 2003) que arrancan de una conceptualización muy cercana al paisaje geográfico clásico. Dice así:

“Los paisajes culturales contribuyen, mediante su singularidad, a la identidad local y regional de una zona, reflejan la historia y las interacciones entre el hombre y la naturaleza, y por ello, resultan de gran interés para el desarrollo turístico”, finalidad que según mi punto de vista debe hacerse extensible a las otras dimensiones del desarrollo local. Pero no acaba ahí la concomitancia, ya que más adelante añade: *“aunque la conservación de estos paisajes es muy importante, ello no debe impedir necesariamente su explotación económica”,* lo cual, aunque sea una obviedad, no deja de ser interesante reseñarlo por el valor de uso que les otorga.

En este mismo contexto, la ETE propone como medidas de intervención para el desarrollo territorial una serie de objetivos propositivos que son claramente coincidentes con nuevos objetivos del desarrollo local. De todas las consideraciones contenidas en el texto, las que, a estos efectos, me parecen más interesantes son las cinco recomendaciones siguientes:

1. La conservación y desarrollo creativo de los paisajes culturales que tengan un particular significado cultural, histórico, estético y ecológico.
2. La valorización de los paisajes culturales en el marco de estrategias integradas de desarrollo territorial.
3. La mejora de la coordinación de las medidas de desarrollo que afectan a los paisajes.
4. La recuperación creativa de los paisajes dañados por la intervención humana, incluyendo medidas de nueva puesta en valor (el texto dice en cultivo porque aunque utiliza conceptos renovados no contienen el contenido paradigmático que aquí sustentamos, manteniéndose en el pensamiento neoruralista vigente).
5. En lo que se refiere a la gestión creativa del patrimonio cultural, dice que son necesarios programas de protección, mediante las siguientes medidas:
 - a. Desarrollo de estrategias integradas para la protección del patrimonio cultural amenazado por el deterioro o el abandono, incluyendo la elaboración de instrumentos para la evaluación de los riesgos y para superar las situaciones de crisis.
 - b. Conservación y transformación creativa de los conjuntos urbanos que merezcan protección.

- c. Promoción de la construcción de edificios contemporáneos de alta calidad arquitectónica.
- d. Reforzar la percepción de la política de desarrollo territorial y urbano como contribución al patrimonio cultural de las generaciones futuras.

No cabe duda, sobre todo después de leer estas últimas recomendaciones, que en los textos citados se recogen alusiones múltiples y diversas a los factores inmateriales de carácter cultural que suelen estar asociados a los conceptos usuales de patrimonio natural o construido, pero que, aunque coinciden en los ámbitos de interés, no llegan a configurar una nueva línea de pensamiento en la teoría del desarrollo local, sino solamente una nueva tendencia. Más avanzado al respecto resulta el contenido de la Declaración de Viena sobre la valorización cultural referida a las políticas urbanas (UNESCO, 2006), de la cual reproduzco algunos párrafos selectivos entresacados del texto general. Son los siguientes:

1. Es necesario adquirir un conocimiento de la estructura de la ciudad basado en la identidad y en la memoria colectiva.
2. Las intervenciones deben perseguir el establecimiento de una relación significativa entre el lugar y su historia.
3. El sentido de la memoria debe guiar el proyecto en todas las escalas de intervención, desde la conservación hasta la transformación/reconstrucción o el nuevo desarrollo.
4. La valorización puede utilizarse como una herramienta para la identificación de lo característico y la búsqueda de la integración de los valores culturales y paisajísticos en el proceso de planificación territorial.
5. Para lograr los objetivos planteados, es necesario realizar un proyecto para entender el lugar que sea previo a cualquier intervención.
6. El trabajo de diseño implica un conocimiento exhaustivo y previo de la historia de la ciudad, de su estructura, de sus edificios característicos y de sus transformaciones a lo largo del tiempo.
7. La tarea fundamental de la gestión es mantener y restaurar el espíritu y el carácter de las ciudades, entendiendo esto en su relación con el sentimiento de identidad y la memoria colectiva. Y termina así:
8. Un patrimonio bien gestionado es una herramienta muy competitiva, ya que atrae no sólo a turistas sino también al capital y a nuevos residentes.

Son ocho medidas que pueden extrapolarse perfectamente a los demás lugares o territorios locales, porque el sentimiento de lugar no es privativo de las ciudades, al contrario y tal como he sostenido al formular mi teoría de las identidades territoriales (Precedo, 2004), el sentido de identidad o de pertenencia basado en los valores permanentes del territorio, es decir, en sus significados, constituye un factor estratégico para la planificación de políticas de desarrollo local.

9. IDENTIDAD TERRITORIAL Y DESARROLLO LOCAL: LA TEORÍA DE LAS IDENTIDADES TERRITORIALES

Este último apartado lo dedicaré a recoger las ideas básicas de los contenidos en mi último libro (Precedo, 2004) sobre lo que en él denominé unas veces teoría de las identidades territoriales y otras teorías de las comunidades territoriales. Aunque están muy relacionadas no se trata de lo mismo, por cuanto una se refiere a la identidad territorial como factor de implicación y participación social, es decir, a las motivaciones y la segunda a los resultados. El punto de partida es el sentido de pertenencia vinculado al factor identitario, que se presenta como una fase inicial del modelo, y la segunda fase, a modo de una maduración de la fase inicial anterior, considera esa misma identidad como factor incremental para promover la cohesión social, la innovación y la competitividad, aportando capital social a los territorios locales y transformándolos de territorios pasivos o receptores a territorios activos o innovadores, en los cuales la cohesión y la cooperación permiten alcanzar nuevas ventajas comparativas de carácter intangible. Ambas tienen en común que parten de una filosofía conductista o comportamental, que entonces no explicité, pero que ahora expondré con más detalle. Pero antes de hacerlo, quiero precisar que lo más definitorio de este modelo teórico es la consideración de las iniciativas locales, individuales o de grupo, como el verdadero motor del desarrollo local, de modo que el conocimiento y la innovación de un territorio está constituido por el potencial acumulado de ideas innovadoras que la población local pueda poseer. Partiendo de aquí, se entiende mejor que mi punto de vista sitúe esas iniciativas como el motor del desarrollo local, lo cual conlleva a situar en el origen del proceso de desarrollo el aprendizaje, siendo la identidad, el valor, la imagen y la marca no sólo atributos externos de promoción sino factores internos de sensibilización y dinamización.

9.1. El modelo conductual: Un nuevo marco filosófico

Ya en anteriores ocasiones el behaviorismo o conductismo había dado lugar a modelos y teorías sociales de naturaleza espacial, principalmente de carácter urbano (Timms, 1971 y Estébanez, 1988) pero no tanto enfocadas al aprendizaje para el desarrollo, sino como una teoría explicativa de la sociología urbana y de las relaciones entre estratificación social, percepción y entorno urbano. En mi planteamiento, el punto de partida es muy diferente ya que se basa en el conocimiento como factor de cambio y en los procesos psicosociales que promueven la participación e implicación del individuo en los procesos de mejora; y el desarrollo lo es.

El punto de arranque lo sitúo en el supuesto de que todo desarrollo es aprendizaje, y que el aprendizaje es un proceso cognitivo por el cual se adquieren patrones conductuales relativamente permanentes (formación para el desarrollo formal o informal). Según el conductismo esa adquisición funciona a través del mecanismo estímulo-respuesta (valor, identidad, pertenencia o sentido de lugar); y cuando las respuestas producen en el entorno consecuencias positivas (mejora o cambio) se incrementa la frecuencia o la probabilidad de que esas respuestas se repitan (efecto demostración); por el contrario, cuando son negativas se reduce tal frecuencia o probabilidad.

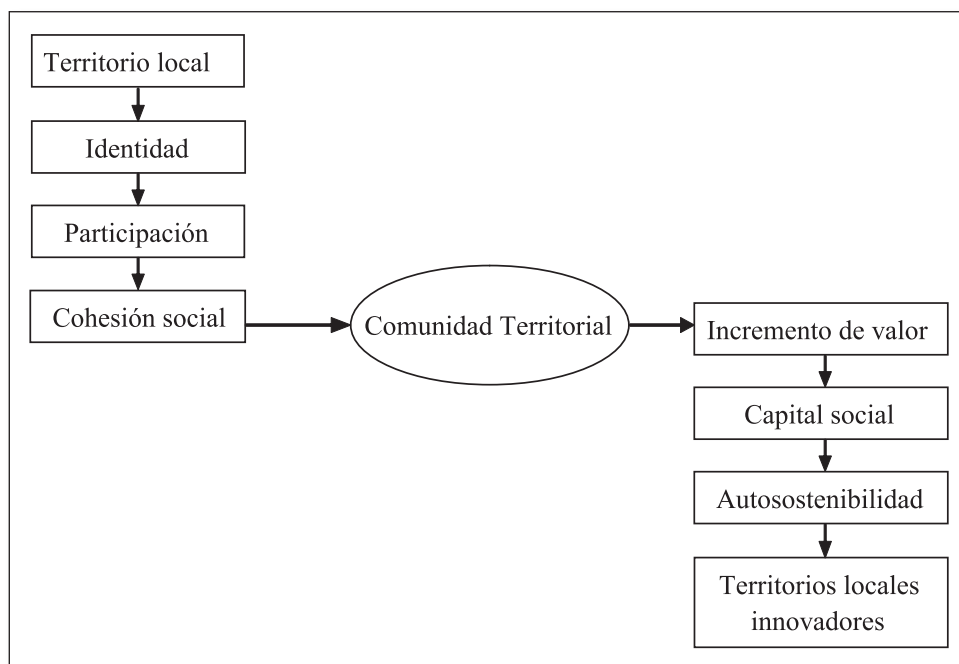
No cabe duda que bajo esta concepción de las relaciones entre el hombre y el medio que constituye su entorno, los atributos positivos de ese entorno influyen directa y positivamente en la predisposición del individuo a adoptar una conducta proactiva. Y entre esos estímulos han de buscarse aquellos que estén intrínsecamente dotados de mayor permanencia y que sean más internalizables, como son los relacionados con la cultura local, con la memoria de lugar, con la identidad territorial o con el sentimiento de pertenencia. De esta manera, todos ellos adquieren el rango de valor, propiciando que los atributos intangibles del territorio, al ser internalizados por el individuo, pasen a sumarse al propio sistema de valores, los cuales garantizan de este modo la autoidentificación del individuo con su territorio (mi pueblo, mi comarca, mi ciudad, mi barrio) y, en consecuencia, un refuerzo de los estímulos positivos, de cara a una valoración proactiva de mejora de ese territorio que ya ha sido internalizado. Una vez alcanzado este nivel de identificación, el substrato psicológico del individuo, y en su caso del grupo social, constituye una garantía para la participación y la cooperación o, lo que es lo mismo, para generar un territorio innovador en lo que antes sólo era un soporte pasivo y rutinario. De este modo, cuando el cambio comportamental es adoptado por la totalidad o la mayor parte del grupo social, o al menos por el segmento líder, lo que antes era un simple territorio local, un espacio soporte, ha dejado de serlo para transformarse en un territorio cohesionado, en un territorio-proyecto, en un territorio potencialmente innovador, gracias a un incremento de los lazos sociales y de la interacción personal, lo que en definitiva configura lo que he denominado una comunidad territorial. De este modo el territorio-medio se transforma en territorio-comunidad gracias a la adición de atributos que en sí mismos aportan valor al lugar y a la colectividad, y para este proceso psicosocial la valoración del territorio asume un papel fundamental como parte del mecanismo estímulo-respuesta que se sitúa al principio de todo el proceso de aprendizaje, de la asunción de iniciativas y de la toma de decisiones.

No olvidemos que, de acuerdo con la experiencia, cuando la aplicación de programas de desarrollo local se limitan a trabajar con factores exógenos o externos al individuo, si esos estímulos exteriores cesan, el proceso de desarrollo se paraliza, como ocurre con los modelos de cambio basados en las subvenciones o los estímulos coyunturales o rutinarios carentes de arraigo local. Por eso puede resultar conveniente recordar que si el proceso de desarrollo local no logra generar un cambio estructural de la colectividad en que se aplica, lo que llamamos proceso de desarrollo no es más que una acción de planificación o de política económica periférica, y aunque pueda dar resultados positivos a corto plazo raramente logra mantenerse a largo plazo porque una vez que cesa el estímulo cesa la respuesta, porque una vez que el entorno exterior cambia, el territorio asistido es incapaz de adaptarse por sí mismo al cambio porque carece de iniciativa más allá de la inducida por los factores coyunturales de naturaleza exógena. Y como yo creo que lo que diferencia e identifica el desarrollo local frente a otros modelos de intervención territorial (planificación y ordenación del territorio, desarrollo regional, urbanismo, desarrollo sostenible) es el origen de las iniciativas y el proceso de cambio estructural inducido en las sociedades locales, este enfoque teórico nos ayudará a profundizar en el sentido de la teoría del desarrollo local.

9.2. De la identidad a las comunidades territoriales

El desarrollo local, como se desprende de lo anterior, puede definirse como una estrategia de valorización de las identidades y de los valores territoriales o de lugar, como estrategia para la constitución de comunidades territoriales (Precedo, 2004). Este nuevo enfoque, como acabamos de ver, añade como valor el sentido de pertenencia, el significado de los lugares, es decir, la autoidentificación. Ya he dicho antes que este valor funciona como factor de cohesión social, esto es, como un procedimiento para convertir territorios locales en comunidades territoriales dotadas de un capital social basado en la implicación personal, en la cooperación colectiva y la autoestima individual y social, como refuerzos generadores de un nuevo potencial de innovación y de competitividad (Precedo, 2004).

Figura 4.1. Las comunidades territoriales.



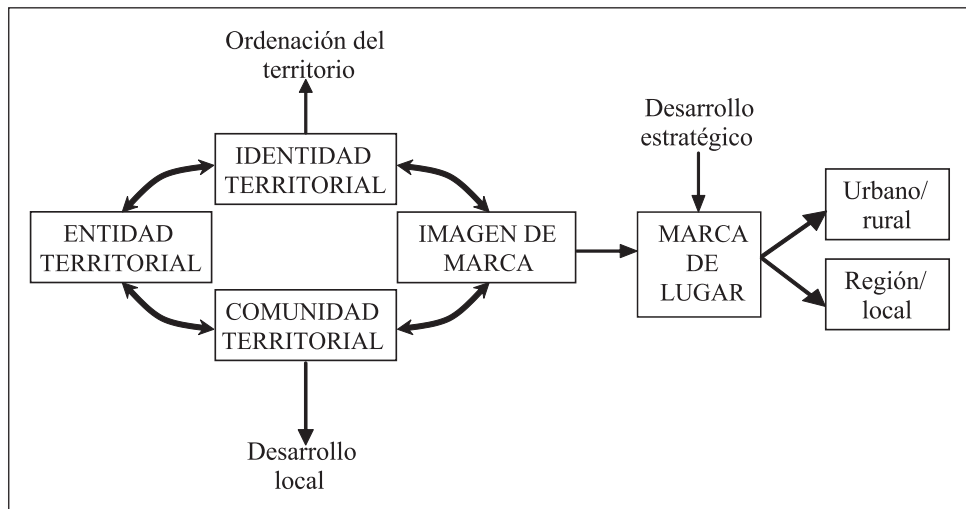
Desde este punto de vista, y si pensamos en los retos y las consecuencias de la globalización, el refuerzo de la dimensión local como atributo individual y social constituye una respuesta necesaria, al ser la escala espacial en donde los “ciudadanos encuentran una identidad, un sentido de pertenencia y de seguridad” (Declaración de Ámsterdam, 1997). Este enfoque añade al modelo local clásico una dimensión sociocultural y antropológica en la cual “el sentido de pertenencia e identificación de los individuos con su territorio es el soporte activo para la implicación de la propia población en el proceso de cambio, y una base efectiva para la participación de los ciudadanos en su desarrollo” (Precedo, 1994).

Este planteamiento añade a los contenidos tradicionales otros nuevos, y en algunos casos refuerza el significado de ellos. Los más significativos son, a mi modo de ver, los siguientes:

- La cooperación, generadora de capital social y potenciadora del umbral de innovación y de competitividad.
- Las identidades territoriales como estrategia de participación y cooperación.
- Las comunidades territoriales, entendidas como una nueva versión de los territorios locales activos e innovadores.
- La creación de nuevos escenarios urbanos y de nuevas formas de relación campo-ciudad (ciudad-región, urbanización dispersa o difusa, ciudad difusa, ciudad policéntrica).
- La naturaleza difusa del espacio tecnológico, lo cual provee a los territorios locales de nuevas oportunidades de inserción en las redes y su propio funcionamiento en red.
- La valorización y la internacionalización de los recursos culturales identitarios.

Son aspectos, todos ellos, que deben añadirse a los tradicionales contenidos de carácter económico, asociativo, formativo, etc., pero no cabe duda que los dota de un contenido más profundo a la vez que sitúa al individuo en el centro del proceso, aportando así un enfoque más humanista y más armónico.

Figura 4.2. Los componentes del modelo.



9.3. La concreción de la teoría: Los principios generales

En varias ocasiones a lo largo de este trabajo he hecho referencia a la teoría de las identidades territoriales. Para terminar voy a reiterar una referencia explícita a

ella, por la que desde mi punto de vista, y tal como anteriormente he anticipado, constituye uno de los factores intangibles que guardan mayor relación con el desarrollo local, por cuanto afectan directamente a las motivaciones de la población para la adopción de aptitudes positivas para la generación de ideas innovadoras y de iniciativas emprendedoras o, lo que es lo mismo, para la creación de entornos emprendedores e innovadores, lo cual nos sitúa de nuevo en lo que podríamos llamar el núcleo duro del desarrollo local. Sintetizo algunas ideas tomadas del libro en el que por primera vez expuse esta teoría, pero ahora enumeradas a modo de principios o componentes del modelo. Tales principios teóricos y modelos subyacentes son los tres siguientes:

1. El principio de autoidentificación. Sus elementos o subprocesos constitutivos son tres.
 - a. La identidad territorial como valor antropológico incentivador.
 - b. El refuerzo de la autoidentificación del individuo con su territorio, expresado en el sentido de pertenencia o de lugar, que es la expresión de una integración del territorio como valor en la esfera comportamental del individuo.
 - c. Esta dimensión psicosocial, aporta al modelo y también al proceso una fuerza de cohesión que incrementa el potencial de desarrollo local.

Cuadro 4.2. La identidad territorial generadora de estrategias de desarrollo.

Comunidades territoriales	Factores psicosociales asociados	Objetivos estratégicos de refuerzo
Unidad vecinal/parroquia	Sentido de pertenencia	Promover la participación individual.
Municipio	Identidad local	Promover iniciativas de valorización de los recursos locales.
Comarca	Sentido asociativo	La cooperación para la cohesión social.
Ciudad	Sentido de autoidentificación	Valorización cultural.
Área metropolitana	Cosmopolitismo	La internacionalización.
Región	Sentimiento de nacionalidad	Promover la integración territorial.

2. El principio de autosostenibilidad o durabilidad. Sus componentes son dos:
 - a. La permanencia en el tiempo del factor de cohesión sustenta un proceso de cambio estructural, al que la identidad como factor proactivo añade el valor de la autosostenibilidad o durabilidad.

- b. El sentido de pertenencia actúa como principio activo, porque en él se fundamenta el cambio estructural, del cual se deriva la transformación de un territorio local en una comunidad territorial socialmente cohesionada, un territorio potencialmente innovador dotado de durabilidad.
3. El principio de valorización:
- a. La valorización de los recursos incrementa el significado de los lugares e indirectamente el sentimiento de pertenencia, aportando energía positiva al sistema a través de la creatividad personal y compartida o, lo que es lo mismo, se induce una socialización de la creatividad.
 - b. La aportación de valor, o la creación de valor, refuerza el significado de los lugares y preserva su memoria histórica como expresión visible de la relación entre el hombre y el medio a lo largo del tiempo, que se plasma en la cultura local como factor diferencial.
 - c. El valor aporta ventajas comparativas a los lugares e incrementa su potencial de inserción en sistemas exteriores, sean de ámbito regional, estatal o internacional.
 - d. El valor constituye una acertada estrategia para dotar al territorio de imagen y marca, lo cual será de gran utilidad para la promoción de los lugares y, particularmente, de los recursos endógenos competitivos en calidad.

Cuadro 4.3. Valorización y autosostenibilidad.

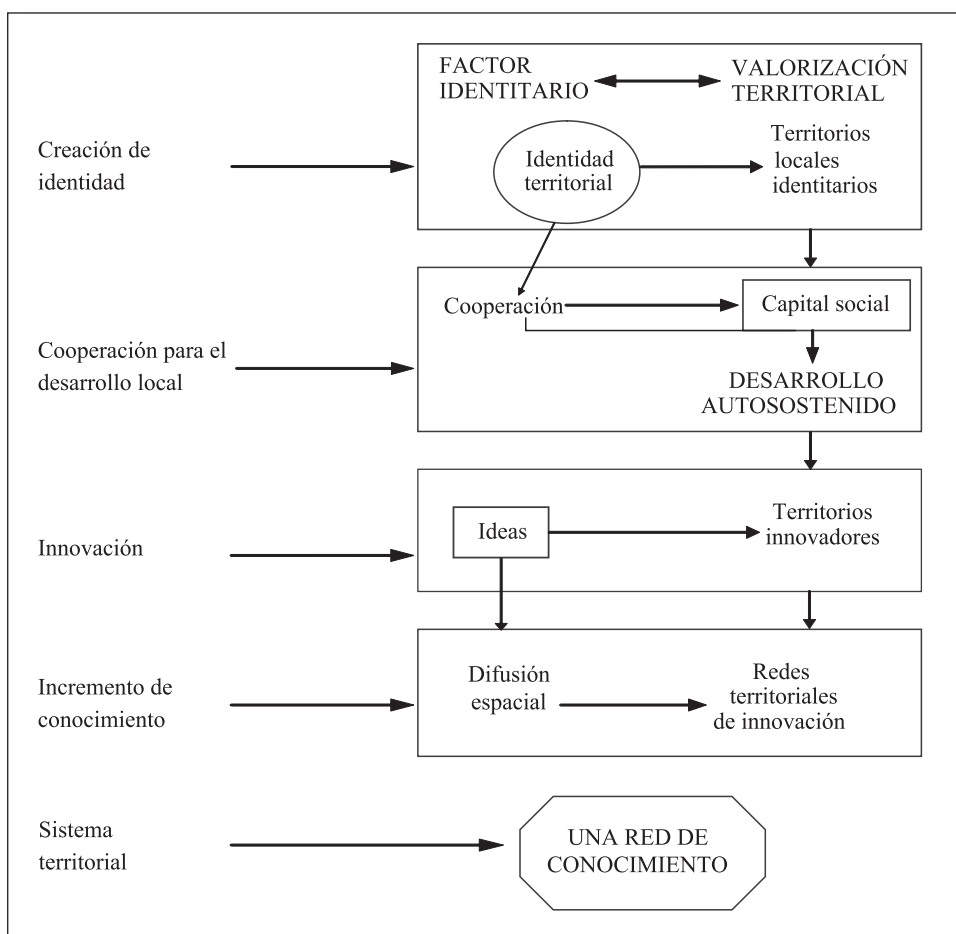
Factores	Estrategias
Cultura	Valorizar identidades culturales para creación de imagen.
Turismo	Valorizar recursos para creación de marca.
Economía	Valorizar iniciativas para generar innovación.
Sociedad	Valorizar participación para generar creatividad.

4. Al cuarto principio lo denominé de integración territorial:
- a. Un territorio local dotado de cohesión social se transforma en una comunidad territorial, dando lugar a varias escalas identitarias estratégicas, y cada una asume funciones diferenciadas pero complementarias (véase Cuadro 4.4).
 - b. La suma de comunidades territoriales conforman una comunidad de orden superior, como la regional, que en sí misma tiene una identidad territorial diferenciada, y que se autoalimenta y refuerza con la suma de las identidades locales.
 - c. Se concibe así el territorio como un sistema de escalas territoriales asociado a un sistema de identidades.
 - d. A partir de estos supuestos se puede construir un modelo operativo para la aplicación del principio de integración territorial.

Cuadro 4.4. Las escalas identitarias.

Identidades territoriales	Comunidades territoriales	Estrategia de desarrollo local
Social	Parroquia o unidad vecinal	Participación asociativa
Administrativa	Municipio	Coordinación
Geográfica	Comarca	Cooperación
Urbana	Ciudad	Promoción
Funcional	Área metropolitana	Valorización estratégica
Política	Región/nación	Desarrollo territorial integrado

Figura 4.3. Las redes territoriales de conocimiento.



Integrando todo lo anterior en un modelo secuencial (Figura 4.3) llegamos al resultado final del proceso, en el cual el territorio, con sus diferentes escalas identitarias, se configura como una red de lugares que al adquirir los atributos y valores que la teoría considera (los cuatro principios constitutivos) se transforma en una red de conocimiento. El modelo secuencial nos dice que:

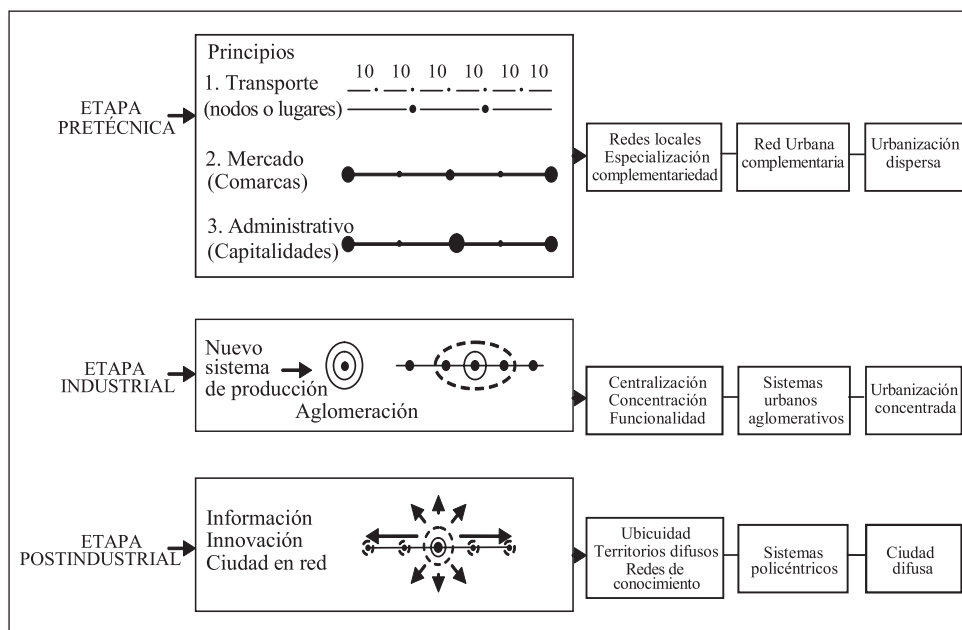
1. En el punto de inicio se sitúa la creación de valor asociado a la creación, o refuerzo de la identidad territorial, como factor de diferenciación de lugares.
2. El carácter incentivador del factor identitario favorece la participación, la cooperación y de este modo se produce un incremento del capital social, que en consecuencia redundará en la durabilidad o autosostenibilidad del proceso, al apoyarse en significados y valores que han sido internalizados individual y socialmente.
3. El aumento de la participación y la cooperación incrementa la capacidad de interacción y los mecanismos de estímulo-respuesta, incrementando el flujo de iniciativas, o si se quiere el flujo de ideas, lo cual incide directamente en el incremento del potencial de innovación por una simple razón probabilística.
4. El potencial de ideas, y en particular de ideas innovadoras, se convierte en potencial de conocimiento, que mediante el efecto demostración se difunde a otros lugares, siendo los escalones intermedios de la red urbana (pequeñas ciudades, cabeceras comarcales, villas) elementos estratégicos para generar la difusión ascendente de las innovaciones al resto de los territorios locales integrados en la red de lugares (sea contigua o distante).
5. Finalmente, el sistema de lugares se transforma en una red de conocimiento. En esta fase podemos situar el final del proceso de desarrollo local; pero que, como resultado de su actuación, ha generado una mutación estructural del sistema de lugares en una red territorial de conocimiento, que adquiere así un nuevo valor. Un estadio que aporta como valor añadido a cada comunidad la posibilidad de seguir siendo promotora y receptora de nuevos procesos y, especialmente, con un capital territorial inmaterial que lo hace más atractivo, y por eso más competitivo frente a otros territorios pasivos, para competir asociativamente con el sistema general de lugares.

10. CONCLUSIÓN

Llegados a este punto resulta pertinente preguntarse si estamos ante un nuevo paradigma del desarrollo local o, por el contrario, no es otra cosa que una fase evolutiva más de la teoría que, como anteriormente había ocurrido, asume los avances conceptuales o metodológicos que aportan las disciplinas o desarrollos colaterales. De todos modos, y dejando la respuesta para el lector, lo que parece indudable es que el modelo conductista de desarrollo local, en el cual incluyo otras aportaciones anteriores, tiene la virtud de situar el centro del proceso de desarrollo en las motivaciones individuales y sociales, en las iniciativas personales y colectivas, en el potencial de los recursos humanos como el principal factor de desarrollo endógeno y en la conceptualización del territorio como un

valor en sí mismo que, mediante su internalización personal, se convierte en un espacio creativo. No resulta por eso arriesgado en exceso afirmar que estamos ante una nueva manera de concebir el territorio, y en este sentido sí que podríamos hablar de un nuevo paradigma. Pero como más arriba dije, dejo la sentencia en manos del lector.

**Figura 4.4. Los territorios locales:
Una red territorial de conocimiento.**



11. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, F. 2001. *Desenvolvimento econômico local*. Río de Janeiro: Brides.
- Camagni, R. 2003. "Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio". *Investigaciones Regionales*, vol. 2, pp. 31-58.
- Dejeant-Pons, M. 2003. "Políticas y directrices del Consejo de Europa para la planificación sostenible del territorio". *IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Zaragoza.
- Estébanez Álvarez, J. 1995. "Los espacios urbanos", en *Geografía Humana*. Madrid: Cátedra, pp. 528-532.
- Fernández, G. y Leva, G. 2006. *Nuevas formas de gestión estratégica urbana y de participación ciudadana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Precedo A. 1985. "Modelos de rehabilitación y revitalización de los asentamientos urbanos y rurales", en *Crisis, Autonomía y Desarrollo regional. X Reunión de Estudios regionales*. Santiago de Compostela: AECC-Universidad de Santiago, pp. 467-526.

- Precedo, A. 1994. *Desarrollo Territorial y Planificación Comarcal*. Santiago: Xunta de Galicia.
- Precedo, A. 1996. *Ciudad y desarrollo urbano*. Madrid: Síntesis.
- Precedo, A. 1999. "Un modelo complementario de convergencia territorial". *Papeles de Economía Española*. Suplemento Galicia, pp. 10-16
- Precedo, A. 1999. "Cultural Differentiation as Motor of Local Development". *Culture and Economic Development in the Regions of Europe*. Llangollen (Wales): Ectarc, pp. 271-284
- Precedo, A. 2000. "A Regionalization Strategy to Promote Integrated Local Development". *European Planning Studies*. London, pp 123-134.
- Precedo, A. 2000. "Strategic Planning and Cultural Tourism". *Cultural itineraries in Rural Areas*. Trycktjänst (Suecia): ECTARC, pp. 93-112.
- Precedo, A. 2003. "La ciudad en el territorio: nuevas redes, nuevas jerarquías". *La ciudad, nuevos procesos, nuevas respuestas*. León: A.G.E.
- Precedo, A. 2004. *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI*. Madrid: Síntesis.
- Precedo, A. 2004. "El modelo de desarrollo comarcal". *Boletín de la Asociación de Geógrafos españoles*. Vol. 38, pp. 29-45.
- Precedo, A. y Vázquez-Barquero, A. (coord.). 1993. *Desarrollo Local y Comarcalización*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Precedo, A. y Villarino, M. 1992. *La localización industrial*. Madrid: Síntesis.
- Timms, D. *El mosaico urbano: hacia una teoría de la diferenciación residencial*. Madrid: I.E.A.L.
- Vachon, B. 2001. *El desarrollo local: teoría y práctica*. Gijón: Trea.
- Vázquez Barquero, A. 1993. *Política económica local*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez-Barquero, A. y Garofoli, G. 1995. *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Economistas Libros.

El desarrollo social: Un desarrollo desde la ciudadanía*

Tomás R. Villasante

Universidad Complutense de Madrid

José A. López Rey

Universidade da Coruña

* La base de este capítulo es la obra *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social* publicada en el año 2006 en Los Libros de la Catarata, y donde el autor desarrolla ampliamente los programas de acción integral y, sobre todo, la concepción sobre el desarrollo que aquí presentamos.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los años 80 (y seguramente también antes) los voluntarios de una ONG, una de las más grandes y reconocidas, iban por los colegios e institutos informando sobre el problema de la injusticia de las relaciones Norte-Sur y proponiendo la acción solidaria a través de lo que denominaban la *operación enlace*. Ésta consistía en la asunción por parte de cualquier colectivo (colegios, parroquias, sindicatos, etc.) de la financiación de un proyecto de desarrollo, o parte de él, que había sido elaborado por comunidades u organizaciones de los países empobrecidos, estableciéndose de esta manera un vínculo solidario real entre comunidades. Según contaban los voluntarios de la ONG, este aspecto era esencial y lo ilustraban con el siguiente ejemplo (muy revelador también de otra serie de aspectos): “Si un misionero en África detecta la necesidad de la construcción de un pozo en el pueblo, pide y consigue la ayuda necesaria y construye el pozo y, por las razones que fuesen, se acaba marchando del pueblo, es muy posible que el pozo no se mantenga y acabe perdiéndose. La razón es que la comunidad nunca sentirá el pozo como una necesidad propia ni se implicará en su mantenimiento. Simplemente lo disfrutará mientras funcione. Es necesario, por tanto, que las personas que van a ser destinatarias de la ayuda estén implicadas desde el primer momento”. Obviamente, todas las *operaciones enlace* eran propuestas presentadas por comunidades de los países del Sur o, en su defecto, por las ONG locales y no por individuos concretos y desvinculados en el fondo de la vida comunitaria.

Más allá de la verdad que pueda haber en la anécdota, su intención ilustra el planteamiento que presentamos en este texto. Los procesos de desarrollo que no parten de la comunidad o de la ciudadanía y que no son asumidos ni gestionados por ella, tienen muchas probabilidades de fracasar. Esto nos lleva a la siguiente cuestión: en teoría, en las sociedades democráticas actuales, es la propia comunidad a través de sus representantes y agentes la que plantea demandas, pone en marcha políticas que las satisfacen y las gestiona. En efecto, son los partidos políticos (integrados por ciudadanos) los que elaboran los programas, los gobiernos (elegidos por los ciudadanos) los que los implementan y las administraciones (o las empresas, o las organizaciones sin ánimo de lucro) las que los gestionan. Pero, en la práctica, se observa una enorme distancia entre las instancias políticas y administrativas (incluso las de nivel más cercano a los ciudadanos como las locales) y las personas que conforman la comunidad. El conjunto de la ciudadanía se queda realmente al margen de todo ese proceso. Obviamente, no hay impedimentos formales (no puede haberlos en democracia) a que quien lo desee pueda participar en ese proceso formal, bien desde los partidos políticos, bien desde los colectivos que se relacionan con ellos. Pero la formalidad democrática del proceso no impide que el resultado suela ser similar al del ejemplo anterior. En definitiva, el desarrollo ideado, diseñado, implementado y gestionado sin contar con la implicación de la ciudadanía desde el principio está condenado al fracaso o, con suerte, a la ineficiencia.

Pero pasar de considerar a la gente como objeto de desarrollo (más o menos pasivo) a sujeto de su propio desarrollo tiene consecuencias de diverso tipo: sociales,

económicas, culturales y, por supuesto, políticas, en el sentido de que los ciudadanos van a participar de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones. En efecto, la perspectiva que planteamos nos sitúa de lleno ante los retos de las democracias participativas. Es preciso señalar que no teorizamos a partir de ideas, sino de prácticas y experiencias concretas de diverso tipo que caminan en esta dirección, como los presupuestos participativos, planes comunitarios, agendas locales 21, cogestión de centros ciudadanos, etc. Comparten todas ellas metodologías de acción para el desarrollo ciudadano que incluyen la participación (en diferente grado según la experiencia de que se trate) de las personas, frente a otras formas tradicionales de actuación.

La perspectiva que presentamos aquí es una reflexión que integra aspectos de muchas de las metodologías participativas que, desde orígenes similares aunque distintos, han venido poniéndose en práctica en las últimas décadas en muchas partes del mundo, especialmente América Latina. En efecto, los programas de acción integral sostenibles (PAIS) tienen referencias metodológicas de las pedagogías populares de Paulo Freire, de la investigación acción participativa de Fals Borda (1986, 1993), de la planificación estratégica situacional de Carlos Matus (1995), así como de los diagnósticos rurales participativos (DRP), la co-investigación activista, etc.

Pero no nos interesa tanto profundizar en lo que son los PAIS y lo que los diferencia de estas otras propuestas, como llamar la atención del público, en general, y de los que se interesan por el desarrollo, en particular, sobre el hecho de que no hay verdadero desarrollo si los *beneficiarios* no se convierten en *protagonistas* del mismo. Y esta premisa obliga a reconsiderar el papel que los técnicos o expertos en materia de desarrollo han venido desarrollando en el proceso tradicionalmente, así como su perspectiva habitual.

A continuación, desarrollaremos los pasos esenciales que sigue un proceso de desarrollo social asumido como propio por la ciudadanía bajo los supuestos de los PAIS. Después, definiremos conceptos que nos parecen importantes y que caracterizan a nuestra propuesta, pero que pueden ser asumidos perfectamente por otras metodologías participativas diferentes. Posteriormente, introduciremos el concepto de matriz como esquema que guía la acción de desarrollo, concretando nuestra matriz H-T-P-C y aplicándola a las fases de definición de la situación, etapas de creatividad y propuestas y programación. Finalmente, describiremos las fases de monitoreo y evaluación, ya sin explicitar formalmente la matriz H-T-P-C aunque, por supuesto, nos sigamos ciñendo a ella.

2. LA PARTICIPACIÓN EN PROCESO

La democracia participativa hay que construirla con la gente de cada localidad. No se debe idealizar, antes al contrario, hay que ser muy consciente de sus problemas para poder encontrar respuestas adecuadas a cada situación. Conviene ir dando los pasos metodológicos pertinentes, según la fuerza de cada cual y de quienes le rodean, para no hacer propuestas inabarcables o idealistas que inevitablemente conducen a que aquellas personas más interesadas y movilizadas se quemem y abandonen. Los

que aquí proponemos han sido elaborados y reelaborados a partir de experiencias previas muy diversas (puesto que no todo lo que se llama metodologías participativas responde a unos mismos criterios) como el socio-análisis, la filosofía de la praxis, la investigación-acción-participativa, la teoría de redes y de vínculos, el diagnóstico rural participativo, los planes estratégicos situacionales, eco-feminismos, la pedagogía popular, etc. En este sentido, debemos señalar que ésta es una de las posibilidades que existen y que habrá que seguir trabajando para mejorar cada paso, en una construcción continua de lo que precisamos para las democracias participativas.

2.1. Conformación de un núcleo inicial de personas que comparten una situación (necesidades, carencias, valoraciones, etc.) que desean superar

Tiene que haber una predisposición inicial que vincule a unas personas o grupos ante algo que no les convence y que abra caminos de convergencia entre los más decididos. La participación debe generarse desde el principio, aunque sea con poca gente, con un buen ambiente construir confianzas para después ampliarla. Es preferible ir cargando las baterías en el proceso, que no empezar con mucha gente y con mucha energía y que ésta se vaya descargando por mal ambiente. Lo primero es saber cuál parece ser el problema que nos reúne, y para quién es un problema. No importa si a medida que se avanza los participantes se dan cuenta de que las cosas son más complejas, que hacen falta metodologías que no se queden en la superficie de los temas, sino que profundicen y aprovechen la creatividad de la mayoría de las iniciativas posibles. Se podrán hacer análisis más complejos más adelante. Con que se identifique aquello que se rechaza en común y que haya un buen ambiente de colaboración puede ser suficiente para el inicio.

2.2. Realización de un plan de trabajo con un grupo motor

El *grupo motor* es un grupo mixto de las personas voluntarias y de profesionales que se van a poner a trabajar. Al principio aparecerán distintos intereses que hay que saber manejar, desde posiciones poco prepotentes, más bien auto-críticas. Conviene que se pueda saber qué es lo bueno que aporta cada cuál pero también los límites que tiene cada aportación. Por ejemplo, no se puede esperar de las administraciones que sepan de todo o que pretendan dirigir porque lo tengan escrito en un programa. Pero sí se les puede pedir que aporten medios físicos y económicos, pues es el fruto de los impuestos de la ciudadanía para hacer políticas públicas. No se puede esperar que los dirigentes sociales sean los más representativos, pero sí que haya grupos o personas muy activas que se avengan a colaborar. La ciudadanía no tiene por qué tener la verdad sobre lo que está pasando ni saber los motivos por los cuáles ocurre, pero aporta dónde está el punto de arranque, la vivencia sin la cual no entendemos el fondo del problema. No se puede pretender que los técnicos tengan la solución al momento, pero sí que ayuden con metodologías en un proceso que vaya ganando en rigor y creatividad. Los profesionales se necesitan para que nos hagamos las preguntas que más convienen al proceso, no para tener que aceptar que sepan de todo.

2.3. Estructuración y organización de las demandas

Esta estructuración y organización se realiza a partir de las preguntas por las necesidades, tanto las más sentidas como las más estructurales. Ni las demandas se pueden resumir igual para toda una comunidad, ni son tampoco tan individuales que no constituyen conjuntos de intereses de cierta similitud. Es decir, se puede encontrar alguna muestra que responda a las distintas tipologías sociales de los grupos y sectores con presencia local, y que esto se pueda construir participadamente con el *grupo motor* inicial o en algún taller para hacer un mapeo de la localidad. No sólo interesan qué grupos o sectores tienen intereses económicos diferentes, sino también qué posiciones culturales se mantienen acerca del problema de referencia. Con estas dos variables se obtiene un cuadro de doble entrada pero, además, también interesa el tipo de relaciones de cotidianeidad, confianzas y desconfianzas que históricamente se han ido construyendo. Así se tendrá un análisis de redes además de un cuadrante de condicionantes más estructurales. Hay que salir a escuchar a los diferentes sectores y grupos, instituciones y personas que puedan aportarnos las diferentes posiciones a tener en cuenta. Agrupar y auto-organizar las demandas según los *conjuntos de acción* presentes es lo que permitirá avanzar al siguiente paso.

2.4. Devolución de información a la comunidad amplia

Se trata de devolver estas informaciones, sus protestas y sus propuestas, al conjunto más amplio que se pueda de personas involucradas. Se emplearán técnicas para detectar de forma participada los *nudos críticos*, los bloqueos sobre los que prioritariamente hay que centrar la atención. Ya que no se pueden resolver todos los problemas, hay que empezar por aquellos en los que existe un mayor consenso sobre su capacidad de bloquear o de potenciar el proceso. Aquí cabe coordinar esfuerzos para entrar en los *tetralemas*¹ (o *juegos de cuatro frases contrapuestas*) que superan las posiciones de bloqueo, más allá de quién formuló tal o cual posición. Se deben priorizar los caminos que puedan resultar más colectivos y más creativos, coordinando intereses y voluntades. Más allá de una votación de mayorías y minorías, de lo que se trata es de sumar consensos con los *conjuntos de acción* más amplios posibles y más dinámicos. Coordinar redes sociales para alcanzar un modelo de comunidad que supere los estrechos intereses particulares de tal o cual visión corporativa. Los participantes deberían llegar a la mayor reflexividad posible, profundizando en sus propias razones, y construyendo posiciones comunes más allá de los intereses particulares de cada colectivo en particular. No se puede esperar que todo el mundo esté de acuerdo, pero sí que las principales posiciones se puedan articular en propuestas que desbloqueen los problemas planteados, para que el proceso avance y tenga capacidad de ilusionar a las personas que están participando y a las potencialmente beneficiadas.

¹ Más adelante desarrollamos el concepto de tetralema. Baste decir por el momento que es una metodología que permite superar las posiciones de bloqueo generadas a partir de las disyuntivas que surgen en la identificación de los problemas y el posicionamiento de las personas ante los mismos.

2.5. Programación

Hay que hacer aterrizar en programas y proyectos más concretos todo lo que se está planteando. También esto se puede hacer de manera participada, ajustando a necesidades más específicas cada proceso; por ejemplo, concretando un esquema organizativo para la toma de decisiones que sea democrático y participativo en su funcionamiento interno (por ejemplo, que una comisión de seguimiento común coordine las mesas de trabajo específicas y difunda sus resultados entre los sectores de la gente en sus redes informales y cotidianas). Se trata de concretar una *idea-fuerza* con capacidad de atraer a buena parte de los afectados por el problema, de manera que los implique en el proceso emprendido; es decir, poner en marcha *analizadores contruidos* o eventos capaces de movilizar las voluntades a favor del proceso. También es necesario ir concretando los recursos económicos (dónde poder obtenerlos) y los medios (lugares disponibles y los medios de información), así como los tiempos que cada cual puede dedicar (de los profesionales y de los voluntarios), para que todo ello tenga una credibilidad y viabilidad más allá de los voluntarismos bien intencionados. Esto es hacer un programa de acción integral y sustentable (PAIS).

2.6. Ejecución y monitoreo del proceso

Se trata de hacer el seguimiento con comisiones de control y apoyo a las rectificaciones que sin duda se tendrán que producir. Ningún plan o proyecto, por bien hecho que esté, se ajusta a la realidad sin más, sino que siempre hay que estar haciendo ajustes según las circunstancias que se van presentando. Así pues, los cronogramas que se hagan no son para ser cumplidos tal cual, sino para saber, y justificar en cada caso, por qué hay una desviación en tal o cual momento. Disponer de un cronograma del conjunto de los proyectos sectoriales permite poder compararlos entre sí en su grado de realización y de sinergias, pero también para compararlos con la marcha de un cronograma de tareas comunes. El cronograma de las tareas comunes sirve para seguirle el ritmo a la difusión hacia la población, y a la consulta a la misma en determinados momentos, a la *autoformación* de los grupos y mesas de trabajo, y a la toma de decisiones, en sus momentos concretos. De esta forma se puede hacer una evaluación continua de cara al monitoreo, es decir, de cara a poder ir rectificando de forma participativa ante los imprevistos que se irán sin duda produciendo.

3. DELIMITANDO CONCEPTOS IMPORTANTES

Los conceptos que ahora presentaremos están muy relacionados. De alguna forma, es un intento de separar conceptualmente aspectos que tienen muchos vínculos entre sí, a veces de carácter casi inextricable. Pero los seis constituyen también conceptos operativos importantes para construir la *socio-praxis*, abren nuevos caminos. Más adelante, cuando explicitemos nuestra propuesta operativa para la construcción colectiva en los procesos comunitarios, estos conceptos son los que marcan la diferencia con las metodologías habituales. Habida cuenta de que, si estas metodologías habituales los incorporasen a sus propias dinámicas adquirirían una perspectiva más integral, dinámica y democrática, cabe considerarlos como saltos creativos.

Estos seis conceptos articulan e integran a las distintas metodologías porque se han obtenido, aprendido, construido y reconstruido a partir de metodologías y espacios muy diferenciados que, en realidad, pertenecen a un mismo paradigma de fondo y a una epistemología común. Aclaremos, antes de pasar a proponer una forma operativa de proceso comunitario, algo de estos seis conceptos, tal y como los venimos utilizando en los grupos que trabajamos en red. Haremos distinciones, más que definiciones, para entender en qué ámbitos nos movemos y en cuáles no y delimitar un campo donde podamos comunicarnos con cierta eficiencia.

3.1. *Transducciones*

Las *transducciones* son conceptos con significados similares en ciencias naturales y sociales; significa transformarse dando saltos de un tipo de energía a otra. Y de la misma manera que se pasa de la energía calorífica a la electricidad o de una vivencia psíquica a una psicósomática, las *transducciones* son transformaciones que ocurren continuamente en nuestras vidas y entorno, que nos pueden aportar en lo comunitario y social una auto-reflexión, y/o auto-crítica, sobre la importancia de las formas y procedimientos para la construcción de los procesos. En concreto, las *transducciones* tienen que ver con las formas, porque éstas son importantes para el desarrollo de las relaciones. En efecto, la ética no hay que discutirla tanto en los fines que se proclaman (algo en lo que todo el mundo coincide), como en los estilos y las metodologías que se aplican (y donde ya encontramos diferencias entre individuos y grupos).

Las transducciones no son posiciones neutrales para la participación comunitaria porque asumimos que la neutralidad no es posible. Precisamente por ser conscientes de esto, se debe estar vigilante con los sectarismos y se debe actuar como facilitadores de acuerdos. Ahora bien, tampoco entendemos como participativo un proceso en el cual las mayorías aplasten por principio a las minorías. La participación no la ciframos tanto en asambleas muy concurridas y votaciones, como en que se puedan debatir más propuestas, y más innovadoras a ser posible. En efecto, puede ser más participativo un proceso con talleres y que éstos resulten creativos que una asamblea donde poca gente se atreve a hablar. Ahora bien, esto no se debe entender como una postura que favorezca las multiculturalidades que pueden devenir en guetos. De lo que se trata es de poder superar las *autoestimas grupales* y las *identidades narcisistas*, donde lo participativo acaba encerrado en sí mismo, ignorando los dolores y placeres de los demás sectores. *Transducción* es aceptar entrar en la construcción de *identificaciones mestizas*, pero intentando reducir las imposiciones de unas culturas sobre otras. Tampoco se trata de proponer un modelo resumen, por sistematización, pues los estilos creativos no se pueden basar en una ética ejemplar, ni de mínimos ni de máximos. Se han de aceptar algunos criterios de estilo, proponiendo situaciones donde la gente pueda preguntar y decidir, porque los procesos de complejidad nunca son puros, sino híbridos o mestizos, pero donde no todo debe valer, sino lo que se pueda ir construyendo colectivamente y en un proceso de auto-reflexión creativa.

El análisis de las transducciones es clave para empezar cualquier proceso comunitario, puesto que pequeñas variaciones en los estilos de *transducir* energías o informaciones al principio de un proceso pueden hacer variar sustancialmente los caminos a recorrer

en el mismo. Por tanto, la preparación de los dispositivos de implicación debe ser lo mejor posible, para lo cual es preciso ser tremendamente riguroso. Las transducciones se basan en unos dispositivos para crear situaciones peculiares de transformación, son provocaciones con cierta transparencia (como la mayéutica socrática) y por eso el rigor crítico ha de incidir en la forma y fondo de las preguntas, dejando libertad para las respuestas. El propio grupo experto debe someterse a prácticas críticas para detectar los posibles y probables prejuicios incorporados a sus primeras preguntas y planteamientos. En la misma línea, en la medida en que los otros grupos participantes están en una predisposición de partida poco dogmática, el avance será mayor y más rápido. Si queremos que se asuman los estilos transductivos desde el principio (y esto es básico para un buen comienzo del proceso), las preguntas iniciales deben ser tamizadas por la participación y pluralidad de quienes acudan a las primeras convocatorias. No estamos acostumbrados a vivir y movernos creativamente, más bien al contrario, y como el proceso participativo requiere de grandes dosis de participación creativa la transducción es algo a desarrollar desde el principio y mantener permanentemente.

3.2. Conjuntos de acción

Trabajar con el concepto de *conjuntos de acción* implica la desmitificación de la comunidad como una unidad o como una identidad a recuperar. Por el contrario, creemos más bien en una serie de pequeñas redes sociales (en muchos casos contrapuestas) inmersas en procesos muy variados. Pero partir de este tipo de análisis de redes no significa que adjudiquemos roles deterministas a cada grupo o colectivo, pues entendemos que las posiciones están siempre en procesos cambiantes, son relativas y suelen tener comportamientos paradójicos. Otra matización que hacemos al análisis de redes es que a menudo se presenta descontextualizado, erigiéndose de suyo en variable suficientemente explicativa; nosotros encuadramos las redes entre los condicionantes socio-económicos y culturales de cada situación concreta. Tampoco creemos que los conjuntos de acción sean equivalentes a movimientos sociales, puesto que los intentos de definición por parte de la sociología no suelen tener en cuenta sus características creativas internas, y su variabilidad. Por eso preferimos hablar de conjuntos de acción, que no revisten valoraciones *a priori* sobre sus sentidos trascendentes, sino sobre sus momentos y potencialidades ante cada transformación concreta.

Los conjuntos de acción aportan una integración de tres variables que se han mostrado reveladoras en los mismos procesos. En primer lugar, son las redes de confianzas y miedos internas en las comunidades; en segundo lugar, son los condicionantes de clase social; finalmente, son también las posiciones ideológicas posicionadas ante cada problema concreto. Lo que el análisis marxista tradicional entendía como la clase *en sí* y la clase *para sí*, nosotros lo entendemos además como la *clase así*, esto es, cómo ocurre en realidad en la vida cotidiana de cada lugar, cómo se han ido construyendo las relaciones y vínculos entre grupos, sectores, etc. Combina las dimensiones de estructura y de agencia, pero también del *habitus* de las redes, puesto que es esta una variable explicativa en muchas ocasiones. Nos interesa conocer las tipologías de relaciones internas a las comunidades, no tanto para describirlas a un observador externo como para que ellas mismas se puedan auto-analizar. Lo que construimos (con los propios

sujetos implicados) son fotogramas de una película que está siempre en constante construcción y con muchos elementos de improvisación o contingencia. Partimos de la premisa de que *todo lo real es relacional* y por eso priorizamos el conocimiento de los vínculos y sus dinámicas sobre las meras definiciones de quién soporta dichas relaciones. Es cierto que los individuos no existen sin las relaciones y viceversa, pero también lo es que es más viable cambiar las relaciones antes que los mismos sujetos.

Los conjuntos de acción demuestran que la política se encuentra en la vida cotidiana (y no sólo en las citas electorales) tanto en las relaciones más micro-sociales, como en las macro-sociales. En efecto, se puede constatar la penetración de los valores propios del patriarcado o de los valores de mercado en las relaciones de trabajo, en la escuela, en las relaciones familiares, etc.; en el nivel más micro y en el más macro. Es lo que se denomina *holograma social o fractales*, esto es, que lo esencial de todo el conjunto es captable en cada una de las partes. Es esta misma característica lo que permite, a través de estrategias y alianzas, transformar la sociedad desde lo comunitario o desde campos concretos. Porque los conjuntos de acción actúan *ad intra* transformando a sus miembros y *ad extra* transformando las relaciones entre éstos y otros conjuntos de acción (modificando alianzas, situaciones de aislamiento, etc.) pero también influyendo en la sociedad en general (puesto que se erige en elemento pedagógico demostrativo de lo que se puede hacer a mayor escala).

Proponemos definir en la práctica los *conjuntos de acción* a través de socio-gramas en los que participan los grupos locales. Esto sirve de autocrítica en el sentido de que los propios grupos constatan qué conocen y desconocen realmente de las relaciones de su propia comunidad (algunos líderes conocen poco el entorno de sus propios grupos y funcionan con estereotipos que se desmontan en la praxis del socio-grama). Por otro lado, esta definición participativa utiliza las dimensiones de clase social y de ideología, lo que permite crear una muestra que orientará sobre a quién hacer las entrevistas, con quién los grupos, los talleres, qué tipo de documentación obtener, etc. Finalmente, tomamos una muestra inicial de la situación, algo que pese a que pueda resultar todavía muy pobre, es un elemento fundamental para comprobar los avances del proceso a la hora de hacer cualquier evaluación.

3.3. *Tetralemas*

Es un método especialmente útil para superar situaciones de bloqueo en la que se presentan dos posiciones contrarias basadas en discursos antagónicos. La praxis de los expertos debe ir más allá de escuchar e interpretar a los individuos y colectivos, analizar los discursos y presentárselos sin más. En efecto, si sólo devolvemos dilemas o posiciones intermedias, nos quedaríamos en lo que ya plantea el sistema (aún no habríamos salido de los discursos dominantes). En un proceso de cambio o de desarrollo, se necesita abrir nuevos planos de interpretación de la realidad y convertir a los sujetos en protagonistas para que desarrollen ellos mismos la creatividad con sus *tetralemas*. En general, son juegos de cuatro posiciones/frases contrapuestas entre sí, con los que se puede abrir un debate sobre lo que se dijo en algunas entrevistas o talleres previos.

Dos de ellas contraponen en un eje la polarización de lo dominante en la sociedad, y las otras dos cruzan otro eje con posiciones emergentes y también contrapuestas. El devolver estas frases y no otras requiere de cierto rigor lógico para que aparezcan claros los disensos y los consensos, para que se puedan desenvolver nuevas posiciones más creativas y superadoras.

Para desbloquear los dilemas dominantes es importante devolver también las posiciones minoritarias puesto que muchas veces son éstas las que pueden abrir nuevos ejes o planos alternativos. Estas posiciones se convierten en preguntas o dispositivos para la creatividad, independientemente de quién las haya formulado. Todo este proceso ayuda a construir *sujetos colectivos*, en cierta medida nuevos, ya que son las personas las que se sienten implicadas en la tarea de creatividad de sus propios análisis y de hacer las priorizaciones. Cuando se preparan y devuelven algunas frases utilizando el lenguaje textual de la gente, por ejemplo, y sin decir quién dijo tal o cual cosa, los participantes debaten más el contenido que quién lo dijo, re-interpretan el porqué se han dicho tales o cuales cosas y suelen añadir además nuevas aportaciones de mayor profundidad.

Los tetralemas son un modo de hacer que se retroalimentan a sí mismos. Cuando se aprende la manera de pasar de una posición encasillada entre dos opuestos a posiciones que contemplan otros ejes o planos de debate y alternativas, entonces se abren muchas posibilidades. Es lo que se ha dado en llamar *reflexividad de segundo orden* o *de segundo grado*, aunque ésta pocas veces se materializa en formas operativas fácilmente ejecutables. En este caso lo hacemos partiendo de propuestas participativas abiertas. Y como en la medida en que se utiliza se aprende, obtenemos una forma de solucionar problemas que permite a las personas que han participado durante unas horas en estas dinámicas salir bastante satisfechos de lo que consiguen por sí mismos. Tanto por la claridad de lo que consiguen construir con otras personas de cara al proyecto que esté en marcha, como por haber descubierto unas metodologías (o parte de ellas) que van más allá de lo que convencionalmente se llama participativo. Así las personas aprenden a vivir en cuestionamientos paradójicos en su propia vida, sin sobresaltos. Por esta razón es muy importante preparar estas devoluciones creativas con rigor metodológico.

Un buen ejemplo es el de las respuestas que se dan en un barrio ante la violencia y la inseguridad. En un modelo tradicional, el experto seguramente daría por buenas la previsiblemente abundante demanda de mayor presencia policial. Sin embargo, en conversaciones más calmadas y con cierta confianza con algunas de esas mismas personas es posible que cuenten cómo en las ocasiones que llegó la policía al barrio su comportamiento no fue nada eficaz. Es probable incluso que exista alguien que pueda decir que en dichas acciones la policía no detuvo a quien debía y que asustaron a buena parte de las personas inocentes. En un modelo no tan tradicional como el anterior, el experto se quedará con la duda de si debe poner en el informe que quieren o no policía. Nuestra propuesta parte del cuestionamiento de que deba ser el experto quien juzgue la situación, creemos que se deben devolver esas posiciones a la misma gente que las dijo

y que ellos las desarrollen. Es probable, siguiendo con el ejemplo, que la gente diga que en realidad lo que quieren es policía, pero no la convencional que actúa punitivamente, sino otra de tipo preventivo y comunitario. Es probable que esta respuesta haya surgido ya, pero de manera minoritaria; pero en un taller de creatividad es fácil que se valore muy bien, si damos la oportunidad de que sea considerada junto al dilema de policía sí o policía no. Es importante, entonces, no cerrar el análisis demasiado pronto y en falso, y dejar que la gente pueda construir explicaciones y propuestas más complejas y concretas. Y además de estas posiciones (policía sí, policía no, policía sí pero no así) también pueden aparecer otras (redes de trabajadores sociales, ONGs, auto-organización del control social, etc.) que pueden completar las frases a devolver, para hacer más creativas las propuestas a construir colectivamente.

3.4. Emergentes de valor

Asumir la complejidad significa superar los análisis y explicaciones causales y aportar la construcción *recursiva* de los procesos (como el anuncio de algo que puede suceder se convierte en una nueva causa). Es decir, partir en primer lugar de los bloques, *nudos críticos* o cuellos de botella que obstaculizan las relaciones complejas entre las diferentes causas y sus efectos. Determinar estas causas relacionadas entre sí (y sus efectos) nos genera una malla compleja de relaciones causales de las cuales se podrán establecer las principales prioridades para la acción. También nos permite diseñar líneas estratégicas, en la medida de que antes de actuar sobre la causa última es posible que tengamos que hacerlo sobre otras anteriores. Debemos priorizar el desbloqueo de los procesos en aquellos *nudos críticos* donde podamos actuar en cada momento con los recursos disponibles. Si todo esto se hace de manera participativa se integrarán las visiones mayoritarias y también las minoritarias, se correlacionarán las diferentes causas y sus efectos, se pondrán de relieve los distintos subtemas a considerar y las diferentes alianzas posibles entre sectores sociales.

De esta forma, entraremos en un proceso de construcción con rigor crítico y participativo. En primer lugar, construcción de las *prioridades de acción* en las que cree el *sujeto colectivo* que se está construyendo por hacer estas prácticas. En segundo lugar, construcción de alguna *idea-fuerza* que dé la prioridad de acción y que aglutine aún más a los sectores participantes. Hay que señalar que a estos procesos suelen llegar sectores muy variados que incorporan cada uno sus análisis y sus propuestas (en parte con bases bien fundadas). Por eso la cuestión principal es determinar la forma en la que puedan articularse y priorizar colectivamente para construir los acuerdos que conlleven mayor profundidad y unidad para las acciones que habrá que emprender. En estas dinámicas es muy importante la forma de debatir, de modo que se enfatice lo que se dice sobre quién lo dice. Así, mediante mecanismos desbloqueadores y procesos no excluyentes de creatividad colectiva se podrán superar los personalismos y las luchas de grupos. En esta línea de acción que proponemos no encaja tanto una metodología de análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO, que se ha generalizado con los planes estratégicos convencionales), como los *flujo-gramas*. Éstos permiten correlacionar los diferentes *conjuntos de acción* que pueden intervenir en la resolución de los procesos concretos y permiten también profundizar en las relaciones causales.

Practicamos diversas maneras de establecer estas relaciones dependiendo de las características de las comunidades o de los movimientos concretos, pero siempre para tratar de que los *emergentes* sean una construcción colectiva y que vayan más allá de los *equivalentes generales de valor*, los *criterios dominantes*. Por ejemplo, para la construcción de indicadores de calidad de vida no sirve tomar lo disponible en cualquier estadística, esto es, indicadores construidos con el objetivo de poder comparar con otros grupos, sino que habrá que hacer un foro cívico que proponga criterios para cada situación y que se puedan ir renovando según la comunidad cada cierto número de años. Nos interesa partir de los *valores emergentes* de que se trate en cada momento y en cada situación para que cada comunidad pueda valorar en sí misma lo que avanza. Esto es mucho más importante que decretar *equivalentes generales* válidos en todo el mundo. Y, de esta forma, la creatividad local puede generalizar en ámbitos culturales más amplios nuevos valores emergentes, y formas de seguimiento y verificación práctica, que los concreten y hagan operativos.

Con demasiada frecuencia se plantea en los procesos de desarrollo comunitario una suerte de “educación en valores” que consiste en explicar una serie de valores abstractos, muy bien intencionados, y con palabras y frases de mucha carga moral. A las consignas de la modernidad *libertad*, *igualdad*, *fraternidad* se añaden las más postmodernas de solidaridad, sostenibilidad medioambiental, transparencia en las comunicaciones, etc. El problema de las expresiones con las que (casi) todo el mundo está de acuerdo en abstracto es que cuando se deben aterrizar en la práctica se muestran con toda su promiscuidad semántica, hasta el punto de que pueden llegar a ser usadas desde ideologías muy controvertidas. Nosotros no creemos que los valores deban permanecer en el plano de la utopía, tampoco apostamos por el cinismo de enunciarlos y acto seguido abandonarlos por la dificultad de llevarlos a la práctica. Antes al contrario, defendemos la necesidad de articular los valores en la práctica cotidiana y hacerlo desde una perspectiva operativa.

Por esa razón debemos buscar en los diversos espacios en los que nos movemos (el de la economía, la ecología, la cultura, la política, etc.) los *equivalentes generales de valor* que marcan unos *referentes*; unos criterios de medición. Ahora bien, creemos adecuado distanciarnos de los indicadores prefijados para los diferentes subsectores (el PIB para el económico, el grado de desarrollo tecnológico, etc.) porque apostamos por la integralidad concreta y participada en los procesos. En este sentido, realizamos una crítica operativa de los *equivalentes de valor* dominantes. Y lo hacemos desde el punto de vista ideológico general, pero sobre todo desde su concreción a las prácticas locales. En efecto, lo que hay que hacer es concretar esos *equivalentes de valor* en las situaciones particulares y hacerlo de manera participada. Esto nos obliga a cambiar la perspectiva tradicional.

3.5. (Eco)organización

En la naturaleza prevalecen las relaciones ecosistémicas que se han ido construyendo a lo largo de la evolución, más que la aniquilación de unas especies sobre otras, donde los sistemas más complejos y sinérgicos han ido mostrándose más competentes que los sistemas más simples o sectoriales. Trasladando esto al terreno social, creemos

que se deben aprovechar al máximo las capacidades de las que disponemos, con una organización tal que todos puedan contribuir a mejorar la vida. No nos referimos a un modelo de coordinación de recursos (técnicos, económicos, ecológicos, etc.) que dé más sostenibilidad a los procesos, ya que estaríamos en simples planteamientos defensivos frente a la indolencia burocrática de la que partimos y que no conseguimos superar. Y tampoco planteamos un complemento participativo para remedar la clara insuficiencia de las democracias formales y de las burocracias profesionales que las gestionan, ya sean públicas o privadas, puesto que esto sería lo mínimo para evitar los estallidos sociales más violentos.

Lo que queremos aportar va más allá de un complemento a la democracia y a la gestión habitual, a la coordinación de recursos incluso. Una *(eco)organización* se plantea la cooperación desde abajo y no sólo la coordinación desde arriba. Y cooperar desde abajo significa integrar en el proceso todas las iniciativas y capacidades de cada uno de los ecosistemas en donde estamos. La sinergia que perseguimos no es una simple suma de las partes, sino la multiplicación de las iniciativas que surgen en la vida cotidiana. Esto se traduce en no dejar que los poderes establecidos (políticos, económicos, mediáticos, etc.) organicen la vida, sino que sean las comunidades las que determinen las agendas políticas y mediáticas. Aunque la *(eco)organización* parte de los problemas más sentidos y urgentes, no se queda en ellos sino que, en la medida de lo posible, tratará de aprovechar el entusiasmo de la movilización y hará propuestas constructivas, integrales y sinérgicas. No hablamos de utopías, puesto que en América Latina, en la India y en Europa ya se ha demostrado que desde lo comunitario y con metodologías participativas se puede plantear la agenda de autogestión y de cogestión de sistemas que alcancen a millones de personas.

Pero para lograr una *democracia de iniciativas* donde el protagonismo pueda ser de cualquier grupo o de varios a la vez, es necesario un tipo de prácticas diferentes a las habituales, partidistas, en los sistemas de representación tradicional. Es necesario habituarse a técnicas de priorización y de rigor (tanto en la transparencia como en los criterios sociales distributivos); a que los gestores sean mandatarios de las decisiones construidas colectivamente, y no intérpretes arbitrarios de las mismas. Esto implica un cambio en los procesos (que costará años de nuevas prácticas) y una nueva cultura, con sus nuevos ritos y procedimientos de metodologías participativas. Pero hay que pensar que la consolidación como referente democrático, de la delegación y control cada cuatro años mediante el voto a las autoridades representativas, ha llevado bastantes décadas. En este sentido, los talleres y asambleas, las redes sociales de iniciativas, las votaciones ponderadas, el mandato a los gestores, los planes de tipo integral comunitario, etc. tendrán que seguir un proceso de mejora (con los lógicos avances y retrocesos), y que vayan dando resultados para que se lleguen a consolidar. Pero sí somos conscientes de que ya se ha empezado con estos procesos y es más fácil creer que las cosas están cambiando. Veamos algunos ejemplos.

Los presupuestos participativos no implican un cambio radical de las clases sociales o del sistema económico (no son nada revolucionarios, por tanto), solamente introducen unos sistemas más transparentes y participativos de hacer propuestas, que los gobiernos locales se comprometen a realizar al año siguiente. Por otro lado,

los planes comunitarios no son más que mejoras consecuentes con los sistemas de cogestión social que proclama cualquier partido. Las iniciativas legislativas populares o los foros cívicos, son experiencias que constituyen el caldo de cultivo para que vayan madurando las democracias participativas y su (eco)organización. Nuestra propuesta se basa en la experiencia de que algunas redes de seguimiento de los procesos en marcha son más operativas en la medida en que tratan de articular entre sí varias de estas metodologías, y sobre todo si lo hacen a partir de alianzas estratégicas de varios *conjuntos de acción*. La (eco)organización que supone una “red de seguimiento” tiene sus pautas relacionales entre “mesas de trabajo” por temas, los “grupos motores”, con sus crono-gramas de actuación y de rendir cuentas por las tareas planteadas, etc. Y todo esto se concreta en experiencias muy diferentes según las localidades y las culturas, aunque evidentemente comparten algunos elementos comunes que, entendemos, es enormemente positivo considerar y desarrollar.

3.6. *Reversiones*

El debate entre lo reformista y lo revolucionario como un planteamiento previo a la acción ha paralizado, más que animado, buena parte de los procesos de cambio y transformación ocurridos en el siglo XX. En realidad, muchos procesos revolucionarios han acabado siendo solamente reformistas mientras que otros procesos reformistas se radicalizaron en formas revolucionarias. Es importante aclarar esto porque ante los dilemas entre opuestos la tendencia es a buscar posiciones intermedias, gradualismos. Con las *reversiones* nosotros planteamos desbordar estos supuestos y cualesquiera otros que se puedan plantear del mismo estilo. En la práctica, las reversiones permiten superar los debates endogámicos de muchos grupos, tanto de los académicos, como de los activistas vanguardistas, pasando por los de basistas. En efecto, las reversiones no son un planteamiento académico en la medida en que es necesario una densidad práctica con los movimientos para vivir y experimentar lo que está pasando. Tampoco es una posición vanguardista en el sentido de que necesita escuchar mucho el ritmo de la gente y de los movimientos y aportar metodologías cuando van cuajando los *conjuntos de acción*. Y tampoco es basista ya que no se le da la razón a todo lo que hacen los sectores populares (aunque haya que partir de sus contradicciones y tengan, efectivamente, un papel protagonista).

Desbordar o superar los supuestos de partida no es un error de planificación. Por supuesto, siempre se parte de algún esquema mental previo, más o menos explícito. Pero eso no implica que haya que quedarse en él, sobre todo cuando se van incorporando las nuevas aportaciones de otras personas y grupos, y cuando estos procesos influyen en las vivencias propias siendo un factor de cambio personal. Revertir entonces tales esquemas es aprender de los estímulos generadores que la vida nos va poniendo delante y que construimos colectivamente. En este sentido la *autoformación* de grupos y personas es una retroalimentación constante desde las propias prácticas vividas. Y una demostración de que la mejor forma de superar falsos dilemas teóricos es con estas prácticas, donde la creatividad de la gente abre nuevos cauces que implican tanto lo que dicen unos como lo que dicen otros. La mayor parte de los debates pre-juiciosos de los grupos se solucionan al poner en marcha alguno de los caminos, con el ritmo de la

gente que ha de participar. En este sentido, siempre se parte de grupos operativos que tratan de resolver problemas concretos, pero el hecho de que los procesos acaben de manera diferente a la prevista puede ser un índice de que se han superado los primeros presupuestos planteados por los participantes. Se erige así la reversión en un indicador de la implicación y la confianza en sus propias fuerzas de aquellos sectores que se hayan movilizado.

Las reversiones siguen la misma lógica de los tetralemas en el sentido de que al plantearlas conseguimos abrir el abanico de posibilidades y saltarnos la rigidez y dureza de posiciones antitéticas. Salir de las *dialécticas cerradas* significa que en cada momento se puede optar por una complejidad de alternativas (más radicales o menos, más previstas o más desbordantes, según sean los casos), y esto es poner más profundidad y rigor en los procesos comunitarios y sociales. Esto no significa que haya que hacer reversiones para todo. De hecho, no siempre se está en condiciones de que puedan ser operativos los *desbordes reversivos*. Pero es cierto que, cuando la gente está dispuesta, tenerlos como referente posible nos abre a otros planos de potencialidades. Por ejemplo, el monitoreo pasa a ser un elemento clave, puesto que no se queda simplemente en una evaluación (tal y como suelen hacer los planificadores), sino en un ejercicio de seguimiento y rectificación en algunos puntos que la metodología participativa ha señalado como más sensibles. El cronograma sólo es un referente, no tanto para cumplirlo como para saber por dónde nos está desbordando la realidad o por dónde nosotros no alcanzamos a llegar a los planteamientos previstos. Porque siempre lo que ocurre es más complejo y dinámico que lo que podamos planear. El monitoreo se puede articular con el esquema de *(eco)organización*, y con las *ideas-fuerza* o *emergentes*, para que los contenidos, y los sujetos que los ponen en marcha, sean un todo más sinérgico en cada caso.

Un ejemplo concreto, un caso de pedagogía liberadora: no es que los sectores operativos se conciencien de que los contenidos del proceso comunitario sean muy buenos, por lo bien que explicamos las cosas desde lo que llamamos *grupos motores*. Más bien se trata de que ambos sectores, operativos y motores, negocien cómo *revertir* a los opuestos a este proceso, encontrando las incoherencias y contradicciones que tengan y jugando con ellas para poder hacer estrategias con *conjuntos de acción* más amplios. Y es que no hay mejor concienciación que crear situaciones donde los opuestos se vean revertidos en la práctica. En primer lugar, desbordados porque buena parte de los grupos locales han negociado alianzas de participación conjunta. En segundo lugar, desbordados porque se hacen explícitas las contradicciones que hemos podido estudiar y hacer emerger en estas situaciones. Finalmente, porque consigamos persuadir o seducir a buena parte de la gente que estaba ajena para nuestra causa, para que se vea implicada en lo que estamos haciendo, lo que supone el aislamiento o desborde de quienes se oponen. Pero también estas apuestas estratégicas nos desbordan a nosotros, sobre todo en los idealismos que aún podemos conservar de pensar que habíamos hecho unos planes perfectos. De esa manera también nosotros podemos seguir aprendiendo y este suele ser el indicador más cercano y fiel de cómo va el proceso.

4. LAS MATRICES COMO ESQUEMAS QUE GUÍAN LA ACCIÓN

Cuando unos grupos o unas comunidades se pretenden desarrollar, ya sea un municipio rural, un conjunto de ellos, una comarca, un barrio, una ciudad, una región, etc., deben intentar ser conscientes de la situación de partida que tratan de cambiar, para poder orientar la superación de sus dolores, así como para poder controlar el proceso. El problema es que la sociedad es compleja, compuesta tanto de múltiples elementos que mantienen relaciones entre sí, como de dichas relaciones, que a su vez están también relacionadas. Es imposible representar toda la complejidad de la realidad. Pero aunque difícil, es necesario y perfectamente viable realizar la tarea de una primera delimitación de la situación, de manera que tenga cabida en ella la mayor parte de la realidad que se pretende transformar, para que la propia comunidad sea consciente de los límites y del alcance del proceso. Nosotros, a partir del concepto de matriz, proponemos unas vías que organizan la realidad existente y que permitirán la propia acción de desarrollo.

Las personas funcionamos con esquemas que nos estructuran los recuerdos, ordenan la realidad que percibimos y nos posibilitan actuar en función de la información disponible. En efecto, los esquemas contienen tanto las imágenes que tenemos de la realidad como los mecanismos necesarios para reconstruir esas imágenes (Bergson, 1963), son como unas *estructuras de procesamiento* (Piaget, 1982). No son estructuras estáticas y rígidas, sino que se van construyendo en el proceso vital, según vamos aprendiendo, creándose y recreándose a partir de la experiencia y constituyendo auténticas matrices de aprendizaje. Tampoco son, por tanto, herramientas puramente interpretativas de la realidad ya que están orientadas a la práctica, a la acción. En este sentido, más adecuado que el término esquema resulta el de matriz (Quiroga, 1991; Marina, 1993) puesto que combina los dos significados: de encuadre de la realidad percibida y creatividad operativa para la acción. Nosotros utilizaremos indistintamente ambos conceptos, aunque siempre con el sentido que les acabamos de dar.

De la misma forma que la realidad no es simple, dicotómica ni unicausal, las matrices no pueden ni deben ser simplistas, reduccionistas ni deterministas. En efecto, a menudo tendemos a simplificar la realidad reduciendo los elementos que la componen a uno o dos (en este caso polarizándolos y convirtiéndolos en excluyentes), puesto que así nos resulta más fácil enfrentarnos a ella. Por la misma razón solemos explicar su funcionamiento sólo por una o dos causas. Sin embargo, las matrices no deben ser tan reduccionistas hasta el punto de que planteen dilemas o dicotomías exclusivamente. Tampoco se trata de generar esquemas tan comprensivos que resulten poco operativos (como los de Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1993), sino de incluir en ellos las causas fundamentales, las que nos permitan actuar sobre algunas de ellas. Somos más partidarios del tipo de matrices, como la de Felix Guattari (1990), que plantea las relaciones entre el medio ambiente, las relaciones sociales y la subjetividad; Boaventura S. Santos (2003), quien plantea cinco ejes o ecologías; o Jesús Ibáñez (1991) que nos refiere a las tres explotaciones básicas (la explotación de la naturaleza, la del hombre por el hombre y la de uno mismo).

Sobre esto nosotros planteamos las siguientes categorías/matrices: la del hábitat/habitar (H), la del tener/trabajar (T), la del poder/potenciar (P) y la del crear/crear (C). Se corresponden más o menos con las categorías de los anteriores autores, pero sobre todo con las grandes problemáticas mundiales, con los movimientos de resistencia y rebeldía que intentan revertir estas situaciones con sus acciones (H-movimientos locales y ecologistas; T-movimientos obreros y campesinos; P-movimientos de género y étnicos; C-movimientos contra-culturales y pacifistas). Son categorías, en definitiva, que subyacen a toda situación social y que la estructuran en gran medida, por lo que deben ser abordadas en cualquier proyecto que pretenda transformar la realidad. Siempre hay un espacio y tiempo al que referirnos, siempre hay relaciones de economía, siempre hay relaciones de poder, siempre hay saberes construyéndose. Trabajar con estas matrices permite avanzar en los procesos de cambio y desarrollo. Cada matriz es un plano de intercambios sociales desiguales y muchas veces contradictorios, donde cada plano (*tener* posesiones materiales, *poder* influir en otros y dominar, *crear* saberes y conocimientos) no es independiente sino que se cruza con los otros (T, P, C) en un *habitar* espacio-temporal concreto (H) que, más que un plano, se convierte en la dinámica conjugada de los otros tres planos de intercambio.

Esta matriz se puede interrelacionar mejor si tenemos en cuenta la siguiente cita de Jesús Ibáñez (1990) “*El intercambio es problemático desde que hay acumulación: de objetos como capital, de sujetos como poder, de mensajes como saber (y, en consecuencia, de tiempo como historia)*”. Estas cuatro categorías de intercambios se pueden hallar en cualquier situación vivida como problema por algún colectivo y se corresponden precisamente con las que proponemos. Así, el intercambio de objetos tiene que ver con el *tener/trabajar*, y hoy está referido a la acumulación de capitales. El intercambio de sujetos en relación con *poder/potenciar* está condicionado por la acumulación de dominaciones. El intercambio de mensajes es del plano *crear/crear* y depende de la acumulación de saberes y conocimientos. Finalmente, el intercambio de tiempos se concreta en el *hábitat/habitar* y la acumulación de historias en cada caso. Tenemos, por tanto, tres planos diferentes (T, P, C) y además un proceso temporal que seguir (H). En el epígrafe siguiente los caracterizaremos más en concreto aplicándolos ya a una de las fases de cualquier proceso de desarrollo.

5. LAS MATRICES T-P-C PARA RECONSTRUIR LA SITUACIÓN

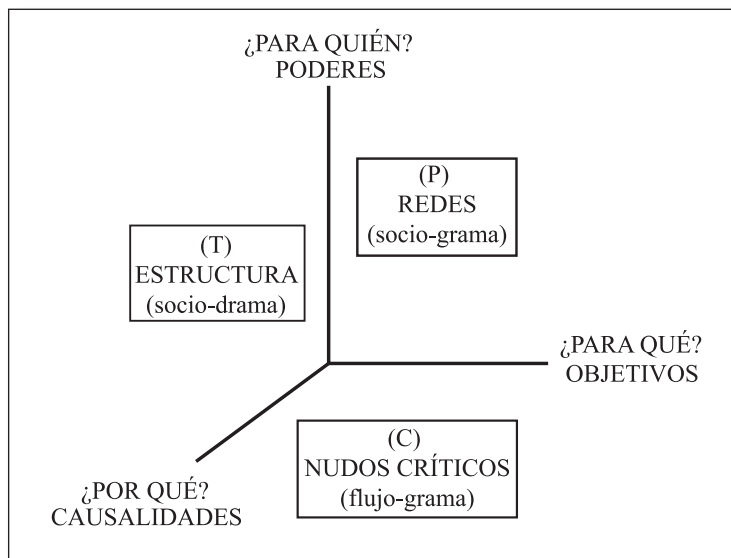
Para empezar, por ejemplo, la matriz T representa esquemáticamente las estructuras ecológicas y de bloques sociales. A partir de ella se pueden definir los primeros síntomas y problemáticas, lo que permite tomar conciencia del contexto estructural y de los prejuicios existentes (tanto en la comunidad como de los expertos). Es, por tanto, una matriz que posibilita negociar por dónde empezar y cómo hacerlo.

Está compuesta por dos ejes. El vertical se refiere a cuáles son los sujetos/clases que tienen poder para actuar en el problema detectado. En el diagonal están las causalidades más o menos estructurales (la necesidad de intervención del Estado para un cambio de leyes por ejemplo) o más coyunturales (si la solución al problema se puede resolver dentro del mercado, por ejemplo).

En un análisis clásico la situación vendría definida en términos de clases sociales, burocracias estatales y de economía formal monetarizada. Nosotros incluimos la perspectiva de Hezel Henderson (1989) que incorpora la creatividad de la naturaleza y el trabajo doméstico y voluntario; así como la de Johan Galtung (1984) que amplía las posibilidades de pactos sociales más allá de los meros estatatismos o capitalismo. Este análisis, por tanto, apuesta por soluciones más complejas y creativas que las habituales y está más desarrollado en Villasante (1998).

Pero queremos señalar que esta primera matriz nos sirve también para que los llamados expertos seamos autocríticos, pues antes de empezar cualquier proceso social es bueno darse cuenta de los prejuicios que incorporamos cada cual. No se trata de una idealización sobre cómo se deben hacer siempre los análisis de la estructura de clases sino de la imagen de un espejo donde comprobar qué nos puede faltar o qué sale muy deformado. Dicho referente no tiene por qué ser perfecto pero sí debe resaltar un contraste de imágenes/matrices que se pueden construir según los intereses en juego. En el eje que está en la base (en diagonal) aparece el *por qué* (relaciones de causalidad), y en el eje en vertical el *para quién* (relaciones de poderes de los sujetos). Este esquema deja patente, desde el inicio, la reflexividad de las situaciones complejas.

**Figura 5.1. Matrices conjugadas T-P-C:
Estructura-Redes-Nudos críticos.**



La matriz P representa los poderes de los sujetos y las redes, es decir, las *clases en sí* y los bloques socio-económicos (en el eje vertical), y los objetivos y las capacidades organizativas que éstos tienen para afrontarlos (*clases para sí* y posiciones ideológicas, lo que conformaría el eje horizontal). En un esquema clásico ambos aspectos se corresponderían con la estructura y la agencia (Giddens) o el *habitus* (Bourdieu), pero nosotros

incorporamos también las categorías de redes y *conjuntos de acción* que en numerosos casos se han demostrado fundamentales (Villasante *et al.*, 1989; Villasante *et al.*, 1994; Villasante *et al.*, 2000; Villasante, Montañés y Martín, 2001, Villasante *et al.*, 2003). En todo proceso social hay que negociar con los movimientos y organizaciones afectadas por la problemática concreta *para qué* y *para quién* se está trabajando.

La representación gráfica de esta matriz debe usarse como un socio-grama o mapeo que incluya a las diferentes comunidades presentes en el proceso. De esta manera clarificaremos la información referida a la posición que cada actor del proceso ocupa en él, y también los vínculos que mantiene con cualquier otro actor. Queremos señalar que, puesto que asumimos la relación más igualitaria y reflexiva entre los observadores y los observados, el propio equipo de investigación o intervención debe ser calificado por los participantes en este diseño gráfico. Hemos de recordar que el seguimiento del proceso se hace con *grupos motores* de voluntarios y profesionales, que comparten desde un principio la construcción de estos dispositivos de auto-evaluación y de replanteamiento de estrategias operativas.

Adoptamos una posición basada en la experiencia y, por tanto, nos alejamos de las investigaciones voluntaristas que confían demasiado en el basismo de las comunidades, que a menudo no constatan las contradicciones internas que las dinamizan y, en ocasiones, las rompen. Este tipo de análisis de redes aporta los *conjuntos de acción*, los conglomerados de confianzas recíprocas (pero también de miedos) que se construyen en la vida cotidiana local y que sirven para articular diferentes alianzas en cada momento del proceso. Es conveniente aprender a interpretar los tipos de *conjuntos de acción* para conseguir la *fuerza de las relaciones débiles* (Granovetter, 2000), un activo muy importante en los procesos de desarrollo ciudadano. En este sentido, las radiografías que obtenemos son claves para tener conocimientos acerca de dónde se va ubicando cada sujeto estratégicamente (Villasante, Montañés y Martín, 2001). Y esto nos posibilita, por tanto, para poder desbloquear situaciones tales como el populismo o el gestionismo de una situación dada (Villasante *et al.*, 1994; Villasante *et al.*, 2000).

La matriz C representa los *nudos críticos*, necesarios para establecer los procesos de *segunda reflexividad*. Son el conjunto de conocimientos, creencias y creatividades, que existen. Por un lado los objetivos ideológicos de lo que se pretende en cada caso concreto (que se agrupan en el eje horizontal hacia la derecha) y las causalidades más o menos estructurales o coyunturales (el eje diagonal, hacia la izquierda). En los planes estratégicos convencionales Este sería el plano en el que se constatarían las causas, los efectos y las agencias necesarias para la intervención. Pero nosotros, por ejemplo, incorporamos los planteamientos de Carlos Matus (1995) con los Planes Estratégicos Situacionales y flujogramas. Esta perspectiva facilita considerar asimismo las *recursividades* de las causas-efectos (E. Morin, 1994). Como resultado, cada *nudo crítico* no se establece de manera simplista, y por lo tanto rígida, en función de una o dos causas constituyentes, sino en una valoración multi-causal compleja, lo que a su vez permite decidir sobre qué debemos actuar en cada caso prioritariamente (Villasante, 2002).

Este plano se trabaja por sí mismo, como una construcción colectiva de los *conjuntos de acción* presentes, lo que permite prever qué depende del propio colectivo, qué depende de potenciales alianzas con otros *conjuntos de acción*, y qué está fuera de alcance o incluso claramente en contra de los intereses que mueven al grupo. Los *nudos críticos* se construyen en talleres participativos donde no importa tanto quién dice qué, como a quién se le dice, esto es, quién puede resolver la cuestión. La *segunda reflexividad* es introducida para que los implicados no se queden en la simple descripción de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de cada caso (lo que constituiría un análisis DAFO tradicional), sino para que puedan interrelacionar causalidades y responsabilidades. De esta manera se consiguen reflexividades más creativas que los meros análisis cuantitativos o cualitativos, resultando un auto-análisis participativo más responsable y más operativo.

En la definición de la situación en estos tres planos (T-P-C) se producen unas dinámicas internas en donde los *grupos motores* de los procesos se han situado ante imágenes de sí mismos (proporcionadas por diferentes dinámicas participativas) que pueden hacer que los planteamientos iniciales se desborden. Este es un buen síntoma en el sentido de que es un indicador de que el colectivo siente que está aprendiendo y de que está reelaborando sus esquemas previos. En efecto, ya dijimos antes que la complejidad de la realidad no puede ser abarcada en esquemas previamente elaborados. Como mucho, las matrices metodológicas que proponemos pueden servir para que no se olviden aspectos importantes a considerar, pero nunca para dar cuenta previamente de la enorme complejidad de la situación concreta. Esta es la razón que explica el fracaso real de muchos modelos de desarrollo que insisten en realizar la auto-evaluación del proceso en función de los objetivos cuantitativos conseguidos en cada momento y tomando como referente una medición inicial. Tanto la medición inicial como los indicadores dependerán siempre de un primer análisis no contrastado ni participado, de un análisis en el que no se ha aprendido y, por lo tanto, son poco fiables. Es preferible, pues, una articulación construida, que sea sentida por los protagonistas como la más ajustada, en la que haya una mejora de los vínculos estratégicos de los *conjuntos de acción* y en la que se hayan priorizado los *nudos críticos* participadamente.

Si hemos delimitado bien el problema original, de donde arranca todo, los tres planos podrán ser coherentes entre sí y los tres ejes estarán bien planteados. En otras palabras, cuanto más concreto y preciso tengamos el problema inicial (que viene a ser el punto de intersección de los tres ejes), más fácil será luego establecer los ejes y, en consecuencia, los planos de autodiagnóstico participativo. El punto de partida es el dolor o el placer que nos motiva al cambio. Los ejes establecen valores relativos desde las tres preguntas claves: (a) ¿Para quién y con qué poderes? (b) ¿Para qué y con qué objetivos?, (c) ¿Por qué y con qué causalidades? Cada uno de estos ejes, de dos en dos, como plantea René Thom y recuerda Ibáñez (1999), semejan pinzas o brazos que tratan de capturar a una presa que tiene su propio movimiento. Cada par, con dos ejes o brazos, maneja un enfoque, una matriz que quiere captar esa compleja y huidiza realidad. Y los tres pares persiguen la huidiza y esquiva realidad siempre en movimiento.

6. LA MATRICES EN MOVIMIENTO: CREATIVIDAD Y PROPUESTAS

Pero las matrices T-P-C no bastan por sí solas puesto que los procesos no son algo estático sino que están en movimiento. Los intercambios de objetos, poderes y mensajes hay que reconstruirlos de forma más dialógica con los tiempos (H) del *hábitat/habitar* concreto. Cada plano del espejo (socio-drama, en la matriz T), cada radiografía (socio-grama, en la matriz P), y cada taller (flujo-grama, en la matriz C), están siendo desbordados desde el primer momento en que se están haciendo. Necesitamos, por tanto, nuevos planos que se desarrollen entre los tres ejes, cada cierto tiempo, y que orienten sobre las tareas a realizar en el futuro. En efecto, si no se van produciendo resultados, aunque sean provisionales, se corre el riesgo de quedarse en los autodiagnósticos o de insistir demasiado en ellos, lo que conlleva un serio riesgo de desmovilización. Se debe incorporar entonces el aspecto temporal, de manera que manteniendo los ejes, para superar el problema inicial que dio origen al proceso, se incentive la creatividad y se posibilite la elaboración de propuestas, a partir de lo ya construido en las primeras fases.

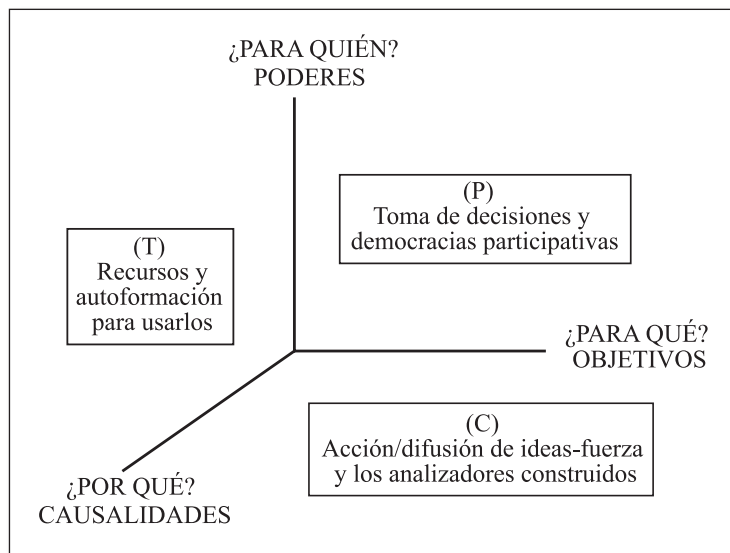
En el plano T esto se traduce en el tema de los recursos, esto es, los objetos y medios materiales con los que se puede trabajar en estas nuevas fases. En la fase de diagnóstico hablábamos de estructuras ecológicas, económicas y de trabajo que condicionaban; ahora es el momento de centrarse en aquello que posibilitará la realización de lo que se quiere poner en marcha. Habrá dificultades según los poderes estructurales en juego y también con la gestión burocrática de los recursos, pero son elementos insoslayables y que requieren de una *autoformación* adecuada que permita saber manejar tales situaciones. No se trata tanto de hacer un inventario exhaustivo de los recursos posibles como de determinar los más interesantes, teniendo en cuenta siempre los otros planos.

En el plano P se corre el riesgo de no salir del autodiagnóstico intentando determinar el conjunto de relaciones de poder que conforman los socio-gramas y su evolución. Hay que prever esta contingencia y tener claro que el objetivo es re-crear de la manera más operativa posible la nueva articulación que asegure el funcionamiento del proceso. Esa es la razón de que se proponga una ordenación democrática participativa para la toma de decisiones, del estilo de las ya experimentadas con éxito en diferentes situaciones (como los presupuestos participativos, los planes comunitarios e integrales, etc.). En este sentido, conviene señalar que no es recomendable copiar esquemas ajenos y que cada intento de auto-(eco)organización ha de partir de los mapeos previos y de sus contradicciones.

Durante la fase de delimitación de la situación, en el plano C, había *nudos críticos*; en esta fase se deben alcanzar *ideas-fuerza* que sean capaces de generar dos tipos de procesos. Por un lado están los de carácter *marco*, es decir, las propuestas de carácter más general y que sirven para unificar la voluntad de las grandes mayorías en los temas de mayor consenso. Por otro están los *temas motores*, los temas que los grupos que animan el proceso ven con mayor profundidad. Es necesario articular y priorizar estas propuestas de modo que sean compatibles con los enfoques de los *conjuntos de*

acción viables, y los recursos existentes y la capacidad de usarlos. En esta fase, los talleres utilizados para el autodiagnóstico se transformarán en otros que proporcionen ideas operativas, con los *conjuntos de acción* que se quieran implicar y con los recursos que se tengan. En definitiva, de lo que se trata es de poner en marcha los analizadores construidos, los sucesos que vamos a provocar, con sus acciones concretas y con la difusión a toda la población implicada.

**Figura 5.2. Matrices conjugadas T-P-C:
Recursos-Ideas/Fuerza-Democracias.**



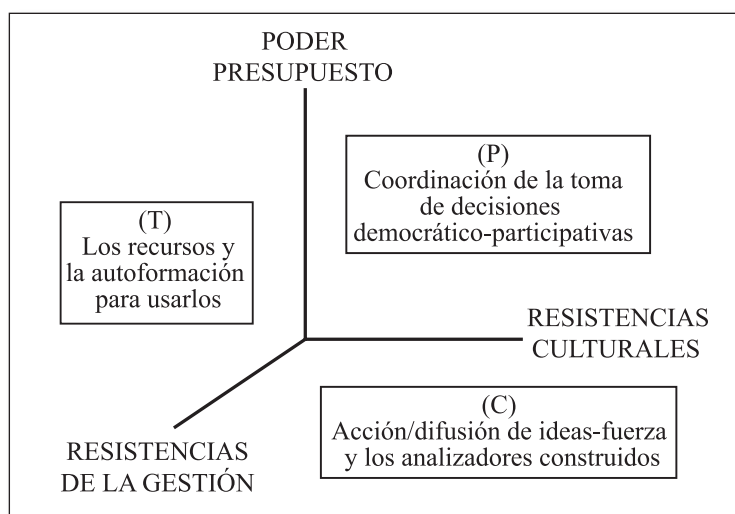
7. LAS PROGRAMACIONES SON PROCESOS

Los diagnósticos que la comunidad ha ido construyendo y a partir de los cuales ha priorizado las acciones a desarrollar, desembocan en la programación, que ha de mantener una coherencia con los procesos anteriores, tanto en el plano lógico como en el metodológico. En otras palabras, los socio-gramas de actores y *conjuntos de acción*, los flujo-gramas con los *nudos críticos* y prioridades, y los socio-dramas autocríticos de los propios profesionales deben ser la base de la programación; para que ésta sea lo más eficiente posible. La programación es, entonces, un documento democrático y operativo con el que se podrá monitorear el proceso por los grupos y personas de la colectividad de referencia en cada caso.

Todo proceso de programación debería constar de los siguientes elementos: (a) la coordinación de la toma de decisiones (matriz P); (b) la acción/difusión de las *ideas-fuerza* y sus analizadores (matriz C); (c) la conformación de recursos y la *autoformación* para usarlos (matriz T); y (d) sistemas de consulta, evaluación y monitoreo que den seguimiento en el tiempo a estas matrices. En este epígrafe veremos los tres primeros

y dejaremos el último para el siguiente, puesto que, aunque debe estar previsto en la programación, de suyo constituye una fase del proceso de desarrollo.

**Figura 5.3. Programación:
Articulación de recursos, redes y acciones.**



Cada matriz permite construir su propia dinámica participativa. En realidad no tienen por qué ser simultáneas, pero conviene desde el principio ser consciente de que se posibilita la articulación a través de los tres ejes, de modo que se puedan establecer comparaciones y hacer visible la integralidad de todo el proceso. Así, cada programa concreto que se desarrolle tendrá su correspondencia con unos determinados recursos disponibles y con los respectivos *conjuntos de acción* que lo respalden.

En todo proceso de programación aparecen las mismas dificultades referidas a la falta de recursos económicos (con los grados de priorización del presupuesto y la capacidad que tiene el poder político para mostrar su voluntad de acometer los programas), dificultades de gestión burocrática en las instituciones (y en las asociaciones mismas) y también resistencias culturales (donde cabe establecer un continuo desde los más *afines* hasta los *opuestos* a la programación, pasando por los *diferentes* y los *ajenos*). Dicho de otro modo, es necesario prever las resistencias que seguramente surgirán, tanto las ideológicas, como las económicas y las de gestión o legislativas; pero también los apoyos que permitan superar dichas resistencias.

7.1. La matriz P: La coordinación de la toma de decisiones

Se parte de los socio-gramas y los *conjuntos de acción* detectados desde la muestra inicial y en los autodiagnósticos para, sobre ellos, diseñar las posibles alianzas entre *conjuntos de acción*. El objetivo es llegar a conformar una posible red que aglutine a los *conjuntos de acción* más motivados o convencidos (una plataforma, comisión o

coordinadora). Para ello se debe empezar por generar confianzas entre los individuos y colectivos. Estas confianzas pueden partir de mesas de carácter sectorial, articuladas en torno a las cuestiones de la situación local percibidas como problemáticas o preocupantes, y que se encargarán de ir generando información al respecto así como de aglutinar a los sectores implicados. Poco a poco se darán las condiciones que planteen como necesidad la creación de una coordinadora común.

Es conveniente que esta entidad común esté compuesta tanto por personas del vecindario como por los expertos, de manera que se enriquezca desde las diferencias y se enfatizen los elementos comunes (Ardón, 2002). En esta entidad no tienen por qué estar presentes ni los medios de comunicación ni las instituciones públicas (al menos en los momentos iniciales), aunque sí hay que mantener una comunicación fluida con ambos y ser conscientes del peso que los medios tienen en la política local. Pero sí es importante contar con un grupo o equipo, el que denominamos *grupo motor* (puede ser el equipo contratado para hacer el Plan, un grupo de la propia comunidad o una mezcla de ambos) que posea la creatividad necesaria para favorecer las sinergias y ejercer de mediador entre *conjuntos de acción*. La importancia que tenga en la programación no vendrá dada por el deseo de ejercer la dirección del proceso, sino por la capacidad de ser *transductor*, facilitador o servidor del propio proceso. La función del *grupo motor* es metodológica en el sentido de que debe velar porque el proceso de toma de decisiones en las distintas mesas y etapas sea democrático y de que además resulten operativas. Su papel es fundamental por cuanto será la democracia, tanto la interna como la externa, la que garantice la operatividad a medio y largo plazo.

En lo que se refiere al plano externo, es conveniente contar con el reconocimiento de la parte administrativa y contar también con un buen tratamiento por parte de los medios de comunicación. Un programa que sea reconocido por ambos como independiente tendrá más garantías de ganarse el apoyo de la opinión pública local. La programación ha de surgir de pactos entre la ciudadanía y las instituciones, de los que se derivan compromisos para ejecutar los acuerdos alcanzados; y para eso es preciso compartir los poderes de decisión (por esta razón no se debe incluir en la plataforma o mesa a las instituciones hasta que la propia dinámica haya consolidado el proceso en la comunidad). Aquí se pone de manifiesto la importancia de haber realizado un buen socio-grama, que permita articular en el mayor conjunto de acción posible la toma de decisiones más democrática y participativa.

En lo que se refiere a la democracia interna del proceso, la causa más habitual de que los programas no se realicen de forma participada son los conflictos entre grupos por razón de sectarismos. Para evitarlos y poder pensar en la cooperación de grupos dispares se debe recurrir a sistemas de democracia participativa. Esto requiere que el programa tenga la flexibilidad suficiente como para que desde el mismo momento del diagnóstico cada grupo o sector informal tenga la posibilidad de incluir sus iniciativas y que ningún grupo pueda reservarse el control sobre el proceso, ya que esto desharía los equilibrios y confianzas internas. Por el contrario, hay que dar muestras concretas de que la potencia la tienen aquellos grupos más creativos, los que estén aportando más dentro de un sistema democrático y participativo.

En este sentido, existen muchos ejemplos sobre democracias participativas en la literatura (Isaac y Franke, 2004; Genro y Sousa, 2000; etc.). En cualquier caso, siempre hay dos indicadores que informan acerca del avance de estos tipos de democracia o bien de si se mantiene una situación de representaciones delegadas y burocratizadas. En primer lugar, la manera en la que evolucionan las alianzas de los *conjuntos de acción* (por ejemplo, si hay tres o cuatro colectivos en un socio-grama, las alianzas de los dos o tres más próximos al programa y con más bases, es un índice de que se están superando sectarismos y clientelismos). En segundo lugar, la incorporación de sectores sociales no organizados es un índice de haber trascendido las asociaciones que participaban desde el inicio.

7.2. La matriz T: Los recursos y la autoformación para usarlos

En todo proceso participativo existen varios niveles de implicación. Por eso es necesario que aquellas personas que superan el nivel más básico de mera conversación y están motivadas para asumir mayores retos sientan la importancia del proceso. Esto se consigue a través de las mesas o grupos temáticos, donde las personas pueden ver desde el primer momento la utilidad de su acción voluntaria. Para ello existen diversas técnicas dinamizadoras y generadoras de sociabilidad (Villasante *et al.*, 2001). La gente que tras un debate asume realizar una pequeña tarea está aprendiendo, haciendo aquello que le parece apropiado hacer. Poco a poco se irán produciendo retroalimentaciones al grupo de manera que éste se vaya motivando más a la vez que se construye un camino operativo. La importancia de este tipo de grupos es grande. Son los lugares donde las personas se sienten protagonistas de la acción, donde se establecen vínculos de confianza con los demás (confianzas que sustentarán el proceso) y donde se da rienda suelta a la creatividad social conformando auténticas escuelas de democracia.

A partir de la dinámica que acabamos de señalar, las diferentes mesas o grupos sectoriales se encargarán de recopilar toda la información que se considere relevante y de hacerle un seguimiento para compartirla de manera efectiva con el resto de interesados. La información relevante no sólo será la que provenga de la administración (tramitaciones, plazos, situaciones legales, etc.) sino también de las empresas, las parroquias, asociaciones, etc. de modo que quien quiera podrá sumar información al conjunto de la mesa. La transdisciplinariedad en la construcción, seguimiento y difusión de la información es la base de la creatividad y lo que hace que el grupo sienta la democracia, en tanto que todos son sujetos que aportan y no sólo reciben información, sujetos activos en su transmisión y no meros receptores de ella.

Es fundamental conocer los recursos con los que se cuentan para la cuestión que se esté planteando en cada mesa. Éstos pueden ser económicos, legales, de espacios y de comunicación, así como humanos, aunque en este caso preferimos considerarlos como *autoformación* de redes creativas. No hay que absolutizar el tema económico pero es muy importante, sobre todo si se toma como indicador de las voluntades políticas, esto es, de lo que se quiere hacer en realidad; por otro lado, no todo se mide en euros pero sin ellos es difícil que se pueda creer que lo que se quiere hacer es algo serio. Saber de cada aspecto con qué partidas se cuenta o saber proponer qué podría costar tal o

cual iniciativa (y controlar su gasto, su puesta en marcha, etc.) forma parte del proceso de *autoformación* en estas escuelas democráticas. Esta dinámica posee la virtualidad añadida de que tanto los políticos como los funcionarios y las empresas concesionarias contarán con que su acción estará controlada por la comunidad. Los recursos que se deberían considerar son los que se enumeran a continuación.

En primer lugar, los espacios de uso público son importantes y se debe discutir para llegar a acuerdos sobre cómo usarlos. La dinámica es la cooperación en la programación conjunta de actividades para determinar cuáles son las necesidades y horarios adecuados para cada cual. Se deberá contar con la administración puesto que es la que habitualmente gestiona estos recursos y, en este sentido, conviene conocer los límites legales referentes a la programación de cada área, eje temático, proyecto y acción concreta. Hay que prever que la burocracia puede retrasar o incluso paralizar el proceso, para no entrar en su juego como si fuera inevitable. En efecto, se deberá exigir que sean los funcionarios (cuya obligación es conocer la ley y los atajos) los que se pongan al servicio de la gente y de sus necesidades y, al ser más accesibles, estudiar y proponer procedimientos novedosos que agilicen su trabajo para resolver lo programado.

En segundo lugar, los medios de comunicación son recursos con los que se puede contar, tanto los propios de los movimientos o asociaciones (las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han abierto enormemente las posibilidades en este campo) como los medios masivos de carácter privado o público. El objetivo es que la información esté disponible para quien la quiera usar. Si se conocen vínculos entre las redes existentes y los medios de comunicación, éstos deben aparecer en el socio-grama y poder utilizarlos como recurso en algún momento. Por eso es interesante que quienes se ocupen de las relaciones con los medios conozcan sus rutinas y cómo operan (Sampedro, 2000). Lo que no mueve el presupuesto o la burocracia, lo mueve muchas veces la opinión publicada, incluso más que la opinión pública. En este sentido, conviene considerar la posibilidad de que los profesionales de los medios más sensibilizados puedan participar desde dentro del proceso, además de facilitarles la información ya elaborada a aquellos que no deseen implicarse.

En tercer lugar, las personas, grupos, asociaciones, colectivos o profesionales. Existen diversas razones para no utilizar el término de recursos humanos o el de capital social (Ricomá y Ponti, 2004) y preferimos el término de *redes de creatividad social*, que es más preciso para referirse al proceso de creación de escuelas de democracia y ciudadanía, que es de lo que se trata en definitiva. En cada área o en cada programa hay que tener presente este cuadro de *recursos de redes de actividades y apoyos*, para contar con respaldo cuando se ponga en práctica lo programado. En otras palabras, hay que saber controlar lo que han de aportar las instituciones (competencias, dineros, locales, funcionarios, etc.) y saber lo que se ha de aportar desde las redes y *conjuntos de acción* implicados. Una programación del tipo que proponemos no es un pliego de demandas ante la administración, sino un compromiso que adquiere tanto la ciudadanía como los poderes establecidos; es un pacto de corresponsabilidad, donde cada uno aporta lo que sabe y puede para que el conjunto tenga solución a sus principales necesidades.

7.3. La matriz C: La acción/difusión de la idea-fuerza y sus analizadores

Repasemos el esquema matricial. En la matriz C, en la base del esquema, se cruzan la organización democrática de los *conjuntos de acción, desde arriba*, con las áreas temáticas y programas, con sus recursos y los grupos que impulsan a cada uno. Por ejemplo, en el eje de la izquierda podemos saber lo que están planteando las diferentes mesas (sobre vivienda, sobre empleo, sobre drogas, etc.) y el eje que va hacia la derecha señala sucesivamente a los conjuntos afines, diferentes, ajenos, y opuestos (que nos indica los límites de cada programa, esto es, hasta dónde nos planteamos llegar, hasta dónde contamos con apoyos). Podemos ver entonces cómo unos programas influyen en otros y unas acciones en otras. Se genera entonces una especie de malla de soluciones donde unas medidas se van reforzando con otras. Se puede plasmar cada propuesta en un título e indicar con flechas las relaciones de apoyo que se generan. De esta manera se pueden resumir las grandes tendencias que cruzan la programación. Estas grandes líneas nos indican las estrategias principales de la programación².

Debe quedar claro que no planteamos un programa muy acabado, donde existe una medida concreta para cada problema planteado y con una articulación común. Y no lo hacemos porque los programas deben estar diseñados para ser desbordados por la realidad. Más que un tipo de programas contruidos a partir de la articulación conjunta en una coordinadora de mesas sectoriales, defendemos que el colectivo encuentre una *idea-fuerza*, un tema marco. Esta *idea-fuerza* debe tener el mayor alcance posible entre la población y debe vincular las diferentes mesas temáticas, para que todo se articule desde ese eje central estratégico. Por ejemplo, si la *idea-fuerza* fuera “salud de calidad y para todos”, los demás temas serían: salud y vivienda, salud y empleo, salud y seguridad, salud y educación, etc.

La virtualidad de las *ideas-fuerza* viene dada porque es capaz de canalizar el entusiasmo de muchas personas y, al mismo tiempo, determinar los pasos concretos que permiten superar el miedo y posibilitan la acción. Estos dos principios los denominamos *temas marco* y *temas motores*. Los *motores* son los que mueven a cada grupo y los *marco* los que los vertebran, constituyéndose en el verdadero coordinador del proceso (más que cualquier *grupo motor* o coordinadora concreta). Esta es la razón de que deba ser construida a partir de las necesidades realmente sentidas por la gente y no sobre las demandas de los colectivos más activistas.

La realidad es compleja y conflictiva y se debe partir del supuesto de que siempre habrá intereses contrarios a los nuestros. Entonces, de la misma forma que en la matriz aparecen las *ideas-fuerza* que vinculan las alianzas de los *conjuntos de acción* con lo programado, deberían aparecer también los *opuestos*, esto es, las estrategias que de manera explícita o implícita son contrarias al proceso y que ofrecerán más resistencia a las acciones programadas. No prever los *opuestos* significa partir de una definición de la situación sesgada y esto puede repercutir en una valoración de las propias acciones

² En realidad, este mismo esquema aplicado a cada mesa sectorial estaría representando con detalle cada acción concreta. Se puede decir que de la matriz general se desprenden las estrategias y de las matrices sectoriales las cuestiones tácticas.

igualmente sesgada. Por el contrario, contemplar los *opuestos* permite analizar los puntos débiles de sus argumentaciones y poder revertir en la práctica y con la gente las confrontaciones que surjan con cualquier programación. Es importante señalar que si no aparecen explícitamente las contradicciones es que algo está oculto y aún no se ha dado cuenta de toda la complejidad de la realidad.

En los procesos de cambio es necesario demostrar en la práctica que los programas van en serio, que existe voluntad real de ponerlos en marcha, más allá de que se hayan diseñado de manera coherente. De ahí la importancia que tienen los *analizadores construidos*. Éstos son acciones concretas (jornadas festivas, manifestaciones, magostos y, en general, cualquier tipo de evento, o ejecución de un programa concreto) que demuestran a la gente que se está haciendo una programación creíble y en la que se puede confiar. Estos analizadores construidos, por tanto, cumplen la función de test evaluador del grado de practicidad de los programas o, dicho de otra forma, hasta qué punto el programa se queda solamente en el papel y en una declaración de intenciones. Por los analizadores se puede constatar qué grupos, colectivos e individuos están realmente implicados en el programa y cuáles no. Por supuesto, los analizadores pueden construirse sobre la marcha, modificarse y reinterpretarse para mejorar las programaciones temáticas y la general.

Un aspecto esencial de los analizadores es la difusión que el propio grupo pueda hacer de ellos. La difusión será buena si son objeto de comentario por parte de la población en los bares, mercados y la calle en general. Que se hable, y que se hable bien de las acciones emprendidas, nos dará la medida del acierto de la programación. Debe ser por tanto un objetivo a conseguir establecer los mecanismos de contacto con el entorno social. Estos mecanismos (los alumnos de un colegio, los miembros de los clubes deportivos o de las asociaciones, por ejemplo) no sólo servirán para difundir la información sino también para conocer la opinión que despiertan las actividades y, en un momento dado, hasta para propiciar el debate colectivo. Por supuesto, si además de los recursos propios se obtiene una buena difusión a través de los medios de comunicación, el proceso se verá notablemente beneficiado y el alcance será mucho mayor. En este sentido, y como dijimos antes, conviene saber que los medios de difusión tienen sus propias lógicas y rutinas para atender a las noticias y representar a los actores (Sampedro, 2000), de forma que si se desea aparecer en los medios se deberán diseñar unos *analizadores* que sean noticia de suyo, invitar a los profesionales de los medios a los actos y facilitar en cualquier caso su trabajo con resúmenes y notas.

8. LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO

Hasta ahora hemos desarrollado las fases de diagnóstico, elaboración de propuestas y programación en función del complejo matricial H-T-P-C. Obviamente, las fases del establecimiento de cronogramas, monitoreo y evaluación deberán seguir el mismo planteamiento. Nosotros no las vamos a tratar así por razones de economía de espacio. En cualquier caso, en una obra reciente (Villasante, 2006), están ampliamente desarrolladas y recogidas además diversas contingencias y casuísticas que ejemplifican mejor

el proceso. Creemos que con lo dicho hasta el momento se ha podido captar la idea de integralidad de los PAIS (Planes de Acción Integral Sustentables, como los solemos denominar). No obstante, conviene llamar la atención sobre diversos aspectos a tener en cuenta y en los que nuestra perspectiva se distancia de los procesos y programas de desarrollo tradicionales en materia de monitoreo y evaluación.

Como dijimos, a las tres matrices anteriores le deben corresponder otras tres matrices para hacer seguimiento de lo programado. En ellas se definirán los plazos y momentos de las realizaciones de los programas, pero también del grado de implicación de los *conjuntos de acción* presentes. Decir, simplemente, que defendemos la realización de dos crono-gramas relacionados entre sí que permitan comparar la evolución de las tareas acordadas (toma de decisiones, *autoformación*, difusión, consultas) y las inversiones y realizaciones (por programas, proyectos más concretos o acciones sectoriales).

Pero lo más interesante ahora es resaltar varios elementos diferenciales con respecto a otros modelos de desarrollo. En primer lugar, el hecho de que no entendemos la evaluación como habitualmente se hace, como un juicio con culpables y condenas (en todo caso, sólo si se dieran supuestos extremos), sino como una actividad continua que va aconsejando la mejora del proceso cuando no esté funcionando, o cuando surjan aspectos imprevistos que hay que considerar.

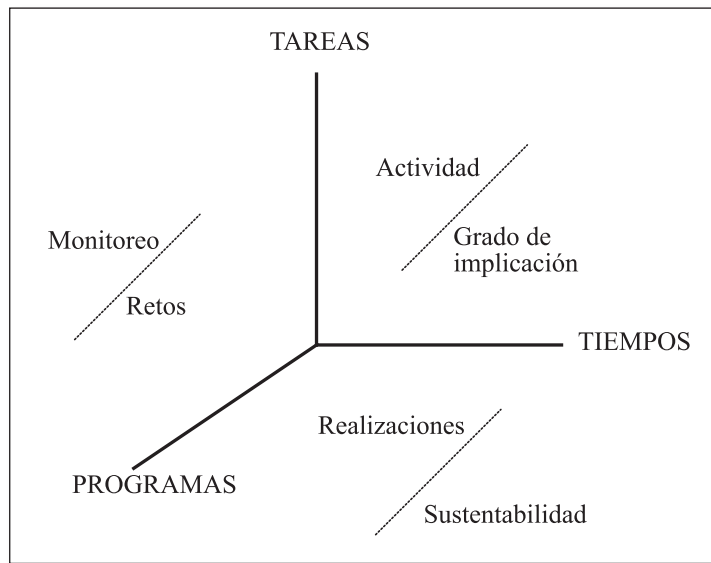
En segundo lugar, la sustentabilidad de las realizaciones concretas. Nos interesa especialmente que sean sustentables, es decir, lo que generalmente se entiende como sostenible y que se refiere a la calidad de los proyectos en relación al medio ambiente (y que equivale a que el impacto debe asegurar que las generaciones futuras recibirán un medio ambiente con, al menos, la misma calidad que el nuestro). Pero queremos que sea sustentable también en el sentido de que debe poder ser sostenido por la propia población, con su implicación ahora y en el futuro.

Otro aspecto importante es el del control de calidad. Dicho control debe realizarse sobre cada proyecto y desde la propia dinámica participativa. En el caso de un programa asumido por la administración, la calidad se determina en que esté bien presupuestado, que se apruebe con la partida correspondiente, que se licite en la forma adecuada y que en el pliego de condiciones se puedan seguir los tiempos y calidades de la realización. Si lo que se está poniendo en marcha es una obra pública o un edificio, habrá que ver el volumen que implica, sus partes y si puede haber una comisión de seguimiento de la realización (para la mejor adaptabilidad a los imprevistos, para vigilar la calidad de los materiales, etc.)³. En el caso de un programa de intervención social o en de la puesta en marcha de un servicio, aunque se deba controlar el gasto y usos de los espacios, se requerirán otra serie de indicadores para controlar las actividades de los técnicos y la respuesta de los beneficiarios o usuarios. En cualquier caso, es necesaria la construcción de unos índices que permitan hacer el seguimiento a corto y medio plazo y es necesario también ser conscientes de que muchas acciones no tendrán resultados

³ En obras importantes estas comisiones de obra significaron un avance muy importante en la participación ciudadana y la calidad de los barrios y las viviendas (Villasante *et al.*, 1989).

inmediatos. La evaluación será cuantitativa en la medida que se pueda, pero no se debe absolutizar. En efecto, son muy importantes las valoraciones más cualitativas porque inciden en la calidad del proyecto desde un punto de vista social y medioambiental; en los temas de calidad, la opinión de los usuarios es de vital importancia.

Figura 5.4. Cronogramas: Implicación, realizaciones y monitoreo.



Queremos resaltar el papel fundamental que desempeñan los *foros de evaluación*. La misma metodología de las Agenda 21 Local determina la constitución de foros cívicos para el seguimiento de los procesos de desarrollo, a partir de la construcción de indicadores e índices locales adaptados y adaptables, y con la participación de la sociedad. Ambos elementos son necesarios. En efecto, es la propia comunidad la que debe decidir el grado de adecuación de los indicadores a la realidad, especialmente a la social. Por otro lado, los indicadores no pueden ser universales y eternos porque no existen dos realidades iguales, percibidas de la misma manera ni, por supuesto, estáticas. Por eso la mejor concreción es establecer comparaciones y seguimientos dentro de cada proyecto y localidad (más que entre localidades distintas) y que los criterios se renueven participadamente de forma periódica. De esta manera se asegura la comparación interna pero también incluir aspectos nuevos y no previsibles cuando se inició el proyecto.

En este sentido, queremos insistir en que es la propia comunidad o colectivo la que debe poder establecer los ritmos y modificaciones que considere necesario y, para ello, es necesario saber que lo prioritario es la realización de proyectos sobre la evaluación y monitoreo. En efecto, la programación debe estar formada por matrices y crono-gramas, pero se ha de hacer de tal forma que resulten relativamente sencillos de seguir y monitorear; que puedan ser manejados por las mesas y coordinadoras

sin que se tenga que dejar su interpretación en manos de técnicos o expertos. Éstos podrán y deberán aportar las mediciones o las metodologías cuando se les requiera, pero los criterios básicos y las interpretaciones deben ser establecidos por mecanismos que recojan la mayor participación posible. No se debe olvidar que el elemento de *autoformación* es tan importante o más que las propias realizaciones concretas.

Otro aspecto importante es el de la definición de los responsables de monitorizar cada fase, proceso concreto, programa o acción, de manera que cada cual sepa su cometido y a qué debe estar atento. Conviene ejercitar la autonomía y descentralización de los equipos y las mesas, de modo que sólo en algunos momentos del año se planteen las valoraciones cruzadas entre las distintas tareas y proyectos. En cualquier caso, es competencia del *grupo motor* echar una mano a quien se sienta sobrecargado o atrasado con sus cronogramas en los que se renueven determinadas prácticas y estilos de hacer las cosas. Hay que tener en cuenta que además de cambiar los condicionantes externos e internos, también lo hacen las personas y grupos que participan en el proceso. Y esto es deseable para aprender de las nuevas situaciones y los imprevistos, por un lado, y para renovar los liderazgos y los *conjuntos de acción*, por otro.

9. CONCLUSIÓN

Creemos que a lo largo de estas páginas hemos llamado la atención sobre la importancia que tiene la participación en los procesos de desarrollo, desde sus momentos iniciales hasta su consolidación. Pero tampoco se trata de idealizar la participación sin más. En realidad, la implicación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que afectan a su desarrollo, a su vida cotidiana en el fondo, exige un alto coste personal. Lo que ocurre es que hemos constatado que sin esa implicación, sin esa asunción, lo que se genera es una ruptura de vínculos entre la ciudadanía y sus representantes políticos y gestores administrativos que deviene, a medio o largo plazo, en crisis sociales de alcance.

Las revueltas urbanas en las *banlieues* francesas de otoño de 2005 y la movilización popular en Nigrán en contra de la aprobación de su Plan General de Ordenación Municipal durante la primavera de 2006 comparten pocas cosas en común si atendemos al origen social, intereses, problemáticas y objetivos de quienes las protagonizaron, pero lo que subyace en ambos casos es la expresión ciudadana de rabia e indignación por el sentimiento de desatención por parte de las administraciones. En ambos casos, y pese a la aparente unidad formal e institucional, los ciudadanos y las instancias político-administrativas vivían en mundos separados.

Pero a pesar del coste que implica a las personas, es un proyecto que no sólo merece la pena, sino también la alegría. Y tal y como entendemos nosotros la participación en los procesos de cambio (ya sea este en un núcleo rural, en una comarca, un barrio o una ciudad), podemos decir que la *ciudadanía en desarrollo* es una experiencia que civiliza. Gerhard Lenski, un reconocido teórico de la evolución macrosocial, define las sociedades humanas como un grupo de personas autónomas desde el punto de vista político que realizan una amplia gama de actividades cooperativas (Lenski,

Nolan y Lenski, 1997). Cabe colegir que, en la medida en la que los vínculos que nos unen en tareas cooperativas se multiplican y refuerzan, profundizamos en nuestra condición social y, por tanto, nos civilizamos. Lo que aquí hemos apuntado es una manera integral de crear y hacer densos los vínculos sociales. Vínculos que, a la vez que cambian la realidad para poder habitar un mundo mejor, nos transforman a nosotros mismos convirtiéndonos en mejores habitantes de este mundo. Por supuesto, es sólo una propuesta, entre muchas otras, que deberá ser completada y mejorada a partir de experiencias concretas que encarnen la democracia y la ciudadanía en acción.

10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ardón, M.; Croft, J. 2002. *La auto-investigación para la gestión municipal de recursos*. Tegucigalpa: ASOPAL.
- Bergson, H. 1963. *Obras escogidas*. México: Aguilar.
- Bourdieu, P. 1997. *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Fals Borda, O.; Rodríguez Brandao, C. 1986. *Investigación participativa*. Montevideo: Instituto del Hombre.
- Fals Borda, O. 1993. "La investigación acción participativa y la intervención social". *Documentación social*, 92.
- Galtung, J. 1984. *Hay alternativas*. Madrid: Tecnos.
- Genro, T.; Souza, U. 2000. *El presupuesto participativo*. Barcelona: Ediciones del Serval.
- Giddens, A. 1995a. *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Península.
- Giddens, A. 1995b. *La constitución de la sociedad*. Madrid: Cátedra.
- Giddens, A. 1996. *Más allá de la izquierda y de la derecha... El futuro de las políticas radicales*. Madrid: Cátedra.
- Granovetter, M. 2000. *Le marché autrement. Essais de Mark Granovetter*. Paris: Dexclée de Brouwer.
- Guattari, F. 1990. *Las tres ecologías*. Valencia: Pre-textos.
- Henderson, H. 1989. "Una guía para montar el tigre del cambio". J. Lovelock *et al.* *Gaia*. Barcelona: Kairós.
- Ibáñez, J. 1991. *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*. Santiago de Chile: Amerinda estudios.
- Ibáñez, J. 1992. "Nada para el pueblo, pero sin el pueblo". *Archipiélago*, 9.
- Ibáñez, J. 1994. *Por una sociología de la vida cotidiana*. Madrid: Siglo XXI.
- Ibáñez, J. 1999. *Nuevos avances en la investigación social*. Barcelona: Cuadernos A.
- Isaac, T.; Franke, R. W. 2004. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*. Xátiva: Diálogos L'Ullal Edicions.
- Lenski, G.; Nolan, P.; Lenski, J. 1997. *Sociedades humanas*. Madrid: McGraw-Hill.

- Lovelock, J. *et al.* 1989. *Gaia. Implicaciones de la nueva biología*. Barcelona: Kairós.
- Marina, J. A. 1993. *Teoría de la inteligencia creadora*. Barcelona: Anagrama.
- Matus, C. 1995. *Plan Estratégico Situacional 95. Guía análisis teórico*. Caracas: Altair.
- Max Neef, M.; Elizalde, A.; Hopenhayn, M. 1993. *Desarrollo a Escala Humana*. Montevideo: Nordan-Redes.
- Morin, E. 1994. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Piaget, J. 1972. *Lógica y Psicología*. Barcelona: Redondo editor.
- Quiroga, A. de. 1991. *Matrices de aprendizaje*. Buenos Aires: Ediciones Cinco.
- Ricomá, C.; Ponti, F. 2004. *No somos recursos, somos humanos*. Barcelona: Granica.
- Sampedro Blanco, V. 2000. *Opinión pública y democracia deliberativa*. Madrid: Istmo.
- Santos, B. de S. 2003. *La caída del angelus novus*. Bogotá: ILSA.
- Villasante, T. R. 1998. *Cuatro redes para mejor-vivir*. Buenos Aires: Lumen Humánitas.
- Villasante, T. R. 2002. *Sujetos en movimiento*. Montevideo: CIMAS-NORDAN.
- Villasante, T. R. 2006. *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Villasante, T. R. *et al.* 1989. *Retrato de chabolista con piso, análisis de redes sociales en la remodelación de Madrid*. Madrid: SGV, Alfoz.
- Villasante, T. R. *et al.* 1990. *Salida asociativa y ciudadana*. Madrid: Facmun.
- Villasante, T. R. *et al.* 1994. *Las ciudades hablan*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Villasante, T. R.; Montañés, M.; Martí, J. 2000. *La investigación social participativa*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Villasante, T. R.; Montañés, M.; Martín, P. 2001. *Procesos locales de creatividad social*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Villasante, T. R.; Garrido, F.J. 2003. *Metodologías y presupuestos Participativos. Construyendo Ciudadanía/3*. Madrid: IEPALA-CIMAS.

Productos locales, mercados globales. Nuevas estrategias de desarrollo en el mundo rural*

Encarnación Aguilar Criado
Universidad de Sevilla

* Este trabajo se inscribe en el grupo de investigación «Patrimonio Etnológico, Recursos Socioeconómicos y Simbolismo», Plan Andaluz de Investigación. Junta de Andalucía (SEJ-418). Ha sido subvencionado por los proyectos de investigación: “El Patrimonio como recurso en la era de la globalización. Nuevas perspectivas para su gestión” I+D (BSO2001-2394). Ministerio de Ciencias y Tecnología y Fondos Feder y “Cultura Local y mercados globales. Propuestas para la gestión del Patrimonio en las políticas de desarrollo rural”. I+D (SEJO2004-01372/SOCI). Ministerio de Educación y Ciencia y Fondos Feder.

1. NUEVOS PARADIGMAS DE ANÁLISIS PARA NUEVOS SISTEMAS RURALES

Cualquier aproximación a la realidad social de nuestro tiempo pasa casi de forma inevitable por la referencia a la *globalización*, entendida como el contexto que explica los procesos sociales, que difícilmente pueden ser analizados sin su concurso. Desde luego, es obvio que la reestructuración del sistema económico mundial ha tenido su eco en los espacios y sociedades rurales, pero esta tendencia siempre presente se ha manifestado con especial persistencia desde mediados de los ochenta. De forma que, podemos afirmar, que los territorios y la sociedad rural, al igual que el resto de territorios y sociedades, están inmersos en el conjunto de *procesos globales* que conducen a la constitución de sociedades cada vez más interdependientes e interconectadas, en las que la lógica económica pasa a ser dominante, impregnando todos los ámbitos de la vida social.

Esta nueva realidad ha hecho necesaria la redefinición de los viejos postulados que asociaban ruralidad con agricultura y la definían como contrapuesta a lo urbano-moderno-industrializado. Definitivamente la intensificación y aceleración de los procesos globales se han erigido como los más recientes y sólidos argumentos con que oponerse a las viejas, y ya manidas, dicotomías que enfrentaban lo rural y lo urbano.

Hoy más que nunca es imposible hablar de un mundo rural y urbano independientes y de un mundo rural exclusivamente agrario, pues parece demostrado que ambas realidades son partes integrantes de una misma lógica global que consagra el predominio del mercado transnacional y que se caracteriza por una alta movilidad de recursos de toda índole: dinero, productos, tecnologías, gente y conocimientos (Beck, 1998). Podemos afirmar sin paliativos que los cambios globales han terminado por desdibujar las fronteras entre el campo y la ciudad, y si estas fueron siempre poco precisas y bastantes permeables, hoy constituyen un marco de análisis poco adecuado para abordar una realidad social en la que ciudad y campo son sólo piezas dentro de un mismo escenario global (Hoggart y Paniagua, 2002).

Parece conveniente afirmar que estamos ante una doble transformación, la del propio objeto de estudio y la de nuestra forma de mirarlo (González, 2004). Pues, en efecto, la emergencia de este nuevo escenario rural, cada vez más alejado de su monocromía agraria, despojado ya de su cobertura de mundo tradicional, ajeno a los cambios y anclado en el pasado, sometido a una lenta transformación emanada desde las ciudades, es ciertamente ya una lectura caduca y, desde luego, superada por la verdadera realidad de dos espacios, el rural y el urbano, penetrados por una misma lógica económica global.

Las aparentes diferencias son, desde luego, resultado de la desigual producción de espacios característica del capitalismo (Castells, 1976; Harvey, 1985). Resultado también de la desigual incorporación de cada uno de estos territorios a la globalización, pues si bien es cierto que la globalización ha jugado un papel determinante para acabar con las viejas dicotomías rural-urbano, no cometamos el error de sustituirlas por la tan repetida dualidad global-local. Dejémoslo claro: lo global no viene representado por lo urbano, ni lo local es la nueva manifestación de lo rural. Tal y como estamos tratando de señalar, ambas realidades conforman las distintas caras de un mismo fenómeno que

es poliédrico y que se manifiesta de forma diversa y desigual pues, no lo olvidemos, la desigualdad es parte constituyente del capitalismo, y es este sistema económico el que ha producido el fenómeno de la globalización.

Sentadas estas premisas, parece igualmente claro que la definitiva integración económica de ambos mundos no significa la desaparición inmediata del imaginario largamente construido sobre los mismos. Desde este punto de vista estamos hablando de lo rural y lo urbano como *realidades percibidas*, como construcciones sociales, por tanto, sujetas a continua reelaboración. Es, desde esta perspectiva, como podemos explicar el fenómeno de reinención y de idealización de lo rural frente al que nos hallamos en la actualidad. Un proceso paradójico por cuanto se ha ido consolidando al mismo tiempo que las diferencias rural-urbano desaparecían, y por ello acentuándose la necesidad de producir e incluso de reinventar una imagen de una ruralidad ya inexistente, desde luego desaparecida en aras precisamente de su intensificación productiva, pero convertida ahora en objeto de consumo de amplias capas de la población, de turistas y visitantes propios y extraños. Estamos, tal y como muchos autores han señalado, ante esa especie de *idilio rural* (Hervieu, 1995) exponente de la mirada nostálgica de la modernidad, que percibe lo rural ligado a espacios con calidad ambiental, mientras que lo urbano se asocia a deterioro y contaminación medioambiental, en realidad redundando, siquiera a nivel simbólico, en las ya caducas dicotomías rural-urbano.

En el caso europeo la aplicación de la Política Agraria Común (PAC) ha sido la que ha ultimado este proceso que, en síntesis, persigue la intensificación capitalista de la agricultura y el diseño de un nuevo modelo de mundo rural no centrado exclusivamente en la producción agraria, sino basado en la diversificación de actividades económicas. Así, se incentiva la especialización agrícola en determinadas zonas consideradas de alta rentabilidad, al tiempo que se desalienta en otras áreas la continuidad de una agricultura tradicional y poco competitiva en los mercados. Son a estas zona a la que van destinados los Programas de Desarrollo Rural que, como medidas de acompañamiento de la PAC, tratan de incentivar la potencialidad económica de recursos locales, tanto naturales como culturales, hasta ahora infrautilizados (Migens, 2003).

Elementos como el paisaje, la arquitectura popular, las fiestas y rituales, las artesanías, la gastronomía, se erigen como los pilares que sustentan la nueva arquitectura del desarrollo rural en Europa y constituyen la materia prima sobre la que se está elaborando un nuevo modelo de ruralidad que ha terminado por acuñar una nueva marca: la de *producto rural*, cuyo valor añadido reside precisamente en el poder que le confieren elementos como la tradición, la historia o la naturaleza. Es desde esta distintividad como estos productos locales encuentran un espacio para circular en los mercados globales.

El proceso de mutua construcción de lo local y lo global (Friedman, 1990; Robertson, 1996; Bueno y Aguilar, 2003) adquiere así su verdadero sentido y se erige, como venimos apuntando, en un argumento central desde el que enfocar hoy la nueva dinámica rural porque es evidente que en este cambio de funcionalidad de los territorios rurales han convergido dos fenómenos que deben ser explicados desde la óptica de la

globalización. De un lado, la reestructuración productiva de la agricultura europea en relación a su posición competitiva en los mercados internacionales, cuyo referente para el caso europeo es la Política Agraria Común (PAC) y, de otro, las nuevas orientaciones del denominado *consumo diferencial*. Ambos van a determinar la forma concreta en que los productos locales se integran en los mercados globales.

2. EL NUEVO MODELO AGRARIO Y LOS PRODUCTOS LOCALES

Tal y como venimos afirmando el proceso de revalorización de lo rural que estamos analizando viene marcado por el proceso de reorientación de la *PAC*, iniciado a partir de la década de los ochenta que cuestiona las medidas modernizadoras impuestas desde los sesenta. A partir de las mismas se instauró un modelo intensivo de agricultura fundamentado en un crecimiento de la cantidad de alimentos, para lo que la oferta del progreso técnico, caracterizado por innovaciones químicas y genéticas, junto a una masiva mecanización de las labores agrícolas, ha sido plenamente funcional elevando la productividad de la tierra hasta límites insospechados. Un modelo de agricultura que ha tenido, entre otras, dos consecuencias relevantes para nuestro trabajo: por un lado, la difusión de técnicas y sistemas productivos fuertemente estandarizados y, por otro, una creciente marginación de las producciones tradicionales, ligadas a especies y variedades autóctonas, a técnicas artesanales, asociado a un proceso de progresivo abandono de las agriculturas de áreas menos productivas, con los consiguientes problemas medioambientales, paisajísticos y territoriales.

Entre los años ochenta y noventa¹ este modelo de *PAC* dejó claro sus contradicciones con las nuevas dinámicas de mercado, que van consagrando una tendencia de consumo que privilegia productos diferenciales, con un elevado grado de seguridad en el caso de los productos alimentarios. En resumen, la *PAC* se muestra incoherente e insostenible con respecto al presupuesto comunitario; al cambiante escenario y negociaciones internacionales en el seno del GATT-OMC; y con la dinámica social moderna, que exige de la agricultura no sólo la función productiva, sino una papel de tutela de la salud, salvaguardia del medio ambiente, del paisaje y del territorio, así como de conservación y valorización de las culturas y de las tradiciones. Insistiendo en la relación entre agricultura-salud-alimentación y entre agricultura-ambiente-territorio (Bencardino y Marotta, 2000).

En síntesis, nos situábamos de nuevo ante una necesaria reforma que la acompasara a las emergentes dinámicas mundiales, pues era evidente que la filosofía productivista, que profundiza la intensificación capitalista en la agricultura, había consumado el divorcio entre la agricultura y la naturaleza y estaba teniendo importantes efectos negativos medioambientales y paisajísticos (Gómez Mendoza, 2001). Por tanto, se trataba ahora de armonizar la oferta y la demanda mediante la reducción de la producción, generando, además, dos nuevas preocupaciones fundamentales para nuestro tema: las medidas de protección medioambiental y el desarrollo rural.

¹ En estos años es cuando se concretan las reformas globales de la *PAC*, aunque no debemos olvidar que los antecedentes y necesidad de la misma se advierten desde finales de los sesenta, con el Plan Masholt, y en los setenta se toman las primeras medidas con el objetivo de contener la producción.

La nueva PAC, aprobada en 1999, y más conocida como la *Agenda 2000* consagró un nuevo modelo de espacio rural (Esparcia y Noguera, 1999) estableciendo una serie de iniciativas tendentes a consolidar un sector agrícola moderno y competitivo, potenciando además una agricultura al servicio de los territorios rurales, cuya misión no era sólo producir, sino también mantener un mundo rural activo, que velara por la conservación del paisaje y por la producción de alimentos de calidad².

Ello significaba que, en primer lugar, estábamos asistiendo a un proceso de *ambientalización de la agricultura* (Moyano y Paniagua, 1998) consistente en la introducción en la opinión pública y en la agendas políticas de la *preocupación medioambiental* como discurso fundamental dentro de los estándares de calidad de vida de los países desarrollados. Lo que a su vez nos situaba, en segundo lugar, ante un cambio de orientación de la PAC, desde principios exclusivamente productivistas hacia una apuesta clara y definitiva por el desarrollo integral de los territorios rurales, basado en el criterio de multifuncionalidad y de diversificación económica, cuestión que resulta fundamental para entender el contexto de revalorización de los productos locales y la puesta en valor del patrimonio tanto cultural como natural. La nueva política de desarrollo rural aporta, como valor innovador, el enfoque territorial (Esparcia y Noguera, 1999) que propicia el paso desde una concepción de *territorio-soporte* a la de *territorio-recurso*, identificándose cada vez más con la cultura local y cuidando los aspectos de imagen e identidad.

A partir de tales directrices se diseñaron los programas concretos de intervención, como la *Iniciativa LEADER* (1991), concebidos como paquetes de medidas específicas tendentes a paliar los efectos de la aplicación de la PAC en las áreas dotadas de un menor crecimiento económico, potenciando la protección y mejora del patrimonio y del medio ambiente, desarrollo y valorización de los productos endógenos del medio rural, el fomento de las artesanías y el turismo rural. En el caso de España y para las regiones más agrícolas se aprobó otro programa, vigente para el periodo 1997-1999 que, bajo el título de *Programas de Desarrollo y Diversificación de la Economía Rural (PRODER)*, pretendía reconocer la singularidad de tales áreas, con la aplicación de un conjunto de medidas, en las que junto a las propiamente dirigidas al sector agrícola, se contemplan las destinadas también a la diversificación de actividades económicas de la misma naturaleza que las anteriores³.

Se perfilan así las novedosas funciones de una ruralidad dispuesta, además, a satisfacer recientes demandas sociales, no sólo de consumo directo, sino también de calidad ambiental, paisajística y cultural. El diseño propicia el relanzamiento de una oferta que consolida a estos lugares como espacios de ocio a partir de un

² En este sentido, la nueva PAC parece intentar hacer convivir una agricultura competitiva orientada a los mercados internacionales, con una agricultura extensiva, respetuosa con el medio ambiente, una dualidad productiva que implica una contradicción interna, siendo la correlación de fuerzas claramente favorable a la primera. Si bien, hay que considerar positivo el hecho de que se encuentre plasmado ya en documentos oficiales, aunque el camino a andar sea lento y no lleno de contradicciones e incertidumbres.

³ Estos programas han sido prorrogados, estando actualmente en vigor el LEADER Plus y el PRODER II.

cuidadoso descubrimiento de su potencialidad turística y, por tanto, de su paulatino desplazamiento desde el sector primario hacia el terciario (Aguilar, 2002; Aguilar, Merino y Migens, 2003).

En síntesis, y esta es una de las ideas que queremos resaltar por cuanto conduce al argumento central de este texto, consideramos que las actuales políticas de desarrollo rural, en la medida que interactúan sobre un medio social, movilizan recursos de diverso tipo, no sólo económicos, sino también de mayor calado sociológico. Fomentan el dinamismo potencial de las zonas de intervención y, desde luego, respaldan no sólo la construcción de un nuevo modelo de ruralidad sino que, además, inciden en la creación de una imagen que cristaliza en una marca: *la del producto rural*.

Lo que resulta especialmente significativo para entender el proceso que analizamos en toda su complejidad es que esta nueva dirección de los proyectos de desarrollo entronca directamente con el cambio en las pautas de consumo de la sociedad postindustrial, con un discurso donde se entrecruzan inquietudes ecológicas, con preocupaciones por la seguridad alimentaria y por la salud (Espeitx, 1996), valores, en suma, que aparecen indisolublemente unidos a los productos locales, bajo una diversa gama que los etiqueta como: *tradicionales, de la tierra, biológicos, ecológicos, con denominación de origen*, etc. (Berard y Marchenay, 1996; Caldenty y Gómez, 1996). Es mediante este proceso de revitalización de los productos locales como el mercado se apropia de la cultura local y sus símbolos, los desterritorializa para convertirlos en la materia prima que etiqueta las nuevas tendencias del marketing en el contexto global (Bueno y Aguilar, 2003).

La producción de calidad se convierte en una de las preocupaciones de la PAC (Sylvander, 1993), lo que ha multiplicado la normativa de seguridad y el mayor control que se ejerce sobre la industria agroalimentaria. El mismo objetivo se persigue desde los proyectos de desarrollo rural, potenciando, revitalizando e incluso reinventando muchas de las actividades tradicionales de estos territorios. Asistimos así a la crisis del modelo de la cantidad (Hervieu, 1997) y su progresiva sustitución por un nuevo modo de hacer agricultura, donde la calidad, tanto de las materias primas, de los procesos, como de los productos, sea el objetivo central.

La sustitución de una economía de volumen por una economía de valor mediante la generación de productos intensivos en conocimientos aparece como otra de las constantes de la globalización (Bueno y Aguilar, 2003). El criterio de la calidad se convierte en definitivo a la hora de colocar tales productos dentro de determinados nichos distintivos del mercado internacional. Una calidad, no lo olvidemos, que aparece ligada a la utilización de tecnología y saberes tradicionales y/o a ecosistemas singulares.

3. NUEVAS DINÁMICAS DEL CONSUMO: EL PRODUCTO DISTINTIVO

Esta nueva lógica del consumo se desarrolla desde finales de los setenta como consecuencia del agotamiento del modelo de producción fordista de productos masivos e indiferenciados que terminaron por saturar de los mercados, frente a una nueva demanda caracterizada por su inestabilidad y volatilidad, que introduce la fragmentación

y diversificación del consumo (Alonso y Conde, 1994; Soler Montiel, 2002). La década de los ochenta da paso, por tanto, a unos mercados saturados en los sectores decisivos del consumo de masas, basados ahora en la variabilidad de la gama de productos, así como por la entrada de productos nuevos, con los que satisfacer a una sociedad de consumo madura. Se produce así el paso de una organización económica centrada en la producción a otra centrada en el consumo, donde las actividades como la distribución comercial o el marketing juegan un papel estratégico fundamental (Sanz Cañada, 2002; Soler Montiel, 2002).

De otro lado, el creciente desarrollo tecnológico del sector agroalimentario ha propiciado el alejamiento entre el consumidor y la elaboración de su propia comida, aumentando las sospechas de las crecientes manipulaciones de los alimentos que terminaron por convertirse en certezas ante los recientes y peligrosos incidentes (la enfermedad de las vacas locas, la intoxicación por dioxina de los alimentos o la fiebre aftosa), determinando la mayor preocupación ciudadana por la seguridad y la calidad de los productos alimenticios.

En este contexto, los *productos tradicionales, de la tierra, locales, biológicos, ecológicos, con denominación de origen*, etc. adquieren un nuevo significado, ya que responden a las inquietudes y necesidades de los actuales consumidores⁴, y “están unidos a una forma de vivir y de hacer, a unas personas concretas. Es decir, tienen un aspecto relacional del que carecen los productos de la agroindustria, tienen un mayor contenido en ‘naturaleza’ que los relaciona con diferentes discursos que se entremezclan: conservación de la diversidad, ecologismo, salud.” (Espeitx, 1996).

Esta dirección del consumo de raíces más saludables converge con otras características de la sociedad postindustrial: la emergencia de un gusto por lo singular, representado ahora por los productos locales y la *trazabilidad* como sistema para garantizar la seguridad de los productos alimenticios a través de un estricto seguimiento de los distintos pasos seguidos en su elaboración, manipulación y comercialización.

Las producciones locales simbolizan la vuelta al pasado y el rescate y resignificación de lo propio en su precisa conexión con la innovación tecnológica y los cambios en los procesos productivos, comerciales y distributivos. Esta creciente importancia concedida a los productos locales es paralela a la evolución de las sociedades industrializadas que generan superabundancia del espacio y difuminan el sentido de los lugares, por eso trata de alimentar las nostalgias que genera un mundo que desaparece y no garantiza ya un mínimo vital de simbolismo (Bérard y Marchenay, 1996).

A partir de ahí el mercado explora el nuevo valor añadido que supone la vinculación simbólica del producto al territorio y dirige hacia los nuevos valores de la

⁴ En este contexto, el Consejo de las Comunidades Europeas adoptó el 14 de julio de 1992 dos reglamentos: el nº 2081/92, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios; y el reglamento nº 2082/92, que hace referencia a la certificación de las características específicas de los productos agrícolas y alimenticios. El Reglamento europeo 2092/91, hace referencia a la producción ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

historia, la tradición y la naturaleza las nuevas campañas publicitarias (González Turmo, 1999; Ortí García, 1999). Resulta pues significativo reseñar que es la constante necesidad de reproducción del mercado el que ha penetrado en los mismos intersticios de una oferta que ahora se pregona con la fuerza de la propaganda mediática. Resulta igualmente importante subrayar que atender una demanda cada vez más segmentada y diferenciada, abastecer nichos de mercado cada vez más selectivos y exigentes, está suponiendo un reto para las grandes empresas agrarias, al tiempo que un interesante incentivo para las pequeñas y medianas empresas y, por tanto, una alternativa económica para los territorios rurales (Sylvander, 1993; Hervieu, 1997)⁵, en plena sintonía con el discurso, ya enunciado, y propagado desde las políticas de desarrollo rural.

Resulta significativo profundizar cómo se ha concretado algunas de estas iniciativas, pues la escala local se convierten en el laboratorio de análisis y reflexión ideal para el estudio de cuestiones que hoy están plenamente imbricadas e interrelacionadas, como es la relación entre desarrollo-patrimonio cultural-territorio. Hemos elegido para ello dos de las que consideramos más consolidadas en Andalucía y donde se ha realizado intervenciones apostando por los indudables valores históricos, naturales y culturales de estas áreas y por la elaboración de marcas de calidad de los productos ofertados. Son los casos de: la comarca de Baena (Córdoba), cuya denominación de origen da cobertura a una de las más importantes agroindustrias de nuestro país, y la Sierra de Cádiz, en la que destaca el definitivo respaldo al turismo ecológico y a la artesanía de la zona. La exposición de ambos casos de estudios resultan además representativos de los dos modelos de economías rurales que se intentan implementar, el de zonas de agricultura muy especializadas, objeto de los proyectos PRODER, y el zonas de diversificación económica, objetivo de los proyectores LEADER, tal y como ya hemos expuesto.

4. PRODUCIENDO CALIDAD Y TRADICIÓN: LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN BAENA

La Comarca de Baena representa buena parte del centro de producción olivarera de la provincia de Córdoba. Ubicada entre las comarcas naturales de Campiña, y la Subbética está constituida por los siete pueblos que integran la Denominación de Origen de Aceites a la que da nombre: Baena (Albendín), Castro del Río, Doña Mencía, Luque, Nueva Carteya, Zuheros y Cabra. La homogeneidad de estos pueblos está justificada, no sólo desde el punto de vista físico y paisajístico, sino, y sobre todo, desde el punto de vista económico, compartiendo una misma fuente de riqueza centrada de forma secular en el monocultivo del olivar, en una actividad que se convierte así en la ocupación principal de la zona.

⁵ Recordemos que el nuevo modelo agrario propuesto por la Comisión Europea insiste en que la reducción de precios no será compensada íntegramente por el incremento de las ayudas sino que, mientras que para las grandes explotaciones esa pérdida se recuperará mediante incrementos de productividad, para las pequeñas explotaciones se hará por medio de la orientación hacia producciones de calidad y ayudas al desarrollo rural.

La superficie de olivar ha crecido de manera espectacular en la zona a raíz de la entrada de España en la Unión Europea, de manera que desde 1987 hasta el 2000, su superficie media se ha incrementado en más del 30%, alcanzando casi las 60.000 hectáreas (80% de las SAU), tanto por plantaciones nuevas como por sustitución de cultivos, principalmente en detrimento de los herbáceos y viñedo. Convirtiendo a la zona en comarca de alta especialización en el cultivo del olivar. De manera que el olivar y su producto, el aceite de oliva, constituye el principal producto de la comarca, caracterizado por una fuerte conexión con la cultura local y con el territorio. Sobre todo si tenemos en cuenta que existen más de 6.000 explotaciones y que el 80% de los agricultores tienen menos de 10 hectáreas, lo que nos ofrece una idea del impacto del cultivo en la sociedad local, no existiendo apenas familia sin una pequeña parcela de olivar. Lo cual no debe ocultar la otra cara: la existencia de unos pocos grandes propietarios, tan sólo el 5% superan las 50 hectáreas, y un conjunto de medianos, el 15% tiene entre 10 y 50 hectáreas.

La olivicultura de la comarca se encuentra con condiciones de producción muy diversas ya que cuenta en su interior con zonas de desventaja natural con pendientes moderadas (Subbética), junto a zonas de mayor productividad (Campiña). Si bien, de forma general, podemos considerar que se trata de una olivicultura tradicional, ya que cuenta con un marco de plantación 11 × 11 y olivos de 25 a 100 años y de 2 ó 3 pies, lo que dificulta en cierta medida la mecanización. Estamos, en definitiva, ante un sistema de producción extensiva de secano, con rendimientos medios-altos, que ha experimentado procesos de intensificación productiva que han permitido tanto la reducción de los costes como la mejora de la calidad del producto y un mejor posicionamiento en los mercados internacionales.

La Denominación de Origen Baena⁶, cuenta en la actualidad con un patrimonio de 7,2 millones de olivos, distribuidos en 45.000 hectáreas de olivar, y con una producción durante la pasada campaña de 2003-2004 de 120 millones de kilos de aceituna y 30 de aceite de media, de los que 9 millones han sido calificado con el sello de la Denominación de Origen, la mayoría de su principal variedad: la *picuda*, aunque también destacan la *hojiblanca*, *picual*, *lechín*, *chorrúa* y *pajarero*, configurándose como “*la bisagra —única e importante— donde confluyen las grandes variedades andaluzas*”. Se configura así como “*la comarca de producción oleícola más plurivarietal del mundo, lo que confiere a los aceites una riqueza de matices olfato-gustativos únicos y muy apreciados por los consumidores*”⁷. Podemos así hablar de la indudable presencia de caracteres objetivos de tipicidad del producto ligada al territorio.

El 75% de la superficie de olivar de la comarca se encuentra inscrita en los registros de la Denominación de Origen, así como algo más del 60% de las almazaras, una importancia que aumenta si tenemos en cuenta que esta cifra engloba a todas las cooperativas y

⁶ El Consejo Regulador de la Denominación de Origen Baena inició sus andaduras en 1978, consiguiendo en 1981 un reglamento provisional y en 1987 el definitivo, siendo la primera Denominación de Origen de aceites de Andalucía.

⁷ Editorial de la Revista del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Baena *Tierra de Olivos*, nº 10, otoño 2004.

la mayoría de las SATs, estando en condiciones de generar una *massa critica* (Bencardino y Marotta, 2000) que justifique sobre el plano económico y social el empleo de recursos en una acción concreta de desarrollo. Aunque existe un cierto número de entidades privadas, la mayoría de los productores, pequeños, medianos y grandes, están organizados en almazaras de carácter asociativo, sobre todo cooperativas, impulsadas a finales de los cincuenta, que han centralizado por completo la producción de aceite de oliva y, desde mediados de los noventa, el envasado del aceite de oliva virgen extra, completando así su “gran transformación”, incorporando la más moderna tecnología (sistema continuo a dos fases) para lograr un producto de calidad y superar los problemas medioambientales de los alpechines.

La Denominación de Origen tiene inscritas 18 almazaras, 16 envasadoras y 12 comercializadoras⁸ entre las que se combinan, consecuencia de los rejugos de la globalización, grandes empresas de la gran distribución como Centros Comerciales Carrefour S.A. y grandes refinadoras y envasadoras del sector como Aceite Borges Pont S.A., junto a una cooperativa de segundo grado, CODEBA, que comercializan el aceite bajo 36 marcas registradas. Un número que se ha incrementado a un ritmo vertiginoso en los últimos años.

Partiendo de la idea de que la protección no explica todos los elementos favorables, sino que tienen que ver con el territorio y la interrelación de fuerzas, la denominación de origen como estrategia colectiva ha tenido efectos positivos, contribuyendo al mantenimiento y mejora de las explotaciones, así como ha permitido la penetración en canales de tipo largo como la gran distribución y en mercados extranjeros, si bien de forma limitada⁹. Por tanto la Denominación de Origen protege no sólo una marca comercial sino también, lo que es más importante para nosotros, un material medioambiental, al privilegiar y proteger las variedades autóctonas de la comarca, caso de la *picuda*. Por las mismas razones, trabaja en la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas agrícolas, combinando las tradicionales con la más moderna tecnología, anteponiendo la idea de que apostar por la calidad significa salir al mercado con el valor añadido de producto diferencial que, a su vez, es percibido por el consumidor como un modo de hacer agricultura y, de forma real y simbólica, como el origen (Belletti, 2003).

Hablar de este tipo de externalidades positivas del producto es referir al vínculo del mismo con el territorio, lo que contribuye a su calidad. Atributos que están ligados tanto a la especificidad ambiental y a un particular modo de producción y transformación como, lo que nos parece más significativo, a un conjunto de atributos inmateriales

⁸ Datos extraídos de la página web del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Baena, www.dobaena.com.

⁹ De una forma limitada por varias razones: porque el aceite envasado representa una mínima parte del aceite comercializado en la comarca, y el calificado aún menor; porque el efecto positivo sobre los precios se relativiza por el hecho de que los productores no están en condiciones de controlar todo el proceso productivo, estando el cuello de botella en el ámbito comercial y la entrada de las almazaras en el mercado del aceite de oliva virgen extra envasado, así como la dependencia y el escaso nivel de negociación frente a las grandes multinacionales que controlan el mercado al ser dueñas de las principales marcas del sector (Merino, 2003).

derivados de la especificidad del contexto productivo que, en algunos casos, pueden ser valorados incluso independientemente del producto en sí. Es interesante reseñar el hecho de que algunos de estos atributos sólo pueden ser disfrutados consumiendo el producto dentro de su área de producción, lo que conduce directamente al binomio producto local-turismo. Es este simbólico valor añadido el que pretenden captar los consumidores cuando visitan la comarca y compran directamente en la almazara, o lo degustan en los restaurantes o alojamientos agroturísticos del lugar una vez que han sido aleccionados de su producción en los museos temáticos.

Este tipo de experiencias ligadas a un turismo de calidad, fielmente utilizada por las nuevas directrices del *Marketing Experiencial* (Schmitt, 1999) sobre el que volveremos más adelante, nos sitúa ante el valor cultural añadido del olivar, un cultivo que ha impregnando costumbres y modos de vida locales, generando a través de su permanencia histórica en la zona unas edificaciones propias y una arquitectura singular. Dotando a la comarca de unos valores paisajísticos y culturales que constituyen el eje vertebrador de las iniciativas actuales de desarrollo rural y el paquete de medidas necesario para apostar por el turismo rural, en este caso, como sector económico complementario a su importante agroindustria y, como veremos, en estrecha ligazón con la misma. De ahí que, tal y como se ha señalado más arriba, el olivar se pueda considerar como un sistema que genera externalidades positivas de carácter medioambiental y social (Mata Olmo, 1997; Atance, Badarj y Tió, 2001).

Así, se apoya un cultivo tradicional y medular de la economía de la comarca, al tiempo que se insiste en la importancia de ese producto en el imaginario colectivo de los habitantes de la zona. Lo cierto es que la actuación más paradigmática de la comarca, desde luego pionera a los posteriores planes de desarrollo de la administración, partió de la iniciativa privada, de la mano una de las familias de grandes propietarios de la zona, quienes al frente de *La Almazara Núñez de Prado* se dedican al cultivo y a la obtención de aceite de oliva a través del método tradicional del prensado y sólo a partir de aceituna de cosecha propia. La almazara es la misma que lleva funcionando desde finales del siglo XVIII y a cuyo frente se encuentra en la actualidad la séptima generación familiar que, al haber resistido los embates de las nuevas tecnologías, se han situado en una posición privilegiada de cara al valor diferencial que en el mercado genera hoy un producto ligado a la ecología, la tradición y la historia.

Fueron pues pioneros en diversificar sus actividades productivas de cara al turismo, siguiendo un aprovechamiento integral de los recursos locales en torno a la cultura olivarera. De manera que, a mediados de los años ochenta, contra el criterio económico de sus vecinos y amigos, rehabilitaron el molino viejo que, como muchos en esa época, estaba ya destinado a su abandono, y apostando por la divulgación de la cultura del olivo iniciaron un proyecto piloto en contacto con varios tours-operadores para organizar las visitas. El éxito de aquella iniciativa permitió que en la actualidad sea una oferta turística plenamente asentada en la comarca que conjuga a la perfección el respeto por la naturaleza con las técnicas artesanales.

La almazara dispone además de una bodega museo en el que los turistas pueden disfrutar del proceso de molturación de la aceituna hasta convertirse en *oro líquido*, así como del envasado y etiquetado hecho manualmente. Además restauraron una antigua casa de labranza donde ubicaron un restaurante dedicado a gastronomía local a base de aceite de oliva. Finalmente, está en proyecto la rehabilitación de un *cortijo* como alojamiento rural, con el objetivo expreso de dedicación al *turismo de olivar*, lo que culmina una iniciativa económica que ha crecido en torno al valor de la producción directa del aceite de oliva y a la del producto cultural que genera en su entorno¹⁰.

A partir de ahí, la tendencia de las actuaciones públicas de desarrollo en la zona han ido siguiendo el carácter pionero de esta iniciativa. De forma que la inversión dedicada a valorización del patrimonio rural y las inversiones turísticas en espacio rural suman el 30% de la inversión total del Programa PRODER¹¹ de la comarca. Un porcentaje que en definitiva viene a corroborar nuestro argumento central, el de una comarca con un importante potencial agrícola, que además, aprovecha el potencial medioambiental, social y cultural que éste posee para apostar por el fomento del turismo rural.

Tal función cumple la creación de un expositor de los aceites de Baena y la elaboración del folleto publicitario de *Baena, ciudad del olivar y del aceite*, la difusión de *Marca del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Baena*, la celebración del *I Encuentro Gastronómico Popular de Exaltación del Aceite de Oliva Virgen Extra de Baena* en el marco de las *I Jornadas del Olivar y el Aceite de Oliva* y de la entrega del premio periodístico *Baena Oro Virgen*. Los objetivos que se perseguen con estas actuaciones son la mejora de la imagen de calidad de los aceites, el impulso y promoción de los mismos para incrementar las ventas, el acercamiento de la imagen del producto a los ciudadanos y “convertir a Baena en la Ciudad del Olivar y del Aceite”.

La idea es, como sosteníamos páginas atrás, trabajar en la construcción de una nueva imagen, en este caso avalada por una marca de calidad, la del aceite de Baena, que además supone una ruptura importante con el pasado, desligándolo de la identificación histórica del mundo rural con la pobreza, la emigración y el retraso de Andalucía con respecto a otras zonas de España.

El cambio de uso de las edificaciones ligadas a la producción del olivar acapara otra gran parte de los objetivos de estas acciones, las rehabilitaciones de haciendas, almazaras, molinos, lagares, etc., que, faltas de utilidad bajo las nuevas normativas tecnológicas, se rehabilitan y convierten bien en *casas rurales*, bien en instituciones culturales, como es el caso del *Museo del Aceite de Oliva*.

La gastronomía se constituye así en otro de los productos de valor patrimonial de cara a un consumo de calidad y conforma uno de los hitos que jalonan la denominada

¹⁰ Los aceites Núñez de Prado han obtenido numerosos premios y galardones en los principales certámenes del sector tanto en España (Expoliva de Jaén, Premio de Cata de “El País”, premio Denominación de Origen Baena) como en el extranjero (menciones en Nueva York, Chicago, Bélgica o Francia, entre otros). Actualmente sus productos pueden encontrarse en los más emblemáticos establecimientos de Nueva York (Petrossian), Bruselas (Rob), Londres (Fortnum & Mason).

¹¹ Asociación para el Desarrollo del Guadajoz Campiña Este. www.adequa.com.

Ruta Turística de la Cultura del Olivo que oferta un recorrido por los valores paisajísticos y ambientales, económicos, sociales y culturales de los distintos municipios de la Comarca.

5. LA PRODUCCIÓN ARTESANA. NATURALEZA Y TERRITORIO EN LA SIERRA DE CÁDIZ

La Sierra de Cádiz constituye el segundo modelo empírico. En este caso nos situamos en la zona nororiental de la provincia de Cádiz, en una área de montaña que aglutina un total de 19 municipios¹², cuya comarcalización ha sido precisamente un resultado directo de la aplicación de las políticas de desarrollo rural, la constitución del Grupo de Desarrollo Rural Sierra de Cádiz y la Mancomunidad de Municipios.

Así comprendida, la Sierra de Cádiz abarca una extensa zona de 1.998 km² que presenta una gran variedad de situaciones orográficas, configurando una realidad donde se alternan los valles, con áreas más montañosas y zonas propias de campiña. Una extensión que, lógicamente, supondrá ciertas diferencias ecológicas entre ellos, al tiempo que económicas. A grandes rasgos podemos decir que, a pesar de la importancia de la agricultura en algunas de estas localidades, no estamos ante los niveles de especialización del caso anterior, sino con una situación más diversificada, fundamentalmente agrícola-ganadera con presencia de un importante, pero también excepcional, sector industrial de la piel que tiene su centro neurálgico en Ubrique con un reducido foco de influencia hacia los pueblos colindantes. En definitiva, nos hallamos ante una comarca prototípica de las Iniciativas LEADER¹³ y, desde la última programación europea, también comarca PRODER, tal y como explicábamos páginas atrás. De hecho ha sido una de las pioneras a nivel de Andalucía en sumarse a estas acciones, apostando desde el principio en sus planes estratégicos por los *recursos endógenos* de la zona, entorno natural privilegiado, sectores artesanales y productos locales, etc., y la potenciación de los mismos a través de *proyectos integrales* diseñados y gestionados desde el propio territorio.

Con esta filosofía, han sido revitalizados buena parte de aquellos sectores más en concordancia con el patrimonio cultural, como son una parte importante de las artesanías de la comarca, que lejos de entenderlas como reductos económicos marginales tenemos que contemplarlas como activos económicos dinámicos, aunque no plenamente sumidas por la lógica de las empresas fordistas/capitalistas. Estas iniciativas se van adaptando a

¹² Alcalá del Valle, Algar, Algodonales, Arcos de la Frontera, Benaocaz, Bornos, El Bosque, El Gastor, Espera, Grazalema, Prado del Rey, Puerto Serrano, Olvera, Torrealbaquime, Setenil de las Bodegas, Ubrique, Villaluenga del Rosario, Villamartín, Zahara de la Sierra.

¹³ La Sierra de Cádiz es una de las nueve comarcas de Andalucía beneficiaria de la iniciativa LEADER desde 1991, constituyéndose el Grupo de Acción Local en el año 1992, bajo el nombre de "Centro de Desarrollo Rural Sierra de Cádiz", la misma que ha gestionado LEADER I y II, así como otros programas europeos hasta que en el año 2000 se constituye como ACEDERSICA (asociación sin ánimo de lucro), de acuerdo con los dictados de la Junta de Andalucía, poniendo en marcha LEADER + —a través de estrategias originales de desarrollo sostenible integradas y de calidad que consigan nuevos modos de valorización del patrimonio natural y cultural— y, ahora también, PRODER de Andalucía.

los dictados e imposiciones técnicas del mercado y a las pautas que van marcando los nuevos gustos del consumo global, sin perder sus elementos particulares y diferenciadores, así como su capacidad de originalidad que conforman su valor añadido. Así, estas pequeñas industrias artesanales van incorporando, sobre la base de sus conocimientos, nuevas referencias y diseños, de tal forma que mantienen y renuevan su patrimonio cultural. Entre éstas cabe citar la industria del mueble de la madera o la industria textil de las mantas de Grazalema (Aguilar, 2004). Aunque, sin lugar a dudas, los sectores por los que se ha apostado con mayor fuerza han sido la industria agroalimentaria y el turismo rural que están aprovechando las sinergias positivas existentes entre ambos, lo que ha impulsado su progresiva centralidad en la zona¹⁴.

El proceso de cambio en estos sectores ha venido marcado principalmente por dos cuestiones, la adaptación a la normativa europea, sobre todo en cuanto a implantación de nuevas tecnologías, medidas sanitarias, etc., por un lado, y la adecuación a los sistemas de calidad, en muchos casos, homogeneizante que se impuso a instancias europeas (Leitch, 2003). Este proceso ha significado también la adaptación de muchas de estas pequeñas empresas a la ya mencionada lógica postproductiva, que las induce a primar una economía del valor más que del volumen. Dicha lógica se presenta como alternativa significativa para zonas de montaña deprimidas económicamente como la Sierra de Cádiz, con agricultura y ganadería tradicionales poco competitivas. Las nuevas directrices del consumo les abre un reducto donde son capaces de competir. Se acogen para ello en los activos de un territorio que, convertidos en marca, proyectan los valores de su patrimonio cultural y natural.

Ello explica que el elemento sustantivo que define y singulariza esta zona sea un espacio geográfico sin igual, cuya sucesiva ocupación a lo largo de los años ha ido conformando una configuración paisajística que impregna en gran medida la identidad cultural de la zona. Parte central del mismo, tanto por su carácter productivo como por sus valores estéticos y panorámicos, es *El Parque Natural de Grazalema*¹⁵, elemento indiscutible en torno al que se articula el valor diferencial de la comarca confirmando unas características naturales privilegiadas a la zona, especialmente a los municipios ubicados en sus lindes. Un espacio natural, de alto potencial ecológico, declarado *Reserva de la Biosfera* por la UNESCO en 1977 y el primero en ser declarado Parque Natural en Andalucía, que claramente actúa como referente en la comarca y, desde luego, como foco de atracción turística¹⁶.

¹⁴ Parte de los pueblos de la hoy conocida Sierra de Cádiz forman parte de la Ruta de los Pueblos Blancos declarada como tal por el Ministerio de Turismo en los años 60 del pasado siglo.

¹⁵ Además de este Parque Natural podemos encontrar otros espacios protegidos dentro de esta comarca, que no son tan conocidos pero representan un patrimonio natural excepcional, y que pueden estar infravalorados por la fuerza de atracción que ha supuesto el principal espacio protegido: *Reserva Natural Complejo Endorreico de Espera, Paraje Natural Cola del Embalse de Bornos, Paraje Natural Cola del Embalse de Arcos de la Frontera, Paraje Natural Peñón de Zaframagón*, y una pequeña área del *Parque Natural de los Alcornocales*.

¹⁶ Recientemente ha conseguido la aprobación de la Carta Europa de Turismo Sostenible y ahora cuenta con un periodo de cinco años para poner en marcha todas las estrategias y proyectos definidos en la misma.

De hecho la marca *Parque Natural de Andalucía* ha sido concedida por la Agencia de Medio Ambiente a algunos servicios turísticos de la zona, principalmente alojamientos rurales como signo de distinción y garantía de que cumple con ciertos requisitos, pero también el eslogan *Producto del Parque Natural Sierra de Grazalema* o, incluso, *Sierra de Cádiz* es utilizado como marketing de venta por productores alimentarios y artesanales de la zona sin que, en realidad, se haya alcanzado formalmente ese distintivo.

La búsqueda de la distinción ha sido una constante en la comarca a través de la obtención de certificaciones de calidad tanto que, incluso, podemos hablar de un proceso de retroalimentación en el que la misma certificación avala la propia imagen e, incluso, dibuja una cierta identidad, del territorio y coadyuva a la consolidación de la misma. En este sentido, la puesta en valor de los productos locales (aceite, quesos, chacinas, o productos artesanales como las mantas) a través de denominaciones de origen, así como la potenciación de los recursos turísticos de su arquitectura tradicional y la obtención de la marca Parque Natural de Andalucía o la *Q* de calidad han tenido un papel fundamental.

Un ejemplo de este proceso lo constituye la joven Denominación de Origen de Aceite de la Sierra de Cádiz, aprobada en 2002. Abarca una superficie protegida de 20.000 hectáreas (75% de la superficie total) de olivares que se localizan en 7 municipios de la Sierra de Cádiz (15.000 hectáreas) y 2 de la provincia de Sevilla¹⁷. De hecho, y aunque la climatología de la zona no es la más adecuada para este cultivo, tiene una importante presencia en la Sierra, sobre todo por su adaptabilidad a terrenos marginales. En general, son olivares viejos situados en terrenos difícilmente mecanizables, con un predominio de la pequeña propiedad. Las desventajas climatológicas así como las limitaciones estructurales, de escasa modernización de las explotaciones, pequeño tamaño de las mismas, entre otras, sitúan a la Sierra de Cádiz en una de las menos rentables frente a otras zonas tradicionales del olivar, como el caso de Baena.

El arraigo de este cultivo en la zona ha tenido más peso que la baja productividad del mismo. De ahí que se haya producido un importante desarrollo de la industria transformadora en los últimos años, que ha empezado a desplegar estrategias de diferenciación. En la actualidad están registradas en el Consejo Regulador 8 almazaras y 7 empresas envasadoras que producen 15 millones de kilos de aceite virgen extra al año, según campaña. Con Denominación de Origen de la Sierra de Cádiz se comercializa una media anual de 3,5 millones de litros en envases metálicos o de vidrio. En este contexto, las supuestas desventajas parecen transformarse en ventajas comparativas y valor añadido, y en un producto altamente diferenciado en cuanto a sabor, calidad, textura, color, etc., avalado ahora por una marca de calidad que encuentra su legitimidad, precisamente, en los condicionantes productivos que presenta

¹⁷ La zona de producción amparada por la Denominación de Origen está constituida por los olivares ubicados en los términos municipales de Olvera, Algodonales, El Gastor, Setenil de las Bodegas, Torrealmáquime, Alcalá del Valle, Zahara de la Sierra, en la provincia de Cádiz; y Coripe y Pruna de la provincia de Sevilla.

el cultivo en la zona y en la dimensión cultural con que dota al territorio. Gracias a la promoción de su *Consejo Regulador* el producto se publicita, multiplicando su presencia en ferias y otros eventos expositivos, siempre al amparo de la recreación de la imagen de la Sierra de Cádiz, convirtiéndose en un vehículo privilegiado para difundir su conocimiento a futuros visitantes. Tal y como hemos estado explicando este tipo de iniciativas meramente productivas se suelen complementar con las de alcance cultural. Este objetivo tendrá el futuro *Centro de Interpretación Medioambiental del Olivo (CIMO)*, financiado con fondos europeos, proyectado para difundir de forma integral la cultura del olivar tanto a través de sus salas expositivas, como en las destinadas a la formación, bibliotecas, salón multimedia, etc.

Profundamente vinculada a estos condicionantes naturales surgió la *industria de quesos artesanales* como práctica en auge en la zona. La escarpada orografía de la Sierra de Grazalema y la existencia de la raza caprina autóctona *payoya* había sustentado la elaboración doméstica de quesos, como una actividad llevada a cabo según métodos tradicionales, destinada a autoconsumo familiar por muchos ganaderos de la sierra, que tenía un reducido mercado local de carácter informal.

Las características de este producto venían avaladas por el sistema de cría del ganado de forma extensiva o semiextensiva en la sierra, lo que se traduce en la excelencia de su materia prima. El endurecimiento de las medidas sanitarias e higiénicas en el sector de la alimentación, el miedo a la fiebre de malta producida por la no pasteurización de la leche, junto con la seguridad económica que suponía para las familias ganaderas la venta de la leche a una multinacional¹⁸ que instaló una sucursal en la zona, favoreció de forma considerablemente el retroceso de esta producción artesana de autoconsumo, aproximadamente en la década de los ochenta, aunque no podemos afirmar que desapareciera totalmente. Será precisamente a finales de los 90, y al calor de las iniciativas LEADER, cuando esta actividad se ha reconvertido en un recurso económico importante para la zona que ha visto aparecer distintas industrias de quesos artesanales¹⁹. En todos los casos se trata de pequeñas y medianas empresas, con una media entre cuatro a diez trabajadores, y con un volumen de producción media anual de entre 50.000 y 100.000 kilos de quesos.

La base de su producción y, desde luego, de su éxito comercial estriba en adecuar su ciclo productivo al ciclo natural de la cabra, manteniendo, por tanto, una elaboración artesanal del queso, que no está reñida con el uso de una cuidada tecnología de control e higiene acordes a la normativa europea. Estos maestros queseros son plenamente conscientes de que el valor diferencial de su producto y la calidad del mismo están vinculados a las características del ecosistema natural de la zona, determinantes de su sabor, de su textura, de las sensaciones, en definitiva, que se nos intenta trasladar

¹⁸ Fromandal S.A., la cual hoy se mantiene en la zona.

¹⁹ Entre ellas S.C.A. Quesería El Bosque, S.C.A. Apiolvera, Quesos Artesanales de Villaluenga S.L., Poley e Hijos S.L., Quesos Oliva. Existen otras tres empresas en la zona de transformación de productos lácteos, una de capital extranjero, ya referida anteriormente, y otras dos autóctonas que trabajan sobre todo con leche de vaca, las cuales responde más bien a una elaboración industrializada.

mediante una bien lograda campaña de marketing del producto, bajo el siguiente lema: “*le acercamos la sierra en porciones*”.

De esta forma, estos productos locales y la puesta en valor de los mismos responde a experiencias exitosas por diferentes motivos: moviliza los recursos endógenos de los territorios, colabora en la creación de una imagen del mismo ya que son productos que se venden envueltos en conocimientos. Sus etiquetas, envolturas, etc., suelen contener referencias e información del lugar dónde se elaboran y sus principales características, convirtiéndose, por tanto, en objeto de atención de posibles visitantes curiosos de nuevas experiencias y embajadores de sus lugares de origen, aspecto que entronca directamente con el turismo.

El éxito actual del producto hay que explicarlo por la intervención de acciones económicas concretas que han remodelado la producción, aunque también es cierto que hoy los quesos de la sierra de Cádiz se venden porque están inscritos en un proyecto más amplio de especialización de esta comarca en el turismo rural, que ofrece las particularidades culturales y medioambientales que la zona posee. Así que ha consolidado una importante oferta turística, mediante la inversión en hoteles, casas rurales, restaurantes, además del fomento de una serie de rutas ecológicas y culturales, canalizadas a través de empresas especializadas en turismo rural. Por eso, no es extraño que la denominación de *Parque Natural de la Sierra de Grazalema* se utilice como marketing de venta en la etiqueta de estos productos. Resulta igualmente ilustrativo que las visitas a las queserías o a la también revitalizada industria de la manta de Grazalema (Aguilar, 2003) formen parte de este paquete de promoción turística.

Buena muestra de cuanto afirmamos son las campañas publicitarias utilizadas en uno de los catálogos, elaborado por la Asociación de Calidad de los Productos Agroalimentarios y Artesanales sobre productos de la Sierra de Cádiz que señala: “*Cuando usted elige un producto con calidad Sierra de Cádiz está contribuyendo al mantenimiento del ecosistema, así como a las tradiciones artesanas y materias primas naturales con las que elaboramos nuestros productos*”.

Se trata, por tanto, de vender un producto que es, además, capaz de evocar sensaciones, pues contiene indudables ingredientes de *experiencia emocional*. Si por tal proceso entendemos el último paso de transformación de cualquier bien en algo mucho más complejo, ligado a la capacidad denotativa que cualquier objeto posee para evocar percepciones que, como bien material, lleva incluidas. Es así como se consigue que en el acto mismo de su consumo no se produzca sólo una apropiación tangible del mismo sino, sobre todo, distintos tipos de sensaciones: sensoriales, emocionales, comunicativas, etc. Tales son los principios que orientan a la nueva corriente del *Marketing Experiencial* (Schmitt, 1999) como estrategia mercantil que apuesta por un último tratamiento del producto, su conversión en experiencia y su salida al mercado desde tal supuesto, que además, lo dota de un valor añadido.

Los beneficios ecológicos de estas industrias son, desde luego, también indudables pues la necesidad de garantizar una materia prima de calidad excelente está favoreciendo

el mantenimiento en la zona de razas autóctonas como la *payoya*, frente a la competencia de otras razas foráneas que podrían ser más rentables. Pero el proceso no ha sido fácil, ni exento de conflictos, fundamentalmente por el enfrentamiento entre los intereses económicos de ganaderos y pequeños industriales, que se ven obligados a pagar precios muy altos por la leche.

Es evidente, como ya han apuntado muchas voces, que el desarrollo rural no puede definirse a espaldas de lo que ha constituido la base de sustento de muchas zonas rurales, la agricultura y la ganadería (Hervieu, 1997). Pensar en términos de un desarrollo sostenible requiere superar el pensamiento compartimentado y la implementación de políticas sectoriales en el medio rural, a favor de un enfoque más territorial de cara a mantener un equilibrio entre todos los elementos del territorio.

El caso que nos ocupa, parece haber encontrado un equilibrio en este sentido, es una industria artesanal que está ya consolidada y en expansión, que cuentan con una alta demanda local, nacional e internacional. Las mismas características técnicas que limitan su producción le dotan del valor de su *distintividad* y establece su circulación dentro de circuitos exclusivos de tiendas especializadas (Rodríguez Gómez, 2002).

Ello explica el hecho de que recientemente se haya constituido una comisión para impulsar la Denominación de Origen Protegida de estos quesos, en busca de una plena protección y diferenciación del producto como ventaja competitiva que, de alcanzarse, sería la primera Denominación de Origen andaluza de quesos. Por delante queda un largo camino de concertación entre ganaderos, productores y responsables técnicos y políticos que determinarán la zona de producción, las razas y nomenclaturas a proteger así como las condiciones de elaboración.

6. PRODUCTOS LOCALES Y MERCADOS GLOBALES. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA DISTINCIÓN

En este texto hemos intentado demostrar que la actual apuesta por los productos locales forma parte de dinámicas sociales más amplias en la que convergen tanto la remodelación y especialización productiva del mundo rural, resultado de la aplicación de las políticas desarrollo rural, como los nuevos discursos sobre el consumo. Parece claro que si ayer el progreso y el beneficio económico estuvieron ligados a la intensificación de la agricultura y la homogeneización de los paisajes, hoy la plusvalía y la calidad de vida parecen ligadas a la recuperación de lo que desapareció como consecuencia de ese progreso (Contreras, 1999). Como hemos podido comprobar en los casos empíricos, tanto en Baena como en la Sierra de Cádiz, aún partiendo de contextos y bases económicas diferentes, en ambos se ha optado por la estrategia de la distinción como apuesta por sus productos locales vinculados a sus valores culturales. Es evidente que las diferencias estriban en que, en el caso de Baena, esta propuesta ampara y complementa su especialización agraria, mientras que en la Sierra de Cádiz parece convertirse en la estrategia económica central que atraviesa la filosofía de todo su proyecto de desarrollo. Ambos objetivos son resultados de la lógica de las políticas de desarrollo europeo.

Hemos señalado igualmente que esta estrategia de diferenciación entronca con el nuevo modelo de consumo global que se implanta en los últimos años. Un consumo crecientemente segmentado y que busca la diferenciación social y cultural a través del gusto. Se trata de productos que no son elaborados para un mercado masivo, sino para grupos que han transformado su gusto por las nuevas formas de lo exótico y que están dispuestos a pagar por ello. Constituyen, como señalada Roseberry (1996) *las nuevas mercancías* que reflejan la transformación del consumo de una buena parte de los grupos de poder occidentales en términos de clase y generación.

Pero más allá de los argumentos previstos desde el enfoque global del fenómeno que estamos analizando, lo que parece indudable, a escala local, es que la apuesta por la calidad supone una salida a los pequeños productores del mundo rural que pueden hacer valer su posición ventajosa en un mercado cada vez más competitivo. De cualquier forma, el reconocimiento y la puesta en marcha de la Denominación de Origen es la condición necesaria pero no suficiente para que las producciones locales se conviertan en eje central del desarrollo de la zona, es decir, para que el binomio producción local-desarrollo rural exprese toda su potencialidad pues, tal y como apuntan autores como Bencardino y Marotta (2000), se necesita de una conjunción de factores de diverso tipo. Resumiendo: la existencia de una importante masa crítica de productores que se vean afectados por una marca de calidad que sea una tradición arraigada en el territorio; la existencia de factores organizativos e institucionales, entre otros un *Consejo Regulador* eficaz que abarque todos los ámbitos productivos; la participación de las instituciones, y una visión común del proyecto que lidere la estrategia de marketing territorial como ventaja competitiva respecto a otros productos similares y, finalmente, factores de contexto, referidos a las condiciones infraestructurales para un efectivo desarrollo integrado del área rural susceptible de valorización turística.

En la comarca de Baena se encuentran presente en la actualidad algunos de los factores anteriormente explicados, aunque no con el suficiente grado de desarrollo de todos ellos, por lo que no podemos hablar de un modelo de desarrollo rural integrado, aunque sí de su existencia potencial, que todavía necesita de políticas eficaces. Por un lado, y como hemos dicho a lo largo del trabajo, el cultivo del olivar es dominante en la zona y la mayor parte del sector se encuentra bajo el amparo de Denominación de Origen, sin embargo, es notable la ausencia de jóvenes emprendedores, tanto en las explotaciones como en las almazaras. Por otro lado, el Consejo Regulador no interviene en todos los ámbitos, como en la mejora de la comercialización de la producción, tanto de graneles como de envasado, bajo una marca común, y en la difusión real y efectiva de códigos de buenas prácticas entre los agricultores. Funciones en las que debería trabajar si se quiere conseguir un desarrollo integral del territorio en relación al olivar y al aceite de oliva. Finalmente, la reciente sensibilidad de las instituciones locales en la promoción del aceite de oliva de Baena resulta muy positiva para el turismo en la comarca, pero creemos que falta una “cultura de proyecto” común, que no sólo detecte los problemas del sector, sino que sea capaz de solucionarlos, especialmente los de

la concentración de la oferta, la comercialización y la formación e información a los agricultores y almazaras.

De forma muy similar, en el caso de la Sierra de Cádiz existe una dinámica que augura un incipiente proceso de desarrollo integral territorial, pero consideramos que aún queda mucho por recorrer. En este caso, hemos explicado cómo existe un condicionante natural que limita algunos sectores, al tiempo que configura también sus potencialidades, convirtiéndolo en marcador de diferenciación y distinción territorial, como se comprueba en el aceite de oliva y los quesos, cuyo valor reside, sobre todo, no en la cantidad sino en la calidad. En el mismo sentido podemos hablar de la masa crítica de la zona, con demostrada capacidad de innovación y adaptación a las nuevas pautas del mercado global, movilizando recursos propios y europeos. Si bien su debilidad reside en su escasa articulación por la existencia de intereses enfrentados entre los distintos sectores, lo que frena un papel más activo en la comarca. La puesta en valor de este tipo de producciones obliga a aunar intereses y al diálogo entre diferentes actores que, con frecuencia, se asocian con partes enfrentadas dentro de un mismo territorio, agricultores y productores, al tiempo que a políticos, técnicos, científicos, etc., lo que se presenta como una oportunidad para abrir el diálogo, superar diferencias de opinión, aunar intereses, identificar problemas y diseñar estrategias, estableciendo entes con poder de decisión en el territorio.

Finalmente, nos gustaría apuntar que muchas de las disfunciones de estas acciones encuentran su explicación en la conjunción de factores globales y locales. Refieren a la naturaleza misma de un proceso lleno de contradicciones, en el que se enfrentan lógicas e intereses diferentes que vienen marcados en gran medida por la incoherencia de la política agraria y de desarrollo rural. Pues, si bien es cierto que se aboga por un desarrollo rural integral de los territorios rurales, pocas son las medidas políticas encaminadas a alcanzar tal fin y las existentes son sectoriales y muy descoordinadas. Baste para ello referir un solo dato: la diferencia sustancial entre el presupuesto financiero que Europa destina apoyar una agricultura altamente productiva, competitiva y muy alejada de la sostenibilidad, frente al que está costeando lo que dentro de esta misma política agraria se define como una Política de Desarrollo Rural Europea.

Las fortalezas y los aciertos de estas políticas de desarrollo son indudables, y se han dejado sentir, tras más de una década, en la nueva e imparable dinámica de un mundo rural que va dejando poco a poco atrás su especialización productiva en pos de una mayor rentabilidad basada en la potencialidad de sus múltiples recursos. Ello está impulsando, no cabe duda, un cambio de imagen de una ruralidad como símil de la pobreza y de atraso económico y social. Como hemos tratado de explicar en estas páginas, parte de este cambio objetivo se debe al nuevo valor otorgado a las producciones locales, lo que nos lleva a afirmar que el mundo rural se pone a la vanguardia de un modelo de consumo característico de la era postindustrial.

La otra cuestión remite al beneficio indiscutible que para parte del patrimonio cultural ha tenido este tipo de acciones. El binomio cultura y desarrollo, como venimos

diciendo, es una cuestión hoy recurrente y, por supuesto, ineludible, cuando se habla del patrimonio como factor de desarrollo. De manera que se enfatiza la dimensión cultural del desarrollo y se plantea una concepción más omnicomprensiva del patrimonio, que está atendiendo también, más allá de a su dimensión monumental e histórica, a sus aspectos intangibles y naturales, lo que requiere una gestión integral de estrategias territoriales que dé voz a los actores locales.

La asunción de este discurso a nivel institucional ha incidido en el mayor conocimiento y, lo que es más importante, en un cambio de la visión despectiva, en muchos casos ligada a la pobreza del pasado, con que frecuentemente eran miradas este tipo de manifestaciones. No cabe duda de que ello ha promovido el reconocimiento del valor de lo propio, al tiempo que ha dignificado la cultura local; todo en los tiempos de dominación cultural en los que vivimos.

Desde luego, el nuevo valor otorgado a los productos locales ha significado una estrategia fundamental para muchas pequeñas empresas tradicionales, hasta ahora en una posición muy precaria para competir con las grandes empresas, que han encontrado precisamente en esa producción de pequeña escala, el sello de calidad y de distintividad con que hoy en día pueden competir (Merino, 2003). Por las mismas razones, la reactivación de este tipo de producción, bajo la cobertura de las ya mencionadas acciones de recuperación del patrimonio cultural, ha terminado abriendo nuevos cauces a zonas rurales de economías agrarias muy deterioradas y escasamente integradas en los mercados que están fomentando un turismo rural basado en la potencialidad de su entorno natural y cultural.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Criado, E. 2002. "La cultura como recurso en las políticas de desarrollo rural: una lectura desde la globalización". *Ambiente y Desarrollo. Cultura y Naturaleza* n° 10, pp. 13-32.
- Aguilar Criado, E. 2003. "La cultura como recurso en el ámbito de la globalización. La nueva dinámica de las industrias artesanas", en Bueno, C. y Aguilar, E. (coord.), *Las expresiones locales de la globalización. México y España*. México: Universidad Iberoamericana y Ed. Porrúa, pp. 405-423.
- Aguilar, Merino y Migens. 2003. "Culturas, Políticas de Desarrollo y Turismo Rural en el ámbito de la Globalización", en *Horizontes Antropológicos. Antropología e Turismo*. Porto Alegre, vol. 9, n° 20, pp. 161-183.
- Alonso, L. E. y Conde, F. 1994. *Historia del Consumo en España: una aproximación a sus orígenes y primer desarrollo*. Madrid: Debate.
- Atance Muñiz, I.; Bardají Azcárate, I.; Tió Salategui, C. 2001. "Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública, una aplicación al caso de España". *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales*. Santiago de Compostela.

- Beck, U. 1998. *¿Qué es globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Madrid: Paidós.
- Belletti, G. 2003. "Le denominazioni geografiche nel supporto all'agricoltura multifunzionale", en *Rivista di Política Agrícola Internazionale*, nº 4.
- Bencardino, F. y Marotta, G. 2000. "Sviluppo rurale e produzioni tipiche", en *Rivista di Economia Agro-Alimentare*, Anno V, nº 3, pp. 237-253.
- Bérard L. y Marchenay P. 1996. La construcción social de los productos de la tierra, en *Agricultura y Sociedad*, nº 80-81.
- Bueno, C. y Aguilar, E. (coord.). 2003. *Las expresiones locales de la globalización. México y España*. CIESAS: Universidad Iberoamericana y Ed. Porrúa.
- Castells, M. 1976. *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Caldentey, P. y Gómez Muñoz A. C. 1996. "Productos típicos, territorio y competitividad", en *Agricultura y Sociedad*, nº 80-81.
- Contreras, J. 1999. "Paisajes y mercados: globalización y particularismos en los sistemas alimentarios", en VV.AA. *Aspectos ecológicos y económicos de la alimentación*. Huesca: Ediciones La Val de Onsera.
- Esparcia Pérez, J. y Noguera Tur, J. 1999. "Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural", en Ramos Real, E. *El Desarrollo Rural en la Agenda 2000*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Espeitx, E. 1996. "Los nuevos consumidores o las nuevas relaciones entre campo y ciudad a través de los productos de la tierra", en *Agricultura y Sociedad*, nº 80-81.
- Etxezarreta Zubizarreta, M. (comp.). 1988. *Desarrollo Rural Integrado*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios y Diputación de Barcelona.
- Friedman, J. 1990. "Being in the World: Globalization and Localization", en Featherstone, M. *Global Culture, Nationalism, Localization and Modernity*. London: Sage Publications.
- Gómez Mendoza, J. 2001. "Las 'nuevas' funciones socioeconómicas y medioambientales de los espacios rurales", en García Pascual, F. *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- González Cangas, Y. 2004. *Óxidos de identidad: memoria y juventud rural en el Sur de Chile (1935-2003)*. Tesis Doctoral inédita, Universitat Autònoma de Barcelona.
- González Turmo, I. 1999. "Alimentación y patrimonio: ayer y hoy", en Fernández de Paz y Agudo Torrico, *Patrimonio Cultural y Museología*. Actas del VIII Congreso de Antropología, Santiago de Compostela.
- Harvey, D. 1985. *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.

- Hervieu, B. 1995. "El espacio rural europeo entre la ruptura y el desarrollo", en Ramos Real, E. y Cruz Villalón, J. *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Hervieu, B. 1997. *Los campos del futuro*. Madrid: M.A.P.A.
- Hoggart, K. y Paniagua, A. 2002. "Lo rural. ¿Hechos, discursos o representaciones? Una perspectiva geográfica de un debate clásico", en *ICE: Globalización y mundo rural*, nº 803, noviembre-diciembre.
- Leitch, A. 2003. "Slow and the Politics of Pork Fat: Italian Food and European Identity", en *Ethnos*, vol. 68:4, diciembre, pp. 437-462.
- Mata Olmo, R. 1997. "Paisajes y sistemas agrarios españoles", en Gómez Benito, C. y González, J. J., *Agricultura y Sociedad en la España Contemporánea*. Madrid: M.A.P.A y C.I.S.
- Merino Baena, D. 2003. *Nuevos tiempos, nuevas reglas: los efectos de la globalización en la producción de aceite de oliva en Andalucía*, Trabajo de Suficiencia Investigadora. Departamento de Antropología, Universidad de Sevilla.
- Migens Fernández, M. 2003. *Desarrollo rural y globalización: génesis del modelo de desarrollo rural en Europa*, Trabajo de Suficiencia Investigadora. Departamento de Antropología, Universidad de Sevilla.
- Moyano, E. y Paniagua, A. 1998. "Agricultura, espacios rurales y medio ambiente", en *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Tercera época, nº 19 y 20, enero-agosto, pp. 127-152.
- Ortí García, C. 1999. "Consumiendo tradición: elementos patrimoniales y locales en la publicidad alimentaria", en Fernández de Paz y Agudo Torrico, *Patrimonio Cultural y Museología*. Actas del VIII Congreso de Antropología, Santiago de Compostela.
- Robertson, R. 1996. *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London: Sage Publications.
- Roseberry, W. 1996. "The Rise of Yuppy Coffees and the Reimagination of Class in the United States", en *American Anthropology*, nº 98 (4), pp. 762-775.
- Rodríguez Gómez, G. 2002. *La denominación de origen y el mercado de la distinción*. México: Ed. Ciesas y Sagarpa.
- Rodríguez Gómez, G. 2003. "La denominación de origen y la globalización neoliberal: el caso de dos quesos artesanales en España y México", en Bueno, C. y Aguilar, E. (coord.) *Las expresiones locales de la globalización. México y España*. CIESAS: Universidad Iberoamericana y Ed. Porrúa.
- Sanz Cañada, J. 2002. "El sistema agroalimentario español: estrategias competitivas frente a un modelo de demanda en un contexto de mercados imperfectos", en Gómez Benito, C. y González, J.J., *Agricultura y Sociedad en el Cambio de Siglo*. Madrid: McGraw-Hill.

Schmitt, B. H. 1999. *Experiential Marketing*. New York: The Free Press.

Soler Montiel, M. 2002. *La evolución del sistema agroalimentario en los países industrializados en el contexto del capitalismo*. Sevilla (dactilografiado).

Sylvander, B. 1993. “Los productos de calidad específicos”, en *Leader Magazine*, nº 3.

7

Para comprender el desarrollo rural

Luis Camarero
*Universidad Nacional
de Educación a Distancia*

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo rural se ha convertido en un tópico, precisamente por ello suele ser continuamente adjetivado y apostillado. Endógeno, sostenible, integrado son epítetos casi necesarios y obligatoriamente unidos al desarrollo. En cierta medida esa inflación terminológica señala que es un término progresivamente devaluado y cuyo sentido es cambiante. Pero precisamente en todas estas atribuciones explícitas hay un elemento permanentemente asociado al desarrollo rural que, por implícito, no se destaca: el desarrollo rural es un producto político, es decir, cuando hablamos de desarrollo rural lo hacemos desde una posición acotada y restrictiva, desde el marco que definen los instrumentos políticos —planes, programas, iniciativas o acciones— definidos genéricamente desde las instituciones europeas. Es importante comprender que bajo la aparente neutralidad técnica se esconde un instrumento de intervención política.

Cuando hablamos de desarrollo rural se potencian ciertos elementos a la vez que se excluyen otros, especialmente cuando estos no son convergentes con las directrices de actuación política. Por ejemplo, parece evidente que cualquier empresa o actividad turística en áreas rurales puede considerarse como desarrollo rural, porque son actividades explícitamente encuadradas en las líneas de actuación política, sin embargo, otras actividades que pueden tener incluso mayor impacto económico y social en la localidad, como son por ejemplo el comercio local dirigido a la población residente, o importantes para la comunidad, como un “centro de día” para la tercera edad, no tienen consideración, ni relevancia, dentro del universo del desarrollo rural.

El hecho de que el desarrollo rural sea una categoría de intervención política hace que en muchos casos desde sus presupuestos normativos y administrativos se invisibilicen los procesos de desarrollo reales de las áreas rurales y se oculten las formas cotidianas de subsistencia de las poblaciones. Por ejemplo, el hecho de que los mercados de trabajo rurales sean eminentemente extralocales, no es destacado en los análisis preocupados por el desarrollo endógeno, es decir, se destacan los objetivos políticos, no los procesos sociales que existen. Pero además, como toda acción política, el desarrollo en cuanto instrumento de intervención social implica una definición legitimadora de los intereses de ciertos grupos sociales. Así, por ejemplo, el desarrollo rural políticamente definido es un desarrollo agrocéntrico, es decir plantea a la actividad agraria como motor económico y social de las áreas rurales, considerando que la oportunidad del resto de las actividades es ser complementarias, periféricas o satélites de la agricultura. O también por ejemplo, sanciona modelos patriarcales de organización social y doméstica¹. En el mismo sentido la consideración o adscripción del desarrollo rural como endógeno hace que el desarrollo sea realizado en una visión localista que produce el señalamiento y diferenciación de los habitantes rurales respecto del resto de la sociedad.

Este texto hará un recorrido distinto al habitual cuando se habla de desarrollo rural. No se partirá de la definición política o administrativa del mismo sino que se señalarán

¹ En este sentido resulta muy ilustrativo el modelo de emprendedora rural que se desprende de las políticas de desarrollo. La emprendedora rural no es simplemente un sujeto de intervención económica, como podría ser el emprendedor rural, se define política y socialmente desde la subsidiariedad y complementariedad de las rentas familiares (véase. Sampedro y Camarero, 2007).

los principales cambios socioeconómicos y culturales, se mostrará el origen de las políticas de desarrollo rural, origen situado al margen de la comprensión de estos procesos. En una segunda parte se analizarán los principales paradigmas o tendencias en la aplicación del desarrollo rural para destacar sus límites y se terminará en una reflexión abierta sobre algunos de los conflictos en los que se encuentra en la actualidad el desarrollo rural en contraste con los procesos reales de desarrollo.

2. LA TRANSICIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS ÁREAS RURALES ESPAÑOLAS

La historia reciente de las áreas rurales se caracteriza, además de por un fuerte despoblamiento, por el proceso de desagrarización. Así se denomina al proceso en el que la actividad agraria se reduce, disminuye su peso en la población ocupada y pierde su centralidad como eje organizador de la estructura social de las comunidades rurales. El proceso de desagrarización resulta paradójico, porque realmente se trata de un proceso de reconversión agraria, de pérdida de peso de la agricultura productiva familiar, en aras de la transformación de la actividad agraria en una actividad industrial y ciertamente ajena en muchos casos al devenir de las áreas rurales. Así, desagrarización no significa realmente el cese de la actividad agraria, sino fundamentalmente la pérdida del carácter familiar de esta actividad.

Si retrocedemos en el tiempo y observamos una comunidad rural de principios de los años cincuenta del siglo pasado, encontramos que su estructura socioeconómica estaba definida precisamente por la centralidad de la actividad agraria. Las familias vivían de la agricultura, todos los miembros de la familia trabajaban en la misma actividad y lo hacían en régimen familiar bien si se trataba de explotaciones familiares o bien si se trataba de asalariados agrarios —jornaleros—. En este sentido se definían como familias monoagrarias y, lo que es más importante, la actividad agraria estaba regulada familiarmente, y no como sucedía en otras actividades mediante individuos insertos en un mercado de trabajo. Las implicaciones que esta forma de regulación familiar tiene son importantes, por ejemplo, en la pervivencia de un modelo patriarcal de relaciones domésticas (Sampedro, 1996). Este orden agrario tiene también importantes repercusiones en la organización social de las comunidades, así el poder político local se organiza en función de la propiedad de la tierra.

Los distintos estudios muestran que hoy no es la agricultura la principal fuente de actividad de las familias rurales (Camarero *et al.*, 2005), ahora lo son el comercio o la construcción. Las familias aún incluso cuando estén vinculadas a la actividad agraria no lo hacen en régimen exclusivo, es decir, las familias son pluriactivas, se ha disuelto el régimen de organización familiar de las actividades (Gómez Benito, González y Sancho Hazak, 1999). Ahora, los habitantes rurales se insertan en mercados laborales, mercados que, como ponen en evidencia las altas tasas de *commuter*, son extralocales, es decir, la mayoría de los habitantes rurales trabaja fuera de sus localidades (Camarero y Oliva, 2005). Socialmente se ha producido una fragmentación de la unidad social y política que generaba el orden agrario en las comunidades. El proceso de desagrarización, la apertura de los mercados laborales y el fenómeno de los nuevos residentes (Camarero y Oliva, 2005) han modificado sustantivamente el paisaje monocorde de las áreas rurales.

Este proceso de desagrarización así como la nueva configuración de los mercados laborales en áreas rurales son producto del cambio en la organización del sistema económico capitalista: el ocaso de lo que ha venido denominándose régimen de acumulación fordista, y la emergencia de nuevas situaciones de flexibilidad y desregulación de las relaciones laborales (Pedreño, 1999).

En este contexto el régimen agrario rural entra en crisis. El proceso urbanizador, industrializador y, especialmente, el afianzamiento de una economía de servicios que provoca el intenso éxodo rural de finales de los cincuenta y principios de los 60, son acontecimientos que están señalando otra forma de relación entre el campo y la ciudad.

Además, el cambio cultural que experimentan las sociedades avanzadas ha modificado el carácter de las áreas rurales, ahora éstas ya no están únicamente sometidas al *dictum* productivo. La incorporación del entorno como expresión social ha modificado sustantivamente la definición de las áreas rurales (Halfacree, 1995). Así, frente a la distinción que establecía la modernidad entre lo natural y lo social, lo humano y lo ambiental, el pensamiento postmoderno establece una nueva relación, en la que el medio-ambiente resulta un producto social. En este sentido se han ido proyectando nuevas demandas y generando nuevos significados de lo rural. Desde las políticas de desarrollo, en el contexto de la multifuncionalidad, se han destacado dos aspectos fundamentales: la incorporación de la sensibilidad medioambiental y la garantía alimentaria. Además de estos elementos, la nueva percepción de lo rural da lugar a otros usos y expresiones que modifican su base como soporte económico. Por una parte, las actividades ligadas a actividades recreativas y turísticas, también incorporadas por el desarrollo en cuanto actividades complementarias, que muestran esa nueva valoración y puesta en valor de las áreas rurales. Por otra parte también, y frecuentemente omitidos por las perspectivas teóricas del desarrollo, los procesos de contraurbanización y de asentamiento de nuevos residentes contribuyen y son resultado a la vez del nuevo imaginario que se proyecta sobre lo rural. Los nuevos residentes modifican sustantivamente la estructura social de las localidades así como también las formas tradicionales de actividad económica, pero también proyectan y construyen nuevas identidades (Halfacree, 1997). Los efectos de esta construcción identitaria son importantes, e incluyen, por ejemplo, la formación de comunidades diferenciadas, el movimiento de recuperación de pueblos abandonados, la concentración de grupos sociales —marginales o contestatarios— en el medio rural², la aparición de nuevas actividades económicas o, simplemente, la instalación de nuevos residentes que atribuyen al espacio rural otras posibilidades de desarrollo vital³. Como ha expresado Mormont (1997) “Lo rural se convierte hoy, antes que la ciudad, en el soporte para las reivindicaciones sobre la calidad de vida y en la fuente de inspiración para una argumentación crítica del desarrollo económico”.

² Algunas experiencias en este sentido pueden consultarse en Cloke y Little (1997).

³ En este sentido resulta ilustrativo el texto de Little y Austin (2006). Dichos autores muestran como “el idilio rural” como imaginario tiene tanta fuerza en la acción social que sirve para reformular identidades tradicionales. Pero lo importante es que aunque las nuevas identidades no lleguen a ser realmente nuevas tienen un importante impacto para hacer atractivas las áreas rurales.

De esta forma el carácter de lugar distinto dedicado a la producción de mercancías destinadas al consumo urbano, da paso a un nuevo contexto funcional de las áreas rurales, ya no destinadas a la producción para lo urbano, sino también al propio consumo urbano. Si bien en todo este proceso se produce una nueva redefinición de la diferencia rural-urbana en el ámbito espacial y territorial, en el ámbito de las relaciones sociales, por el contrario, se produce una mayor interconexión entre pueblos y ciudades.

Es decir, las actuales diferencias rural-urbano son diferencias de sentido, de atribución de significados distintivos que no están soportadas por la existencia de estructuras sociales diferenciadas. Esta realidad es, sin embargo, difícil de percibir desde los planteamientos del desarrollo, que basa su argumentación precisamente en que por sus características “intrínsecas” el medio rural funciona socialmente de otra forma.

3. EL ORIGEN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

La publicación en 1988 del documento *El futuro del mundo rural*⁴ señala el punto de inflexión, en el seno de la Unión Europea, de la política agraria a la política rural en sentido amplio. Dicho documento presentará un análisis sobre el proceso de “reestructuración agraria” y distintas estrategias tendentes a la diversificación económica de las economías rurales.

A partir de este documento se modifica la PAC, se reforman los Fondos Estructurales y se desarrolla la Iniciativa Comunitaria LEADER (1991). El texto destacaba tres grandes problemas de las áreas rurales europeas: la presión del mundo urbano, el declive rural y la existencia de zonas marginales. Sin embargo, una lectura atenta del documento muestra que bajo estos problemas se esconde fundamentalmente un modelo de política agraria.

Lo que el documento viene a señalar es la situación paradójica que se ha producido en el medio rural europeo en donde coexiste una alta productividad agraria —de hecho la producción alimentaria está creciendo por encima de la demanda—⁵ con una situación continuada de declive de las áreas rurales. Este modelo de desarrollo agrario que se origina en la postguerra, ha sido denominado “régimen agrario productivista” (Lowe *et al.*, 1993; Marsden *et al.*, 1993). En palabras de Lowe es “un compromiso hacia una agricultura expansionista e intensiva, dirigida industrialmente, con el territorio dedicado principalmente a la producción y al aumento de la productividad” (Lowe *et al.*, 1993).

La intención de las políticas de desarrollo rural que comienzan en la década de los noventa puede aparentemente interpretarse en el sentido de que se reconoce que desarrollo agrario y rural no son sinónimos. Pero también puede interpretarse desde la inclusión y dependencia del desarrollo rural respecto al desarrollo agrario. Así acaba deduciéndose que en la reforma de la actividad agraria —ante la crisis del régimen

⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo (Documento 7957/88).

⁵ En este sentido conviene recordar que a principios de la década de los 80 se introducen los sistemas de cuotas en la producción de leche para comenzar a controlar la producción excedentaria.

productivista agrario— que produce excedentes y marginalidad tienen que implicarse las poblaciones rurales. Es decir, bajo el epíteto de desarrollo rural se empieza a plantear un determinado desarrollo agrario que se impone sobre las poblaciones rurales. Es evidente que en el contexto de agricultura subvencionada y excedentaria tiene que realizarse un esfuerzo de reconversión sectorial, pero en dicho proceso quien perderá —quien efectivamente se reconvertirá— son los pequeños productores y los productores familiares, los habitantes rurales tradicionales.

Para interpretar este cambio de óptica, que origina el modelo actual de desarrollo rural en Europa, conviene mirar hacia el exterior. La aparición de las políticas de desarrollo rural se produce en un contexto muy concreto: el de las negociaciones del GATT⁶ de la Ronda de Uruguay. Negociaciones que comenzaron en 1986 y duraron siete años. Era la primera vez que el GATT se ocupaba de temas agrarios (Etxezarreta y Viladomíu, 1997) y precisamente las desavenencias entre Europa y Estados Unidos en materia de mercados agrarios bloquearon durante siete años un acuerdo que no llegó hasta 1994.

No pueden aislarse los cambios producidos en la PAC y el planteamiento de políticas de desarrollo rural de la presión que procede de Estados Unidos, léase de las empresas y corporaciones que en él residen. Estados Unidos acusaba a Europa de producir mucho y de restar competitividad a las exportaciones alimentarias y de materias primas agrarias estadounidenses, exigía, en definitiva, el desmantelamiento de un sistema agrario fuertemente subvencionado y la liberalización efectiva del mercado mundial de productos alimentarios. Dentro de este contexto, se elaboran las políticas de desarrollo rural. El tiempo muestra que el origen e intención de estas políticas es una reconversión importante del sector agrario europeo. Así las medidas que se plantean bajo la denominación de mejoras estructurales tienden al establecimiento de un modelo industrial de agricultura. En este sentido hay que entender, por ejemplo que empiecen las políticas de jubilación y abandono de tierras de titulares mayores o el fomento del corporativismo a través de las Organizaciones Comunes de Mercados.

Por otra parte estas políticas insertan a la agricultura familiar en un modelo de complementariedad. Es decir, la actividad agraria se prefiere en manos de grupos industriales mientras que de las familias agrícolas se solicita que reduzcan su producción, se reducen así los costes de la PAC y como alternativa a la reducción de rentas se les implica en los procesos de desarrollo rural.

Como ya se ha dicho uno de los síntomas del proceso de desagrarización es la progresiva desfamiliarización de la agricultura. La transición del campesinado a la moderna explotación familiar no resulta automática. La modernización agraria o descampesinización produce una diversidad de soluciones. Ciertas familias se insertan en las formas modernas de producción mercantil, pero otras quedan atrapadas en una lógica que exige complementar los ingresos agrarios, de una explotación mal acogida por el mercado

⁶ El GATT es el antecesor directo del Organización Mundial de Comercio. Precisamente el estancamiento de la Ronda de Uruguay propició el ocaso de una organización y el surgimiento de la otra.

y con unos ingresos extraagrarios que permitan su inserción en la vida económica de la sociedad de consumo. Es decir, la agricultura se convierte en una fuente más y no necesariamente principal para las familias rurales. El crecimiento de la pluriactividad en el contexto europeo se convierte en el síntoma de la emergencia de una agricultura crecientemente industrializada que pierde su carácter familiar y por ende territorial.

Sobre la realidad progresiva de la desagrarización, que no olvidemos significa una nueva forma de hacer agricultura mercantil, se proyecta el debate excedentario. Cada vez la agricultura es una fuente menor de empleo para las poblaciones rurales. Poblaciones y familias que, una vez cerrada la espita tradicional de la emigración, acuden a estrategias simbióticas de subsistencia, de mezcla de producción familiar con actividades asalariadas, de combinación de fuentes agrarias con extraagrarias, o incluso, en algunos casos, de complemento de su explotación con la participación salarial en otras explotaciones⁷.

Pero a pesar de que la marginalidad creciente de las áreas rurales europeas está en el centro del debate, las políticas de desarrollo se centran en la reconversión agraria antes que en el bienestar social de las áreas rurales. El bienestar, el desarrollo rural en suma, viene condicionado por el mantenimiento de un modelo industrial de producción agraria. Se establece así una “intervención invisible” sobre el modelo de desarrollo agrario. Por una parte se fomenta el desmantelamiento de la agricultura familiar, definitivamente se globaliza la agricultura europea y, por otra parte, mediante el mecanismo de la multifuncionalidad se continúa dirigiendo fondos a la actividad agraria que no son computables directamente como subvenciones directas. Marsden *et al.* (1993) señalan que la propuesta “original” de MacSharry, origen de la reforma de la PAC, que casaba los objetivos sociales y ambientales con la reducción de la protección de los mercados exigida por el GATT, se ve sustancialmente modificada. Así, el apoyo previsto para el mantenimiento de los pequeños productores se transfiere a los grandes.

Otros estudios, como los realizados por Walford (2003), muestran que a pesar de las intenciones de cambio que señalan las políticas rurales, los productores agrarios de gran escala siguen manteniendo las mismas lógicas productivas, es decir, productivistas. En cierta medida este hecho indica que las políticas de desarrollo rural, sancionan la diferenciación entre productores agrarios, los grandes que se benefician sin necesidad de establecer cambios sustantivos en sus culturas productivas, frente a la progresiva desaparición de los pequeños y familiares.

Este modelo de desarrollo rural que caracteriza el devenir de la agricultura europea choca de plano con la realidad de buena parte de las áreas rurales, inmersas en un proceso de desagrarización en las que se van estableciendo otros procesos y lógicas económicas, que en muchos casos ni tienen que ver con la actividad agraria ni tampoco con el ámbito de lo local.

⁷ Paradójicamente esta situación de agricultura tradicional pero marginalizada por el mercado es a veces destacada por las políticas, en su carácter artesanal, como agricultura de calidad.

4. LA PUESTA EN VALOR DE LAS ÁREAS Y PRODUCTOS RURALES

En cualquier caso, la situación de finales de los 80 produce un importante cambio de visión en la relación entre agricultura y ruralidad, en el contexto de la globalización y liberalización de mercados. Esta situación desde algunos ámbitos comienza a denominarse régimen agrario postproductivista (PPAR) (Ward, 1993), modelo conceptualmente antagónico al régimen productivista (Wilson, 2001). Wilson lo caracteriza ideológicamente el postproductivismo, por la pérdida de la centralidad de la agricultura en la sociedad. A ello añade el incremento en la diversidad de los actores que intervienen en la regulación de los procesos productivos. Así frente a la situación anterior de monopolio de las organizaciones corporativas agrarias ahora intervienen también otros grupos políticos y urbanos. Respecto a la producción agraria señala el cambio de las lógicas de industrialización y estandarización por otras como la diversificación y la pluriactividad y destaca especialmente el ocaso del pensamiento de autosuficiencia alimentaria nacional. Frente al modelo productivista que responde a intereses exclusivamente agrarios, en el modelo postproductivista la agricultura se inserta más allá de la producción alimentaria convirtiéndose en una agricultura no destinada únicamente a alimentar los sistemas urbano-industriales, y exige que el medio rural sea además de soporte productivo el artífice de la calidad ambiental y alimentaria basada en la diversidad.

Otros autores, herederos de la tesis de la reestructuración rural y anclados en el debate de la postmodernidad interpretan el modelo postproductivista, no tanto como reacción al modelo de productivismo agrario, sino desde la incorporación de otros actores al juego económico de las áreas rurales. Cloke y Goodwin (1993) reconocen “un modelo fragmentado que refleja las diversas formas en las que el espacio rural es mercantilizado”. Mientras la tesis del régimen postproductivista agrario señala la incorporación de “intangibles” conexos con la producción agraria y producidos agropecuariamente, la contribución de autores “postmodernos” como Halfacree (1997), destacan la incorporación de elementos culturales a la circulación económica y la importancia que estos tienen en el desarrollo de áreas rurales desagrariadas. Para este autor el “postproductivismo” señala una nueva forma de entender y producir la ruralidad... donde intereses y actores no agrarios compiten en crear una ruralidad a su imagen”.

Dentro de lo que ha venido llamándose sociedad de la información, uno de los elementos centrales de la misma ha sido la extensión del carácter mercantil a nuevos objetos. Por una parte, la propia información se ha incorporado como mercancía, en el sentido clásico de ser constitutiva de valor de cambio, pero, por otra parte, y esta es quizás la característica más importante, se ha amalgamado a la propia mercancía en lo que ha venido a denominarse economía del signo. Lash y Urry (1996) lo han expresado magníficamente al señalar cómo parte del valor añadido de las mercancías proviene de sus referentes de significado.

Precisamente la incorporación de signos a los productos rurales, la incorporación, en suma, de identidades —no sólo locales— a los productos rurales, marca el nuevo

contexto económico de las áreas rurales (González y Camarero, 1999). Un sencillo ejemplo muestra la importancia de la economía del signo, de la economía postproductiva. El Bosque de Oma, obra del artista Ibarrola, situado en las inmediaciones de la reserva de la biosfera del Urdaibai, cercano a la simbólica villa de Guernica, es un bosque de *pino insignis* que pertenece en sus orígenes al modelo agrario productivista. Especie maderera de alto crecimiento que durante los años 50 se extiende al calor de la industria papelera por los valles de Guipúzcoa y Vizcaya, sustituyendo al bosque autóctono y modificando sustantivamente los aprovechamientos territoriales. Este bosque productivo es “coloreado”, es significado por Ibarrola. A pesar de que sigue teniendo un valor mercantil como pasta para papel, este bosque no va a ser talado, el signo con el que se la ha dotado lo impide, no sería posible talar una obra artística. Pero aunque no vaya a producir ni papel, ni tampoco madera, es económicamente productivo y, sin duda, es uno de los principales atractivos turísticos de la comarca. Su impacto en este sentido trasciende el ámbito local.

En este proceso de producción de mercancía-signo es el territorio el principal soporte en la producción de signos y el elemento central en la diferenciación de la producción económica de las áreas rurales (Camarero y González, 2005). El territorio es el espacio dotado de identidad y sobre él se proyectan otros atributos sociales como son los alimentos de autor, o denominaciones de origen, en lo que respecta a la producción agropecuaria. Pero también la significación del territorio diferencia los estilos de vida. Desde la literatura anglosajona se ha venido utilizando el término “idilio rural” para mostrar la emergencia de nuevas prácticas y consumos que encuentran en lo rural su soporte. Así tras procesos como la contraurbanización, o la atracción de nuevos residentes, está la definición de nuevos proyectos vitales, adscritos ahora al hábitat, que realizan los recién llegados. En estos procesos los signos de lo rural, de lo natural, o incluso de la pertenencia, son integrados en los propios estilos de vida (Oliva, 1999).

5. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL: MULTIFUNCIONALIDAD Y CAPITAL SOCIAL

Pero al margen del reconocimiento de los procesos postproductivos y sociales de desarrollo, el desarrollo rural como instrumento político ha ido configurándose a través de dos conceptos clave: la multifuncionalidad y el capital social. El primero proviene del desarrollo de los principios políticos que definen el papel de las áreas rurales, el segundo de la reflexión académica. El cruce de ambas nociones sustenta el modo de intervención en las áreas rurales a través de distintos programas e iniciativas, como son los programas LEADER y, en el caso de España, además los PRODER⁸.

Sobre el escenario social de la desagrarización se van introduciendo cambios hacia el modelo de regulación agraria postproductivo y que en el cierre de la ronda de Uruguay adquiere políticamente el carácter de multifuncionalidad. El acuerdo final

⁸ Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales. Básicamente, en objetivos y funcionamiento es idéntico a LEADER (*Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural*), las diferencias estriban en la intervención y gestión de la financiación.

en el GATT abrió la posibilidad de acuerdos comerciales en ámbitos distintos a la propia producción agraria pero en los que ésta incidía de forma nítida como puede ser la conservación medio-ambiental o el mantenimiento de la biodiversidad. Como ha señalado McCarthy (2005), la multifuncionalidad está vinculada a las reformas neoliberales. Europa argumenta que sus pagos a los productores no pueden considerarse subsidios directos a la producción de bienes tangibles sino que dichos pagos abarcan el rango de bienes intangibles producidos conjuntamente en el proceso agropecuario. En palabras de Reig (2002), “la multifuncionalidad representa la amplia variedad de *output*, tangibles o intangibles, que la agricultura puede generar según el modo en que haga uso del suelo y según las particularidades de los distintos sistemas de cultivo y explotaciones ganaderas”. Efectivamente la producción agraria como sistema de intervención es un instrumento de acción sobre el medio-ambiente y sobre el territorio. El problema es, sin embargo, acotar las medidas de desarrollo de las áreas rurales a la multifuncionalidad, es decir, hacer que el centro del desarrollo rural sea la multifuncionalidad agraria.

Por una parte, la multifuncionalidad, en su herencia agraria, acaba en la práctica reduciéndose al mantenimiento medio-ambiental. Y, por otra, desde la centralidad de la multifuncionalidad otras actividades económicas y sociales que son también importantes, que son también fuentes de desarrollo y que intervienen también en la modificación ambiental, como por ejemplo actividades deportivas o recreativas, quedan fueran o son contempladas de forma subsidiaria.

No obstante, si bien la multifuncionalidad tiene un origen y fin político permite reconocer otros procesos de desarrollo existentes. En alguna medida sirve de soporte al régimen postproductivo y también a la economía del signo. El debate desde las agencias de desarrollo se centra en cómo posibilitar la transición, en cómo insertar a los actores tradicionales en la puesta en valor de nuevos recursos denominados genéricamente “intangibles”.

Con esta premisa, el elemento central en la nueva interpretación del desarrollo ha resultado la noción de capital social. Se trata de una reflexión que proviene del ámbito académico y que formaliza y busca operativizar sobre todo el papel de las comunidades locales en los procesos de desarrollo. En la reflexión acerca del desarrollo, la cuestión de si todas las comunidades eran iguales era respondida de forma negativa y precisamente los estudios comparativos mostraban que, ante situaciones de igualdad de recursos y oportunidades, los procesos de desarrollo tenían un resultado desigual, resultado que se atribuía a las características distintivas de las propias comunidades locales. El carácter social se convertía en una caja negra dentro de la ecuación del desarrollo. Putnam, desde el ámbito de la ciencia política, formaliza y pone a la luz el término de “capital social” para mostrar como en la caótica Italia, a sus ojos, es posible el funcionamiento de la sociedad civil en un entorno, en su opinión, de déficit democrático. La explicación es, según este autor, el alto “capital social” existente en las comunidades italianas, así, en su interpretación, la falta de estructuras democráticas es sustituida por una forma muy cohesionada de organización social.

Esta noción ha sido posteriormente ampliada de forma que le permitiera ser un concepto dinámico, es decir, de forma que el capital social pudiera ser no una referencia estructural, sino que realmente tuviera el sentido de capital, que pudiera circular y, sobre todo, que pudiera acumularse. En España ha tenido repercusión el modelo de Woolcock (1998) que ha sido operativizado por el IESA para el estudio del desarrollo rural en Andalucía (Garrido y Moyano, 2002). En concreto se han establecido cuatro dimensiones:

- Integración intracomunitaria.
- Conexión intercomunitaria.
- Sinergia institucional.
- Eficiencia organizacional.

Los resultados de los estudios realizados han mostrado unos índices de capital social en sus distintas dimensiones que globalmente pueden considerarse de medio-bajos⁹.

Pero las interpretaciones de capital social parten de una visión excesivamente simplificada de la realidad social. Sus indicadores buscan una medida de armonía social, uno de sus conceptos clave es la confianza, su preocupación es la colaboración tanto intra como inter-agencial, su argumento es la existencia o no de voluntad colaborativa entre distintos actores y grupos sociales. Sin embargo desde una interpretación más conflictual de las relaciones sociales podemos poner en duda algunos de estos principios.

En primer lugar, hay varios tipos de desarrollo. El desarrollo no es único ya que precisamente, no olvidemos que se define políticamente, es resultado de una imposición o de una negociación desde posiciones desiguales entre distintos actores. Acaso ¿tienen los mismos intereses, por ejemplo, productores agrarios que nuevos residentes? Acaso ¿pueden converger los intereses de los productores ecológicos con los de los grupos de producción industrializada?

El caso de un parque natural puede ilustrar bastante bien esta relación conflictiva entre agentes. ¿Es la declaración de un espacio como parque natural un elemento de desarrollo? La respuesta parece que sólo puede ser afirmativa, pero es evidente que no es igual de interesante para todos los actores. La experiencia demuestra que la declaración de un espacio como área natural o protegida, genera automáticamente conflictos y débiles consensos (González, 2002): los productores tradicionales suelen oponerse, los comerciantes suelen ser favorables, las administraciones pugnan por sus competencias,...

Como se ha mostrado desde la sociología de los actores, precisamente el desarrollo no es sino el resultado de una difícil negociación. Negociación o conflicto que se desarrolla mediante la imposición de significados. Esto es precisamente lo que ocultan los planteamientos del capital social, que la sociedad no es homogénea ni sus actores tienen por qué tener acciones convergentes.

⁹ De hecho, la reducción del capital social es la tendencia continuamente destacada por los analistas. Véase, por ejemplo, el estudio internacional coordinado por Putnam (2003). En el caso español, el análisis que realiza Pérez Díaz (2003) sugiere que es la acumulación de capital social civil que se produce en la década de los 70 durante la transición la que permite mantener la cohesión actual.

El análisis de redes aplicado al desarrollo muestra la importancia de la agencia sobre el capital social. Como ha señalado Murdoch (2000), el papel que juegan las redes sociales es muy variable en función de los escenarios de desarrollo. Este autor distingue tres tipos de situaciones: áreas en desarrollo vinculadas a la innovación y a la economía del conocimiento, áreas en desarrollo vinculadas a la producción estandarizada y áreas marginales. En las primeras existe un importante peso de las redes locales en la organización del cambio económico, es decir, el proceso funciona mediante redes horizontales; en las segundas, por el contrario, se trata de redes verticales que dominan el proceso de desarrollo, fundamentalmente en las áreas de especialización agroindustrial; el tercer escenario, las áreas marginales, se caracteriza por la debilidad de las redes sociales.

En este último escenario es donde más importancia tienen las agencias y la aplicación de políticas de desarrollo rural, pero precisamente es aquí donde se encuentran ciertos efectos perversos que destaca Murdoch apoyándose en distintos estudios. Por una parte, el fracaso en los intentos de fortalecer las redes es porque no se tiene en cuenta que en muchos casos esta debilidad tiene un carácter externo y, por otra parte, estos intentos de modernizar el tejido asociativo o fomentar el crecimiento del capital social caen en los errores que quieren evitar. Cuando las redes sociales son débiles los ofrecimientos institucionales de ayudas favorecen la cultura del *catch up*, es decir, los actores locales no se sitúan como protagonistas e incorporan sólo aquello que les favorece puntualmente.

Una forma de resolver la incompatibilidad entre capital social y agencia ha sido explorada por Flora (1998) que ha buscado, al igual que Woolcock, reducir el peso de la elección racional presente en la tesis de Putnam. Flora propone una noción complementaria del capital social que denomina “Infraestructura Social Emprendedora”¹⁰. La noción de capital social remite a la idea de que actuando conjuntamente el individuo sale beneficiado respecto a la situación de una acción individual. Frente a esta idea simplista de acción agregada¹¹, Flora incorpora otros elementos que resultan necesarios en la acción colectiva: la validez de alternativas, la movilización de recursos y la calidad de la red. En su definición recurre a la existencia de estructuras simbólicas, es decir, a las identidades colectivas. Kostov y Lingard (2003) señalan que la propuesta de Flora es una medida de la calidad, no de la cantidad, del capital social dado que incluye medidas de interacción y de autorreferencia.

En definitiva, la noción de capital social acaba remitiendo a un debate teórico importante, debate que vuelve a los orígenes de la sociología. Tal vez en afortunada expresión de Granovetter (1973), “la fuerza de las uniones débiles” es lo que funciona y el capital social, con su continua descomposición en tipos de capital —como señala Pérez Díaz, hay muchos capitales sociales tanto civiles como inciviles— sólo remiten

¹⁰ *Entrepreneurial Social Infrastructure*, que abrevia con el acrónimo (ESI).

¹¹ Véase, por ejemplo, la definición que ofrece Durston (2001) de capital social: “el contenido de ciertas relaciones sociales: las que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación, que proporcionan mayores beneficios para aquellos que lo poseen que lo que podría ganarse sin ese activo”.

a la cuestión de los lazos sociales. Los estudios señalan la importancia del capital social, de las redes, es decir, lo que vienen a explicar es que lo social es importante para el desarrollo. Hasta aquí nada nuevo, la cuestión es que bajo esa forma se está “sacralizando” el papel de la comunidad local en el desarrollo.

Murdoch (2000), sin embargo, mostraba que cuando hay desarrollo una de las claves está en la articulación de las redes horizontales con las redes verticales, e incluso las redes verticales impiden la emergencia de las redes horizontales. Llegamos así a otro tema central en los estudios de desarrollo y que remite de alguna forma a la centralidad que se da a la multifuncionalidad: desarrollo endógeno. Distintos estudios comparados a nivel europeo comienzan a preguntarse por el carácter local del desarrollo rural. El proyecto DORA (*Dynamics of Rural Areas*) llevado a cabo por el Instituto Arkelton (Bryden y Hart, 2003), o el estudio RUREMPLO (véase Terluin y Post, 2000 y Terluin, 2003) que investiga 18 áreas de estudio de la Unión Europea Continental¹². Esta amplia investigación analiza las dinámicas de empleo a través de tres dimensiones —recursos locales, actividades económicas y actores—. Las conclusiones del estudio empírico apuntan a la existencia de un modelo combinado de desarrollo endógeno y exógeno, a la importancia del desarrollo comunitario así como al valor que tiene el capital local en su sentido más amplio¹³, conclusiones que coinciden con los planteamientos de Bryden, director del proyecto DORA.

En definitiva, estos proyectos señalan la diversidad de formas de desarrollo y la necesidad de no reducir éste a su componente endógeno, mientras destacan que las relaciones de los actores locales se establecen dentro pero también fuera de la región. Por último, se refieren a la identidad cultural y territorial en el sentido de “etnoterritorialidad”. Es decir, el territorio es soporte de la identidad y ésta es el principal instrumento de mercantilización de las áreas rurales.

6. SOSTENIBILIDAD SOCIAL

Los distintos procesos de evaluación de políticas públicas han venido progresivamente introduciendo otras preocupaciones en el desarrollo de las áreas rurales. De hecho, los análisis *a posteriori* de los programas de desarrollo muestran distintos logros en el ámbito económico (empleo, fortalecimiento del capital social, mayor cohesión de actividades económicas en la comarca), pero con todo ello no se consigue neutralizar las tendencias (despoblamiento, sobreenvjecimiento, masculinización) y mucho menos invertir los procesos de declive de las áreas rurales.

Por ejemplo, el análisis realizado por Alario y Barajas (2006) sobre la iniciativa LEADER en Castilla y León, muestra un relativo éxito económico, pero resultados “desalentadores”¹⁴ en lo referente al arraigo de la población. No se ha frenado el

¹² En lo que respecta a España se incluyen como casos de estudio Zamora, como región atrasada, y Albacete como región innovadora. El proyecto DORA es más limitado y no incluye España.

¹³ La distinción clásica suele hacerse entre capital económico, humano y social. Bryden, en un sentido más amplio, habla de “recursos inmovilizados” e incluye, por ejemplo, el patrimonio histórico, es decir, no sólo los dispositivos de acción, como puede ser el capital social, sino también los resultados de la acción social.

¹⁴ Término que utilizan los propios autores.

despoblamiento, se ha perdido en total el 9% de la población de los municipios del programa, sólo un 10% de los municipios han conseguido mantener un moderado crecimiento poblacional. Ahora bien, este crecimiento no responde al objetivo de arraigo poblacional, sino a la intervención de otros factores, ya que está ligado a la llegada de población inmigrante. Pero el incierto avance del desarrollo no es sólo patrimonio de las sociedades europeas, estudios de otros lugares muestran mayores dificultades en sus resultados¹⁵.

La constatación de una política de logros concretos sin cambios notables en las tendencias seculares de declive, ha motivado la incorporación creciente de la cuestión de la sostenibilidad del desarrollo, concretamente la sostenibilidad social. Es conocido que la preocupación por la sostenibilidad proviene de la incorporación y reflexión sobre el medio ambiente. En su concepción prístina, la sostenibilidad ambiental hace referencia al mantenimiento de los sistemas en el espacio-tiempo. Bajo el criterio de sostenibilidad ambiental se trata de actuar de forma que se minimicen cambios bruscos en el entorno. Progresivamente esta noción de sostenibilidad ha ido incorporándose, por analogía, a otros sistemas como el económico, o acotándose en ámbitos espaciales —sostenibilidad local o regional— y llegando finalmente a la sostenibilidad social.

En la noción primigenia hay un concepto clave: “armónico”, pero evidentemente indefinido. O bien la sostenibilidad significa que un sistema permanezca inalterable, algo contradictorio con la propia noción de sistema, o bien que sea dinámico y por tanto cambie, y de aquí se deriva la cuestión de cuánto cambio es admisible para que resulte armónico. Esta cuestión ha dado origen a un nuevo concepto que va más allá de la estabilidad sistémica propia de la cibernética homeostática, es el concepto de “resiliencia”. La resiliencia es la capacidad de cambio de un sistema siempre y cuando no esté sometido a presión externa.

Y precisamente de la cuestión de la acción de unos sistemas sobre otros proviene una de las principales corrientes que configuran la sostenibilidad social. En sus inicios, cuando se planteó la cuestión de sostenibilidad medio ambiental, enseguida se comprendió que el sistema económico era la fuente externa de cambio de los sistemas ambientales. Cuando se comprendió la importancia de intervenir en el sistema económico para mantener la sostenibilidad ambiental, se fueron añadiendo voces que señalaban que la intervención en los sistemas económicos debería ser social. Así obtenemos la situación actual y trinitaria de la sostenibilidad, ésta debe ser ambiental, económica y social.

Sin embargo frente a esta cuestión, desde otros ámbitos que provienen de la reflexión social y específicamente desde la sociología de género se ha venido definiendo de otra forma más radical la sostenibilidad social, es decir, se invierte la reflexión. Desde la perspectiva clásica, para que el entorno sea sostenible y no altere los sistemas

¹⁵ En la evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER) llevado a cabo durante toda la década de los noventa en Ecuador, se constata que al término del mismo disminuyó la renta agraria, disminuyó el número de empleos y siguió el proceso de concentración de la propiedad (Martínez Valle, 2003).

sociales, éstos y otros sistemas en interacción con ellos, como el económico, deben ser a su vez sostenibles. Las nuevas lecturas de sostenibilidad comienzan exactamente al revés, definamos la sostenibilidad desde categorías sociales.

En lo que afecta a las áreas rurales observemos tres fenómenos fundamentales (Camarero y Oliva, 2005; Camarero y González, 2005): desagrarización —la actividad agropecuaria no es la actividad central de las economías rurales—, sobreenviejecimiento —en muchas zonas más de la quinta parte de la población son mayores de 70 años— y masculinización —las mujeres jóvenes se han ido de las áreas rurales—. Con ellos podemos componer la parte más hostil del paisaje social de las áreas rurales. En lo que interesa la desagrarización ha conformado una nueva manera de insertar a las familias en el ámbito productivo, se ha reducido considerablemente su papel de unidad productiva, dando lugar a familias pluriactivas cuyos miembros se integran individualmente en los mercados laborales. Sin embargo, aunque el acceso sea individual y salarial de los habitantes rurales al mundo productivo, su forma de inserción en él está inducida por estrategias familiares. La intensa masculinización rural es producto del éxodo selectivo de mujeres, precisamente motivado por la elusión de la inserción laboral en el ámbito familiar o por la canalización familiar de su inserción como asalariadas en distintos ámbitos productivos. El sobreenviejecimiento produce una importante y carga de dependencia sobre las familias.

Si observamos más detenidamente este paisaje, y reconocemos que existe trabajo productivo, pero también reproductivo, y que uno es visible y reconocido y que el otro es invisible y no reconocido, y que sobre esta dualidad se superponen las relaciones de género, podemos empezar a comprender la sostenibilidad social de otra forma, tal vez más útil, en los propósitos de desarrollo. Los proyectos de desarrollo se centran en la actividad productiva como motor para lograr la mejora de las condiciones de vida y el trabajo reproductivo no consta en los proyectos de desarrollo, pero evidentemente esta es una parte sustantiva en la mejora de las condiciones de vida y, efectivamente, el elemento central de la sostenibilidad social.

Pero la cuestión, no es simplemente que los proyectos de desarrollo hagan invisible el trabajo reproductivo, sino que además ciertas políticas triunfantes del desarrollo inciden negativamente en este sentido. Una muestra paradigmática de ello es el turismo rural. El turismo rural es una actividad feminizada, un 66% de los trabajadores en este nicho laboral son mujeres y es una actividad realizada de forma familiar —el 68% de los ocupados en turismo rural son los propios titulares de la actividad¹⁶. Desde la lógica de la sostenibilidad económica el turismo rural es, sin duda, una actividad ejemplar: es una fuente de ingresos para los habitantes de la comarca, pone en valor los recursos de la zona y mantiene el patrimonio histórico. Socialmente también es un factor importante dado que fortalece las identidades locales, fuente de valoración de recursos locales e incluso contribuye al aumento del capital social. Ambientalmente

¹⁶ Datos referidos a 2005 procedentes de la “Encuesta de Ocupación en Alojamientos Hoteleros de Turismo Rural” que elabora el INE (media anual).

resulta también interesante. Podría ser, y de hecho así se argumenta, una magnífica alternativa de desarrollo endógeno e integrado. En este sentido podría ser además un factor significativo en la reducción de las tasas de masculinización, ya que al ser una actividad claramente feminizada, permitiría generar mercados de trabajo locales para las mujeres.

Sin embargo, está sustentado en un modelo de organización familiar y de género que claramente cuestiona su sostenibilidad. Desde los programas de desarrollo siempre se habla de fuente de ingresos complementaria. Dentro de la corriente de multifuncionalidad es una actividad secundaria en torno a la principal que sería la actividad agropecuaria. Mediante esta atribución de actividad con carácter subsidiario, se sanciona el mismo mecanismo de división de género que en el seno de la modernización de las explotaciones agrarias ha producido la masculinización. La actividad secundaria o complementaria de las familias resulta femenina y se vuelve así a incidir en la confusión que se establece en las actividades familiares entre trabajo productivo y reproductivo, la mayor parte de las actividades laborales de la hostelería rural son las actividades tradicionalmente adscritas a las mujeres —limpieza y cuidados—. Al ser una actividad considerada complementaria, este trabajador femenino es también reconocido como trabajador secundario, es decir, se vuelve a incidir en la falta de reconocimiento del trabajo femenino y, por tanto, en su invisibilización.

Resulta contradictorio observar como mientras las tendencias socioeconómicas de las áreas rurales han mostrado una profunda des-familiarización de las actividades, las nuevas propuestas de desarrollo inciden en la “re-familiarización” de las actividades.

Así, utilizando la propia terminología del desarrollo sostenible podemos señalar que el turismo rural produce la estabilidad del sistema, dota de nuevas alternativas económicas a las áreas rurales pero, desde luego, es poco resiliente, en la medida en que no permite que las tendencias de desequilibrio y de ocaso de las áreas rurales puedan cambiar, es decir, mantiene establemente los desequilibrios.

En el mismo sentido otro análisis resulta igual de ilustrativo. Las estrategias de desarrollo endógeno no tienen en cuenta diferenciaciones sociales preexistentes en los mercados de trabajo. Los estudios recientes muestran la distinta calidad del trabajo femenino entre mercados locales de empleo y extralocales (Camarero, Castellanos, García y Sampedro, 2006). El trabajo femenino de calidad es fundamentalmente extralocal y la insistencia del desarrollo en las actividades locales impide un acceso laboral cualificado de las mujeres.

Desde los ámbitos de la geografía anglosajona (Murdoch y Pratt, 1997) se ha venido insistiendo en la necesidad de incorporar al desarrollo visiones más flexibles de forma que se atienda a la diversidad de grupos sociales que coexisten en el medio rural. Así, se ha denunciado el pensamiento unidimensional que parte de un sujeto único —hombre, blanco, de edad intermedia, de clase social media, heterosexual,...— y que invisibiliza la realidad de las áreas rurales. Sin duda, la comprensión de la diversidad es la principal clave de la sostenibilidad social.

7. CONCLUSIÓN

Del recorrido realizado en las páginas precedentes se desprende principalmente una idea: debe redefinirse el desarrollo de las áreas rurales desde otros ámbitos. El problema que surge es cómo compatibilizar nuevas propuesta o enfoques del desarrollo con la importante asignación que tiene el desarrollo desde la esfera política. Es decir, tal vez ahora mismo el problema del desarrollo rural sea, en cierta medida, la búsqueda de fórmulas para reducir, o neutralizar, la importante presión que lleva a cabo sobre las poblaciones e intereses rurales.

Ciertamente, después de un cuarto de siglo de importantes políticas de desarrollo rural en Europa los resultados no han sido los esperados. Los informes de evaluación han sido discretos hasta tal punto que, por ejemplo, Murdoch (2000) ha señalado que “a pesar de los esfuerzos concertados tanto por agencias públicas como por empresas del sector privado en descubrir la fórmula secreta del éxito económico en las áreas rurales, éstas continúan persistiendo en sus lógicas propias de cambio y equilibrio”.

Resulta excesivo el peso y la reducción que se ha hecho de lo rural a su carácter de local. Así, no es de sorprender que el propio *Journal of Rural Studies* en 2004 (JRS, 2004) publicara un editorial en la que mostraba seis “falacias asentadas” (*stylised fallacies*) sobre la situación socioeconómica de las áreas rurales inglesas.

- El descenso de la agricultura ha tenido un impacto significativo en las economías rurales.
- El despoblamiento es una situación crónica de las áreas rurales.
- Los ingresos de las áreas rurales son siempre más bajos que los de las áreas urbanas.
- Los mercados rurales de trabajo son siempre más reducidos y con salarios más bajos que en las áreas urbanas.
- Los altos precios de la vivienda rural fuerzan la emigración rural.
- Hay una constante reducción de servicios motivada por el despoblamiento de las áreas rurales.

Para cada uno de estos enunciados acaban encontrando que no se cumplen o que las consecuencias que se derivan de ellos no son las lógicas y, por lo tanto, no tienen el poder que se les atribuye. Nótese que esta media docena de proposiciones están presentes de manera implícita o explícita en cualquier proyecto de desarrollo rural. La conclusión es clara, el énfasis localista respecto a las áreas rurales tal vez condicione hoy enfoques poco pragmáticos o, dicho de otra forma, tal vez contribuya a mantener los problemas sobre los que se quiere actuar.

Así, por ejemplo, el comité editorial del *Journal*, cuando analiza la primera falacia —el descenso de la actividad agraria ha tenido efectos negativos sobre las áreas rurales— señala que a partir de este enunciado las políticas de desarrollo confían en que la reactivación de la agricultura en las áreas rurales puede contribuir a invertir la situación. Pero la cuestión es: ¿está directamente motivado el declive de las economías rurales por el proceso de desagrarrización, o tiene por el contrario otras causas? ¿La desagrarrización, siempre, ha producido declive económico? La respuesta es: no siempre. ¿Puede confiarse en un planteamiento agrocéntrico como motor del desarrollo rural? La respuesta es, según estos autores, a veces sí, pero a veces no.

En definitiva, habría que comenzar reconociendo el interés político del desarrollo rural. Habría que realizar otros análisis desde otras perspectivas, habría que estudiar las tendencias y procesos reales desde una perspectiva que relativice la búsqueda de éxito económico y realce la producción de sostenibilidad social. Es decir, incorporar en la definición de desarrollo también los procesos de reproducción¹⁷. ¿Acaso no es precisamente este olvido, el de las condiciones de mantenimiento familiar, el origen de la masculinización rural?

En otro lugar se ha introducido la noción de “paisaje social” (Oliva y Camarero, 2002) como concepto que incorpora la percepción que los habitantes realizan de los procesos sociales y las orientaciones de la acción social que se derivan de estos entornos. El paisaje social de la mayoría de las áreas rurales del interior peninsular se resume rápidamente en dos palabras: sobreenvjecimiento y masculinización. Ello implica que una parte importante de la actividad que realizan los habitantes rurales es el mantenimiento del importante colectivo dependiente. En este contexto, los promotores del desarrollo económico encuentran un desierto social sobre el que proponer acciones dinámicas. Dentro de este paisaje social la tarea primigenia del desarrollo sería adecuar su insistencia en la promoción de éxitos económicos con la mejora de las condiciones de reproducción. No por ambientalmente sostenible un lugar lo será socialmente, pero si es socialmente sostenible seguramente lo sea también económicamente y ambientalmente.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alario, M. y Baraja, M. 2006. “Políticas públicas de desarrollo rural en Castilla y León. ¿Sostenibilidad consciente o falta de opciones?: LEADER II”, en *Boletín de la AGE*, nº 41, pp. 267-293.
- Bryden, J. M. y Hart, J. K. 2003. *Why Local Economies Differ? The Dynamics of Rural Areas in the European Union*. Edwin Mellon Press.
- Camarero, L.; Castellanos, M.; García, I.; Sampedro, R. 2006. *El trabajo desvelado. Trayectorias ocupacionales de las mujeres rurales en España*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Camarero, L. et al. 2005. *Emprendedoras Rurales. De trabajadoras Invisibles a sujetos pendientes*. Valencia: Centro Tomás y Valiente.
- Camarero, L.; González, M. 2005. “Los procesos recientes de transformación de las áreas rurales españolas: una lectura desde la reestructuración ampliada”, en *Sociología. Revista de la Facultad de Letras*, 15, pp. 95-123.
- Camarero, L.; Oliva, J. 2005. “Los Paisajes Sociales de la ruralidad tardomoderna”, en *Atlas de la España Rural*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 426-435.
- Carrasco, C. 2001. “La sostenibilidad de la vida humana: ¿Un asunto de mujeres?”, en *Mientras Tanto*, nº 82.

¹⁷ Como señala Carrasco (2001): “Los sistemas económicos se nos han presentado tradicionalmente como autónomos, ocultando así la actividad doméstica, base esencial de la producción de la vida y de las fuerzas de trabajo”.

- Cloke, P.; Goodwin, M. 1992. "Conceptualizing Countryside Change: from Post-Fordism to Rural Structure Coherence", en *Transactions of the Institute of British Geographers. New Series*, pp. 321-326.
- Cloke, P.; Little, J. 1997. *Contested Countryside Cultures*. London: Routledge.
- Durston, J. 2001. "Capital social parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", en CEPAL.
- Etxezarreta, M.; Viladomíu, L. 1997. "El avance hacia la internacionalización: Crónica de una década de la agricultura Española", en Gómez Benito, C. y González, J. J. *Agricultura y Sociedad en la España Contemporánea*. Madrid: MAPA-CIS.
- Flora, J. 1998. "Social Capital and Communities of Place", en *Rural Sociology*, vol, 63, nº 4, pp. 481-506.
- Garrido, F.; Moyano, E. 2002. "Capital social y desarrollo en zonas rurales", en *Revista Internacional de Sociología*, nº 33, pp. 67-96.
- Gómez Benito, C, González, J. J.; Sancho Hazak, R. 1999. *Identidad y profesión en la agricultura familiar española*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- González Fernández, M. 2002. *Sociología y Ruralidades. La construcción social del desarrollo rural en el Valle de Liébana*. Madrid: MAPA.
- González Fernández, M.; Camarero, L. 1999. "Reflexiones sobre el desarrollo rural: las tramoyas de la Postmodernidad", en *Política y Sociedad*, nº 31.
- Granovetter, M. 1973. "The Strength of Weak Ties", en *American Journal of Sociology*, nº 78, pp. 1.360-80.
- Halfacree, K. H. 1995. "Talking about Rurality: Social Representations of the Rural as Expressed By Residents of Six English Parishes", en *Journal of Rural Studies*, nº11, pp. 1-20.
- Halfacree, K. H. 1997. "Contrasting Roles for the Post-productivist Countryside. A Postmodern Perspective on Counterurbanisation", en Cloke, P. y Little, J. *Contested Countryside Cultures*. London: Routledge.
- Journal of Rural Studies. 2004. "The Economic Diversity of Rural England: Stylised Fallacies and Uncertain Evidence", en *Journal of Rural Studies*, nº 20, pp. 263-272.
- Kostov, P.; Lingard, J. 2003. "Risk Management: a General Framework for Rural Development", en *Journal of Rural Studies*, nº 19, pp. 463-476.
- Lash, S.; Urry, J. 1996. *Economies of Signs & Spaces*. London: Sage.
- Little, J.; Austin, P. 1996. "Women and the Rural Idyll", en *Journal of Rural Studies*, nº 12, pp. 101-111.
- Marsden, T.; Murdoch, J.; Lowe, P.; Munton, R.; Flynn, A. 1993. *Constructing the Countryside*. London: UCL Press.
- Martínez Valle, L. 2003. "Los nuevos modelos de intervención sobre la sociedad rural: de la sostenibilidad al capital social", en Bretón, V. y García, F. (eds.): *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en Crisis*. Barcelona: Icaria.

- McCarthy, J. 2005. "Rural Geography: Multifunctional Rural Geographies—Reactionary or Radical?", en *Progress in Human Geography*, vol. 29, n° 6, pp. 773-782.
- Mormont, M. 1997. "A la recherche des spécificités rurales", en Jollivet (ed.) *Vers un rural postindustriel*. París: L'Harmattan.
- Murdoch, J. 2000. "Networks—a New Paradigm of Rural Development?", en *Journal of Rural Studies*, vol. 16, n° 4, pp. 407-419.
- Murdoch, J.; Pratt, A. 1997. "From the Power of Topography to the Topography of Power", en Cloke, P. y Little, J. *Contested Countryside Cultures*. London: Routledge.
- Oliva, J. 1999. "La representación de lo rural después de la modernidad", en *Príncipe de Viana, Suplemento de las Ciencias Sociales*, n° 17, pp. 23-33.
- Oliva, J.; Camarero, L. 2002. *Paisajes Sociales y Metáforas del Lugar*. Pamplona: UPNA.
- Pedreño, A. 1999. *Del jornalero agrícola al obrero de las factorías vegetales*. Madrid: Serie Estudios, MAPA.
- Pérez Díaz, V. 2003. "El capital social en España", en Putnam, R. (ed.) *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- Putnam, R. (ed.). 2003. *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- Reig, E. 2002. "La multifuncionalidad del mundo rural", en *Información Comercial Española*, n° 803, pp. 33-44.
- Sampedro, M. R. (1996): *Género y ruralidad: las mujeres ante el reto de la desagración*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Sampedro, M. R.; Camarero, L. 2007. "Mujeres empresarias: el sujeto pendiente del desarrollo rural", en *Revista Internacional de Sociología*.
- Terluin, I. J. 2003. "Differences in Economic Development in Rural Regions of Advanced Countries: An Overview and Critical Analysis of Theories", en *Journal of Rural Studies*, n° 19, pp. 327-344.
- Terluin, I. J.; Post, J. H. (eds.). 2001. *Employment Dynamics in Rural Europe*. Wallingford: CABI Publishing.
- Walford, N. 2003. "Productivism is Allegedly Dead, Long Live Productivism. Evidence of Continued Productivist Attitudes and Decision Making in South-East England", en *Journal of Rural Studies*, n° 19, pp. 491-502.
- Ward, N. 1993. "The Agricultural Treadmill and the Rural Environment in the Postproductivist Era", en *Sociologia Ruralis*, n° 33, pp. 348-364.
- Wilson, G. A. 2001. "From Productivism to Post-productivism... and Back Again? Exploring the (Un)changed Natural and Mental Landscapes of European Agriculture", en *Transactions of Institute of British Geographers*, n° 26, pp. 77-102.
- Woolcock, M. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", en *Theory and Society*, n° 277, pp. 151-208.

8

¿Ruralia de nuevo? Desarrollo local en el marco de la urbanización global

Artemio Baigorri
Universidad de Extremadura

1. INTRODUCCIÓN

Hablar de Desarrollo Local hoy, en uno de los países más ricos y desarrollados del planeta, está fuera de contexto. Intentaré explicar por qué razón.

Durante los siglos XIX y XX preocupó el desarrollo económico de las naciones, y el desarrollo local no podía entenderse sino como *desarrollo rural*, que a su vez no era otra cosa que la urbanización del mundo. Pero durante las últimas décadas del siglo XX la crisis económica, derivada de la energética de los años 70, llevó la preocupación por lo local a las ciudades, que parecían vaciarse y entrar en depresión conforme veían desmoronarse sus chimeneas. El *nuevo localismo*, como siempre importado de los EEUU, alimentó los sueños de barrios y ciudades industriales en crisis, hasta que la economía mundial se recuperó, en el último lustro del siglo.

De ello ha quedado la ficción de que lo local es una alternativa a lo global, y de que los éxitos de algunas ciudades (en España los ejemplos de Barcelona, Madrid, Bilbao y Valencia son los más paradigmáticos) responden a determinadas *estrategias locales*, pasando por alto los tres factores que explican la recuperación económica de esas y otras ciudades: (a) su condición previa de ciudades o nodos industriales; (b) los cuantiosos subsidios recibidos de los gobiernos regionales, nacionales y europeos; (c) determinadas decisiones de ámbito global, por supuesto que en parte alimentadas por la capacidad de acción local derivada de los dos puntos anteriores (como siempre: agencia vs. estructura).

Visto lo cual el concepto, paradójicamente, retorna a su origen ‘rural’: en el Occidente rico y desarrollado al que pertenecemos, hablar de desarrollo local, hoy, es hablar de desarrollo rural, de nuevo. Encontrándonos, ahora, con la sorprendente realidad de que lo rural ya no existe, al menos tal y como vulgar, e incluso académicamente, lo entendíamos.

Las siguientes páginas recogen, en forma de ensayo fractal poco respetuoso para con los formalismos académicos, algunas reflexiones en torno a estas cuestiones esbozadas, con más o menos acierto analítico, a lo largo de tres décadas. Centrándome en aspectos quizás menos tratados en otras aproximaciones al tema que nos ocupa.

2. TODOS VENIMOS DEL CAMPO

Cuando a mediados de los años 70 me incorporé al equipo de Mario Gaviria para participar en novedosos (e incluso raros en muchos sentidos) estudios y propuestas a nivel local, comarcal y regional, profundamente críticos con el desarrollo realmente existente¹, éramos conscientes de que no hacíamos otra cosa que propuestas de desarrollo rural, retomando el hilo perdido del arbitristo ilustrado y del regeneracionismo

¹ Los libros *El Bajo Aragón expoliado* (Deiba, Zaragoza, 1976) y *Extremadura saqueada* (Ruedo Ibérico, Paris, 1978), ambos dirigidos por Mario Gaviria (el segundo junto con José Manuel Naredo) formaron parte durante años del escasísimo número de referencias sobre ‘desarrollo local’ alternativas a los documentos de la Secretaría del Plan de Desarrollo puesta en marcha por López Rodó (o lo que es lo mismo, las directrices del Banco Mundial), el IRYDA (o lo que es lo mismo, el modelo colonizador fascista), o los servicios de estudios de los grandes bancos (es decir, más directrices del Banco Mundial y expresión de los intereses de los grandes centros industriales españoles, que buscaban extender su influencia comercial sobre regiones periféricas, absorbiendo o simplemente acabando con la pequeña industria y el artesanado local).

positivista. Sin los medios² de los que ahora se dispone, solíamos partir de una serie de premisas previas de corte más ideológico que técnico: principios comunales que primaban la iniciativa pública sobre la privada; defensa de lo rural frente a lo urbano; fundamentalismo ecológico, etc.

Creo que muchos de aquellos principios ideológicos han ido percolando³ el paradigma del desarrollo local, si es que hubiésemos de hablar de tal paradigma como un constructo con una cierta unidad. Lo cual es tremendamente positivo, porque se ha dado una cierta confluencia entre aquella tradición, y el tipo de gentes que han optado por dedicarse profesionalmente a la promoción del desarrollo.

Sin embargo, hace dos décadas el desarrollo local —o desarrollo endógeno, o eco-desarrollo, o desarrollo sostenible, agenda 21, o como queramos denominarlo— era un instrumento —muy ideologizado— para la protección de los espacios periféricos, en territorios de bajo desarrollo o claramente subdesarrollados, frente a la dinámica del sistema. Era, esencialmente, desarrollo rural.

2.1. La vieja alacena del desarrollo rural

La idea —que no el concepto, ni el término —, aparece en el siglo XVIII como colonización/repoblación de espacios ‘vacíos’ con la finalidad explícita de ejercer la soberanía y aumentar la riqueza nacional, pero su significado viene cargándose de nuevos contenidos desde entonces.

En el siglo XIX aparecen dos nuevas perspectivas, que alcanzarán su máxima expresión antitética durante el primero tercio del siglo XX: la de Progreso Rural (entendido como dotación de infraestructuras, regadíos, educación y capacitación, introducción del mercado, etc.) y la de Reforma Agraria (entendida como transformación revolucionaria de las estructuras de la propiedad). Y ya en el siglo XX surgen nuevos significados, al plantearse el Desarrollo Rural, sucesivamente: (a) como instrumento de Modernización y Desarrollo de los países atrasados; (b) como Alternativa a la ciudad (utopías neo-rurales); (c) como respuesta a una voluntad de Ordenación del Territorio, en donde lo rural cumple determinadas funciones complementarias del espacio urbano

² Entonces era relativamente habitual hacer las investigaciones y propuestas prácticamente por *cama y comida*, implicados con los problemas de las comunidades locales, rurales o urbanas. Frente a la burocracia ministerial, que sólo se escuchaba a sí misma y a sus *delegados locales*, y a la nueva burocracia emergente de los partidos políticos, que sólo escuchaba las consignas emanadas del centro ideológico respectivo, los investigadores estábamos mucho más cerca de la figura del samurai errante que de la del ejecutivo de “empresa especializada”, “grupo de investigación” universitario o “agencia comarcal de desarrollo” que, con cargo a la Unión Europea, fotocopia una y otra vez los mismos esquemas de desarrollo sostenible, datos, agendas 21... cambiando apenas, en los ficheros digitales, los nombres de los pueblos o comarcas y los datos emanados de las fuentes estadísticas oficiales.

³ Hemos desarrollado en nuestro grupo de investigación el concepto de *percolación cultural* en tanto que analogía físico-química, por asimilación al proceso por el cual el agua, por la fuerza de la gravedad, penetra los poros de los suelos hacia los suelos profundos, arrastrando consigo determinadas partículas (por ejemplo, los metales pesados que contaminan las aguas subterráneas), para explicar determinados procesos más complejos que la difusión. La riqueza del concepto puede comprobarse en la eficaz aplicación que se ha hecho en la tesis doctoral de Jose A. López Rey, “La percolación cultural del Tercer Sector por el mercado” (2003), recientemente publicada por el CIS.

dominante; (d) como instrumento de lucha contra la pobreza en los países en vías de desarrollo (ya no se busca que el desarrollo rural constituya el motor previo al desarrollo industrial, sino simplemente sobreponerse a la miseria brutal, asegurar la alimentación y las condiciones de vida dignas de la población rural); (e) y, finalmente, como instrumento coadyuvante del Desarrollo Sostenible global.

En cierto modo, a lo largo de estos casi tres siglos de reflexión y acción, se ha producido un viaje de ida y vuelta: a la voluntad de los primeros planificadores, como los españoles Olavide o Jovellanos, de mantener e incluso acrecentar la población rural, le siguió un largo periodo de planificación orientada *in extremis* al vaciado del campo⁴, pero en las últimas décadas del siglo XX hemos visto reaparecer, en el espíritu del concepto, aquella voluntad de fijación y arraigo, en condiciones dignas, de la población rural, o población local.

El problema de la despoblación de las zonas rurales había aparecido en la literatura política europea, y muy particularmente en la española, a partir del siglo XVII, aunque será en el siglo XVIII cuando los ilustrados expliciten que “gobernar es poblar”, siguiendo las propuestas del famoso artículo enciclopédico de Quesnay (*Hombres*, 1757), en el que define los principios de los fisiócratas al plantear las causas de la despoblación del campo y los mecanismos de política económica que podrían contribuir a mejorar la situación.

No debe extrañar que, tras más de dos siglos de experiencia en la colonización exterior en América, fuese España una de las primeras naciones en aplicar políticas orientadas a la colonización interior. Destacando la colonización de algunas comarcas de Andalucía, para las que se importa población⁵ extranjera a las que se entrega tierra, ganado, vivienda y dinero para su asentamiento, además de ofrecerles exenciones fiscales. Los fueros de población entonces elaborados son auténticos antecedentes de la Ordenación Rural moderna, con detalles como la imposibilidad de subdividir las propiedades (impidiendo el minifundismo en las generaciones siguientes); el tratamiento del regadío; la combinación de terrenos de huerta, de secano y de zonas altas para arbolado; la admisión de algunos españoles para que se produzca (se señala como voluntad explícita) la mezcla de razas; la asistencia obligatoria de todos los niños a la escuela primaria (también se prohíbe que haya escuelas superiores para evitar su salida del campo); la prohibición de fundar conventos, etc. De aquella operación, iniciada en 1767 por Pablo de Olavide, aún hoy quedan trazas en los apellidos de origen alemán, flamenco, francés y suizo de la zona.

⁴ Apuntaba esa idea en el artículo “La urbanización del mundo campesino” (1983), y la desarrollé más ampliamente en el libro *El paro agrario* (1995).

⁵ El término *importación* no es inapropiado, por cuanto la corona española no sólo entregó dinero a los inmigrantes que consiguió atraer, sino que también pagó a algunos intermediarios, generalmente comerciantes, por ello. Un industrial bávaro, fabricante de espadas, trajo 6.000 colonos alemanes y flamencos de ambos sexos y variadas edades. Luego vinieron también franceses, italianos y suizos, y estuvieron en trance de llegar también una colonia de griegos expatriados. El asunto debió de tener su proyección en el imaginario cultural europeo, por cuanto la fabulosa novela *Manuscrito encontrado en Zaragoza* (1804) del polaco Jan Potocki recoge ese trasunto en algunos pasajes.

Esa idea de *colonización interior*, entendida en parte como mecanismo de extensión del control de los estados nacionales sobre el territorio, sería luego aplicada, a lo largo del XIX, tanto en Estados Unidos como en Rusia.

Pero, en lo que se refiere a esa visión más amplia del desarrollo social y económico, en términos parecidos a lo que hoy entenderíamos como *desarrollo rural*, si hay una aportación fundamental en el siglo XVIII es la de Jovellanos. Su *Informe sobre la Ley Agraria* (1795), traducida a las principales lenguas europeas, es un auténtico programa de política agraria y desarrollo rural integrado. Inspirado por los fisiócratas franceses y por la obra de Adam Smith, se ocupa de cuestiones tan diversas como la propiedad de la tierra y del trabajo o la alfabetización rural. Su lema, “la instrucción es la medida de la prosperidad”, tiene aún hoy plena vigencia en muchas regiones del planeta. Aunque las ideas de Jovellanos no empezarían a ser aplicadas en España hasta mediados del XIX.

En las primeras décadas del siglo XIX, marcadas tanto por el triunfo del *espíritu positivo* como por el principio de reorganización post-revolucionaria que el mismo Comte proclamaba en sus escritos, la idea de la colonización interior adquiere un nuevo tinte y se plantea como instrumento de *moralización* frente al demonio perverso de la urbe. Pueden rastrearse esos planteamientos en Bélgica, Holanda, Alemania y otros países europeos, pero hallamos de nuevo en la política agraria española un ejemplo paradigmático. En 1862, Fermín Caballero propone un programa de colonización que es en realidad de *ruralización*, pues persigue promover el poblamiento disperso, sacando a la gente de ciudades y pueblos, con un triple objetivo explicitado: mejorar las condiciones de cultivo, fijando la población al terruño; establecer una población rural propiamente dicha; y alejar a los trabajadores de los centros urbanos en los que las ideas revolucionarias se extendían. Si bien en los proyectos de buena parte de los socialistas utópicos, desde las propuestas holistas de Owen o Fourier, a las estrictamente urbanísticas de Howard, ya en las estribaciones del siglo, hallamos idéntica voluntad de regeneración moral, amparada en el retorno al campo, la urbanización del campo, o incluso la ruralización de la ciudad.

Precisamente en el último tercio del siglo XIX se levantan hitos fundamentales, en ámbitos claramente diferenciados.

El más temprano es el proyecto de *modernización rural* de Joaquín Costa, que en el marco de su programa de regeneración de España incorpora avanzadas propuestas basadas tanto en el desarrollo técnico de la agricultura como en la intervención sobre la propiedad de la tierra, la industrialización y la urbanización mental del campo. Es sin duda su *Ensayo sobre fomento de Educación Popular* (1871) el que mejor expresa aquel programa de Extensión Agraria, como modernización/urbanización.

En ese mismo año, 1871, Henry George empieza a escribir en Norteamérica el panfleto *Our Land and Land Policy*, que años más tarde daría lugar a *Progress and Poverty* (1879). Aunque los problemas rurales en los que se centra se refieren casi exclusivamente a la cuestión de la propiedad, su polifacética obra, inspirada en el principio de que “*association in equality is the law of progress*” tuvo una notable

influencia en la cuestión agraria, concidiendo con las observaciones de otros agraristas norteamericanos respecto a la ordenación rural en el proceso de colonización del Oeste⁶.

Pero sin duda la mejor expresión de estos planteamientos es obra de Pietr Kropotkin. En *Campos, fábricas y talleres* (1899) pretendió establecer, sobre bases científicas, un programa de desarrollo que hoy serviría todavía como manual de Desarrollo Sostenible. Entre sus principios (los más fundamentales de los cuales son el *apoyo mutuo* y la *unidad del trabajo intelectual y manual*) incluía la descentralización de la industria; la creciente necesidad de tener como base el consumo interior; la interacción entre recursos naturales y explotación agraria; el papel de las pequeñas industrias locales; el divorcio existente entre la ciencia y el oficio, y la necesidad tanto de una educación técnica como de una educación completa... “Tened las fábricas y los talleres cerca de las huertas y tierras de labor —concluía—, y trabajad en unas y otras alternativamente”.

El último año del siglo XIX fue sin duda un buen año para el campo, pues también apareció *La cuestión agraria*, de Karl Kautsky, en la que se plantea las relaciones campo-ciudad y el desarrollo agrario en unos términos parecidos, en cuanto al fondo, a los de Kropotkin, aunque muy distintos respecto a la forma y los procesos, poniendo en manos del “*Estado civilizador*” todas las tareas de progreso que el pensador anarquista atribuía a la auto-organización. Hay que situar en Kautsky las ideas seminales que han alimentado tanto el agrarismo marxista, como la política agraria y rural de buena parte de las experiencias de *socialismo real* desarrolladas en el siglo XX: especialmente en su apuesta por la gran explotación agraria, industrializada, como instrumento del desarrollo económico rural, y en su convicción, respecto del campesinado, de que “*el desarrollo económico pasará por encima de él*”.

Para entonces está ya desarrollando su trabajo otro autor seminal, Patrick Geddes; aunque no será hasta bien avanzado el siglo XX, a través de la obra de Lewis Mumford, cuando su influencia se reconozca y se haga sentir más ampliamente.

2.2. La formación de las ideas-fuerza del desarrollo rural

El desarrollo rural, en el siglo XX, ha seguido respondiendo a idénticos objetivos que los planteados en los modelos del XIX (de hecho, la Revolución Cultural china no es sino una versión *sui generis* y bastante salvaje de la propuesta ruralizadora de Fermín Caballero). Si bien se han incorporado algunos nuevos objetivos; como ha sido, en ocasiones, el de resolver la problemática planteada por las grandes crisis urbano-industriales (así ocurre tanto con los planteamientos/movimientos neorurales, como con el modelo de la agricultura perirurbana). O, desde la perspectiva de las teorías del desarrollo, el de convertir el desarrollo rural en instrumento para una acumulación primitiva de capital cuya función cuantitativa provocase un salto cualitativo. Tanto

⁶ En 1878, cuando la colonización se aproximaba a los límites de la región sub-húmeda, en la frontera oriental de Texas, J. T. Powell, en su conocido *Report on the Lands of the Arid Region*, hizo una propuesta de ordenación rural en términos territoriales, buscando evitar conflictos en torno al agua de riego, fijando condiciones para el hábitat y estableciendo normas de gestión comunal de los pastos. Pero sus propuestas no fueron asumidas por el Gobierno.

en los países capitalistas normalizados, como en aquellos países que durante unas décadas se rigieron por criterios emanados del mundo soviético.

Y es que el medio rural, todavía asimilado al sector agrario, ha sido concebido durante décadas como palanca del desarrollo nacional. Con independencia de las distintas ideologías imperantes, que se han plasmado en modelos bien diversos de desarrollo, se ha buscado conseguir desencadenar los mecanismos que, según un acuerdo bastante general, habrían propiciado el desarrollo en los países más avanzados.

Desde esta perspectiva, el desarrollo rural satisfaría las siguientes necesidades:

1. Suministro acrecentado de alimentos, sin cuya seguridad y bajo precio no es posible un desarrollo global de la nación.
2. Exportaciones, obteniendo con ello divisas necesarias para el desarrollo económico, y facilitando así la importación de bienes de equipo y de consumo, tanto para la propia agricultura como para la industria y los servicios.
3. Acumulación de capital: se ha dado por supuesto que la mejora de los ingresos en la agricultura, fundamentalmente en las grandes explotaciones, genera la demanda de mejoras agrícolas e infraestructurales que incrementan la demanda de productos industriales y de servicios; pero además la acumulación 'primitiva' de capital está en el origen de muchos desarrollos inversores en la industria y, más recientemente, en los servicios. Estos procesos, desde algunas de las perspectivas o "ideologías del desarrollo", permitirían la puesta en marcha, por otra parte, de procesos de "sustitución de importaciones", contribuyendo así al crecimiento económico del país.
4. Aumento de la demanda de productos industriales. Los incrementos logrados en la producción agrícola se traducen en una mejora de las condiciones de vida de la población rural, que incrementa así su demanda de bienes de consumo de naturaleza industrial, lo que potencia el crecimiento de las industrias urbanas del país.

En realidad, de una u otra forma, todas las sociedades han respondido al mismo esquema. Tanto las estrategias neoliberales de desarrollo, como las de carácter nacionalista o incluso socialista, lo han aplicado. Y todas, por igual, han utilizado las mismas bases para el desarrollo rural: inversión, planificación y extensión de los conocimientos técnicos, orientadas a la consecución de tres condiciones que van ineludiblemente ligadas al desarrollo: el control de la natalidad, el "control" de las minorías privilegiadas rurales y la dignificación del trabajo. Y hoy seguimos sabiendo que sin esas tres condiciones el desarrollo no es posible en territorio alguno⁷.

La transformación en regadío y/o colonización ha sido uno de los objetivos que se han convertido en el trasfondo que han marcado buena parte de las políticas tanto agrarias

⁷ Aunque todas coinciden en considerar esas condiciones como vinculadas al desarrollo, encontramos una importante diferencia entre las concepciones que podríamos asimilar al 'progresismo' (nacionalistas, socialistas, comunistas), para las que esas condiciones son previas y necesarias para el desarrollo, y las concepciones más 'conservadoras' (neoliberales), para las que son más bien consecuencia del desencadenamiento del desarrollo.

como de Desarrollo Rural del siglo XX⁸. Produciéndose una especie de interesante bucle que no ha llegado a ser estudiado todavía en sus más profundas dimensiones. Así, la colonización en los nuevos regadíos del Oeste americano, y en general la política de desarrollo rural que tan bien expresa la *Tennessee Valley Authority*, viene a concretar (en los años 30) las ideas de las Confederaciones Hidrográficas españolas (de los años 20), las cuales a su vez están tan inspiradas en Costa y los regeneracionistas, como en Henry George.

Aquellos procesos son especialmente interesantes desde el punto de vista de la construcción teórica, porque el Regionalismo Ecológico, y en general los *Regional Studies*, surgen allí donde se aplican esas políticas, tanto como base como en términos de consecuencia. Siendo sin duda los trabajos de Odum los que mayor reconocimiento académico han tenido, en realidad es aquí en donde fructifican las ideas de Geddes, popularizadas a lo largo de la segunda y tercera década del siglo por Mumford. Efectivamente, la visión pesimista sobre el futuro de la metrópolis fagotizante que tiene Lewis Mumford encaja a la perfección como base teórica de los programas de desarrollo regional orientados a reducir el desempleo, e incluso el hambre física, entre una población que ya no podía seguir emigrando a unas metrópolis hundidas por la crisis económica desencadenada en 1929.

De hecho, los planes anteriores a la crisis de 1929 todavía respondían al objetivo de controlar el territorio: la política de riegos en EEUU se inicia a finales del siglo XIX, aunque sería durante la era del primer Roosevelt cuando tomaría forma como política de ayuda al desarrollo rural, con la *Reclamation Act* de 1902, cuyo objetivo, explícitamente, “no es tanto regar, como construir hogares”, esto es un objetivo que en poco se diferencia del de Olavide.

En 1914 se promulga en esa línea la primera ley de Extensión Agraria, pero sería tras la crisis del 29, bajo el gobierno del demócrata Franklin D. Roosevelt (que promueve en 1933 la *Agricultural Adjustment Act*), cuando se instrumentaliza la intervención del Estado en el campo con explícita voluntad de resolver “el problema rural”. Esto es, el objetivo ha cambiado.

A esta siguieron otras leyes, como la *Soil Conservation Act* de 1936, en el marco del llamado *New Deal*. Aunque todas ellas, que en realidad buscaban potenciar la agricultura industrial, beneficiaron finalmente, sobre todo, a las grandes corporaciones y familias de latifundistas. Estando en la base del fenómeno, propio de los EEUU, de los obreros nómadas (*migrant laborers*), temporeros que van incesantemente de región en región, sin un hogar fijo, y que en las últimas décadas del siglo XX han sido sustituidos por inmigrantes, fundamentalmente chicanos. La única actuación seriamente dirigida a los granjeros y jornaleros, y que podemos considerar como paradigmática de un estilo de Desarrollo Rural, fue el programa de electrificación rural, que dio lugar a programadas como el de la *Tennessee Valley Authority* (TVA),

⁸ Por supuesto, no pretendemos en estas breves páginas hacer una Historia de la Agricultura, ni siquiera del Desarrollo Rural, sino apuntar siquiera algunos hitos importantes que están en la base del pensamiento actual sobre Desarrollo Local/Rural.

así como un plan de colonización rural (*Rural Resettlement Program*) que obviamente ya no tuvo mucho éxito pues su implantación coincidió con la recuperación de la crisis urbano-industrial.

El resto de las políticas rurales desarrolladas en el siglo XX, hasta el último cuarto del siglo, caen (aún cuando mantienen en casi todos los casos, además, los objetivos apuntados en los siglos XVIII y XIX) dentro del objetivo general de establecer una base para la acumulación primitiva de capital, a través de la agricultura y la agroindustria, a menudo a costa de los propios campesinos.

Así ocurre con la reforma funciaria italiana (la llamada *Bonifica*), que es en origen una política destinada a “mejorar”, desde el punto de vista sanitario, zonas pantanosas invadidas por el paludismo y hacerlas productivas, pasando luego a ser una “bonífica hidráulica”, después una “bonífica integral” y finalmente una “bonífica funciaria”. Así, fue primero sanitaria (1862-1900), luego técnica hidráulica (1900-1923), después económica (1924-1950) y finalmente social (1950-1970), pudiéndose sólo en la última época, ya de bajo impacto, hablar de una política orientada al bienestar de los propios rurales y no a la mejora del bienestar del conjunto de la nación, y muy especialmente de la población de las ciudades.

Y lo mismo podemos decir de los grandes planes de transformación de la naturaleza en la URSS, orientados en parte todavía a establecer el *control nacional* sobre territorios periféricos, pero sobre todo a articular todo el sistema productivo en torno al objetivo del crecimiento de la economía y de la alimentación de las ciudades. En 1938 Stalin encargó a los planificadores Williams, Dokuchaev, Kostichev y Michurin la elaboración de un grandioso Plan de ofensiva contra la sequía, de transformación de la naturaleza y desarrollo ilimitado de la agricultura, comprendiendo en ella la ganadería. La guerra detuvo el proceso, que se retomó en 1948 con un horizonte de 15 años⁹.

En cuanto a la llamada *vía China*, ensayada entre mediados del siglo XX y la pasada década, y que ha influido enormemente tanto en el resto de Asia como en algunos países de África, es quizás la única auténticamente ruralista en el sentido de estar explícitamente dirigida a atar (casi en régimen de servidumbre, según puede comprobarse en la actualidad) a la población a sus terruños, aunque el objetivo último es el mismo: acumular capital y asegurar el sostén de las ciudades. Lo específico de la vía China fue la colectivización, haciendo de la necesidad virtud y sustituyendo la falta de capitales para maquinaria por métodos tradicionales, y por un uso intensivo de la fuerza de trabajo. Sin embargo, en la medida en que la capitalización y el crecimiento se han hecho posibles, se han abandonado esas líneas en la propia China, a pesar de que las comunas de inspiración maoísta han pretendido ser implantadas en otros países en vías de desarrollo.

⁹ Las políticas territoriales soviéticas de los años 20 tienen una gran semejanza con las norteamericanas, tanto en los objetivos como en la mecánica, en tanto que ambas son, también, producto del éxito de la organización burocrática y el taylorismo como ideología/tecnología productiva. Tanto es así que también en la URSS surgió un tipo de paradigma territorial equivalente al del Regionalismo Ecológico. Los llamados *estudios regionales integrales* fueron utilizados para la elaboración de estrategias orientadas, en primer lugar, a la puesta en valor de los recursos naturales y de las regiones poco conocidas.

Me detendré en mucha menor medida en comentar la *vía corporativista* española, suficientemente conocida y a la que hemos dedicado ya unos cuantos trabajos. Pero al menos apuntaré algunos elementos que la conectan con esas grandes tendencias seculares que acabamos de repasar.

El surgimiento de las Confederaciones Hidrográficas, en la segunda década del siglo XX, planteará el desarrollo rural como un desarrollo integral de las cuencas, directamente inspirado en la obra de Costa, y en unos términos de “desarrollo regional” plenamente asimilables (no hay evidencias de que el “ideario” de las Confederaciones pudiese haber influido fuera de España) al *regionalismo ecológico* norteamericano o al *regionalismo económico* soviético. La política de transformación en regadío y reforma agraria de la II República española plantea un desarrollo intenso de estas políticas, que buscan transformar y colonizar el territorio, ayudando a las familias hasta que logren “un decoroso nivel de vida”. Y en esta legislación (previa liquidación de los principios de “reparto” que teñían las leyes agrarias republicanas¹⁰), se apoyará la política de regadíos y colonización del Estado franquista, y luego la política de desarrollo rural. En los años ‘50 se plantean programas específicos destinados al desarrollo de áreas territoriales delimitadas, en las que se busca alcanzar un equilibrio entre sus riquezas naturales y el aprovechamiento actual de las mismas, “lo que es causa de paro agrícola y bajo nivel de vida”, pero en realidad el objetivo es, para entonces, el vaciado del campo¹¹.

3. DE LO RURAL A LO LOCAL

Pero luego las cosas se complicaron bastante. Ya en fecha tan lejana como 1967, Henri Mendras había dictaminado, en su conocido libro *La fin des paysans*, el final del campesinado (título que Enrique Barón “versionó” tal y como se hacía con las canciones en la época), paradójicamente en el mismo momento en el que, según nos ha recordado en uno de los más recientes trabajos del gran sociólogo francés, se “inventaba” en la sociología francesa el “campesinado” como concepto operativo. Pero los factores en juego crecieron por momentos, a partir de la crisis energética desencadenada en 1973, hasta que finalmente el propio desarrollo de la economía y de las sociedades avanzadas hicieron del *desarrollo rural*, rebautizado como *desarrollo local*, un instrumento válido para todo tipo de espacios socioeconómicos.

En primer lugar la provisional decadencia de los centros urbano-industriales tradicionales, a causa de la crisis económica subsiguiente a la energética, condujo al diseño de estrategias de desarrollo para la recuperación de zonas desindustrializadas, para las que se utilizó en España la denominación administrativa de Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR).

¹⁰ El “reparto” en España, como ya apuntábamos en nuestra investigación sobre el paro agrario (1994), es antes un mito milenarista que una realidad sólidamente planteada en algún momento histórico.

¹¹ La vía española, que ha tenido cierto éxito por cuanto las áreas en las que el Estado ha intervenido a lo largo del siglo XX con planes integrales, pese a los fracasos, se han convertido en áreas plenamente integradas en la economía global, y con elevados estándares de vida, ha sido imitada por otras naciones, sobre todo en Latinoamérica.

Pero también el propio desarrollo de la globalización económica condujo luego a los territorios y ciudades más avanzados a formular estrategias de desarrollo local. Hoy en día, cuando la globalización y la virtualización de las relaciones económicas está acabando con las jerarquías territoriales, cuando la posición geográfica está dejando de tener significación económica, la articulación entre *lo local* y *lo global* sólo puede hacerse, lo mismo aquí que en Los Angeles, mediante el diseño de estrategias de desarrollo local. Ninguna ciudad avanzada que se precie olvida diseñar un modelo estratégico de desarrollo¹².

Con una diferencia fundamental, en el caso de los espacios centrales del sistema mundial, con respecto a los planteamientos previos: ya no se trata de encontrar modelos de ecodesarrollo para la supervivencia, sino estrategias que permitan *enganchar* lo local en la dinámica global. Y se introduce así, a finales de los años 80 (en la salida de la crisis) el término *glocalización* para describir la paradoja por la cual lo local adquiere (o más bien, recupera) protagonismo justamente cuando la globalización de la sociedad, la economía, la política y de la cultura empezaba a hacerse más intensas.

Así hemos vivido, no sólo en España, pero muy particularmente en España, la *Era del Desarrollo Local*: todo un constructo ideotécnico alimentado y realimentado, a partir de la integración en Europa, por muchas teorías clásicas y modernas, pero sobre todo por los febriles fondos europeos.

3.1. Reconstruyendo (sin Derrida): Ocupacionalismo, glocalismo y placenta social

En el principio fueron, a mediados de los 80, las llamadas *Políticas de empleo*, seguidas casi inmediatamente de las *Estrategia de desarrollo local de empleo* porque desde las políticas globales de lucha contra el paro no se derivaban grandes efectos sobre el stock de desempleados.

Sin embargo, aunque pronto se empezó a percibir (si bien no sería explícitamente reconocido, y de hecho aún no ha sido reconocido por los expertos que iluminaban a los gobiernos de la época) que no existe, o no puede existir, una política específica de *desarrollo para el empleo*, o como se denominaban, *políticas de empleo*, los análisis nos han mostrado que, desde mediados de los años 80 del siglo pasado, sí que podemos observar el desarrollo de una serie de exitosas *políticas contra el paro*. Esto es, programas destinados a paliar las desventuras de quienes se encuentran en esa situación. Las evaluaciones que para el caso de Extremadura (y atendiendo a la realidad del conjunto nacional) pudimos realizar a principios de los años 90 de los distintos Planes de Empleo nos permitieron poner de manifiesto que en el fondo, por

¹² Siguiendo las pautas estándar de difusión de las modas y productos de consumo, material o cultural, el estrategismo urbano se generalizó en las grandes metrópolis (o *ciudades mundo*, en la terminología de John Friedmann y luego de Saskia Sassen) en los años 80 del siglo XX, como respuesta a la crisis económica, fiscal y demográfica (pensemos, para el caso español, que Madrid, Barcelona y Bilbao llegaron a perder población). En los años 90 el estrategismo llegó a las *ciudades medias* bajo todas sus denominaciones y expresiones, y en la primera década del siglo XXI llega a las comarcas rurales, sean naturales o diseñadas por programas tipo LEADER.

más que contribuyese a mejorar los recursos personales (intelectuales y materiales) de los parados, o su capacidad de desenvolvimiento en una sociedad económicamente hostil, sin embargo las medidas formativas, ayudas, becas de asistencia a cursos, incluso buena parte de las subvenciones a la creación de empresas, eran en realidad formas de subsidiación del desempleo.

Lo que no quiere decir que con tales medidas no se crease empleo. En 1994, en una conferencia justamente sobre “Estrategias de Desarrollo Local”, proponíamos recoger en los análisis económicos la existencia de un nuevo subsector, a caballo del Terciario (los servicios) y el Cuaternario (la información), al que dábamos la denominación provisional de *sector ocupacional*.

Es un sector extremadamente dinámico, con una rotación acelerada en el empleo, cuya materia prima son los parados más cualificados (a menudo universitarios) y cuya producción es la formación ocupacional. Y es uno de los pocos sectores económicos en los que no se produce la clásica alienación entre el productor y el producto final que descubrió Marx: de hecho, los productores en un curso podían ser meses más tarde consumidores en otro, y viceversa, y así sucesivamente.

Mientras que en los últimos años del pasado siglo los neoliberales triunfantes denunciaban estos procesos por improductivos, a mí me parecía importante defenderlos; porque la mejora en la formación, sea cual sea su contenido, hace que la gente se sienta psicológicamente mejor, y capacita al tejido productivo para los cambios.

Ciertamente que los análisis de evaluación ex-post de las acciones formativas co-financiadas por el Fondo Social Europeo y equivalentes, cuando se han hecho seriamente, presentaban a menudo resultados decepcionantes; uno o dos años después, quienes habían seguido cursos o se habían acogido a programas de promoción de empleo, o autoempleo, seguían, o estaban de nuevo, en paro. Y en los pocos casos en que habían obtenido empleo éste tenía un nivel muy precario. Sin embargo, había que enfrentarse a esos resultados con una actitud claramente positiva. Tengamos en cuenta que, fundamentalmente, los usuarios de esos cursos y programas ocupacionales han sido mayoritariamente mujeres, residentes fuera de las principales ciudades y con un bajo nivel de formación. Aún asumiendo —porque esa conclusión resultaba ineludible, a la vista de los datos— su escasa utilidad en relación a la integración inmediata en el mercado de trabajo, esto es, a la resolución del paro, sin embargo, como expresábamos justamente en una de esas evaluaciones ex-post, “los cursos han sido de gran utilidad para permitir a un colectivo social —y no sólo laboralmente marginado—, como son las mujeres de pequeños municipios y pequeñas ciudades, y de bajo nivel cultural, mejorar su preparación, mejorar su preparación funcional y capacitarlas para la integración en la sociedad. Han salido de sus casas, han hecho relaciones, han obtenido en muchos casos una ayuda económica que les ha permitido sin duda valorizarse en la estructura familiar, y sobre todo han adquirido nuevos conocimientos y habilidades sociales”.

Este sector no ha sido analizado aún por los economistas, y sigue sin verse reflejado en la Contabilidad Nacional, aún cuando sigue existiendo, ahora justamente por efecto

de la difusión cultural en las zonas llamadas rurales¹³. Alcanza ya entidad suficiente para que, al igual que la Sanidad, la Educación o la Defensa Nacional, se constituya en una rama específica de la Economía y de la Administración.

Con una tradición de dos décadas, cuenta con sus propios especialistas, su propio lenguaje, su terminología... Es un sector bastante estable, que como yo preveía ha seguido creciendo a medida que se ha acelerado la rotación laboral y sectorial, y se ha extendido a otros ámbitos; se ha creado una estructura, una capacidad para la animación socio-laboral, un colectivo cualificado para la formación ocupacional que, sin embargo, no termina de asumir la necesidad de aplicarse no tanto, o no únicamente, a la formación para el empleo, que como hemos visto hay que asumir que no ha sido nunca muy exitosa, sino más bien a la formación y capacitación social. Porque esa capacitación social, que implica elevación del nivel cultural, sí que ha resultado ser un fundamento sólido para el desarrollo, sea urbano o rural.

Y es que, dejando a un lado el generado en el propio *sector ocupacional*, el empleo no se genera con las políticas de empleo, sino con la política económica. Son la producción y la demanda las que generan empleo. Es por eso, en suma, por lo que siempre he creído que hay que hablar de *estrategias de desarrollo*, sin adjetivos. Las políticas de empleo, el *sector ocupacional*, es sin duda un apoyo insustituible, incluso una condición necesaria si se quiere, pero si no hay inversiones productivas, sin aumento de la producción y de la demanda de bienes y servicios, no hay empleo, sino subsidiación; como se ha podido comprobar con la recuperación económica española de los últimos años.

3.2. *El nuevo localismo*¹⁴

El que la generación de empleo dependa de la política económica no significa, en modo alguno, que haya que olvidarse totalmente del adjetivo *local*. El desarrollo económico no se decide única y exclusivamente en los grandes centros nacionales, internacionales o globales de decisión, aunque se mantenga la impresión de que esto es así.

De hecho, esa concentración de las decisiones económicas podría decirse que tan sólo se ha impuesto durante un breve paréntesis, ya cerrado, en la historia de la Humanidad; un periodo que se inicia cuando se impuso la planificación centralizada y tecnocrática propia de la sociedad industrial, y se cierra con la irrupción de la

¹³ Hoy tenemos una mejor explicación para aquel fenómeno, al que no alcanzábamos a integrar en un modelo explicativo de largo alcance. En nuestro libro *Botellón. Un conflicto postmoderno* (2004), y en otros trabajos menores más antiguos, hemos desarrollado el concepto de *placenta social*, referido a la continua extensión del periodo de inmadurez en la especie humana, frente a otros mamíferos. En pocas palabras y para no fractalizar más este ensayo, digamos que la sociedad hace de placenta, permitiéndonos seguir acrecentando el tamaño de nuestra mente, nutridos primero a través de la placenta materna, y luego a través de la placenta social, antes de que podamos valernos por nosotros mismos.

¹⁴ *El poder del vecindario. El nuevo localismo* es precisamente el título del libro que los activistas urbanos David Morris y Karl Hess publicaron en 1975, inspirando justamente iniciativas para el interfase rural-urbano. En España movimientos agraristas de la época como Alternativas Radicales para el Valle del Ebro (ARRE) intentaron en la misma línea superar la dialéctica rural-urbana tanto en la reflexión (mediante la realización de *debates campesinos* sobre temas de interés común para rurales y urbanitas) como en la acción (mediante iniciativas de comercialización directa de productos rurales en la ciudad). Aquellas experiencias y construcciones teóricas crearon un sustrato que sigue alimentando tanto el desarrollo local-rural como el nuevo activismo urbano.

Sociedad Telemática, en la que la lógica y las limitaciones espacio-temporales se trastocan y superan. Un periodo caracterizado por lo que Toffler llamó “*el código oculto*” de la civilización industrial: la uniformización, la especialización, la sincronización, la concentración, la maximización y la centralización. Pero durante siglos pueblos y ciudades han decidido con plena autonomía su política económica. Max Weber decía que la ciudad no se caracteriza únicamente por tener una organización económica, sino también por tener una organización reguladora de la economía, una política económica propia que según Weber tenía por objeto el intentar garantizar el abastecimiento regular de alimentos, mantener la moderación de los precios y conseguir la estabilidad de la actividad de productores y comerciantes.

Curiosamente fue en los Estados Unidos, el país en donde los principios de la sociedad industrial alcanzaron su máxima expresión, donde primero surgieron tanto la crítica como las alternativas al sistema. Si en Inglaterra, la primera nación industrializada, fue donde, en el siglo XIX, primero apareció la crítica del industrialismo más feroz, de la mano de Engels y Marx, bajo la forma de crítica de la economía política del capitalismo, será en los Estados Unidos, máxima expresión en el siglo XX del sistema industrial, donde aparecerá la más aguda crítica de este sistema.

Lo que comenzó, en el segundo tercio del siglo XX, como una preocupación por el tamaño, por los conglomerados, por los monopolios y oligopolios, en suma por el gigantismo, desembocará en la reivindicación del localismo, por dos vías divergentes que han terminado convergiendo porque bebían en las fuentes comunes de, entre otros, Patrick Geddes, Pietr Kropotkin y Lewis Mumford. Por una parte el neo-regionalismo, que re-conectaría con la tradición regionalista europea en la conocida obra de John Friedman y Clyde Weaver *Territorio y función* (1979); y la nueva economía política de las ciudades, que empieza a ser formalizada con la conocida obra de Jane Jacobs *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas* (1961). La convergencia, a lo largo de los años 60 del siglo XX, se daba en la convicción de la existencia, y necesaria recuperación, de lo que John Friedman llamó “la vida territorial”. Por debajo de ese gran entramado nacional, organizado por los Estados o las grandes corporaciones, ciudades y territorios seguían teniendo, y sobre todo podían tener, una vida económica propia, unas capacidades productivas, en suma, que podían orientar su propio desarrollo económico, como “órganos económicos primarios”, utilizando ahora la terminología de Jacobs, como pequeño homenaje tras su reciente fallecimiento.

A ello se uniría la crítica del ecologismo radical de los años 70¹⁵ que supuso además la reivindicación, frente al gigantismo industrial, de las tecnologías intermedias, la producción local y el artesanado. En suma, del “buen trabajo” (según ocurrente expresión de Schumacher) como alternativa al mal empleo, y muy especialmente al desempleo que comenzaba a convertirse en un fenómeno masivo¹⁶.

¹⁵ Utilizo aquí el término “radical” no en referencia al fundamentalismo que caracteriza al radicalismo conservacionista actual, sino en la medida en que ponía de manifiesto la fuerte interrelación entre los presupuestos fundamentales del capitalismo y el industrialismo con la crisis ecológica.

¹⁶ Una hipótesis interesante a investigar: todas las grandes construcciones críticas contra el trabajo (de Lafargue a Schumacher o Gorz por citar la época contemporánea), han surgido en tiempos de falta de trabajo. ¿Actúan por tanto como una *filosofae consolatio*?

La verdad es que todo esto no era sino la expresión de los problemas y limitaciones del sistema industrial, de los que el propio sistema ha sido cada vez más consciente, a partir, sobre todo, de la gran crisis de los 70, provocada en buena parte por los efectos de las estrategias de concentración y centralización de la energía. Frente a la exaltación del mercado como principio regulador de la economía, había consciencia también de que, en el fondo, esas grandes corporaciones que se superponen a ciudades, regiones y estados, que centralizan y concentran la riqueza, se apoyaban en una inmensa trampa. Como denunciaban en los años 70 del siglo XX, Morris y Hess, promotores del nuevo localismo urbano basado en el poder del vecindario, las grandes corporaciones nacionales y transnacionales “obtienen sus beneficios como derivado de su influencia política, a través de exenciones impositivas, subsidios, cuotas de importación o contratos para la defensa, y no por la competencia en el mercado”.

Los nuevos utopistas americanos del localismo, muy inspirados en los conceptos de *ayuda mutua* y de interacción entre *campos, fábricas y talleres* de Kropotkin, llegaron a exaltar la autosuficiencia de las ciudades y, en general, de todas las comunidades. Muchos hemos pasado por esa etapa de exaltación de la autosuficiencia, y en parte seguimos sufriendo los efectos secundarios de ese utopismo del terruño.

Hoy el capitalismo, a través de la acción de sus principales instituciones (incluyendo el mercado) ha introducido en sus normas de funcionamiento las conclusiones que se derivaron de aquella crítica, por mera necesidad de supervivencia. También es cierto que los nuevos medios de transporte de personas, mercancías e información lo hacen posible. Pero, del mismo modo que hoy las Ciencias Empresariales han incorporado la Economía del Medio Ambiente, incluso la Contabilidad Ecológica, también se ha asumido que el nuevo sistema de creación de riqueza comparte la doble condición de local y mundial o, como decimos ahora, local y global. Al par que las micro tecnologías posibilitan que en numerosos subsectores se haga a nivel local lo que antes no se podía llevar a cabo de forma eficiente ni siquiera a escala nacional, en sentido inverso muchas funciones rebasan las fronteras nacionales e integran las actividades que se realizan en naciones lejanas en un único esfuerzo productivo.

La Sociedad Telemática en la que esos procesos se están produciendo se caracteriza, en exclusividad histórica, por la capacidad de superar las barreras espacio/temporales, gracias a las nuevas tecnologías de procesamiento, transmisión y difusión de la información. Y tres son los componentes básicos que alimentan la construcción de la nueva civilización: la revolución en esas tecnologías (específicamente de la óptica, la informática y las telecomunicaciones), la globalización y la virtualización de los procesos sociales. Internet es, sin duda, su expresión más visible, por más que todavía conozcamos apenas su forma más primitiva.

Pero lo más importante de todo esto, en relación al tema que nos ocupa, es que el ámbito de la máxima globalización de las interacciones sociales y económicas es el que paradójicamente hace posible un espacio para la planificación del desarrollo a nivel local. Es la máxima expresión de la globalización, Internet, el determinante de la máxima descentralización de los procesos productivos. Justamente esa descentralización que, según los principios que alimentaron en los años 80 la teoría de las Iniciativas Locales

de Empleo, difundida por Xavier Greffe, “se convierte en el acicate de nuevas estrategias para crear empleo y fomentar el desarrollo”.

Totalmente al contrario de lo que expresan las teorías de Manuel Castells, la nueva sociedad no favorece la concentración de los flujos (o no más que los estadios sociales anteriores), sino la fragmentación. Es más fácil para todos el acceso al *saber hacer* (para bien, y para mal, véase terrorismo y hackerismo), lo que facilita la puesta en producción de recursos locales; y se hace más fácil la diseminación global de la información sobre esos productos.

Lo cual introduce una nueva cuestión, que me ha parecido extremadamente importante en los últimos años: y es que no existe *una* estrategia de desarrollo local. Aunque el abuso en que se ha caído de algunos términos, primero *eco-desarrollo*, luego *desarrollo endógeno*, y ahora *desarrollo sostenible* y ya también *agenda 21*, ha llevado a menudo a creer que existe algo así como un catecismo, un catón, un manual del perfecto desarrollador local.

Pero justamente la esencia de lo local es la diferencia, la individuación. Un espacio local se diferencia de otros por su paisaje, la naturaleza de sus recursos naturales, el nivel de sus infraestructuras y equipamientos, la calidad de sus comunicaciones, el nivel de instrucción de sus habitantes, las expectativas de renta y bienestar (que no tienen por qué ser igual de ambiciosos en todos los casos) que éstos tienen, el grado de su organización política (entendida como niveles de participación), y por supuesto también por sus sistema de creencias y actitudes, y su historia.

Si se dan tantos fracasos en la planificación local del desarrollo (por supuesto que, mientras las subvenciones afluyen, los fracasos no se manifiestan con toda claridad, pero entonces no estamos hablando de desarrollo), es porque demasiado a menudo se cae en el empeño de aplicar fórmulas que han podido ser exitosas en otros lugares pero que no tienen por qué ser generalizables. La globalización permite el intercambio de conocimientos y experiencias a unos niveles nunca imaginados, pero si se utiliza simplemente para imitar experiencias ajenas, las probabilidades de fracaso a medio y largo plazo son enormes¹⁷.

Así pues, existen y deben de existir estrategias múltiples. No cabe duda de que en el medio rural, donde el objetivo último no debe ser tanto crear empleo, como sujetar a la población al territorio (porque la base de la conservación del territorio es la presencia de la población), las estrategias han de incorporar también, sin hipocresía, la subsidiación, que no es tal, sino justa remuneración por una prestación de servicios: en este caso, mantener el espacio habitado, cuidado. Pero serán esencialmente distintas de las estrategias a aplicar en las ciudades, donde contamos de partida con un mercado de decenas o cientos de miles de consumidores que expresan demandas que pueden ser satisfechas, en parte por el mercado y en parte por los servicios públicos (vacíos productivos), y sobre todo pueden responder, en tiempos de bonanza económica, a las ofertas más estrambóticas.

¹⁷ Y, en este sentido, la propia configuración de los programas europeos tipo LEADER, que supuestamente buscan la exportabilidad de las iniciativas, es un profundo error que ha conducido a ingentes gastos innecesarios.

Por supuesto, no hay que olvidar que el principal componente de cualquier estrategia de desarrollo local para el empleo es la propia población desempleada o infra-empleada hacia la que se orienta la acción. Una población de la que tiene que surgir en parte el capital humano capaz de responder a esas demandas potenciales de los consumidores locales; con capacidad emprendedora, niveles apropiados de formación y, en tercer lugar pero no con importancia menor, capacidad económica para acometer inversiones productivas con o sin ayuda de las Administraciones Públicas.

La base ha ser, obviamente, un certero análisis local que permita detectar, a la vista de análisis comparativos con estudios similares de otros territorios o ciudades, la existencia de *vacíos* en el tejido productivo, demandas no satisfechas, direcciones posibles del desarrollo, etc. Y posibilite un conocimiento profundo de la evolución y la estructura de la ocupación y el desempleo, con análisis más profundos de las características (edad, formación genérica y especializada, actitudes, capacidad económico-empresarial, etc) del colectivo de paradas/os. Demasiado a menudo se proyectan grandes operaciones, basadas en la obtención de auxilios económicos, fundamentalmente de la Comunidad Europea, sin otro conocimiento sobre la situación del mercado de trabajo que los datos suministrados por las oficinas de empleo y las opiniones de unos pocos informantes indirectos¹⁸.

Pero estos elementos (conocimiento en profundidad de la economía y la sociedad local, y análisis de la población y el mercado laboral) han de llevar a plantear un *modelo de desarrollo* que encaje en las características socioeconómicas del municipio, desagregado en los cuatro sectores hoy considerados (agricultura, industria-construcción, comercio-servicios, y cuaternario). Esto es, un proyecto global de desarrollo que deberá ser asumido por el conjunto de las Administraciones, fundamentalmente por la local, consensuado con todas las fuerzas políticas y sociales de la ciudad, y que señale las áreas de intervención prioritarias para la promoción de nuevos empleos.

Actualmente, los profesionales de las agencias públicas de promoción del desarrollo han asumido la necesidad de ese *modelo ilusionante* para el conjunto de la sociedad local (no otra cosa es, por ejemplo, el espíritu que subyace en la Agenda 21), pues sólo a partir del mismo puede conseguirse una sinergia entre las acciones (limitadas en el tiempo y en el presupuesto) de promoción que puede arbitrar un Centro Local de Empleo, con el propio dinamismo económico y social del resto de los agentes públicos y privados (Administraciones, Centros Educativos y Formativos, Empresas, Agentes Sociales...). Ese modelo dibujaría, en suma, la imagen (tanto presentida —esto es, proyectada— como deseada —esto es, programada) del territorio o la ciudad a un plazo medio de cinco o diez años.

De este modo actuamos no únicamente sobre el paro, sino sobre el territorio o la ciudad como un organismo global. Pues el desarrollo no depende únicamente de factores económicos, de fondos para inversiones, sino que implica, asimismo:

¹⁸ El *cuantitativismo* mal entendido (derivado a menudo de un simple desconocimiento de las técnicas de investigación) viene haciendo mucho daño al conocimiento social para la planificación en los últimos lustros.

1. El refuerzo de los valores de identidad y pertenencia territorial, fomentando el espíritu de ciudadanía y el componente relacional de la convivencia, pues sólo de esa forma se promueve una *imagen* de la ciudad, o del territorio, y un espíritu en la población encaminado a su potenciación. Es decir, será difícil poner en marcha un proceso de desarrollo si partimos de una minusvaloración por los ciudadanos de los recursos y potencialidades locales, y de sus propios convecinos.
2. La mejora de la calidad ambiental y las condiciones de vida, mejorando y valorizando el medio ambiente, el patrimonio edificado, reforzando la vida cultural y científica, promoviendo la solidaridad y la integración social. Este condicionante, que sonaba a discurso utópico de ecologistas radicales hace apenas una década, ha sido incorporado a los principios del desarrollo local en el marco de la Agenda 21.
3. La utilización y/o creación de una base económica sustentable, no ya en el sentido ecológico, sino en tanto que capaz de sobrevivir al fin de los subsidios.
4. La intensificación de los procesos de relación e integración en espacios más amplios.

Desde luego, a partir de todos estos elementos señalados puede haber luego diversidad de estrategias sobre la base de los condicionantes ideológicos de quienes las diseñen. Pues las estrategias de desarrollo local no son, como algunos creen todavía, ámbitos de construcción de pequeñas Arcadias, sino que se enmarcan plenamente dentro del sistema de mercado en el que nos desenvolvemos, y si no se adaptan al mismo están condenadas al fracaso. Pero pueden tener orientaciones muy distintas, dentro de ese campo de juego al que hoy por hoy estamos atados. A mí, en particular, me gustan más, me parecen más efectivas, aquellas estrategias basadas en los tres pilares que Ignacy Sachs, abuelo ideológico del desarrollo sustentable, definía como constitutivos de lo que él llamó *ecodesarrollo*:

- “1. La autonomía de las decisiones y la búsqueda de modelos endógenos propios de cada contexto histórico, cultural y ecológico.
2. La consideración por igual de las necesidades de todos los hombres y de cada hombre; necesidades materiales e inmateriales, empezando la de realizarse a través de una existencia que tenga un sentido, que tenga un proyecto de vida.
3. La prudencia ecológica, es decir la búsqueda de un desarrollo en armonía con la naturaleza.”

4. LA VUELTA AL CAMPO: EL DESARROLLO LOCAL ES (DE NUEVO) DESARROLLO RURAL

En tres siglos de Sociedad Industrial se ha consumado un proceso de urbanización general del espacio, primero como crecimiento del número y tamaño de las ciudades, y luego como extensión de los hábitos culturales *urbanos* al conjunto del territorio. Hasta tal punto de que hoy, en los países desarrollados, inmersos ya en la Sociedad Telemática, la distinción entre espacios *rurales* y *urbanos* es, como he puesto ya de manifiesto hace algunos años, arbitraria. No es fácil percibir diferencias en hábitos,

actitudes y valores, y menos aún en lo que se refiere a las estructuras y relaciones de producción. Como vemos a diario en los noticiarios, lo rural y lo urbano sólo tienen peso específico cuando se ponen en juego las elevadas plusvalías que, en el planeamiento urbanístico, se derivan del trazado de las líneas de delimitación del suelo urbano o apto para urbanizar. Y por supuesto, también se perciben en la trama del espacio social: eso que llamamos “paisaje”.

Y es que vivimos en una *urbe global*, cuyos intersticios (la *Ruralia*) ya no cumplen la función esencial de alimentarnos, sino un cúmulo de funciones mucho más complejas; entre las cuales la de alimentar el espíritu es una de las más importantes; casi la misma función que, en términos de micro-urbanismo, cumplieron los parques y las *zonas verdes* en la ciudad industrial. De ahí la importancia que la conservación del patrimonio, primero biológico y paisajístico y, ahora, también cultural (aunque en realidad tanto el patrimonio biológico como paisajístico, mal llamado *natural*, son productos culturales), ha adquirido en los últimos tiempos.

Hoy la supervivencia de esos mal llamados *espacios naturales* depende de que su entorno, lo que todavía llamamos *espacio rural*, esté habitado (vigilado incluso, podríamos decir, a tenor del papel que a los rurales les toca hacer últimamente frente al desenfreno urbanizador de algunas promotoras inmobiliarias). Pero en la medida en que el omnipotente mercado, y la globalización, no permiten que la conservación de la población se base en la subsidiación de las producciones agroganaderas, se viene asumiendo la idea de que “*el rural*” debe ser un actor multisectorial: produciendo en el sector agrícola únicamente productos de alta calidad y con mucho valor añadido, e incorporando otras fuentes complementarias de ingresos, como las derivadas del turismo rural. En este marco, por ejemplo, la protección del patrimonio cultural (es decir, de los recursos heredados de las generaciones anteriores) deja de ser una imposición más “*desde la ciudad*”, para adquirir una dimensión mucho más compleja: una actitud esencial para la propia supervivencia de los rurales como grupo social.

4.1. Lo rural y lo urbano

En la Sociedad Industrial *lo rural* nunca ha sido definido; y no tanto porque se diese por primigenio, sino porque como mero residuo (*lo-que-aún-no-es-urbano*) apenas interesaba. Si la Revolución Industrial traía el progreso económico a las sociedades, la urbanización conllevaba el progreso social. Esa carga semántica positiva no está siempre explícita, pero sí latente en la gran teoría social (Spencer, Durkheim, Simmel, Tönnies, Redfield, etc.). Ya se hablase de solidaridad mecánica o solidaridad orgánica, de comunidad o asociación, de lo *folk* y lo *urban*, etc., aún cuando se manifestara cierta preocupación por el tipo de desórdenes sociales provocados por la urbanización, se estaba poniendo en lo alto de la escala evolutiva, en el objetivo a perseguir, a lo urbano. Y había razones para ello. En Occidente y desde el origen mismo de las ciudades, éstas promovieron avances objetivos hacia formas de organización social más democráticas¹⁹, y sobre todo basadas en el imperio de la ley. El dictum tardomedieval

¹⁹ Aunque, paradójicamente, en la actualidad es en las áreas rurales más deprimidas y despobladas donde únicamente hallamos formas de democracia directa al estilo griego (en España bajo la denominación político-administrativa de *concejo abierto*).

“El aire de la ciudad nos hace libres” se explica porque la ciudad ha posibilitado una acumulación de capital y una concentración demográfica que ha hecho factible un incremento de la creatividad social.

El proceso de urbanización dejó de ser hace mucho tiempo un índice cuantitativo, referente de la mera acumulación demográfica al abrigo de una acumulación —previa o simultánea— de recursos y sobre todo excedentes, para pasar a ser un proceso de carácter cualitativo, en suma un *modo de vida* (Wirth). De hecho, en el último tercio del siglo XX se empezó a percibir que lo urbano ya no estaba únicamente en las ciudades. Primero Lefebvre en Francia, y luego Gaviria en España, nos enseñaron a denunciar en su día una *urbanización del mundo campesino* entendida como colonización cultural por el capitalismo. Aunque algunos, finalmente, nos dimos cuenta de que esa colonización no es en realidad sino la extensión del núcleo civilizatorio —capitalista e industrial durante los siglos XIX y XX— a la totalidad del territorio social (esto es, el espacio habitado, el ecúmene).

Donde algunos veían (y todavía ven, en algunos casos) la desaparición física del campesinado como grupo social, deberían haber visto más bien la desaparición de una cultura. No de un colectivo social y productivo, sino de aquellas instituciones sociales y culturales que constituían un freno para la adaptación de ese colectivo a la sociedad urbano-capitalista. Donde unos veían (y todavía ven, en algunos casos) fracaso y hundimiento de las poblaciones afectadas, deberían haber visto éxito adaptativo.

Claro que, en realidad, debería haber sido algo esperado, pues ya Marx tan tempranamente como en el Manifiesto Comunista auguraba “el sometimiento del campo por la ciudad”, y no sólo por el mero efecto de la concentración demográfica, sino también por la ruptura de las relaciones sociales y de producción tradicionales. De ahí que, como mecanismo de enfrentamiento a esos procesos que llevan siglos disolviendo todo residuo de poder basado en principios atávicos (como el linaje, la posesión de la tierra, etc.), se haya venido construyendo, a manera también de *filosofae consolatio*, toda una mitología que de forma recurrente reverdece, en torno a la antiutopía de la Arcadia pastoril y campesina (que ahora resulta particularmente útil para el marketing del turismo rural).

A la luz de lo dicho, ¿qué puede significar hoy esa polaridad rural-urbano, en un planeta donde se ha hablado ya de metrópolis, luego de megalópolis, y últimamente de ciudades-mundo? ¿Qué sentido tiene hablar de lo rural y lo urbano como categorías con vida propia, salvo que hablemos de meros *targets* para el marketing?

4.1.1. *Lo rural, en lo global*

Se observa, en suma, el proceso de urbanización como un estadio evolutivo en el proceso general de civilización. Y este proceso evolutivo de carácter casi positivista, que Patrick Geddes había desarrollado en su opúsculo genial sobre *La sección del valle*, podemos encontrarlo incluso en la biografía intelectual de los propios sociólogos: el genotipo en el fenotipo. El propio Geddes, Weber, Lefebvre, Gaviria, todos los grandes sociólogos rurales han terminado, si realmente eran grandes, convirtiéndose en sociólogos urbanos: a la preocupación por *lo rural* le sigue, tarde o temprano, la

preocupación por *lo urbano*; quizás porque hacer una diferenciación radical es, ciertamente, absurdo.

¿Quiere significar todo esto que *lo rural* no existe? Ni mucho menos, aunque sí podemos hallar factible el defender la inutilidad de la separación epistemológica entre lo rural y lo urbano. Si las tesis que venimos desarrollando son acertadas, *lo rural* serían apenas algunos intersticios, fuera de la marcha de la civilización, que quedarían en el interior de lo que denominamos la urbe global.

Sin duda una clave para entender estos procesos está en el desarrollo de las comunicaciones. MacLuhan apuntó hace tres décadas la conformación del planeta en una especie de aldea global, sobre la base tecnológica del “poder descentralizador que el ordenador tiene para eliminar ciudades y todas las demás concentraciones de población”. Y, efectivamente, hemos podido observar en Europa, y particularmente en España, mucho antes de Internet, de qué forma una infraestructura de comunicaciones, la autopista, provocaba profundos cambios socioeconómicos en muchas áreas rurales, del mismo modo que antes los produjo el ferrocarril. Las redes telemáticas lo están haciendo ahora.

El proceso no ha llevado a una aldea global, en el sentido casi tribal con que lo planteaba McLuhan, sino más bien —desde una perspectiva civilizatoria y positivista— a una ciudad global, a lo que yo denomino la *urbe global*: un *continuum* inacabable en el que se suceden espacios con formas y funciones diversas, con mayores y menores densidades habitacionales, cohesionados por diversos nodos o *centralidades*, pero que en su totalidad participan de una u otra forma y a todos los efectos de la civilización y la cultura urbanas. Sólo en la medida en que un espacio se halle incomunicado podrá hablarse de cierta carga —de intensidad variable— de *ruralidad*, normalmente coincidente con la depresión económica.

De hecho, en este tipo de espacios sólo tangencialmente tienen interés y peso los tradicionales *problemas campesinos*. Las cuestiones que preocupan son ya culturalmente urbanas: la geofagia (que he definido como “el apetito insaciable por devorar tierra fértil”), la banalización del paisaje, la pérdida de peso político de los agricultores y los excedentes, son los temas característicos de las zonas agrícolas de los países ricos. El tipo de conflictos sociales predominantes en este tipo de territorios tan sólo formalmente se diferencian a veces de los estereotipos de conflictos *urbanos*, y desde luego utilizan la misma artillería mediática urbana.

4.1.2. *La urbe global*

Afirmar que lo urbano ya no está únicamente en las ciudades no se contradice, en modo alguno, con la aparente crisis de muchas grandes ciudades, por cuanto la urbe ya no necesita con la misma intensidad que en la sociedad industrial de la concentración, gracias a las nuevas redes comunicacionales. Y son justamente los consecuentes fenómenos de dispersión, fragmentación, glocalización, los que permiten explicar la ya efectiva urbanización de todos los espacios sociales. Es en este marco en el que la ruralidad se correspondería con esos territorios peor comunicados, coincidentes a su

vez con los más deprimidos económicamente; en el caso español, apenas dos millones de habitantes están ahí.

Del mismo modo, el propio concepto de gran ciudad, de metrópolis, deja de tener sentido. La urbe global hace que el *hinterland* metropolitano de Nueva York pueda incluir a Roma, Londres o Tokyo, y viceversa. O que el *hinterland* de Madrid incluya Benidorm, Marbella o Santander. No hay *ciudades globales*, como proponían John Friedmann y luego Saskia Sassen, sino que hay una *urbe global*.

En este sentido, podría decirse por tanto que *la ciudad ya no existe como espacio físico*. Utilizamos el concepto de global no en referencia a su tamaño —como se plantea en los conceptos de urbe, metrópolis, ciudades-mundo, megalópolis, ni siquiera en el sentido en el que lo planteaba Doxiadis—, sino más bien para designar el *proceso*, insisto en ello, por el que los aspectos físicos y morales de la ciudad se extienden a todos los rincones del universo, civilizándolo. La *sociedad urbana*, propuesta por Henri Lefebvre como realidad virtual, ya ha fraguado, formalmente, en el mismo marco de realidad virtual en que la ubicó, al proponer que “lo urbano viene a ser un continente que se acaba de descubrir y cuya exploración se lleva a cabo edificándolo”. ¿Podría definirse mejor *avant la lettre* que como lo hizo Lefebvre, anticipándose en el tiempo, el concepto de espacio virtual de relación, la máxima expresión actual de la coexistencia, que es la red Internet?

Ni siquiera hay centralidad posible en este nuevo marco. Es algo virtual, que no se corresponde con un espacio físico, un barrio, una manzana de oro, ni siquiera una sede gubernamental. *La centralidad es únicamente un proceso de interrelación telemática entre protocentralidades diversas ubicadas en espacios físicos distantes entre sí*. Y, del mismo modo que en los tiempos de *la urbe local* los ciudadanos, habitantes de la urbe, tenían la posibilidad de acercarse a la centralidad, a los espacios físicos del poder, económico, político o cultural, en la urbe global todos cuantos participan de la nueva cultura urbano-global y forman parte de la red virtual tienen acceso en tiempo real a las centralidades, sin tener que desplazarse más de lo que tendría que hacerlo un ciudadano de la periferia de las ya extintas metrópolis.

El problema analítico mayor es que nos faltan todavía conceptos para denominar estas nuevas categorías funcionales, por lo que debemos seguir utilizando todavía, con modestia, los conceptos caducos de ciudad, urbe, metrópolis, campo, etc. Pero hablamos siempre del territorio de la urbe global.

4.2. La ciudad y el territorio de la red, en los albores del Tercer Milenio

Pero vivimos en materialidades, se dirá con razón (“o en eso creemos vivir”, responderán quizás los idealistas recalcitrantes). Nuestras ciudades se *localizan* en determinados territorios, que nuestros sentidos perciben como algo diferenciado de *la ciudad*. Por ello debemos atender no sólo a la propia interpretación *territorial* de la ciudad, sino asimismo a la interpretación del papel que el propio territorio cumple en ese modelo.

Naturalmente —desde mi perspectiva— los usos del territorio y su relación con la ciudad —es decir, su forma y su función— vienen determinados por las relaciones y los medios de producción, y mediados por ciertas construcciones mentales y estilos de relación con la Naturaleza, es decir estilos culturales, además de por el propio entorno ambiental físico. Aunque estamos muy lejos aún de poder determinar mediante qué mecanismos concretos ocurre eso, creo que el modelo que se propone puede constituir siquiera una pequeña ayuda para avanzar en esa dirección. Al menos puede ayudarnos a racionalizar el aparente caos en que el mundo real, en este caso el territorio, se nos aparece, al ubicar las tendencias actuales en una cierta línea histórica.

4.2.1. *De la terra ignota*

Aunque no tenemos recuerdo histórico de cómo los hombres anteriores al neolítico utilizaron el territorio, tenemos la certeza de que en cuanto a la Humanidad le fue posible se estableció en asentamientos permanentes, refugiándose de una naturaleza que le era hostil. En realidad, el hombre nunca ha vivido —fuera del mundo de los sueños y de la utopía social— en armonía con la naturaleza. Sólo ahora, tras cien siglos de lento progreso, ha alcanzado las capacidades necesarias para lograrlo.

Y aunque la forma en que —sobre todo a partir de Kingsley Davis— se ha descrito la urbanización del mundo, ha llevado a pensar que la población humana haya pasado de estar dispersa por campos y bosques a amontonarse en las grandes ciudades, el hecho cierto es que la inmensa mayoría de la población vive en asentamientos estables con cierto nivel de urbanización desde hace al menos cuatro mil años. El poblamiento disperso ha sido históricamente más raro de lo que lo es actualmente.

Cuando el hombre descubrió la agricultura, pudo establecer en torno a sus asentamientos un sistema de producción permanente de alimentos. Los mismos factores tecnológicos que le permitían producir alimentos le facilitaban la conversión de algunos fragmentos de naturaleza en espacios que reproducían la utopía ancestral de una armonía en la que la Naturaleza no agredía al hombre, sino que se le ofrecía. El sueño del paraíso de la utopía judaica se materializaba en los jardines interiores a los muros de la ciudad y en las huertas de su entorno. Pero más allá de esos pequeños espacios *conquistados* a la naturaleza, se extendía la *terra ignota*, el espacio del temor y la incertidumbre. Es justamente la idea que transmiten los primeros mapas.

Efectivamente, el territorio externo a los asentamientos humanos ha sido, en la mayoría de las culturas, un lugar oscuro y desconocido, espacio de hadas pero también de belicosos monstruos. El hombre penetraba con temor en esos territorios, a dotarse de algunos recursos como la caza, la madera y unos pocos minerales conocidos; si bien la capacidad de soñar siempre hizo imaginar al hombre que, más allá de los bosques impenetrables, había lugares donde los perros se ataban con longanizas; y aunque ciertamente no los había, sí existían otros grupos encerrados en sus pequeños territorios humanizados, con los que, cuando unos pocos se aventuraron a encontrarlos, pudieron intercambiar bienes e ideas.

Podemos suponer que, en dicho estadio, los asentamientos humanos, con mayor o menor carga de urbanización, constituían unidades predominantemente autosuficientes,

gracias a los recursos de su entorno más inmediato. Sin embargo, las teorías difusionistas de los antropólogos nos permiten deducir la existencia de cierto tipo de relaciones entre asentamientos cercanos y/o lejanos entre sí, aunque dado el determinismo de *lo natural* tales relaciones e interacciones debían ser fuertemente aleatorias, ni siquiera en todos los casos basadas en caminos o rutas preestablecidas.

No obstante, el desarrollo de asentamientos netamente urbanos, ciudades más poderosas ubicadas en ciertos enclaves privilegiados —determinados por la mayor facilidad de dominio del entorno ambiental, además de por situaciones estratégicas en ciertas rutas estables— debió modificar tal situación primigenia, determinando el establecimiento de flujos más o menos permanentes de interacción, circulación de materiales, energía concentrada —en forma de alimentos, productos energéticos, y en su momento monedas— o información, con una tendencia creciente a la jerarquización.

Por otra parte, no nos cabe duda alguna de que fue el dominio de la naturaleza el principal desafío de la humanidad durante varios milenios. Como al enemigo, se le observó sistemáticamente; los viajeros descubrieron cómo otras comunidades habían encontrado algunos de sus *puntos débiles*, y estos se difundieron multiplicando los conocimientos. Y al cabo, el hombre llegó a la conclusión de que no era una brizna de hierba a merced de *Los Elementos*, sino que podía llegar a ser su señor. Lo que Weber definió, al analizar la formación de las sociedades modernas, como un “*desencantamiento del mundo*”, equivale a lo que historiadores de la cultura como McFarlane han descrito como “el paso de una cosmología mágica, pre-moderna, pre-capitalista, a una cosmología moderna, capitalista, científica”. Lo cual a su vez implica la idea de un mundo ordenado, medido en el espacio y en el tiempo, como apuntó Lewis Mumford.

Los bosques, las zonas pantanosas que habían atemorizado a los hombres, se convirtieron así en fuente inagotable de recursos para su progreso material. No debemos olvidar que las primeras chimeneas fabriles se elevaron no en las ciudades, sino en los campos, cerca de las minas, de las materias primas y de la energía (fósil o hidráulica). La Sociedad Industrial *conquistó* sistemáticamente el territorio, organizándolo en función de las necesidades productivas.

Sin embargo, en el punto álgido de la Sociedad Industrial no era la dispersión lo que primaba, sino la concentración en las grandes ciudades. A lo largo de la primera mitad del siglo XX, en los países industriales, se produce un no menos sistemático vaciado de los espacios rurales, en la medida en que sólo en la ciudad industrial la división del trabajo posibilita la sucesiva incorporación de nuevas oleadas de pobladores a *los beneficios del progreso*. Las mismas revoluciones tecnológicas que incrementaban la productividad industrial, poniendo al alcance de mayor número de gente los bienes materiales, incrementaban a su vez la productividad agraria y producían excedentes laborales, arrojando de los campos a las ciudades a los campesinos “improductivos”.

4.2.2. *La crisis de los sistemas urbanos de la Sociedad Industrial*

La Sociedad Industrial es, por naturaleza, la Sociedad Urbana. Un gigantesco organismo que debe alimentarse y produce desechos. Diversos autores plantearon en los años 60 los términos del metabolismo de las ciudades, definido como la suma de

todas las materias y productos que aquélla necesita para el sostén de sus moradores. Un proceso además imparable, apuntó tempranamente Bertrand de Jouvenel, pues como en el metabolismo orgánico, “no sólo implica una combustión, sino que la continuación ininterrumpida de ésta —la respiración— es condición para la prosecución de nuestra vida”.

La función del territorio pasó a ser entonces la de *soportar*, en el sentido más amplio, el metabolismo de las ciudades. Y la planificación en este contexto, tanto la económica como la urbanística, adquirió la función de otorgar racionalidad legitimadora a este proceso, intentando ordenar la gestión de unos hinterland que, en las condiciones vigentes, se mostraron a corto plazo incapaces de soportar los efectos del metabolismo. La oposición campo/ciudad, o rural/urbano, tenía ciertamente un sentido de lucha seminal por el control del territorio, y es visible justamente en ese mismo periodo histórico.

Aunque a partir de mediados del siglo XX las cosas habían empezado a cambiar: se había iniciado la transición, en la que en la actualidad nos vemos envueltos, hacia la Sociedad Telemática.

Describir cómo se inició el proceso va más allá de los propósitos de este texto, pero creo necesario señalar someramente al menos algunos hitos fundamentales que han marcado una lenta transición de la que no siempre hemos sido conscientes.

En primer lugar, la Revolución de las Comunicaciones —antes aún que la de las telecomunicaciones—. La constante aceleración en la velocidad tanto de la comunicación entre las personas como del transporte de mercancías y personas hace innecesaria la concentración en las ciudades de las estructuras productivas —y por supuesto las residenciales—. El proceso de dispersión de actividades fue inmediato, y el uso de la tierra en vastos territorios empezó a reflejar, como diría Jean Gottman, “la variedad de formas de vida de su gente y el poderoso influjo de la ciudad”. En las últimas cuatro décadas hemos asistido a un proceso sistemático de dispersión, iniciado en los Estados Unidos en los años 50, y luego generalizado en todos los países industriales.

En segundo lugar, las sucesivas revoluciones tecnológicas (tanto la electrónica e informática, la óptica, la invención de nuevos materiales, la biogenética y, por supuesto, las telecomunicaciones) que han generado nuevas formas de producción no basadas en la industria pesada y que, con el conveniente sostén de infraestructuras de comunicación, contribuyen aún más a la dispersión productiva en lo que llamo *la urbe global*.

En tercer lugar, la fragmentación social y económica. La división urbana del trabajo ha propiciado la disgregación de los grandes grupos sociales (clases sociales, comunidades con raíces comunes, etc.) en una miríada de grupos de interés, cohesionados por todo tipo de factores sociales, desde las relaciones de producción a los sistemas de creencias. La diversidad social se ha acentuado enormemente.

En fin, hay que hacer al menos referencia al cambio de valores que se inicia en los años 60 —a partir del momento en que en los países industriales la población encuentra satisfechas sus necesidades básicas—, hacia los llamados *valores postmaterialistas*, que

han permitido la aparición de un “*empresariado moral*” capaz de organizar redes de presión y que se erigen en promotores de usos socialmente admitidos para el territorio.

En correspondencia con todos estos factores, asistimos a la propia fragmentación de la ciudad, que el urbanista español Ramón López de Lucio expresa en estos términos: “el espacio urbano, como globalidad, se fragmenta en multitud de piezas más o menos alejadas entre sí; se rompe la continuidad, característica de la urbe hasta ahora”. Lo que no es, en realidad, sino el proceso de constitución de la urbe global.

4.2.3. *El territorio de la red en la urbe global*

La desconcentración que se produce al iniciarse la decadencia de la Sociedad Industrial ha provocado la transformación del propio concepto de *urbanización*. Como he apuntado, ya no cabe referirlo únicamente al desplazamiento de población hacia las ciudades —aunque se siga produciendo—, sino también y sobre todo a la extensión de la cultura urbana al conjunto del *hinterland* de las ciudades. Lo cual, por otra parte, convierte en ineficiente la tendencia a la concentración demográfica en los grandes centros dominadores del sistema urbano, posibilitando la recuperación, primero en los países más avanzados, de las pequeñas y medianas ciudades.

Es lo que ha conducido a que la contradicción entre lo rural y lo urbano haya dejado de estar vigente. En los países avanzados no puede hablarse ya de *espacios rurales* y *espacios urbanos*, sino de una continuidad isomorfa de carácter urbano, rota tan sólo en algunas *islas*: en unos casos, pequeños núcleos perdidos en el espacio y el tiempo, que mantienen relativamente viva la *cultura rural*; en otros, grandes metrópolis, que aportan una nueva *cultura metropolitana*, cosmopolita y global, no suficientemente definida pero esencialmente distinta a su vez de la *cultura urbana*.

A cambio, ahora podemos entender la dialéctica campo-ciudad en un sentido mucho más estricto, como relación entre lo que se entiende por *continuum* edificado, o suelo urbano en términos de planeamiento, y su territorio circundante²⁰.

Naturalmente, estos modelos no son universales. Hay espacios que *parecen* anclados en un punto temporal indefinido, cuyo suelo rústico parece responder al concepto ideal que todos tenemos de naturaleza²¹. Aunque las fuerzas a las que vamos a referirnos se pueden detectar incluso en tales espacios, fundamentalmente aparecen en el entorno

²⁰ Desde una perspectiva normativa —la del planeamiento urbano—, deberíamos pasar a ver el conjunto del término municipal (o el conjunto de términos municipales, si nos enfrentamos a un planeamiento de ámbito comarcal o regional) como un recurso que cumple funciones muy diversas, que satisface a grupos sociales y económicos muy diferenciados entre sí, y que, como veremos, genera a menudo una fuerte competencia. Compatibilizar todas las demandas y necesidades manteniendo un equilibrio entre ellas, y manteniendo a su vez un equilibrio entre las alternativas *conservación* y *desarrollo*, es el gran desafío del planeamiento del siglo XXI.

²¹ Me resisto a utilizar el término *Naturaleza*, por cuanto la Naturaleza no existe en las sociedades desarrolladas. El campo, el espacio rústico, lo rural, es el resultado de la acción civilizatoria del hombre a lo largo de siglos y aún milenios. La Naturaleza es un espacio ideal que incluso como concepto surge muy tardíamente en la historia de las ideas, en el marco del Renacimiento, cuando el hombre occidental alcanza la percepción de que la ha perdido para siempre. Hoy la Naturaleza es casi exclusivamente, como decía Lefebvre hace casi medio siglo, un reclamo publicitario.

de las grandes ciudades, y más aún en aquellos territorios tremendamente complejos de economía mixta, agroindustrial pero con un creciente peso del sector servicios, que constituyen las zonas agroganaderas más ricas.

4.3. La competencia por el uso del recurso “tierra” y su efecto en el planeamiento

En este sentido, hace casi tres décadas²² inicié una reflexión sobre las interrelaciones entre la estructura, la forma y la función del territorio exterior a las ciudades, tomando como elemento de análisis la competencia que diversos agentes ejercen, expresada en términos de *competencia por el uso del recurso tierra*.

A medida que percibimos cómo desaparece la oposición dicotómica campo-ciudad, al estructurarse el territorio de los países desarrollados en ese *continuum* crecientemente isomorfo al servicio de la red urbana global, llegamos a la conclusión de que los protagonistas de la competencia ya no son *los campesinos* frente a *los urbanitas*, sino una especie de *todos contra todos*. Exactamente igual a como en la naturaleza distintas especies compiten por el territorio, además de competir a nivel interno los miembros de cada especie.

Así, los ecologistas urbanos compiten, pretendiendo un uso bio-arqueológico de ciertos suelos caracterizados como “*espacios naturales*”, con los *domingueros* (que los desean para un uso recreativo-residencial), las grandes corporaciones (que los precisan para instalar sus plantas de producción o sus instalaciones de ocio) o el propio Estado (que puede precisarlos para ubicar sobre ellos grandes infraestructuras o equipamientos). Pero a su vez todos ellos, *urbanitas* en suma, compiten con *los rurales*, que pueden precisarlos (compitiendo a su vez entre sí) para la agricultura, la ganadería, la producción forestal o la caza, usos a veces incompatibles entre sí (la ganadería caprina con la producción forestal intensiva, por ejemplo; la caza con la producción agrícola intensiva de regadío; etc.).

Algunos parques naturales, como el de Doñana en el Sur de España, son ejemplos paradigmáticos, en los que hemos visto competir a biólogos conservacionistas, agricultores de regadío, ganaderos, cazadores, urbanizadores y al propio Estado; obviamente la alianza entre conservacionistas y aparato del Estado ha supuesto su institucionalización como Parque Natural, pero un juego de alianzas distinto podría haber conducido a otro resultado.

No se trata, estrictamente, como tradicionalmente creíamos, de una oposición conservación versus desarrollismo. Hay competencias dentro de lo que podríamos llamar el *bloque histórico productivista*: los promotores inmobiliarios y turísticos compiten con las grandes factorías potencialmente contaminantes; unos y otros con las explotaciones mineras; los propios usos infraestructurales, dirigidos funcionalmente en beneficio de la maquinaria productiva, pueden hallarse en competencia con otros usos productivos agrarios, industriales o inmobiliarios. Y hay también, cada vez en mayor

²² En el curso del planeamiento del suelo rústico en espacios tan dispares como el Alfoz de Burgos, Alicante, el Somontano del Moncayo, el Pirineo aragonés, Badajoz o el Puerto de Santa María, así como analizando el sector agrario de regiones *rurales* como La Rioja y *urbanas* como Madrid.

medida, competencia dentro del supuesto *bloque histórico proteccionista*: de hecho los agricultores, que inicialmente fueron los mejores aliados de los ecologistas en los países avanzados, han terminado por convertirse en objeto de los más duros ataques por parte de los ambientalistas.

Del juego de interrelaciones y alianzas, es decir, de las posibilidades de comensalismo entre distintos agentes en competencia, dependerá el uso final que funcionalmente se asigne a ese espacio protegible. Los grupos o alianzas pueden conseguir que el espacio sea *protegido*, o asignado a otros usos, en función de su capacidad de influir en la toma de decisiones colectivas. Es así, y no en otros sentidos, como podemos hablar de lo que denominé hace casi dos décadas una *construcción social de los espacios naturales*.

Considerar estos procesos supone ir más allá de los habituales análisis del territorio, centrados casi exclusivamente en dos aspectos: la *estructura* (del suelo, de la diversidad biológica, de la propiedad, de las explotaciones) y la *forma* (paisajes, cultivos, parcelación,...). Hay que añadir un tercero: las *funciones* que cumple el territorio, cada vez mayores y más complejas, y hoy en día casi siempre metaagrarias. En el informe que dirigí junto a Mario Gaviria, *El campo riojano* (1984) apuntaba cómo el *recurso tierra* cumple hoy funciones muy diversas, destacando como esenciales las siguientes:

- a. Conservación de la vida (conservación de la biomasa).
- b. Producción agraria.
- c. Explotación de recursos naturales (minas, aprovechamientos forestales y cinegéticos, etc).
- d. Descongestión de la ciudad como:
 1. soporte de actividades industriales o de servicios molestos, insalubres y peligrosos.
 2. soporte de servicios y dotaciones particulares o institucionales que requieren unos espacios caros dentro de los cascos urbanos.
- e. Crecimiento y desarrollo residencial de las propias ciudades y pueblos.
- f. Soporte de redes de transporte y comunicación (carreteras, líneas eléctricas y telefónicas, ferrocarriles, canales y conducciones de agua, etc.) entre los nudos de la red urbana global.
- g. Descanso y bienestar para todas las capas sociales, si bien compartimentados los espacios por clases y estratos.

Más tarde, en un informe sobre la agricultura del Área Metropolitana de Madrid (1985) mostrábamos tantos usos no agrarios en el territorio supuestamente rústico como nunca hubiésemos podido imaginar. Nada menos que 177 usos concretos y distintivos, desde centrales térmicas a recicladores de materiales de construcción, pasando por usos tan peregrinos como centros de amaestramiento de perros de seguridad, empresas pirotécnicas, clubs de tiro, cuarteles, centros de investigación inmunológica, grandes lavanderías asépticas, mercado de ocasión de camiones, guardamuebles, seminarios, residencias de animales, cárceles, casinos de juego, escuelas taurinas, clubs de alterne,

frontones, grandes antenas de seguimiento espacial y un largo etcétera, en el que se incluía también, obviamente, el uso agrícola.

Es la confluencia de todas estas funciones diversas, este sinnúmero de usos diferenciados, junto a los propios núcleos urbanos existentes, lo que otorga personalidad al territorio. Si consideramos al suelo rústico como un *espacio ignorado*²³, esa multitud de funciones se desarrollará de forma desordenada, provocando disfunciones y contradicciones, no sólo entre el medio ambiente y el desarrollo urbano (o edificatorio), sino también entre la industria y la agricultura, o entre ésta y las necesidades dotacionales, de ocio, etc.²⁴.

En suma, hoy podemos decir a ciencia cierta que el desierto no existe. El aviador que protagoniza la famosa historia de Saint-Exupéry no hubiese sido visitado por ningún *principito*; ningún viajero de otro planeta se atrevería a descender ante la intensidad de tráfico actual.... Aventureros, probadores de coches, arqueólogos, geólogos a la búsqueda de petróleo o de minerales, biólogos buscando la planta salvadora contra la sequía, adoradores del sol, o de la luna, o de la arena, o del yo perdido en la inmensidad... navegan incansables, por tierra o aire, a través de los desiertos geográficos, pero no sociales. Y si esto es así para los llamados desiertos, ¿cómo podemos seguir creyendo que el territorio de la civilización se resuelve en una dicotomía simple entre lo rural y lo urbano, atribuyendo además a lo rural alguna especie de vacío?

4.4. La nueva dimensión de “lo rural”

En la Sociedad Telemática el territorio, ni siquiera ese ámbito al que atribuimos la etiqueta de *rural*, menos que nunca va a poder ser considerado como naturaleza, sino como un auténtico entorno ambiental (*environment*) que sostiene diversidad de usos, respondiendo a demandas no menos diversas. Aquí los intersticios en la red urbana

²³ Bien ignorándolo, como ha venido ocurriendo con el planeamiento tecnocrático tradicional, bien superprotegiéndolo hasta imposibilitar cualquier actividad, como ocurre con el planeamiento tecnocrático ambientalista de nuevo cuño.

²⁴ Tales planteamientos tuvimos ocasión de aplicarlos en el planeamiento urbanístico con ocasión de los estudios previos para la revisión del PGOU de Alicante, realizados por EUSYA. Mientras los mapas, e incluso los recorridos superficiales del territorio, nos mostraban un espacio *ignorado* por los planificadores, el trabajo (serio) de campo ponía de manifiesto que en absoluto estaba *vacío*. En todo caso podríamos hablar de un vacío imperfecto, lleno de cosas, actividades, apetencias, en suma tensiones. La observación más somera mostraba la existencia de poblamiento disperso, reglado o irregular; redes de comunicación y transporte (caminos y carreteras, redes eléctricas y telefónicas, canales y redes de abastecimiento y saneamiento); agricultura ultraintensiva de regadío, que era todavía en 1981 —dado su poder económico— un poderoso agente competidor en la utilización del territorio; usos extractivos (mármol, yesos, cemento, arcillas..., pues en la medida en que los recursos lo permiten la ciudad se construye con materiales de su entorno); aprovechamientos forestales. Además, la densa malla de redes de comunicación y abastecimiento había facilitado la ubicación de actividades molestas, insalubres o peligrosas, o que requieren grandes superficies de suelo, con un elevado coste en suelo urbano. Y en la medida en que el territorio cumple asimismo una función de ocio, descanso y bienestar para los habitantes de los cascos urbanos, las distintas clases sociales habían venido ocupando distintas zonas (casi todas de forma ilegal) para segunda residencia. De ahí que en mi interpretación general del territorio no hablase de un suelo no urbanizable, sino de la necesidad de considerar tres tipos de espacios, “*urbanizados con intensidad variable*”: el casco urbano, los territorios suburbanizados, y los territorios semidesertizados, que aunque atendían funciones muy complejas y aparecían relativamente habitados, no formaban parte del casco urbano definido.

global son cada vez más reducidos, y afectan simultáneamente a escalas de muy distinto nivel²⁵ —y en consecuencia la planificación territorial y urbanística tiene un papel importantísimo que cumplir buscando la convivencia de diversos y legítimos intereses que compiten por su utilización—. Se trata, en suma, de considerar el conjunto del territorio como objeto de la acción planificadora, analizándolo ya no como *Naturaleza*, sino como un espacio que forma parte intrínseca de *lo urbano*, tremendamente complejo en usos y funciones, estrechamente interrelacionadas entre sí y sobre el que agentes muy diversos y contrapuestos compiten por su dominio. El territorio de la urbe global ni es *el campo*, ni mucho menos *la naturaleza*; su capacidad funcional como recurso es muy superior.

Quiero recordar que la idea de ciudad global fue anticipada en un sentido bien distinto por Yona Friedman, como *utopía realizable* en términos de proyecto que satisface la satisfacción de un grupo de seres humanos mediante el consentimiento de dicho grupo, es decir bajo radicales principios democráticos. Ciertamente, la historia no ha terminado, y a las nuevas formas de la ciudad debe corresponder una nueva *utopía realizable*, una nueva construcción social en la que la humanidad ejerza, ciertamente, como jardinera de la Tierra. El territorio, entonces, no es sino el jardín de la urbe global, con toda la implicación intraurbana que tiene el concepto de jardín. El hombre esperaba que, más allá de la *terra ignota*, hallaría el Jardín del Edén. Hoy se ve obligado a ser, él mismo, el jardinero de toda la Tierra si quiere sobrevivir como especie. Afortunadamente, cuenta con los principios morales, las capacidades y los medios técnicos necesarios para conseguirlo. Y un canon con el que aplicarlos: la sostenibilidad.

4.4.1. *El nuevo canon: Sostenibilidad*

Sin embargo, el concepto de sostenibilidad es, todavía hoy, tremendamente ambiguo. Casi el único punto de acuerdo total lo encontramos en la idea, puramente normativa, de la *solidaridad intergeneracional*, algo que por lo demás no es menos ambiguo, dada la dificultad de definir los intereses de generaciones que aún no existen. Así, *socialmente* podemos definir la sostenibilidad como la supervivencia y felicidad del máximo número de personas; *biológicamente*, sin embargo, se entiende como el mantenimiento de la productividad de los ecosistemas naturales; y, en cuanto a la sostenibilidad *económica*, se entiende como la inevitabilidad del crecimiento económico sin otra consideración que el reconocimiento de los límites ecológicos que impiden dicho crecimiento. Otros autores van más allá de esas tres variables esenciales, y además de una dimensión social, biológica y económica de la sostenibilidad, hablan de las *dimensiones políticas y culturales*.

Sin embargo, esa ambigüedad lo convierte en un concepto abierto, al contrario de los tradicionales conceptos de modernización-desarrollo: la idea de sostenibilidad

²⁵ No olvidemos que la base ecológica de las ciudades no está en su entorno inmediato, sino en lugares dispersos y muy alejados del planeta, pues Mathis Wackernagel y William Rees evaluaron en 4,3 Has la base ecológica actual —el *footprint*—, para el año 1995, de un *urbanita* avanzado. El modelo de *urbe global* es pues un instrumento analítico fundamental, ya que en estos términos el entorno de los intersticios de la urbe sería el conjunto del planeta.

tiene un significado profundamente distinto en el marco de las actuales sociedades ricas, que en aquellas otras que se encuentran en vías de desarrollo, o simplemente postradas ante un desarrollo imposible. Además, el concepto debe ser entendido de forma sensiblemente distinta a nivel global, nacional o local.

Considerando sus dimensiones normativas hallamos también no pocas ambigüedades. En sus planteamientos más genéricos incluye la compatibilidad entre ámbitos y objetivos sociales, económicos y medioambientales; la equidad y la justicia social como un principio superior irrenunciable; el reconocimiento de la diversidad cultural y el multi-culturalismo; el apoyo al mantenimiento de la biodiversidad... Valores que, en la práctica, pueden llegar a entrar fácilmente en conflicto, por ejemplo la justicia social con la diversidad cultural o el multiculturalismo.

En lo que a los sistemas agrarios se refiere, el concepto de sostenibilidad es relativamente fácil de traducir: se trata, esencialmente, de asegurar la alimentación de las poblaciones actuales sin poner en riesgo la capacidad biológica que asegure la alimentación de las generaciones venideras; y hacerlo, además, asegurando que no se producen desigualdades injustas entre los distintos grupos sociales. Sucesivas conferencias internacionales, y especialmente la Cumbre de Río y la Agenda 21, han venido marcando el camino a seguir para conseguir esa sostenibilidad, promoviendo los siguientes cambios estructurales:

- a. Eliminación de todo tipo de subsidios directos o indirectos que animen a la degradación o pérdida de recursos naturales.
- b. Eliminación de los programas de apoyo a la agricultura orientados al mantenimiento de precios artificiales y sustitución por programas de apoyo a la agricultura que conserve los recursos.
- c. Reforma de los indicadores económicos del sector agrario, de forma que registren la degradación y pérdida de recursos naturales.
- d. Incremento de fondos públicos para la investigación de tecnologías apropiadas para una agricultura sostenible.

Hay dos aspectos claramente diferenciados. En primer lugar, los instrumentos fiscales, y de ordenación territorial, orientados a asegurar la sostenibilidad y mantener el *capital ambiental* para futuras generaciones. Y en segundo lugar, los aspectos sociales, que podemos concentrar en la seguridad de una política alimentaria capaz de sostener a la población de cada sociedad, y del conjunto de la población humana, en un lado, y de otro lado en el concepto, irrenunciable para otros promotores de la sostenibilidad, como Ignacy Sachs, de *justicia intrageneracional*.

Esto conlleva, en primer lugar, la consideración de los residuos de *campesinado* como grupo social cuya pervivencia y, sobre todo, cuyas funciones, es necesario discutir; y, en segundo lugar, implica la virtualidad de un modelo de desarrollo, o progreso social, esto es, una idea de modernización, de la que todos los pueblos del planeta puedan participar y obtener los consiguientes beneficios.

Los dos espacios del planeta tecnológica, económica y socialmente más avanzados, Europa y América del Norte, han emprendido a lo largo de los últimos años políticas

en esa dirección. Aunque en ambos casos partían de posiciones muy distintas respecto a cuestiones esenciales en este asunto, como son el papel del mercado, el Estado y la sociedad civil, observamos un proceso de confluencia en sus políticas: un fuerte peso de los principios agroambientales, una redefinición (por fin, tres décadas después de que las pusiésemos de manifiesto) de las funciones meta-agrarias del territorio, y consecuentemente una redefinición del rol de *agricultor* como agente económico multifuncional, no necesariamente orientado en exclusividad hacia la agricultura sino también hacia la conservación ambiental o incluso otros sectores como el ocio ambiental.

Tanto en Europa como en América existe conciencia de la necesidad de preparar a los agricultores para esa nueva situación, orientándolos hacia una forma de ocupación más diversificada, en la que la agricultura sólo ocupa un tiempo parcial, en suma aceptando una idea de ruralidad muy semejante, aunque no exactamente igual, a la planteada por la utopía ecologista de los 70.

En los Estados Unidos, además, la mayor confianza en el mercado incluye una apuesta por la recuperación de la pequeña agricultura (*small farms*), orientada a la producción ecológica y en estrecha relación con los consumidores urbanos, a los que suministran directamente. Propuestas que parecían utópicas hace treinta años, como la agricultura sostenida por las propias comunidades urbanas mediante contratos-programa, son hoy una realidad que se extiende por los Estados Unidos.

Por supuesto, la agricultura sostenible no es necesariamente una agricultura justa, sino sencillamente una agricultura técnicamente compatible con el medio ambiente. La sostenibilidad incorpora una justicia diacrónica, inter-generacional, pero no es necesariamente justa en términos sincrónicos o intra-generacionales. Los temas sociales siguen pendientes, especialmente el de la pobreza rural, crecientemente olvidada en los países desarrollados por el impacto de la pobreza urbana; en todos los países avanzados siguen persistiendo (no sólo en Europa, sino también en los Estados Unidos) bolsas rurales de pobreza en la que persisten tendencias migratorias que pueden poner en riesgo la conservación del territorio. Así como está pendiente la necesaria preparación de la población rural para la convivencia multicultural, para la tolerancia frente a los extraños, dado que el trabajo agrícola va a ser realizado en su totalidad en Europa, como ya lo es en los Estados Unidos, por inmigrantes.

También hay confluencia entre Europa y los Estados Unidos en el creciente rechazo por parte de crecientes capas de la población hacia la división internacional del trabajo existente. Más allá de la sostenibilidad ambiental y social a nivel local, la globalización pone de manifiesto la inevitabilidad de una gestión sostenible, desde un punto de vista ambiental y social, del conjunto del planeta, lo que presupone una transformación radical en los esquemas del comercio. O los países ricos empiezan a comprar seriamente a los países más pobres lo único que realmente pueden producir, alimentos, o el planeta se dirigirá a una situación de caos de consecuencias impredecibles; o las fronteras del trabajo se permeabilizan, según el modelo de las fronteras del capital, o los riesgos de conflicto se agudizarán asimismo. Y ello sin olvidar que, atendiendo a las proyecciones más fiables, extensas áreas del planeta, como China, van a precisar en

los años venideros de un fuerte incremento de importaciones de alimentos. Todo esto, obviamente, tiene unas consecuencias directas en nuestros campos.

Y un tercer aspecto en el que se produce la confluencia entre las políticas europeas y americanas es el de la regulación de los usos del suelo: a lo largo de los años 90 hemos asistido, en los Estados Unidos, a un proceso creciente de regulaciones federales y estatales sobre los usos del suelo, orientadas a la preservación no sólo de los espacios considerados *naturales de interés*, sino asimismo y muy especialmente en algunos Estados, de las tierras de cultivo, especialmente de las de mayor calidad; a imitación de la tradición planificadora europea, la regulación del crecimiento metropolitano estableciendo zonificaciones ha sido el instrumento preferido.

En cierto modo, la cuestión de la agricultura sostenible se desenvuelve en el marco de los conflictos por el uso del territorio que han caracterizado las últimas décadas de la sociedad industrial. O, lo que es lo mismo, cualquier discusión sobre la sostenibilidad y la agricultura sostenible debe incluir a los *urbanitas* (y a los urbanistas) en el análisis. Podría expresarse la siguiente paradoja respecto a los campesinos del siglo XXI: por un lado van a dejar de ser ellos quienes decidan los usos del suelo no construido, siéndoles *expropiada* la capacidad de decisión sobre sus propiedades; pero, a la vez, ello se hace para garantizar justamente los usos agro-naturales del suelo, contribuyendo así a asegurarles su pervivencia en el territorio. Lo que el mercado no ha sido capaz de asegurar en los últimos doscientos años.

Lo que se deriva de estas tendencias es la configuración de un *espacio rural complejo y multifuncional*, en el que veremos usos crecientes y a la vez una protección crecientemente intensa de todo aquello que la sociedad valora como importante.

En lo que a la agricultura y la ganadería se refiere, veremos la configuración de, al menos, dos modelos distintos de agricultura, que conllevan estilos organizativos y culturales contrapuestos pero que, al contrario de lo que algunos sostienen, pueden convivir perfectamente:

- a. Una *agricultura industrial*, a la que atendiendo a criterios de mercado muchos empresarios agrarios, particularmente en las grandes explotaciones, van a preferir acogerse. Destinada a producir alimentos básicos y populares baratos, muy probablemente —al igual que lo han hecho las plantas industriales— tienda a trasladarse a los países en vías de desarrollo, donde los controles ambientales y los costes laborales serán menores durante años, a medida que el comercio mundial de alimentos se liberalice. No obstante, esta agricultura tenderá a ser cada vez más eficiente en el uso de inputs, especialmente energéticos, e irá reduciendo el uso de fitosanitarios químicos, con la ayuda de las modificaciones genéticas. En realidad, habría que hablar de una agricultura industrial *limpia*, según los principios del ambientalismo suave, asentada en los países más desarrollados, y una agricultura industrial *sucia*, todavía fuertemente impactante sobre el medio natural, en los países en vías de desarrollo.
- b. Una *agricultura sostenible*, cuya función alimentaria será tan sólo una de las que se le atribuyan, pues también deberá contribuir a la conservación del capital

ecológico para su transmisión a las futuras generaciones (es decir, conservar el paisaje).

Pero entre los sistemas agronómicos sostenibles habrá que distinguir primeramente una *agricultura respetuosa con el medio ambiente*, tecnológicamente avanzada y considerada con los consumidores, que permita atender simultáneamente a las necesidades de alimentos de calidad de cientos de millones de consumidores, así como a las necesidades de contar, para el disfrute de la ciudadanía, con un *campo* bellamente conservado, y todo ello sin agotar el capital biológico. La agricultura sostenible va a ser, por tanto, lo que denominé una *agricultura paisajística*, encargada tanto de alimentar como de conservar la biodiversidad.

Por tanto, la agricultura así recupera una función, añadida a la de producir alimentos, a la que tradicionalmente había respondido: la producción de espacio y diversidad biológica. Pero ahora el espacio y la biodiversidad no es, exclusivamente, para el uso y disfrute de los propios agricultores, sino del conjunto de la ciudadanía, por lo que la comunidad asume financiar la presencia de los agricultores como *jardineros de los intersticios de la urbe global*.

Y en segundo tendremos *agroecología* (una forma innecesariamente erudita de denominar a la agricultura ecológica), una variante especial de la agricultura sostenible, que por un lado intensifica las funciones meta-agrarias, y por otro lado permite la producción de un tipo de alimentos que, desde hace años, son crecientemente demandados por determinados grupos de consumidores. La agroecología aporta un conjunto de beneficios ambientales, sociales y económicos.

Por supuesto que la agroecología no permite el abastecimiento de los 7.000 millones de personas que a corto plazo poblarán la tierra, ni siquiera de los trescientos millones de europeos, pero sí que permite alcanzar más eficientemente dichos objetivos: en primer lugar, la agroecología es, junto a la onerosa y crecientemente compleja política de parques nacionales, la mejor forma de proteger la biodiversidad, y mantener o incluso recuperar los paisajes rurales tradicionales; en segundo lugar, las producciones agroecológicas van a mejorar la calidad de vida de los consumidores y, enmarcada su producción en todo un programa de vida, contribuirán también, indirectamente, a reducir los costes globales de determinados servicios públicos, como la sanidad; y, en tercer lugar, pero no con menor importancia, la agroecología genera empleo: tanto en el propio sector agrario, como en la industria alimentaria y los servicios avanzados. Dadas las propias características de la agroecología, desde la transformación agroindustrial hasta la investigación agraria, que debe centrarse en las características locales, buena parte del empleo generado por estas prácticas agronómicas es además de carácter local.

Naturalmente, todos estos cambios, tanto los que van a afectar a la agricultura industrial como los que implican la extensión de las distintas formas de agricultura sostenible, son inseparables de lo que hemos denominado la *segunda reconversión agraria*. Si entre los años 60 y 80, los agricultores occidentales debieron adaptarse a la penetración del capitalismo y el industrialismo en la agricultura, quedando cientos de miles de campesinos en el camino, llega ahora una segunda reconversión, que no ha de ser menos traumática para el colectivo: la multifuncionalidad.

4.4.2. *Multifuncionalidad: La nueva clave para la supervivencia*

Porque las producciones agrarias, de carácter industrial o agrocecológico, sólo van a ser en el futuro un componente de las rentas rurales (no de las rentas de los agricultores, que en su gran mayoría van a seguir siendo únicamente eso: agricultores o ganaderos), se hará necesaria la multifuncionalidad.

Un segundo componente fundamental va a ser algo que también creíamos una utopía posible hace treinta años y que finalmente se ha materializado: la producción descentralizada de energía. Los parques de energía eólica y solar (estos últimos menos avanzados) van a suponer un *flujo de caja* impresionante para quienes han sabido sobrevivir en las zonas rurales. Sus proporciones (y su impacto ambiental) apenas podemos atisbarlas todavía.

Un tercer componente va a ser la no por manida menos real fuente de complejización económica y social: el turismo rural.

Y en este marco aparece un cuarto componente: el patrimonio, bajo todas sus expresiones, alcanza auténtica carta de naturaleza. Tan sólo aquellos territorios que hayan sido capaces de aplicar criterios de sostenibilidad inteligentes podrán conservar un patrimonio, biológico y cultural digno de ser ofertado a los visitantes. Por supuesto, el patrimonio cultural ha de tener, para los espacios rurales, funciones no sólo indirectamente económicas sino también identitarias, fundamentales.

4.5. *...y al campo vamos (unas notas finales sobre neorurales)*

Desde que las ciudades empezaron a crecer en Europa, y luego en América, asistimos a recurrentes fenómenos de “huida de la ciudad al campo”. Desde principios de la Edad Media han existido “migraciones utópicas” al campo, en busca de la pureza de espíritu. Como los primeros anacoretas y conventos, muchas de las grandes reformas religiosas lo han planteado, y lo mismo han hecho los utopistas sociales, desde Owen o Fourier a los comuneros californianos, la Comunidad del Arca y tantos otros *New Age* de las últimas décadas del siglo XX. Como hemos visto, hubo planifadores españoles que ya en el siglo XIX intentaban alejar a los obreros de las tabernas urbanas recluyéndolos en el campo.

Sin embargo, siempre se han desencadenado excesivas expectativas sobre la importancia de este fenómeno. Conviene no perder de vista estas consideraciones para no caer en el sobredimensionado de un fenómeno que nunca ha sido, ni será, masivo, aún cuando pueda llegar a ser esencial en alguna pequeña comarca.

Ya las experiencias de Owen en los Estados Unidos, a partir de 1825, estaban basadas en elementos provenientes del medio urbano. Y, de hecho, casi todas ellas fracasaron, dejando recuerdo únicamente sólo en ámbitos propios de la sociedad urbana: la pedagogía y el urbanismo. Ninguna de las comunidades de Owen duró más de dos años funcionando según los presupuestos previstos. Y no más de dos años duraron las comunidades “icarianas” promovidas por Etienne Cabet bajo presupuestos comunistas más radicales.

Probablemente el ejemplo más paradigmático de auténticos neorurales sean los kibutz israelitas, que empezaron a formarse a principios de siglo con judíos emigrados de distintas partes del mundo, por supuesto de origen urbano en la mayoría de los casos, relativamente elevado nivel cultural, una profunda motivación ideológica socialista, y unas poderosas redes de financiación externa de la experiencia, en la medida en que se convirtieron en los adelantados del movimiento sionista en el proceso de reocupación del territorio de Israel (pero no hay que olvidar que no todo el campesinado israelita es kibutzin: hay agricultura privada, y otra parte importante se instalaron, a partir de la formación del estado israelí, en cooperativas, o *moshav*). Factores todos ellos que hacen del fenómeno algo único e irreplicable en la historia rural del mundo.

Habría que hablar de los neorurales forzados de la Rusia soviética, y especialmente de la China de Mao, producto de deportaciones, masivas o selectivas, de individuos o colectivos críticos para con el sistema (de las que las famosas zafras cubanas eran, como corresponde al estilo de *socialismo* cubano, más que nada una espectral parodia).

Pero es, en aparente paradoja (no si lo enmarcamos en lo expuesto respecto al papel del territorio en la urbe global), tan sólo en las sociedades ricas, en las que agricultura ha perdido importancia, en donde pueden surgir ese tipo de fenómenos de forma viable.

De hecho en Francia se inicia un proceso relativamente intenso de migraciones entre jóvenes urbanos tras mayo del 68 y la crisis ideológica subsiguiente, en el marco del desarrollo de las primeras grandes batallas ecologistas (que son rurales: nucleares, campos de tiro, ampliación de aeropuertos, autopistas, etc.). En Estados Unidos se inicia en las mismas fechas aproximadamente; en 1971 se estimaron en unas 2.000 las comunas rurales existentes, concentradas por supuesto en unos pocos territorios despoblados, esencialmente en las zonas rurales de zonas montañosas.²⁶

En la segunda mitad de los 70 se asiste a un rebrote, esencialmente distinto del movimiento hippie o contracultural. La crisis económica lleva a muchos jóvenes urbanos a buscar en el campo una alternativa al desempleo, mezclando la necesidad con la virtud del discurso ideológico, muy influenciados por el ecologismo. Algunos de estos se han integrado, bien como agricultores, bien como artesanos residentes en el medio rural²⁷.

²⁶ Un ejemplo paradigmático de aquella oleada lo constituye José Bové, líder mediático global contra la globalización, que llegó entonces al campo francés, pero no es un campesino.

²⁷ En España aparecieron como hongos, en las comarcas rurales más recónditas, a mediados de los años 70. En 1977 dediqué unos meses a recoger experiencias de comuneros (eran los únicos neorurales en la época) que publiqué en las revistas *Andalán* y *Ajoblanco*. Pero en un ensayo a modo de balance que publiqué en 1980 en la revista *Transición*, con el título de “Sobre la verdadera naturaleza de la vida en el campo, como refugio de ociosos e itinerantes” apuntaba con claridad el poco futuro que se atisbaba a aquellas experiencias. Aún así, en la investigación sobre el campo riojano que realizamos entre 1982 y 1983, dedicamos un capítulo a “Los que vuelven al campo”, en el que todavía considerábamos, de forma errónea, que “la agricultura es la última salida a la crisis industrial que, en España, comienza a vislumbrarse cada vez más claramente”. Era Ruralia una opción viable, efectivamente, pero no acertamos en el sector.

Y a partir de mediados de los 90 asistimos a una tercera oleada de “neururalismo”, de características esencialmente distintas a todas las anteriores, que esta vez parece no tener fin. Y que, aunque algunos confunden con los de los 70, no tienen nada que ver. Esta vez los neururales aparecen como empresarios del sector servicios (sobre todo hostelería y turismo rural), y más recientemente como trabajadores del cuaternario (teletrabajadores y telecreadores). Y llegan a unos pueblos plenamente dotados de equipamientos e infraestructuras básicas.

Pero si he introducido esta cuestión como remate del ensayo no es en relación a la propia composición de la Ruralia (cuestión que podría interesar a la Sociología Rural en general pero no se circunscribe al tema que nos reúne en este volumen), sino en tanto entiendo que, ahora sí, la tercera oleada de neururales va a tener una enorme influencia en el desarrollo local, por cuanto en muchos casos están asumiendo incluso el liderazgo no sólo económico sino también social y político de amplias zonas rurales, consumándose así la urbanización cultural de estos espacios.

De hecho, estamos en cierto modo hablando de una versión de la *edge city*, con las particularidades lógicas en un espacio cultural, como es el español, en el que, al contrario que en los Estados Unidos, existe un patrimonio (en su sentido artístico también, pero sobre todo en su sentido infraestructural) previo que puede acoger a los emisarios virtuales de la ciudad dispersa, que pueden “alejarse” cada vez más de los centros urbanos gracias al desarrollo de las telecomunicaciones (y también gracias a unas cada vez mejores carreteras, y un crecimiento de la red de autopistas, trenes de alta velocidad, etc.). Una dispersión a la que, en el caso español y en el de otros países europeos, viene ayudando mucho el alocado encarecimiento de la vivienda dentro del perímetro de las ciudades.

En suma, y quiero terminar con esto porque creo que constituye el núcleo gordiano que va a marcar las dinámicas del desarrollo local-rural al menos durante la próxima década, asistimos a la llegada de profesionales y ejecutivos que buscan un entorno ambiental de calidad, en pueblos o pequeñas ciudades que, por otra parte, tienen en la actualidad una buena dotación de servicios, pero a la vez relativamente cerca (en tiempo de desplazamiento, o telemáticamente), y esa es la clave, de las grandes ciudades. La inclusión de neoartesanos y profesionales fugitivos de la ciudad, junto a los neoagricultores, cada vez más escasos, introduce sin duda un elemento de complejidad social y cultural nuevo en la Ruralia: ya no se trata de *hippies* (“maltrabajadores”, como los llamaban en los pueblos), ni jóvenes de origen rural que retornan tras fracasar en sus estudios (es decir, aún más “maltrabajadores”), sino de exitosos profesionales que controlan las redes que articulan los programas de desarrollo rural, o las gestionan como técnicos, y que en conjunto están haciéndose cargo de las riendas de Ruralia. Esperemos que sea para bien.

9

Desarrollo local e innovación. El sector turístico

Antón Álvarez Sousa
Universidade da Coruña

1. INTRODUCCIÓN

La innovación es un elemento fundamental para el desarrollo de un determinado territorio, no en vano hablamos de I+D+i como un trespiés que ha de darse de forma asociada. El hecho de que se produzca innovación está relacionado con la ventaja competitiva —nivel de desarrollo— que tiene una determinada zona. Se da así una relación dialéctica entre innovación y desarrollo. La innovación del turismo se encuadra dentro de la innovación en el sector de servicios, y los desarrollos de la innovación en este sector son más tardíos y complicados que la innovación en otros sectores como el industrial (Sundbo, 1998).

Dentro del sistema turístico las innovaciones pueden centrarse en muchos ámbitos y aspectos (empresas privadas, sector público y semipúblico; productos, servicios, recursos; de tecnologías o de mercado, etc.). En este artículo nos vamos a centrar en el lugar de destino enfocando el turismo como un sector de desarrollo que en la actualidad alcanzó tal nivel que la mayoría de los programas de desarrollo local que se están aplicando (LEADER, PRODER y otros) aunque no sean propiamente turísticos (como lo son los Planes de Excelencia turística, los Planes de Dinamización turística, los Planes de Dinamización del Producto turístico y otros), están siendo enfocados a aspectos relacionados con el sector turístico en la mayoría de sus acciones. Un estudio realizado por nosotros sobre los planes LEADER y PRODER en España nos dice que más de un 80% de sus acciones concretas son directa o indirectamente acciones del sector turístico.

En este artículo analizamos distintos aspectos relacionados con la innovación, el desarrollo y el turismo, intentando combinar los aspectos teóricos con los aplicados, y son los siguientes: el tipo de innovaciones que se dan en el sector turístico (tecnológico-rationales versus sentidos-emocionales, incrementales versus radicales, etc.), el contexto que se requiere para que se produzca la innovación, el tipo de dinámica que se da (fuente, proceso, ciclo de vida...), y finalmente la evaluación de la repercusión en el desarrollo del propio sector (oferta-demanda) y de la sociedad en general. Pasamos a analizar estos aspectos.

2. DOS PARADIGMAS SOBRE EL DESARROLLO Y LA INNOVACIÓN: COGNITIVO Y COMPORTAMENTAL

En las aproximaciones al desarrollo y la gestión del conocimiento y la innovación existen multitud de interpretaciones (Arbonés, 2006). Sin embargo aquí quiero resaltar dos de ellas que estuvieron y están presentes entre dos grandes colectivos: (a) por una parte los investigadores —aproximación cognitiva—, (b) por otra parte los empresarios —aproximación comportamental. En el pasado entre ambos existía un gran divorcio, en la actualidad se tiende a trabajar conjuntamente.

Nuestra propuesta es la de unir ambas formando sistemas de innovación local, generalistas y temáticos, para crear unas sinergias que repercutan favorablemente en el desarrollo local basado en el conocimiento y la innovación. Desde las grandes empresas, las organizaciones públicas, las PYMEs unidas en consorcios, etc., se está

necesitando del apoyo científico para desarrollar propuestas de innovación. Si esto se da en todos los sectores socioeconómicos, en turismo se vuelve fundamental, al ser un sector que tiene que estar constantemente innovando para proporcionar a los turistas algo nuevo, algo distinto de año en año, al buscar el turista siempre emociones nuevas, distintas, diferentes. Apoyados en el desarrollo tecnológico, la posibilidad de desarrollo del turismo de una zona está en la creatividad (ideas nuevas) y la posible conversión en un recurso + servicio = producto turístico mediante el proceso de innovación.

Cuadro 9.1. Aproximación cognitiva y comportamental al desarrollo basado en el conocimiento y la innovación.

	Aproximación cognitiva	Aproximación comportamental
Partida	Considera que se debe de partir del conocimiento, en principio de los individuos, aunque en la actualidad ya se suele trabajar en equipo, y sus producciones pasadas para orientar el futuro mediante métodos de prognosis.	Considera que se debe de partir de las experiencias pasadas de las personas y de las organizaciones, así como de las experiencias que están teniendo lugar en otras partes.
Objetivo para el conocimiento	Crear ideas nuevas y herramientas para poder llevarlas a la práctica. Está más relacionada con la creatividad. Se basan en parámetros científicos de medición y control bajo variables y ensayos-experimentos.	Ensayo, con éxito y fracaso de las innovaciones basadas en ideas, tomadas de donde coincida, pero sobre todo de las experiencias, sin un seguimiento científico de su funcionamiento o su fracaso.

3. SOBRE LA NATURALEZA DE LAS INNOVACIONES TURÍSTICAS

Existe una amplia tipología de las innovaciones (Afuah, 1999) y en concreto de las innovaciones turísticas (Potier, 2005). Sin embargo, para el tipo de tarea que aquí nos proponemos, nos basaremos fundamentalmente en dos tipos de parámetros para realizar una aproximación a las innovaciones que se pueden dar en un destino turístico: el parámetro de la intensidad de la innovación y el parámetro de la racionalidad-emotividad de la innovación.

3.1. La intensidad de las innovaciones: Innovaciones incrementales versus radicales

*Innovaciones radicales*¹: Normalmente se considera una innovación como radical si el conocimiento para llevarla a cabo es muy diferente del conocimiento existente y

¹ También nos podemos referir a ellas como innovaciones revolucionarias, innovaciones discontinuas, innovaciones de ruptura. Un buen manual de innovación radical es el de Leifer (2000).

hace obsoleto el conocimiento anterior. En términos de Khun podemos decir que es cuando se produce un cambio de paradigma y se pasa de un periodo científico a otro distinto, experimentándose así una revolución.

Si pasamos del ámbito del saber al de la práctica de la innovación, a las innovaciones radicales se refirió fundamentalmente Schumpeter, quien considera que una innovación es radical cuando se produce alguno de los siguientes supuestos:

- Introducción de un bien nuevo que hasta ese momento no era ofrecido a los consumidores.
- La introducción de un nuevo método de producción o de comercialización que conlleva mejoras en la calidad.
- Apertura de un nuevo mercado para un producto.
- Nuevas fuentes de aprovisionamiento de materias que cambian el perfil de la organización.
- Creación de una nueva organización, como por ejemplo un monopolio o la anulación de un monopolio existente (por suma o sustracción)

Nosotros consideraremos innovaciones radicales no sólo a las que se producen por un nuevo paradigma de conocimiento, sino también aquellas que implican un cambio radical en la naturaleza de un objeto que lo vuelve un recurso turístico. Se pueden diferenciar innovaciones radicales tanto en lo referente a los productos como organizacionales, de proceso o de mercado. En el sector turístico, muchas de las innovaciones son de este tipo, las cuales implican cambios no sólo en el turismo sino también en el entorno social.

- Recursos nuevos: deportes de riesgo que se inventan *ex novo* para convertirlos en recursos turísticos que dan lugar, incluso, a nuevos productos.
- Organizacionales: Cadenas hoteleras integradas vertical, horizontal o diagonalmente.
- Proceso: sistemas de información, reserva y comercialización que llevan a nuevo tipo de estructura en la cadena turística: B2B, B2C, C2C, C2B. Esto implicó un cambio drástico en todo el proceso de la cadena turística, sobre todo con las agencias virtuales.

*Innovaciones incrementales*²: Frente a la radical, el conocimiento para llevarla a cabo se basa en el conocimiento al uso, no existe un cambio de paradigma. Se refieren al añadido o la sustracción de ciertas características. En turismo se refieren a pequeñas modificaciones en la funcionalidad del servicio propuesto.

Entre las innovaciones radicales y las incrementales existen grandes diferencias en cuanto a la demanda, la aceptación, la distribución, etc. como se explica en el cuadro de la página siguiente.

² A veces también se habla de mejora continua.

Cuadro 9.2. Características de las innovaciones radicales e incrementales según Hayes y Abernathy.

Innovación incremental	Innovación radical
La demanda del mercado es conocida y predecible.	Puede tener una demanda potencial elevada pero poco predecible. El riesgo de fracasar también es alto.
El reconocimiento y la aceptación del mercado son rápidos.	Puede que la aceptación por parte del mercado sea lenta en un principio, pero se espera una reacción imitativa rápida de los competidores.
Es fácilmente adaptable a las ventas existentes en el mercado y a la política de distribución.	Puede exigir unas políticas de distribución, de marketing y ventas exclusivas para educar a los consumidores a causa de problemas especiales de garantía reparaciones.
Encaja en la actual segmentación del mercado y en las políticas de producto.	La demanda puede no coincidir con los segmentos del mercado establecidos, distorsionando el control de la empresa, y absorber el mercado de otros productos.

Fuente: Hayes y Abernathy, 1980.

Hay pensadores que consideran que la importancia de las innovaciones incrementales es muy grande y en ellas se basan la mayoría de las invenciones. Sin embargo esto no resta poder a las invenciones radicales, que son necesarias para las incrementales. Aquí hay dos visiones distintas, las cuales están relacionadas con la teoría de los paradigmas y su cambio de Khun:

- Los que consideran que sin la existencia de cambios radicales previos (invenciones radiales previas) no es posible la existencia de invenciones incrementales.
- Los que consideran que las invenciones radicales se producen por un incremento de las incrementales

3.2. Según el grado de racionalidad-emoividad: Tecnológica-racional versus sentidos-emocional

Cuando se habla de innovación en la sociedad actual, inmediatamente se viene a la imaginación la tecnología, existiendo el riesgo de asociar innovación y tecnología, que en el caso del turismo puede venir asociada bien a las TICs³, o bien a determinadas

³ Las cuales sin duda alguna cambiaron la estructura de la relación entre actores en el sector del turismo, de tal modo que se pasó de la cadena basada en los fabricantes de servicios, los ensambladores (TTOO), los distribuidores (agencias de viajes) y los turistas a una relación multidimensional y en la cual a veces incluso sobran parte de los actores: B2B, B2C, C2B, etc.

tecnologías de otro tipo que cambiaron los servicios de transporte⁴, u otras como las del sector de la hostelería (Figuerola, 1995). Y esto es así debido a que uno de los grandes mitos de la sociedad moderna es que todo cambio y toda innovación viene del desencadenante tecnológico. En el caso del turismo se puede dar innovación sin que venga de la tecnología.

En los últimos años, en parangón con estas ideas de la postmodernidad, pero enfocada desde una perspectiva sustituta de la sociedad de la información —razón lógica—, y resaltando más el aspecto espiritual y el proceso de construcción de los productos surge la teoría de la *dream society* —resalta las emociones. Nuestro planteamiento es que no puede hablarse de exclusividades, sino que ambas funcionan al mismo tiempo, al igual que el individualismo de la postmodernidad no está reñido con la responsabilidad social.

El teórico más importante de la *dream society* es Rolf Jensen, quien sostiene que frente a la racionalidad que culminó con la sociedad de las informática, surge una nueva sociedad en la que lo importante es saber fabricar productos basados en aspectos diferenciales que se pueden resumir en añadirle distinción a la calidad del proceso, saber contar historias en lugar de empaquetar sin más.

“La conclusión es evidente: Historias y cuentos hablan directamente al corazón antes que la razón... En un siglo en que la sociedad está marcada por la ciencia y el racionalismo, por los análisis y el pragmatismo, viene el análisis simbólico a ocupar la posición más elevada de la sociedad —es aquí, precisamente, donde las emociones, las historias y las narrativas, los valores retornan al escenario. La sociedad del ensueño sugiere eso mismo. El mercado de sueños reemplazará gradualmente al mercado basado en la realidad de la información. El mercado de sensaciones eclipsará al mercado de productos tangibles” (Jensen, 1999: 3-4).

Esto es aplicable al turismo, pues los turistas lo que buscan precisamente son las emociones, por resumirlo en una frase cacofónica podríamos decir que todo turista “espera encontrar lo inesperado”. Un buen innovador turístico lo que tiene que proporcionar son las emociones, aunque a veces para gestionarlas se apoye en herramientas tecnológicas.

Podemos resumir los parámetros de la sociedad del ensueño frente a la sociedad de la información en base a una serie de oposiciones, según las cuales si en la sociedad de la información se prima lo tangible (objetivo), en la sociedad del ensueño se priman las sensaciones (subjetivo); en la sociedad de la información se prima la mente y la inteligencia, en la sociedad del ensueño se prima el corazón; en la sociedad de la información se prima el logos, en la sociedad del ensueño se prima el mito. Lo anterior lleva a que en la sociedad de la información se prima el discurso abstracto, en la sociedad del ensueño se priman las historias y lo ritual —mítico-; frente a la tecnología los valores; frente a la razón la sensación; frente al confort físico la satisfacción espiritual;

⁴ Los nuevos desarrollos tecnológicos en los transportes están permitiendo incluso el turismo espacial y el turismo al fondo de los océanos, sin embargo, hasta el momento las grandes innovaciones en el mundo del transporte vinieron dadas por nuevas estrategias políticas que cambiaron las relaciones en el mundo aéreo con la liberalización del cielo aéreo (Tinard, 1996).

resumiendo, por hablar en un término de moda, frente a la inteligencia racional la inteligencia emocional.

Cuadro 9.3. La sociedad del ensueño frente a la sociedad de la información.

Sociedad de la Información	<i>Dream society</i>
Inteligencia racional	Inteligencia emocional
Confort físico	Confort espiritual
Componente “logo” del ser humano	Componente “mito” del ser humano
Discurso abstracto (en base numérica)	Historias, ritos
Tecnología	Valores
Tangible (objetivo)	Sensaciones (subjetivo)
Mente, inteligencia	Corazón
Muerte a los sentidos	Imperio de los sentidos

En las sociedades del pasado primaba la adquisición de materias primas y los productos elaborados en base a ellas. Poco a poco las materias fueron siendo sustituidas por los elementos simbólicos. Cuando las personas tuvieron satisfechas las necesidades básicas, se pasó a primar los servicios sobre los productos: educación, sanidad, etc. y posteriormente de entretenimiento, pero valorando el confort material-físico. Con el paso a la sociedad del ensueño, lo que se prima son las experiencias: vivencias especiales, sentimientos con emociones profundas, sensaciones inolvidables. El turista no quiere que le expliquen las cosas por la razón práctica, sino quiere que le cuenten historias que le despierten los sentimientos.

Si nosotros vendemos por ejemplo la gastronomía enfocada al turismo, en ella no se encuentran encerrados valores alimenticios, sino otra serie de aspectos en los que se juega con los valores y los sueños de los turistas. Pongamos el ejemplo de una tortilla elaborada con huevos caseros y las gallinas sueltas por los prados frente a los de granja. En ellos vendemos una serie de emociones que están presentes en el inconsciente del turista cuando toma esa tortilla en una casa de turismo rural:

- La *libertad*: el turista de algún modo sueña con ser libre, libre en un espacio en el que se puede volar, cantar libremente.
- El *amor*: las gallinas sueltas con un gallo que cantan al unísono, poniendo huevos, haciéndose el amor.
- La *naturaleza*: la vuelta a la tierra madre, verde, con aire puro, descontaminada, sin los malos olores de una granja y el alimento artificial.

- El *juego*: nosotros en el fondo somos amantes del juego, no del juego reglado que nos impuso la cultura occidental, sino del juego con la naturaleza (Álvarez Sousa, 2004) y la gallina en libertad representa precisamente ese juego con la naturaleza, con los gusanos, con las hierbas, etc.

Concluyendo, en una tortilla elaborada con huevos caseros, nosotros estamos consumiendo una serie de valores ecologistas, romanticistas, etc., que la nueva cultura de la postmodernidad intenta rescatar del pasado y nos trasmite mediante el nuevo proceso de socialización que está institucionalizado y que causa grandes cambios en el turismo.

Jensen analiza como a lo largo de la historia se fue dando muerte y sepultura a los sentidos de los humanos, siendo sustituidos por máquinas o por organizaciones encargadas de ello. En la nueva sociedad se vuelve a primar los sentidos. El turismo es el mejor espacio para ello.

4. SOBRE EL CONTEXTO-TERRITORIO QUE FAVORECE LA INNOVACIÓN

Cuanto más estudiamos los problemas de nuestro tiempo, más nos percatamos de que no pueden ser entendidos aisladamente. Se trata de problemas sistémicos, lo que significa que están interconectados y son interdependientes (Capra, 1998).

Entre la innovación y el desarrollo se adopta una dialéctica reflexiva, de tal modo que para que se produzca innovación en una determinada zona es necesario que se de un mínimo de desarrollo y que se instale un mínimo sistema de innovación y al mismo tiempo la innovación turística de una zona produce desarrollo en dicha zona.

4.1. La propuesta de la Unión Europea

Según la Unión Europea, para que germine la innovación en un territorio se necesita que en dicha zona exista un cierto sistema de innovación. Para medir dicho sistema propone una serie de indicadores que son los siguientes (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000: 31 y siguientes):

- Recursos humanos: para que se produzca innovación se necesita una determinada cantidad y calidad de recursos humanos, factor determinante tanto para que se dé innovación como para su difusión. Para la difusión de la innovación —es decir, para llevar esta a la productividad— si no existen equipos encargados de su manejo, la invención o innovación no es efectiva. Esto hace que la innovación repercuta sobre un empleo cualificado.
- Producción de conocimiento, que hace referencia a los gastos I+D, tanto público como privado, así como a las patentes. En la sociedad actual son fundamentales, pues el desarrollo no se da de forma aislada con las grandes ideas de una persona (eso puede ser invención), sino que la innovación necesita de recursos materiales y humanos que formen estructuras plausibles de adaptación y productividad. Relacionado con este indicador incluye la transmisión de nuevos conocimientos en las PYME.
- También incluye indicadores relacionados con la utilización de Internet y las TICs, etc. que en la actualidad considera fundamentales para que se de la innovación.

4.2. Hacia una propuesta integrada: Personas, organizaciones, contexto

Nosotros, sin rechazar los indicadores propuestos por la Comisión de las Comunidades Europeas, ni otros estudios que existen sobre el tema, consideramos que se da un contexto favorable para la innovación cuando se cumplen las condiciones adecuadas en tres niveles del sistema: características de los líderes organizacionales y de los habitantes, tipos de organizaciones y la importancia que le dan al capital intelectual, nivel de desarrollo del espacio social medido por las características de los distintos campos (nivel de capital que poseen).

4.2.1. Personas

Respecto a las características de las personas existen varios estudios⁵ pero por su simplicidad y operatividad nos parece adecuada la de Merton (1984) y las personas conformistas-innovadoras-ritualistas-retraídas-revolucionarias. Merton realizó una tipología de las personas y su orientación a alcanzar determinadas metas. Tanto las metas que se marcan como los medios para alcanzarlas normalmente están cargadas de valores. Los distintos tipos de metas y los medios para alcanzarlas los representamos en el siguiente esquema:

Cuadro 9.4. Tipología de comportamientos según metas y medios.

	Metas culturales	Medios institucionalizados
I. Conformidad	+	+
II. Innovación (Parcial)	+	-
III. Ritualismo (factor de bloqueo)	-	+
IV. Retraimiento	-	-
V. Rebelión. Innovación radial	- +	- +

Hay personas que piensan dentro del sistema, intentando que las innovaciones sólo afecten a la forma de conseguir unos objetivos marcados, pero sin salirse del contexto cultural: son los innovadores incrementales. Hay otras personas que rechazan las metas a alcanzar (objetivos) y los medios institucionalizados, proponiendo otros nuevos: son los innovadores radicales.

4.2.2. Organizaciones

Las empresas tienen unos activos que son los que le dan valor. Hasta finales del siglo XX los activos eran de dos tipos: circulante y fijo. A finales del siglo XX se

⁵ Como ejemplo proponemos una revisión de dos tipologías de las formas de razonar: MBTI (*Meyers-Briggs Type Indicador*); HBDI (*Herrmann Brain Dominance Instrument*) (Leonard y Straus, 2000)

empezaron a sumar los activos intangibles: es el capital intelectual, generado por los conocimientos y motivaciones humanas y el buen hacer de la empresa.

Cuadro 9.5. Activos de una empresa hasta y desde finales del siglo XX.

Hasta finales del siglo XX	Activo circulante	Recursos que suelen consumirse o venderse en el término de un año, tales como existencias y cuentas por cobrar.
	Activo fijo	Recursos con una vida útil superior a un año, tales como instalaciones y equipos.
Desde finales del siglo XX (se suma a los anteriores)	Intangibles: capital intelectual	Conocimientos humanos y buen hacer de la empresa.

A efectos de creación de valor mediante la innovación, nos interesan en las organizaciones sobre todo los activos intangibles de las empresas, lo que se suele conocer como capital intelectual. Dicho capital se puede dividir a su vez entre el capital humano y el capital estructural.

Cuadro 9.6. Tipos de capital intelectual, componentes e indicadores.

	Componentes	Indicadores	
Capital intelectual	Capital humano	Competencia	Formación
		Compromiso	Motivación
	Capital estructural	Capital organizativo	
		Capital tecnológico	
		Capital clientela	

Los componentes del capital humano son fundamentalmente dos, uno de ellos hace referencia a las competencias de los empleados y otro a su compromiso. Las *competencias* de los empleados de la empresa se refieren al conocimiento de las personas que le llevarán al saber hacer. Es algo que en principio parece explícito y tácito, pero que a veces tiene dificultades de medición. Las competencias pueden ser de dos tipos: genéricas y específicas. El *compromiso* de los empleados con la empresa: es la motivación de los trabajadores y la fidelidad para con la empresa. Aunque ambos (competencia y compromiso) los podemos estudiar de forma separada, a la organización le interesan ambos de forma conjunta, pues si invierte en formación de competencias, pero no están motivados, entonces pueden marcharse de la empresa o estar en ella pero no preocuparse por innovar. Además, algunos componentes de la innovación tienen que ser algo querido, no es un trabajo rutinario. Para recompensar esto, las empresas tienen los ascensos, la participación en la toma de decisiones, etc.

Debido a que las competencias genéricas son válidas para cualquier otra organización, algunas tienen cuidado de no gastar dinero en la formación de los empleados en este tipo de competencias, pues puede ser dinero perdido si después se van a otras. Las competencias específicas sólo valen para la organización específica y, por lo tanto, es interesante gastar en ellas para que los empleados se sientan identificados con la cultura de la organización y además no les sea útil para marcharse a otra organización de la competencia. Existen muchos grupos turísticos que invierten mucho con sus empleados en este tipo de competencias.

Al lado del capital humano está el capital estructural. Debido a que una persona puede marcharse y por lo tanto se pierde su saber hacer, es necesario establecer mecanismos para incorporar a la organización su capital intelectual. El capital estructural es el capital intelectual que permanece en la empresa cuando los trabajadores terminan su jornada laboral. Este capital no es propiedad de los empleados, sino de la empresa. Ahora bien, para que el capital estructural se renueve y progrese, es necesario que las personas lo accionen.

A su vez, la propia estructura de la organización también va a condicionar la capacidad innovadora. Sin embargo, debido a la amplitud de este tema no lo tratamos aquí y remitimos al lector a distintos manuales de sociología de las organizaciones, en especial al de Krieger (2001: 344-345, 221-222).

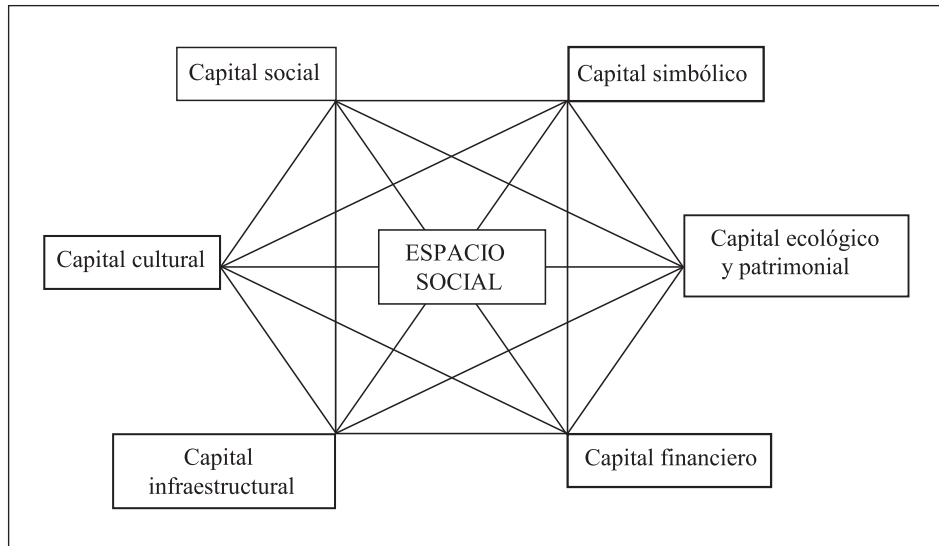
4.2.3. Contexto

Algunos ambientes son más propicios para la innovación que otros. Una nación con apoyo financiero y remuneraciones para la innovación en la forma de ofrecimientos públicos iniciales y capital empresarial, una cultura que tolere el fracaso, ciertas industrias relacionadas y el énfasis en la investigación básica en universidades y otras instituciones de investigación, pueden ser más propicios para reconocer la potencia de las innovaciones y explotarlas. Por consiguiente, cuando es posible, las firmas desean ubicarse en tales medios. Al mismo tiempo, ciertos productos se explotan del mejor modo cuando se venden en todo el mundo.
(Afuah, 1999: 339).

Para analizar las posibilidades de que surja una idea creativa y sobre todo de que dicha idea una vez surgida se ponga en funcionamiento para convertirse en una innovación que sea rentabilizada en y para una sociedad partimos del desarrollo integral de las sociedades desde una perspectiva sistémica-integral. Según esta perspectiva la sociedad es considerada como un gran espacio —el cual puede tomar diferentes orientaciones— compuesto de distintos campos, cada uno de los cuales posee un capital. Los capitales que nosotros diferenciamos a nivel analítico —aunque en la realidad se presentan asociados— son los siguientes: social, simbólico, financiero, humano-cultural, medioambiental, patrimonial e infraestructural (véase la Figura 9.1).

Una innovación tendrá más posibilidad de triunfar cuanto más riqueza —capital— posean los distintos campos que forman la estructura —espacio— social. A su vez, dicha innovación ha de difundirse según sea su repercusión en el desarrollo de dicha sociedad o incrementa el capital de los distintos campos. A lo que se refiere cada uno de estos capitales y en la forma cómo se mide la explicamos en el apartado 7 de este capítulo.

Figura 9.1.



4.3. La perspectiva de sinergias integradas: Hacia un sistema local de innovación

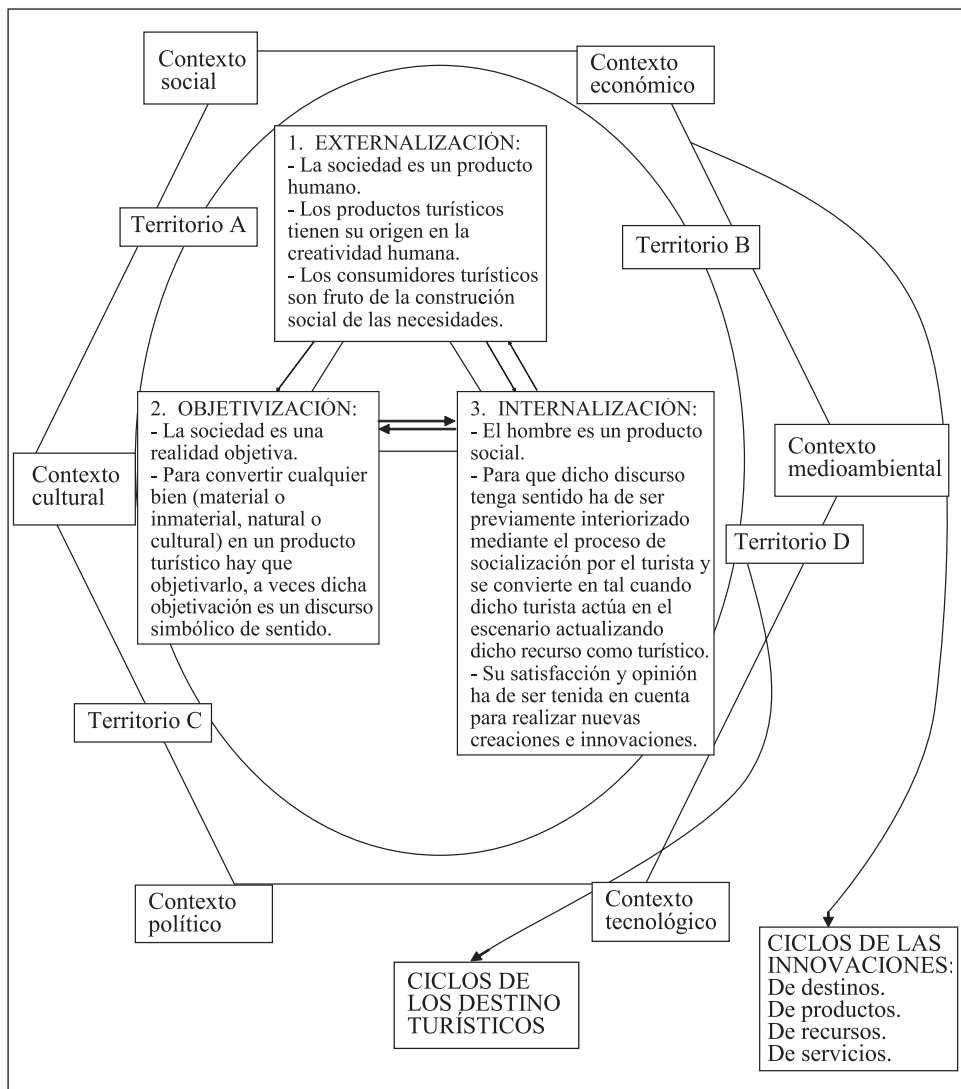
Podemos resumir diciendo que en aquellas zonas donde existan unas determinadas condiciones estructurales será probable que se produzcan procesos de innovación que repercutan de forma manifiesta en el desarrollo socioeconómico. Estos requisitos estructurales que se han de reunir para garantizar que surja la innovación y que se difunda son las siguientes:

- Una cierta mentalidad de cambio, de modo que tanto los fines como los medios para conseguirlos que sirvieron históricamente en dicha comunidad, dejen paso a que se puedan marcar otros fines y otros medios.
- Unas organizaciones que tengan experiencia en valorar el capital intelectual, personas que tengan formación y motivación para y por hacer cosas nuevas y que a su vez dicho capital esté incardinado en la estructura organizacional, de tal modo que si dichas personas se marchan pueda ser puesto en práctica por otras nuevas.
- Un contexto donde exista un tejido asociativo intenso y a su vez confianza entre personas y organizaciones, donde existan estructuras que valoricen el capital humano como centros de enseñanza, cursos, reciclajes, etc. Una cierta experiencia en el manejo del capital financiero, acudiendo a entidades públicas o privadas para conseguirlo. Unas infraestructuras desarrolladas para llegar a la zona y unas TICs implantadas y con personas que tengan experiencia en manejarlas. Una mentalidad y unas prácticas medioambientales cuidadosas y una valorización del patrimonio. Una imagen creada que favorezca la zona y la innovación, aunque dicha innovación consista en resaltar la tradición.

5. DINÁMICA DE LA INNOVACIÓN TURÍSTICA Y CAMBIO DEL SIGNIFICADO DE LOS OBJETOS DEL ENTORNO LOCAL

El desarrollo en el turismo y la innovación vienen dados por un proceso de construcción sociosimbólica de la realidad que consiste en cambiar el significado que tenían los objetos para añadirle uno nuevo. Frente a los modelos lineales y de eslabones de la innovación, nosotros proponemos un modelo dialéctico. La base de este modelo se encuentra relacionada con la teoría de la construcción social de la realidad, si bien le añadimos otros componentes.

Figura 9.2.



Como se puede observar en La Figura 9.2, analizar la dinámica de la innovación turística pasa por analizar el contexto en el que se producen, reproducen, inventan y reinventan las prácticas turísticas. Este contexto ha de tener una tendencia general que es al que se refiere la OMT cuando nos habla de los factores exógenos que influyen en el propio sistema turístico.

Además de ese contexto general, para analizar el sistema de innovación turístico de una zona es necesario entender el sistema de innovación de una zona concreta donde se quiere implantar la actividad turística. Es el contexto-territorio que analizamos en el apartado anterior de este artículo bajo el título “Sobre el contexto-territorio que favorece la innovación”. Es lo que nosotros denominamos el sistema social y los distintos capitales con que contamos en un territorio concreto que van a favorecer o a frenar nuestras propuestas de innovación.

Finalmente está el proceso dialéctico concreto que experimenta la construcción sociosimbólica de la realidad con la interacción entre los distintos actores y los productos resultantes y las acciones de innovación mediante el triple proceso de exteriorización-objetivización e interiorización.

Las innovaciones y los productos turísticos resultantes no son eternos e inmutables, sino que tienen unos ciclos de vida y se han de dar las innovaciones incrementales oportunas para que un producto o una zona de destino no caigan en una crisis total, sino que se mantengan y, si es el caso, que incluso se rejuvenezcan.

5.1. El contexto

Todo proceso de innovación es el resultado de una construcción social de la realidad en la cual se trata de añadir un valor a una materia prima (que puede ser material o inmaterial) para que satisfaga las necesidades de un cliente (turista) al mismo tiempo que de una organización (empresa que lo comercializa) y de un destino (contribuir a la calidad de vida de los habitantes de un lugar) siempre que se de dentro de unos cánones de sostenibilidad del medio natural (biodiversidad) y cultural (autenticidad).

Dicho proceso se da dentro de un contexto social que lo permite y lo reclama (la conversión de una catedral en un lugar preferente de peregrinación se da cuando socialmente los ciudadanos dejan de tener la religión como centro que oriente su vida como se daba en la sociedad tradicional y pasa a ser un objeto del que servirse para otros fines, aunque para algunos también siga siendo un elemento fundamentalmente sagrado) y a nivel político se tienen las competencias y las obligaciones de velar por el desarrollo (el proyecto del Camino de Santiago surge en el momento en que la Xunta tiene delegadas las transferencias y surgen en todas las regiones una serie de grandes proyectos que hacen que desde Galicia también sea necesario impulsar un gran proyecto: Cataluña, las Olimpiadas centradas en Barcelona; Euskadi, la reconversión industrial que mira hacia los servicios y el turismo; Andalucía, la Expo, etc. y se piensa en el Camino de Santiago como elemento dinamizador de todo el territorio por donde se puede trazar su recorrido, acondicionándolo y buscando proyectos para aglutinar intereses y sinergias).

Los procesos se dan dentro de un determinado contexto de valores, donde se es consciente de la necesidad de cambio de una sociedad y un estilo de vida a otro. Los grandes cambios turísticos surgen cuando se pasa de una sociedad tradicional-industrial basada en la productividad material y el deber para con una divinidad o unas instituciones enfocadas a la acumulación y la herencia y al privatismo familiar, a unos valores basados en el postdeber y el disfrute personal en este mundo como el bien máspreciado. Esto se hace sirviéndose de los recursos desarrollados por la industrialización y la tecnología, que nos han de servir fundamentalmente para el disfrute-placer en una sociedad hedonista.

5.2. El territorio

En ese contexto no todos los territorios tienen las mismas posibilidades de innovar, sino que depende tanto de sus materias primas como de su población, de las organizaciones turísticas con que cuenta y del sistema de innovación que tenga (véase el apartado anterior).

5.3. El proceso dialéctico

En el proceso dialéctico de la construcción sociosimbólica de la realidad turística, la innovación siempre parte de una externalización de intereses que surge en un momento determinado, y que ha de afectar: (a) tanto a la transformación de la materia prima en un recurso que ha de formar parte de un producto turístico, (b) como en las necesidades y motivaciones de los turistas que en muchos casos se fabrican incluso antes de la exhibición pública del recurso-servicio, de tal modo que cuando se hace público ya existe la necesidad creada de consumirlo. Es necesario que exista un primer proceso creativo, de ideas nuevas, y para ello se pueden aplicar distintas técnicas, siendo una de las más conocidas la tormenta de ideas.

Después del proceso de invención en lo que consiste fundamentalmente la externalización, viene un proceso de objetivización de dichas ideas en un producto, el cual es resultado de un proceso técnico consistente en que del conjunto de ideas primarias se lleven a cabo una o dos, pero que salgan plasmadas objetivamente en algo que sea visitable turísticamente y que constituya un escenario en el cual los turistas pueden ser actores o espectadores de una gran obra que haga aflorar sus emociones.

Después viene el proceso de interiorización, en el cual los turistas reconocen dicho objeto como objeto turístico y sienten la necesidad de visitarlo y cumplir determinados ritos que son fruto de un aprendizaje.

Pero este no es un proceso cerrado en el sentido de que se cree de una vez para siempre, sino que es un proceso dialéctico, de tal modo que cada persona que internaliza el mundo —internalización que se da en cuanto que es un producto social— mediante su capacidad innovadora lo transforma, es un proceso de cambio por externalización de su capacidad creadora, que se vuelve a objetivar, a internalizar y así dialécticamente se convierte en un proceso nunca acabado. En turismo la innovación tiene que ser

Cuadro 9.7. Características de las fases del ciclo de vida del producto turístico.

Características	Fases			
	Introducción	Crecimiento	Madurez/ Saturación	Declive
Objetivos	Toma de conciencia de la existencia del producto.	Preferencia por la marca.	Fidelidad de marca.	Selectivos.
Estrategia	Persuadir a inversores para probar el producto.	Penetrar en el mercado Persuadir al público de que prefiera la marca.	Defender la participación.	Apurar beneficios Preparar la retirada.
Inversiones	Importantes.	Fuertes en aumento de la capacidad.	Fuertes en marketing.	Recuperación del capital invertido.
Competencia	Poca importancia.	En aumento.	Importantes.	Disminuyen.
Ventas	Muy débiles.	Crecimiento rápido.	Crecimiento lento. Estabilización.	Declinan.
Costes de marketing	Muy importantes.	Importantes	Decrecen	Débiles
Beneficios	Negativos. Importantes gastos en marketing.	Búsqueda del punto muerto por precios y creciente demanda.	Recorte de márgenes por competencia.	Débiles o nulos.
Producto	Inicial.	Mejorado.	Diferenciado.	Racional.
Distribución	Selectiva. Progresiva.	Intensiva.	Intensiva. Bonificaciones.	Selectiva.
Precio	Elevado.	Alto, pero no tanto.	Sostenimiento con bajadas.	A la baja.
Estrategia publicitaria	Animar la necesidad de la mayoría rápida.	Hablar de los beneficios de la marca.	Diferenciación con el resto de las marcas.	Mínimos gastos.
Coste de venta y promoción	Altos para inducir a la primera compra.	Moderado, crear preferencia por nuestra marca.	Alto, para convertir a los compradores en adictos consumidores.	Mínimos gastos.

Fuente: Iglesias Tovar, 1998: 154.

constante, pues para despertar nuevas emociones el turista siempre espera encontrar lo inesperado. Esto nos lleva a diferenciar distintos ciclos de vida de los recursos y los destinos turísticos. La innovación ahora, no tanto radical como incremental, ha de estar presente en todos ellos.

6. La dialéctica de la construcción social: El ciclo de vida de los recursos-productos-destinos turísticos

Nada es eterno y los recursos, productos, destinos turísticos tampoco lo son. En turismo, aunque todo es perecedero, si se hace una gestión adecuada mediante innovaciones incrementales, un determinado recurso, producto o destino turístico puede durar mucho tiempo e incluso cuando cambian los gustos puede transformarse y rejuvenecer. Para analizar este tema nos referimos a los ciclos de vida de un determinado recurso, producto o destino turístico.

No existe acuerdo entre los distintos estudiosos sobre las distintas etapas a diferenciar. Es necesario distinguir al menos tres que serían nacimiento-crecimiento, madurez, declive. Sin embargo algunos autores distinguen cuatro-cinco (Iglesias, 1998), o incluso seis etapas (McIntyre, 1993; Conceição y Roque, 1997).

Diferencia Iglesias Tovar entre varios parámetros como son los objetivos, la estrategia, las inversiones, la competencia, los costes de marketing, los beneficios, el producto, la distribución, el precio, la estrategia publicitaria, el coste de venta y promoción. Estos parámetros los cruza con cuatro fases del ciclo de vida del producto de donde resulta la Tabla 9.7.

Conceição y Roque diferencian seis fases en el ciclo de vida de los productos turísticos que son la exploración, la implicación, el desarrollo, la consolidación, el estancamiento y el post-estancamiento. A su vez, en cada una de las fases se puede diferenciar características específicas de la oferta, la demanda y, en algunas de ellas, incluso de los competidores que tiene. En la práctica, los autores consideran que la llegada de los turistas a una zona comienza de forma no planificada, son aventureros que vienen en busca de algo auténtico, en el sentido indicado por Plog. Seguidamente, desde las instancias políticas, económicas y sociales se considera necesario comenzar a realizar la planificación, con construcción de infraestructuras, servicios, etc. que harán que el turismo desencadene una economía de escala, hasta que se llega a un desarrollo pleno del turismo en la zona y de consolidación, en la cual ya no son los turistas exploradores, aventureros, sino que son los turistas que buscan comodidad. En ese momento el producto ya dejó de estar de moda, y en ocasiones los recursos y servicios ya están deteriorados por el elevado uso alcanzado en otro momento, así se estanca y se dan tres posibilidades: que el turismo se estabilice, que rejuvenezca o que entre en declive. Tomando como base la formulación de Conceição y Roque vamos a realizar una interpretación libre en distintos apartados, añadiendo nuestra propia experiencia y visión de la realidad.

Cuadro 9.8. Productos-destinos turísticos: Etapas y características.

Etapas del ciclo de vida del producto turístico	Características de oferta, demanda y competidores		
	Demanda	Oferta	Competidores
Exploración	Bajo número de visitantes, con elevada cultura y poder adquisitivo que buscan la soledad y diferenciarse. Son los turistas innovadores.	Recursos básicos naturales, culturales o sociales. Escasa adaptación de las infraestructuras de servicios. No figura en los canales de comercialización del turismo de masas.	Al no existir una actividad empresarial fuerte dirigida a estos recursos tampoco existe competencia debido a la ausencia de intereses empresariales en torno a estos turistas.
Implicación	Se empieza a incrementar el número de turistas y ya no sólo son los innovadores, sino que viene otro tipo de turistas.	El sector público comienza a desarrollar las infraestructuras de servicios generales. El sector privado comienza a adaptar los servicios de animación, alojamiento y restauración para satisfacer las necesidades de los turistas. Comienzan a notarse los efectos de la temporada turística.	Otras zonas con características similares comienzan a notar los efectos del turismo porque planifican la posibilidad de hacer lo mismo. A nivel interno tampoco existe gran competición, hay un hueco para todos, debido a que la oferta todavía no tiene las características de desarrollo industrial con ansias ilimitadas como en la siguiente etapa.
Desarrollo	Se incrementa de forma muy significativa el número de turistas, de tal modo que en algunas épocas incluso pueden superar a los lugareños. Son un tipo de turistas menos innovador, menos activos, su poder adquisitivo no necesariamente aumenta, sino que incluso decrece.	Se modifican las características de los recursos, se masifica la oferta y también se diversifica. Incluso comienzan a instalarse agentes externos que ven la posibilidad de desarrollar sus empresas en la zona, desplazando así en parte (a veces totalmente) la actividad inicial de los lugareños.	Crece la competencia externa y la competencia interna. Las grandes empresas (nacionales o transnacionales) se instalan en la zona, hacen gran competencia a los lugareños, a veces incluso se produce una competencia que hace bajar los precios.
Consolidación	La tasa de crecimiento se estanca e incluso llega a caer. El tipo de turistas que vienen ahora ya no son innovadores, sino que buscan total conformidad con el sistema establecido.	Pasa a estar más controlada por agentes externos que por los lugareños, es precisamente el momento en que la vida local depende ya del turismo en una medida muy grande.	Empieza a no haber más lugar para la competencia, a veces se siguen instalando nuevas empresas que necesitan invertir o que no han realizado estudios de mercado específicos.

Continúa

Etapas del ciclo de vida del producto turístico	Características de oferta, demanda y competidores		
	Demanda	Oferta	Competidores
Estancamiento	Cesan de venir nuevos turistas, son más bien personas que ya conocen el lugar y que repiten. El nivel adquisitivo es más bajo que en las etapas anteriores, y los lugareños puede que incluso muestren a veces alguna hostilidad hacia ellos.	Los recursos que se ofrecen ya no son atractivos para que vengan nuevos turistas. Debido a la situación de sobreexplotación en que estuvieron sometidos en épocas anteriores, puede que tanto los recursos como los servicios y las infraestructuras en general estén deteriorados.	Pueden comenzar a sentirse los efectos negativos sobre la vida local de la competencia hecha por otras empresas, y cuando su propia vida económica, social, e incluso a veces, cultural (la cultura de lo local como dependiente del turismo), se hacen dependientes del turismo, si este fracasa (economía, empleo, capital social, etc.) se puede entrar en una crisis del sistema socioeconómico y cultural.
Tres posibles alternativas			
Post-estancamiento	Estabilización	Rejuvenecimiento	Declive
	Actúan las autoridades públicas para que se siga manteniendo el turismo, debido a que éste se convirtió en fundamental para la sociedad. En todo caso no se establecen nuevos productos turísticos.	Ante la situación de estancamiento pueden surgir ideas para rejuvenecer la zona instalando, por ejemplo, nuevos productos turísticos, bien los que existían una materia prima que todavía no está explotada y que se acondiciona para convertirla en recurso, bien los que pueden instalarse en cualquier zona.	No se adaptan los recursos a la nueva demanda, o bien los recursos han sido deteriorados y por lo tanto ni siquiera son capaces de mantener la demanda anterior. Disminuyen las ventas, bajan los precios, el turismo es menos y de inferior calidad.

Fuente: Elaboración propia en base al desarrollo de Conceição y Roque (1997).

La situación de crisis puede venir dada por varios factores, entre ellos porque cambia el contexto general y, por lo tanto, lo que nosotros ofrecemos no está cambiando como demandan los cambios sociales, puede venir dado porque existe una competencia que nos aventaja en ciertos aspectos que nosotros no supimos innovar, o puede venir dado, cuando se trata de un determinado recurso o producto —más que de una zona de destino—, porque se produce una canibalización y un nuevo recurso o producto se come al antiguo. En todo caso, si somos capaces de innovar, nos podemos mantener e incluso rejuvenecer.

Así, ante las dos versiones presentadas (Iglesias, 1998; Conceição y Roque, 1997), nosotros optamos por la de Conceição y Roque, en la cual existe la posibilidad, si se gestionan bien los recursos y los servicios que ofrece una zona, de que no exista una muerte como destino turístico, sino incluso de que exista un rejuvenecimiento.

7. LA MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE LA INNOVACIÓN. EL DESARROLLO LOCAL

Como ya explicamos en el epígrafe 3 de este capítulo, el nivel de desarrollo de un determinado “territorio” influye en la posibilidad de aplicar una innovación. A su vez, la implantación de una innovación influye en el desarrollo socioeconómico de una determinada zona. Ahora bien, analizar la repercusión de la innovación sobre el desarrollo pasa por explicar cómo repercute cualquier tipo de innovación en el desarrollo de: (a) el sector concreto en el que se innova —en este caso por ejemplo en el turismo, su oferta y su demanda—, (b) cómo repercute en las empresas concretas en la que se lleva a cabo la innovación —en el caso de analizar la innovación introducida por una empresa— y (c) el desarrollo socioeconómico general de la zona.

Nos vamos a limitar a explicar el último de los aspectos, el cual ya fue tratado ampliamente en otro lugar (Álvarez Sousa, 2005). Lo presentamos aquí de forma resumida. Realizamos una propuesta de análisis desde la perspectiva sistémica-integral, según la cual los planes de innovación han de contribuir al desarrollo de la sociedad y la sociedad es considerada como un gran espacio compuesto de distintos campos, cada uno de los cuales posee un capital. Los capitales que nosotros diferenciamos a nivel analítico —aunque en la realidad se presentan asociados— son los siguientes: social, simbólico, financiero, humano-cultural, medioambiental, patrimonial e infraestructural. Analizar la contribución de los programas de innovación del turismo al desarrollo de una zona, implica analizar la contribución del turismo a los distintos capitales:

- ¿Cómo contribuye un programa de innovación turística al *capital financiero*? y ¿en qué medida ese capital financiero se queda en la zona o emigra con las empresas a otras zonas?, no se trata sólo de que el turismo conlleve movimiento de capital, sino el cómo se redistribuye ese capital en la zona posteriormente.
- ¿Cómo contribuye un programa de innovación turística a incrementar el *capital social* de la zona?, es decir, a que las personas de la zona se unan entre sí para llevar a cabo acciones conjuntas, la unión entre las empresas, la relación con las instituciones; la relación de personas, empresas e instituciones de la zona con las de otras zonas distintas.
- ¿Cómo contribuye un programa de innovación turística a incrementar el *capital humano*?, es decir, a que las personas de la zona se formen en distintas materias, cultura, idiomas, organización de empresas, tecnología, etc. ¿Cómo está contribuyendo el turismo al I+D+i? ¿Cómo contribuye a la motivación de las personas, a las acciones emprendedoras?
- ¿Cómo contribuye un programa de innovación turística a incrementar el *capital infraestructural*, a mejorar las infraestructuras de acceso a la zona (terrestre, marítima, aérea), a mejorar los servicios de sanidad, seguridad, etc.? Y también, ¿cómo contribuye a mejorar y utilizar las infraestructuras de las TICs?

- ¿Cómo contribuye un programa de innovación turística a mejorar el *capital medioambiental*?, ¿es un deterioro o en muchos casos puede implicar el que las personas tomen conciencia del medio ambiente, que se reserven determinadas zonas sin poder llevar a cabo en ellas actuaciones de urbanización, agricultura, etc., manteniendo la flora y la fauna que a lo largo de la historia se fue desarrollando en ellas?
- ¿Cómo contribuye un programa de innovación turística a mejorar el *capital patrimonial*?, en algunos casos puede conllevar un deterioro, pero en otros puede conllevar el recuperar el capital patrimonial, tanto material como inmaterial. Es más, en la mayoría de los casos es el turismo el motor que está detrás de la declaración de patrimonio de muchas zonas y de la conservación de los bienes culturales.
- Finalmente, ¿cómo contribuye un programa de innovación turística a incrementar el *capital simbólico* de las zonas?, siendo en estos momentos el elemento que más está contribuyendo a formarse una imagen de una determinada comunidad que posteriormente incluso sirve como imagen de marca para otros recursos de dicha sociedad.

8. CONCLUSIÓN

En la sociedad del conocimiento, si nosotros queremos que una determinada comunidad se desarrolle, tenemos que introducir un sistema de innovación, el cual no puede consistir en un aporte de innovación puntual y olvidarse, sino que se necesita de innovación constante, al margen de la fuente de procedencia de dicha innovación (Afuah, 1999), se necesita adaptarla a cada contexto concreto y para ello se necesita tanto de la aportación de la aproximación cognitiva (personas o bien organizaciones que proporcionen las ideas) como de la comportamental (organizaciones dispuestas a llevarlas a la práctica). En un sistema de innovación ambos son imprescindibles y la propuesta de los distintos organismos, con la Unión Europea a la cabeza, es la necesidad de sistemas integrados (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000).

Si bien en cualquier sector se necesita de dicho proceso de innovación constante, en el turismo se convierte en fundamental. Además, la innovación en este sector tiene la característica de que no se encierra en una nave aislado de la configuración de la sociedad, sino que tanto los recursos como los servicios turísticos están integrados en la sociedad y eso hace que los cambios y las innovaciones en este sector conlleven un cambio en la sociedad, una innovación en el sentido que cobran sus recursos, materiales o inmateriales, naturales o culturales. Esto hace que podamos considerar acertada la frase de que en una zona donde comienza a desarrollarse el turismo, en pocos años “ya nada es como era”.

Para ello se necesita aplicar innovaciones de distinto tipo, pero siempre que queramos desarrollar un producto turístico nuevo se necesita de una innovación radical, sumada después a distintas innovaciones incrementales. En aquellas zonas donde ya está funcionando el turismo, dicha innovación radical a veces se puede conseguir mediante la suma de diferentes innovaciones incrementales. A su vez, se necesita de

un apoyo tecnológico, pero en el fondo se trata de darle un nuevo sentido a la realidad existente, buscando lo que reclaman los turistas: emociones y para ello nos parece adecuado el enfoque de Jensen (1999).

El proceso que se sigue es un proceso de construcción sociosimbólica de la realidad turística mediante el triple proceso dialéctico —exteriorización, objetivización, interiorización— explicado por Berger y Luckmann (1968), pero considerado desde la perspectiva sistémica que condiciona todo el proceso en base a los grandes cambios que está experimentando la sociedad en general y cuyos estudios más desarrollados los encontramos en los informes de previsión turística a medio-largo plazo de la OMT y otros organismos internacionales (Álvarez Sousa, 2004)

A su vez una innovación tendrá mayor o menor probabilidad de éxito en una determinada comunidad-territorio, según las características de sus habitantes (modelo de Merton), organizaciones (desarrollo del capital intelectual) y del contexto en general (riqueza de los distintos campos que forman el espacio social).

Pero toda innovación, contemplada desde la perspectiva de sistemas, tiene un ciclo de vida, que en el caso del turismo puede afectar tanto al tipo de turismo en general que se oferta, como al destino, al recurso, el servicio o el producto turístico. Entre las distintas aproximaciones las más apropiadas son aquellas que proponen innovaciones gestionadas de forma adecuada para que, cuando se produce un declive de la innovación en una zona, se produzca al mismo tiempo un rejuvenecimiento mediante la acertada introducción de otra innovación incremental (Conceição y Roque, 1997; McIntyre, G. *et al.*, 1993).

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afuah, A. 1999. *La dinámica de la innovación organizacional*. México: Oxford University Press.
- Álvarez Sousa, A. 1994. *El ocio turístico en las sociedades industriales avanzadas*. Barcelona: Bosch.
- Álvarez Sousa, A. 2004. “Cambio social y ocio turístico en el siglo XXI”, en Antón Álvarez Sousa (coord.), *Turismo, ocio y deporte*. A Coruña: Universidade da Coruña, pp. 15-44.
- Álvarez Sousa, A. 2005. “La contribución del turismo al desarrollo integral de las sociedades receptoras. Aspectos teórico-metodológicos”, en *Política y Sociedad*, vol. 42, pp. 57-84.
- Arbonés, A. L. 2006, *Conocimiento para innovar*. Madrid: Díaz de Santos.
- Berger y Luckmann. 1968. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Capra, F. 1998. *La trama de la vida: Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona: Anagrama.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 2000. *La innovación en una economía del conocimiento*. Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo.

- Conceição V. F. y Roque, P. M. 1997. "The Concept of Life Cycle: An Application to the Tourist Product", en *Journal of Travel Research*, 36 (2), pp. 12-22.
- Figuerola, M. et al. 1995. *Actividades turísticas*. Documento COTEC sobre oportunidades tecnológicas. COTEC.
- Hayes, R. H. y Abernathy, W. J. 1980. "Managing our Way to Economic Decline", *Harvard Business Review*, julio-agosto, pp. 67-77.
- Iglesias Tovar, J. R. 1998. *Comercialización de productos y servicios turísticos*. Madrid: Síntesis.
- Jensen, R. 1999. *The Dream Society. How the Coming Shift from Information to Imagination Will Transform Your Business*. New York: McGraw-Hill.
- Leifer, R.; et al. 2000. *Radical Innovation*. Boston: Harvard Business School Press.
- Leonard, D.; Straus, S. 2000. "Poner a trabajar todo el cerebro de la empresa", en *Creatividad e innovación*, *Harvard Business Review*, ediciones de Deusto, pp. 63-93.
- Mcintyre, G. et al. 1993. *Desarrollo turístico sostenible. Guía para planificadores locales*. Madrid: OMR.
- Merton, R. K. 1984. *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Potier, F. 2005. "Tourisme et innovation. Bilan et Perspectives", en *La documentation française*, Paris.
- Sundbo, J. 2002. *The Strategic Management of Innovation: A Sociological and Economic Theory*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Tinard, I. 1996. *Turismo: economía y gestión*. Barcelona: Bosch.

