

EL DESARROLLO LOCAL. UNA PROPUESTA SOCIAL
Y ECONÓMICA CON FUERTE BASE TERRITORIAL¹

Juan Márquez Domínguez²
Adriano Rovira Pinto³

¹ Este artículo es parte de los resultados del proyecto FONDECYT 1960057.

² Departamento de Geografía e Historia, Universidad de Huelva, España.

³ Instituto de Geociencias, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.

RESUMEN

Existe una preocupación por desarrollar un nuevo modelo de planificación, acorde con la realidad de una sociedad flexible y con la conciencia de que se debe trabajar con realidades de alta complejidad, evitando las simplificaciones. En este contexto, es que se comienza a hablar del ordenamiento territorial como una de las estrategias para llevar la planificación hacia una posición de gran dinamismo y de profundas vinculaciones con las realidades locales y en tiempo real. De esa forma, se busca asegurar el compromiso de las comunidades con el proceso planificador y la incorporación del conocimiento social a la generación de las soluciones de desarrollo. Se trata de la construcción del territorio por las comunidades locales.

El desarrollo local es el paradigma mundial más aceptado para iniciar procesos de avance social y económico para pueblos y áreas deprimidas. Sin embargo, lejos de la unanimidad, este desarrollo presenta diferentes facetas según los objetivos que se le exijan y el lugar en que se le observe, tales como combatir el desempleo o conseguir la subsistencia. Tampoco existen metodologías y recetas universales para plantear iniciativas de desarrollo local, y ello viene originando cierta desorientación en los propios agentes del desarrollo. En este trabajo se plantea que el desarrollo local es un proceso donde se experimenta crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y equidad.

Palabras clave: desarrollo, modelos de planificación.

ABSTRACT

A concern exists in order to develop a new model of planning, in accordance with the reality of a flexible society and with the conscience that we should work with realities of great complexity, avoiding the simplifications. Is in this

context that we are beginning to speak of the '*ordenamiento territorial*' (land planning), like one of the strategies for taking the planning toward a position of great dynamism and deep linkings with the local realities and in real time. In that way it is aimed to assure the communities' commitment with the planning process and the incorporation of the social knowledge to the generation of the solutions for development. That is the construction of the territory by the local communities.

The local development is the world paradigm more accepted in order to begin processes of social and economic advance for depressed areas. However, far from the unanimity, this development presents several facets according to the objectives that the society demands and the place in which it is observed: combat the unemployment or getting the subsistence. Neither methodologies or universal recipes exist in order to offer initiatives of local development, and this cause misorientation in the agents of development. In this work we think that the local development is a process based on experience, economic growth, environmental sustainability and social justness.

Keys word: development, models of planning.

El desarrollo local como proceso

Durante mucho tiempo, las estrategias del desarrollo se concebían concentradas en grandes ciudades y centros de decisión política. Sin embargo, los desequilibrios territoriales, la crisis del sistema urbano y el éxodo rural han sido las principales señales de alarma para considerar al modelo de desarrollo imperante como inadecuado. Efectivamente, el desarrollo polarizado, que desde el período comprendido entre los años sesenta y los ochenta orientó gran parte de los análisis y de las políticas de desarrollo, se muestra inoperante ante los retos que tiene planteada la sociedad.

Bajo las condiciones existentes en el sistema económico neoliberal imperante, cabe hacerse la pregunta acerca de la validez de la planificación como teoría y práctica. En una sociedad flexible y regida por los principios del libre mercado, muchos se sienten tentados a declarar que la planificación ha muerto. Sin embargo, lo que parece haber muerto es el viejo estilo de hacer planificación, el mismo que necesita ser reemplazado por una nueva concepción acorde con la realidad contemporánea. A este respecto, Friedman (1992) hace un interesante análisis en relación con el rol que le compete a la planificación en la sociedad postmoderna y llega a la conclusión de que la planificación modernista con sesgo positivista y racionalista resulta imposible desde una perspectiva histórica. Y agrega: «necesitamos entonces concebir una forma de planifica-

ción que sea capaz de funcionar dentro de un desorden y una complejidad crecientes», que son las características de la sociedad postmoderna.

Desde los comienzos del siglo XIX, la planificación y su proceso de toma de decisiones han estado sesgados fuertemente al positivismo lógico. La facultad de predecir basándose en leyes naturales y sociales se convirtió en la base de una compensación entre acción y control. Sin embargo, hoy en día existen condiciones que determinan que el proceso de planificación y adopción de decisiones derive en una nueva aproximación epistemológica.

Esa planificación positivista racionalista, cuya orientación era hacia una ingeniería social, es la que se refleja en la práctica de la planificación en América Latina. En este sentido es que Lira (1997) indica que «en la documentación elaborada por las administraciones y gobiernos subnacionales, abunda la información, pero se carece de conocimiento sobre su realidad» y agrega que esa información no sirve de alimento al proceso de toma de decisiones. El énfasis puesto en la información tipo inventario, que caracteriza a los planes regionales, se une a un enfoque de carácter sectorialista, todo lo cual confabula para restar aplicabilidad a estos documentos que reúnen —sin conseguir amalgamar— el inventario de los componentes de la unidad a planificar con un plan de inversiones destinado a incentivar al sector privado a implementar proyectos de inversión.

La búsqueda de nuevas soluciones no resulta fácil. Se tiende, cada vez con mayor frecuencia, hacia el llamado desarrollo local, hasta tal punto que se ve como la única salida viable a la profunda mutación del sistema productivo.

Siguiendo el pensamiento de Friedman (1992), se aprecia que en la actualidad se avanza hacia un mundo dominado por concepciones no euclidianas, con muchas geografías espacio-tiempo, y eso obliga a pensar en modelos nuevos y más adecuados de hacer planificación. Este nuevo modelo deberá basarse en el aprendizaje social, con un fuerte énfasis en la participación de no expertos, a diferencia del modelo antiguo, que se basaba en documentos técnicos y que se caracterizaba por una condición eminentemente cerrada al público, hermética y destinada a especialistas. Esta nueva planificación no euclidiana, además, es descentralizada porque privilegia las regiones y las localidades como una forma de comprometer a la población afectada con el proceso de planificación. Junto a lo anterior, esta nueva planificación funciona en el tiempo real, uniendo conocimiento y acción, y situando al planificador en el centro de la actividad.

En este plano es que se entiende la incorporación del concepto de planificación territorial, en reemplazo de la planificación espacial o regional, de corte

tradicional, moderno, racionalista y positivista. Pero para ello es necesario entender el 'territorio' como la identidad manifiesta de la relación 'sociedad-naturaleza'. Crevoisier (1996) afirma, en este sentido, que «el espacio territorial debe entenderse como la unión de la proximidad física de varios elementos y de las relaciones socioeconómicas entre esos elementos». El territorio, así entendido, funciona entonces sobre la base de la multidimensionalidad y la interdependencia. No es posible concebir un sistema territorial sin tomar en cuenta estas múltiples interdependencias.

Consecuentemente con lo anterior, el proceso de planificación y toma de decisiones debe ser apoyado a través de tecnologías que soporten las epistemologías propuestas, insertas en contextos de no equilibrio y de complejidad creciente. Además, deben fundamentalmente concebirse como «traductores de lenguaje» para que permitan una amplia participación de los no expertos en sistemas, dentro del proceso de planificación.

En resumen, existe en el ámbito mundial una preocupación por desarrollar un nuevo modelo de planificación, acorde con la realidad de una sociedad flexible y con la conciencia de que se debe trabajar con realidades no euclidianas, de alta complejidad, evitando las simplificaciones. En este contexto es que se comienza a hablar del ordenamiento territorial como una de las estrategias para llevar la planificación hacia una posición de gran dinamismo y de profundas vinculaciones con las realidades locales y en tiempo real. De esa forma se busca asegurar el compromiso de las comunidades con el proceso planificador y la incorporación del conocimiento social a la generación de las soluciones de desarrollo. Se trata, finalmente, de la construcción del territorio por las comunidades locales.

Así, el desarrollo local es el paradigma mundial más aceptado para iniciar procesos de avance social y económico para pueblos y áreas deprimidas. Sin embargo, lejos de la unanimidad, este desarrollo presenta diferentes facetas según los objetivos que se le exijan y el lugar en que se le observe, tales como combatir el desempleo o conseguir la subsistencia. Tampoco existen metodologías y recetas universales para plantear iniciativas de desarrollo local, y ello viene originando cierta desorientación en los propios agentes del desarrollo.

En principio, se podría aceptar que el desarrollo local es un proceso donde se experimenta crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y equidad.

El crecimiento económico debe partir de las estructuras y organizaciones locales, y debe ser autosostenido por sus fuerzas internas; de lo contrario, puede caer en dependencias externas y episodios de expolio. La sustentabilidad

ambiental garantiza la continuidad temporal en el proceso de desarrollo, al explotar «racionalmente» los recursos locales, que son fundamentos de los escenarios futuros. La equidad supone que el desarrollo beneficia no solo a determinados segmentos sociales sino al conjunto de la población. Esto es particularmente importante si se tiene en consideración que el origen de la mayor parte de los intentos de acciones locales se encuentra en la existencia de desiguales niveles de desarrollo entre diversas partes del territorio (DE MATTOS 1989).

Con todo, el desarrollo local no es un proceso cerrado; por el contrario, debe ser competitivo y abierto a negociación y transacción que impone los retos del comercio internacional.

Ámbitos y marco del desarrollo local

No existen dimensiones prefijadas, pero sí condicionantes, porque es el espacio adecuado para el desarrollo del hombre, donde habitantes y usuarios pueden participar de una vida en común. No es un ámbito a desarrollar sólo para hacer, tener y crecer, sino para desarrollarse y ser.

El ámbito local, anota González (1989), «puede ser concebido como un espacio de concertación de voluntades diversas en torno a programas de desarrollo local en que se utilice un recurso local clave como es la capacidad de gestionar y de ejecutar de los actores». Según Salamanca y González (1989), lo local es aquel espacio administrativamente más pequeño que alcanza a tener una autoridad pública, reconocida socialmente como gobierno local y representativa del poder gubernamental central. El ámbito local, entonces, es espacialmente más reducido y son más palpables los problemas de la realidad local. En este plano, la comunidad local puede participar en la generación de políticas que tengan que ver con la dinámica de las poblaciones locales y con el territorio.

El marco de referencia para los márgenes de acción local está en la comprensión de que los actores sociales pueden ser agentes de desarrollo social; de que la importancia del Estado debe ir a la par con la dinamización de la sociedad civil; y de que se requiere otra concepción del técnico, que lo acerque a las experiencias de base.

En este contexto, no hay leyes de desarrollo local, porque en un territorio diferenciado se dan distintas combinaciones de factores y actores, que anulan la aplicación de generalizaciones y es muy importante conocer el territorio para poder aplicar las estrategias de desarrollo adecuadas.

En el modelo de desarrollo polarizado, el espacio se concebía sólo como continente y soporte físico de actividades. En contraposición, el desarrollo local es, además, un importante factor económico y social.

Vázquez Barquero (1993), partiendo de la experiencia europea y española, identifica el desarrollo local con un desarrollo difuso y fuera de los grandes planes y circuitos de desarrollo regional y nacional. Lo observa como un proceso de la pequeña y mediana empresa capaz de generar riqueza, crear empleo e insertarse en las potencialidades económicas endógenas. Este desarrollo local se puede rastrear históricamente, pero se fortalece y ofrece alternativas en la situación de crisis que vive Europa a partir de la crisis petrolera de 1973.

La profundización de la crisis, con la internacionalización del mercado, introdujo serias variantes en la concepción y aplicación de desarrollo, pasándose de la filosofía 'desarrollo regional' de economías asistidas en mercados comunitarios cautivos a un desarrollo local donde prima una asistencia a proyectos concretos en ámbitos microespaciales: municipales o comarcales, que proponen, desde abajo, sus escenarios de desarrollo futuro, bajo la óptica de la competitividad. Por tanto, aunque es un desarrollo endógeno que parte de las potencialidades locales, no es cerrado, sino abierto a los cambios internacionales. Este nuevo diseño del desarrollo no es un paso atrás porque la revolución tecnológica, las técnicas de información y la concepción neoliberal de las relaciones sociales y productivas han vaciado de contenidos la planificación estatal e incluso regional. El modelo de desarrollo que emerge apuesta por sociedades flexibles y economías adaptables a las nuevas circunstancias de la producción, donde el territorio constituye un factor mensurable en el, cada vez, más pequeño mundo, la aldea global. Las nuevas tecnologías de sistemas de información geográfica (SIG) asignan a cada espacio un contenido para valorar y, así, la información se convierte en clave para el desarrollo. Ya no es posible hablar de desarrollos macroespaciales, porque la técnica permite detectar las fuertes desigualdades que, lógicamente, acontecen en cualquier territorio superior a las 20 000 ha y aprovechar o desechar sus ventajas comparativas. Ya no son posibles recetas de desarrollo generales, sino las individuales y adecuadas a cada necesidad y problemática local

Fundamentos del desarrollo local

La insistencia en la nueva estrategia de desarrollo local no puede entenderse sin perfilar los grandes acontecimientos que experimenta el mundo en orden a la revolución tecnológica y las transformaciones económicas y sociales. El neoliberalismo, la especialización internacional y las nuevas formas de acumulación del capital en la aldea global han obligado a la creación de espacios

económicos más amplios, donde el Estado es visto como un corsé que dificulta la flexibilidad. Las fuerzas económicas están interesadas en el sistema productivo global y no en las relaciones con superestructuras políticas

La transformación de las economías fordistas hacia economía más flexibles ha originado el desenclave de mercados cautivos, artesanales, regionales. De otra parte, la primacía del parámetro tecnológico genera una relación decreciente entre la producción de utilidades y la cantidad de hombres necesarios para su realización. El hombre sin cualificación tiene cada vez menos valor.

Ante la incapacidad frecuente de atraer inversiones externas, el objetivo de las comunidades locales debe centrarse en la satisfacción de sus necesidades básicas, mediante el desarrollo autocentrado y promoción de sus propias capacidades. En este sentido, el conocimiento y la valoración de los recursos internos son los principales fundamentos del desarrollo local. Este debe plantearse como un proceso que aproveche las sinergias y movilice un potencial endógeno compuesto por los recursos humanos, las infraestructuras, la organización social, las posibilidades financieras, el patrimonio natural y cultural, y la capacidad de procesar y utilizar la información.

Los recursos humanos y su labor emprendedora constituyen un auténtico elemento diferencial. La formación debe ser permanente y flexible, adecuada a la demanda del mercado local y comarcal. Aquí el papel del empresario innovador emerge en las estrategias del desarrollo y supone procesar una nueva imagen de este agente socioeconómico. Pero la población local constituye en numerosas ocasiones un mercado interno, muchas veces desaprovechado y al que puede orientarse el empresario local.

Las infraestructuras conectan interna y externamente el tejido productivo. Estas infraestructuras son de tipo económico, tales como telecomunicaciones, vías de comunicación, polígonos industriales, etc., o de tipo social como las referidas a la educación, cultura, etc. En ellas, se debe valorar el umbral mínimo de eficiencia para hacerlas rentables.

La organización social para solucionar y enfrentar los problemas puede ser esencial. Instituciones políticas, ongs, asociaciones empresariales, etc., sensibilizadas con el desarrollo local, pueden impulsar planificaciones estratégicas que cohesionen el tejido productivo local.

Las posibilidades financieras y de capitalización internas deben ser orientadas a las políticas de apoyo a las PYMES y empresas de economía social, por que generan mayor empleo por capital invertido.

El patrimonio natural y cultural, y la capacidad de usarlo adecuadamente, constituyen un fundamento primordial para el desarrollo local porque contienen elementos diferenciadores y únicos que pueden ser dinamizados desde diversas vertientes para impulsar el desarrollo local. «El nacimiento, consolidación y desarrollo de los sistemas productivos locales solo ha sido posible en áreas que tienen un sistema social fuertemente vinculado al territorio» (VÁZQUEZ BARQUERO 1987: 88).

La capacidad de procesar y utilizar la información existente en la aldea global es un esfuerzo continuo que repercutirá en el desarrollo local. La fabricación de pequeñas series por encargo, la diversificación productiva y la descentralización constituyen bazas muy apreciables en la producción flexible que beneficiará la competitividad y el empleo en el ámbito local. Las telecomunicaciones crean un espacio virtual al cual se puede acceder desde cualquier parte del territorio e impulsa la cohesión local.

El rescate de lo local en cuanto a identidad cultural, recursos y responsabilidades, constituye, en sí, algo propio de una visión de tipo ambientalista, que se define contraria a la homogeneización de las políticas y las estrategias de desarrollo, en la medida en que contribuyen a destruir la cultura y el medio natural. Un enfoque de desarrollo local implica la profundización de lazos y relaciones entre la organización social y el sistema natural, con el objetivo de usar formas de enriquecimiento y conservación (GONZÁLEZ 1989).

Agentes del desarrollo local

Todas las personas y organismos que radican en un municipio pueden ser agentes del desarrollo local. Nada puede reemplazar a la comunidad como actor central en la elevación de sus condiciones de vida. Sus integrantes son quienes mejor conocen sus problemas, sus necesidades y, seguramente, las soluciones. Su participación permite resolver eventuales discrepancias entre criterios técnicos y políticos, al incorporar a la planificación elementos directamente vinculados a la realidad local. La participación social en el gobierno local es el mecanismo que asegura que las acciones respondan a las necesidades reales de la comunidad (JORDÁN 1989).

Sin embargo, ciertos individuos e instituciones tienen mayor responsabilidad en el mismo. Entre estas destacan las autoridades locales, las corporaciones supramunicipales, las agencias de desarrollo, las universidades, los empresarios y los sindicatos.

Las autoridades locales juegan un papel muy importante para dinamizar la vida local, pero es esencial que estén persuadidas de su protagonismo y de que

el desarrollo se hace desde abajo, con un proyecto que cuente con las fuerzas sociales y económicas de la comunidad.

Las corporaciones supramunicipales son muy adecuadas para alcanzar umbrales demográficos, económicos o sociales que, de no lograrse, imposibilitarían ciertos servicios a la comunidad local.

Las agencias de desarrollo local se orientan exclusivamente hacia el desarrollo, propiciando, en un contexto de crisis, la economía social. Iniciaron su andadura en el Reino Unido y se han difundido, con diversas nomenclaturas, al resto de Europa. En España existen: unidades de promoción de empleo (UPES), agentes locales de promoción de empleo (ALPES), sociedades para el desarrollo, escuelas de empresas, centros de desarrollo rural (CEDER), oficinas de desarrollo, iniciativas de empleo locales (ILES), programas de autoempleo y economía social, programas de apoyo a las pymes, etc.

La diversificación de las agencias de desarrollo local permite diferenciarlas por sus objetivos y por su condición jurídica.

Atendiendo a sus objetivos existen las siguientes: agencias de desarrollo global e integrado, de desarrollo económico, de empleo y de empresa y desarrollo social

Por su condición jurídica, están las agencias públicas, privadas y mixtas.

En estas instituciones es muy importante la función del agente del desarrollo local. Es un nuevo oficio, que puede ocupar un científico social, y su misión es muy compleja: animar, promover, informar y formar todos los procesos de desarrollo local. Debe investigar los recursos ociosos, saber articular un proyecto y un escenario futuro de desarrollo, trabajar en un marco integrado y promocionar la vida asociativa.

La Universidad cumple en el desarrollo local un importante papel al ofrecer una prestación de servicios con cursos de formación, investigación y transferencia tecnológica.

Entre los agentes del desarrollo cobran especial importancia las PYMES porque se les reconoce la capacidad de crear empleo y riqueza. En la Unión Europea, representan el 99,8% de las empresas, el 66% del empleo y el 65% del volumen de negocio empresarial. Es más, en el período 1988-95 han compensado las pérdidas de las grandes empresas. «En dicho período prácticamente todo el empleo ha correspondido a las empresas de menos de 100 trabajado-

res» (Comisión 1990). En este contexto, la Unión Europea, en su Programa Plurianual en favor de las PYMES (1997-2000) ha propuesto diversas subvenciones con objeto de mejorar su competitividad.

Los empresarios y la empresa son los principales agentes del desarrollo local. Antes se prefería grandes proyectos y empresas externas, y eso originaba un círculo vicioso de dependencia y carencia de empresarios. En el desarrollo local, el empresario sufre una metamorfosis y, en vez del patrón detractor de plusvalías, se le ve como un dinamizador de la sociedad, un creador, muy vinculado al mundo del trabajo, hasta tal punto que el empresario puede ser un empleado que es elegido por los trabajadores que toman el control de la empresa. La figura del empresario está cobrando una importancia social creciente, pues —alejados los conceptos de «patrono, manager o directivo»— se identifica como empleador y dinamizador del tejido productivo (Carrasco 1996).

Los sindicatos adquieren en la actualidad mayor grado de compromiso con las empresas y los procesos de desarrollo local. Finalmente, podemos encontrar implicados en el proceso de desarrollo local a multitud de organismos que tienen sus clientes en la comunidad local: cámaras de comercio, entidades financieras, asociaciones de ciudadanos, ongs y órganos creados por las organizaciones empresariales para tal fin, destacando el Centro de Servicios Empresariales (CSEA), orientado al asesoramiento integral a empresas.

BIBLIOGRAFÍA

CREVOISIER, O.

1996 «Proximity and territory versus space in regional science». *Environment and Planning A*: 28 (9), 1683-1697.

DE MATTOS, C.

1989 «La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?». En: *Tercer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente*. Concepción: tomo II, Ponencias, ago. 1989, pp. 493-406.

FRIEDMAN, J.

1992 «Planificación para el siglo XXI; el desafío del posmodernismo». *Eure*: 18 (55), pp. 79-89.

GONZÁLEZ, R.

1989 «Capacidades y esfuerzos locales. Un aporte para construir desarrollo». En: *Tercer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente*. Ponencias Centrales II. Concepción: ago 1989, pp. 119-149.

JORDÁN S., R.

1989 «El cuarto nivel de planificación como instrumento de democratización desde la base». En: *Primer Congreso Nacional de Planificación*. Santiago: 12-14 jun 1989.

LIRA, L.

1997 *Información y conocimiento para el análisis regional conducente a la toma de decisiones*. Santiago: ILPES, Serie Ensayos Documento 97/38: 29 p.

SALAMANCA, F. y J. C. GONZÁLEZ

1989 «Intervenciones locales de contenido socio-poblacional». En: *Primer Congreso Nacional de Planificación*. Santiago: 12 a 14 de junio, 1989.

VÁZQUEZ BARQUERO, A.

1993 *Política económica local*. Madrid: Pirámide: 332 p.