

FERMÍN RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ

Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo

## *El desarrollo local, una aplicación geográfica. Exploración teórica e indagación sobre su práctica*

### RESUMEN

El Desarrollo Local es un concepto que sorprende como lo hacen los sucesos con los que habitualmente convivimos y que un día nos demuestran una dimensión hasta entonces desconocida y una fuerza imprecisa que intuimos poderosa. Se inscribe en una onda de transformación social de amplio radio que afecta a aspectos que trascienden lo económico, y que hacen referencia a las nuevas visiones del mundo y a sus pautas de organización socio-territorial. Aquí se explora el fondo teórico donde ancla el Desarrollo Local y se indaga en cómo se implementa su despliegue práctico en España.

### RÉSUMÉ

*Le développement local, une application géographique. Théorie et pratique.*- La notion du développement local est complexe. Elle nous surprend au même titre que les événements qui surviennent autour de nous et par son caractère inattendu et par sa force puissante. Le développement local s'inscrit dans un réseau de transformations sociales qui dépassent le domaine de l'économie, rejoint celui de la vision du monde et de l'organisation territoriale. Dans la recherche que nous

présentons, nous étudions les bases théoriques du développement local en Espagne ainsi que leur mise au point pratique.

### ABSTRACT

*Local Development: A geographia theoretical and Practical Research.*- The concept of Local Development surprises as when a usual event shows, in an unexpected way, a new dimension an strength. Local Development is placed in a wide spectrum wave of social changes, and it affects many aspects other than economic. These aspects are referred to the new world sights and its paths of territorial organization. This paper analyses the theoretical foundations of Local Development and its practical performance in Spain.

### Palabras clave / Mots clé / Key words

Evolución social, territorio, método regional, política pública, ajuste estructural, concertación, autonomía.

Evolution sociale, territoire, publique politique, mise au point, concertation, autonomie.

Social evolution, territory, government policy, structural adjustment, arrangement, autonomy.

### I

#### EN EL ORIGEN: LA NECESIDAD

**E**NCARAR la realización de una actividad novedosa de carácter formativo en el nivel universitario superior, ejecutarla durante muchos meses y darle continuidad y estabilidad, requiere, además de la predisposición favorable de los hados, mucha paciencia, voluntad inquebrantable, una cierta disposición laboral y tomar prestadas unas cuantas ideas de los que lúcidamente las fabrican y eje-

cutan. Los tres primeros factores pertenecen al dominio de lo intangible y aquí no vienen al caso; los dos últimos son del reino de lo evidenciable y, mejor o peor, aceptan manifestarse en el papel; en la memoria de la actividad, en el caso de los trabajos ejecutados y, quizás, en unas reflexiones como las que dan contenido a éste artículo.

Estoy refiriéndome al curso Master en Desarrollo Local de la Universidad de Oviedo. La tarea de su creación, hace cuatro años, requirió una reflexión previa, que fue

enriquecida por la ejecución de la experiencia académica. Una parte de ella es la que aquí se vierte; debiendo resaltarse que la reflexión sobre el Desarrollo Local está orientada a la práctica cotidiana. Tiene, por tanto, un carácter inmediatamente útil, pues intenta conducir la acción de los hombres, individualmente y en grupo, según pautas racionales no espontáneas, para conseguir los objetivos en los que actúa la palabra desarrollo. Grandes objetivos que dan contenido al término desarrollo como aspiración de mejora humana; que lo califican y lo convierten en sostenible; y aunque todas las obras de los hombres son obviamente humanas, el concepto de desarrollo que aquí se utiliza permite interpretarlo en una perspectiva que denominamos humanista, a cuya explicitación dedicaremos parte de este trabajo.

Siendo el concepto de Desarrollo Local el determinante de esta exposición, plantaremos la misma a partir de las siguientes cuestiones: ¿Cuál es la demanda social que requiere ser satisfecha con el despliegue de este concepto de Desarrollo Local?, ¿qué es lo que se contiene en este concepto?, ¿desde qué perspectivas se van implementando los programas reales de Desarrollo Local?, ¿qué conexiones mantiene la teoría y la práctica del Desarrollo Local con la reflexión científica y en concreto con la Geografía?, ¿qué utilidad tiene la teoría del Desarrollo Local para colaborar en la transformación territorial?

Aparentemente, el Desarrollo Local es un nuevo enfoque del desarrollo, pero quizás ancle en una tradición de conocimiento y en una pretensión de transformación de la realidad social ya antigua, que se rastrea en una corriente de pensamiento profunda y más o menos virtual en nuestra civilización, que bebe en diversas fuentes y que, por ejemplo, en el caso de la Geografía puede encontrarse desde Humboldt a la actualidad, constituyendo una constante de la Geografía moderna.

El Desarrollo Local es un concepto operativo, que nos sirve para hacer, para conducir la actuación. Surge como respuesta a la pregunta: nosotros, simples ciudadanos, que vivimos aquí, en un lugar concreto, ahora ¿qué hacemos? Mientras las grandes estructuras se preocupan de nosotros, nos combaten el paro, conservan ciertos espacios considerados como de alto valor ambiental o nos reindustrializan, ¿qué hacemos? El Desarrollo Local surge para rebelarse contra la indigencia marginadora, es un concepto positivo, producto de la unión de teoría y práctica; es un cruce entre el mercado y la política regional, concretado en un territorio de dimensión pequeña, en un país, que no está hecho sino que se hace por una comunidad que decide enfrentar racionalmente su futuro, que participa conscientemente en

su proceso de desarrollo; entendido no por la consecución de niveles productivos sucesivamente más altos sino, sobre todo, en una perspectiva Ilustrada, humanista.

Los términos componentes de la expresión Desarrollo Local remiten al proceso creativo de bienes y servicios y al refugio inmediato de la vida, la localidad. Los dos se unen sobre el territorio, y con él entra la dimensión integral y el carácter globalizante de la acción territorial, lo que la sitúa en una dimensión humana, racional y sostenible. Tiene, por tanto, una pretensión globalizadora, patente en su afán de integrar la dimensión natural en el contexto social. Es decir, plantea una dimensión geográfica, si se quiere ecológica, a la hora de manejar la actuación en los lugares de pequeña superficie. Esta manera de pensar la vida social en el contexto natural estaba presente en geógrafos como Humboldt, y en su intento utópico de comprender el principio de unidad e interdependencia del Cosmos, aún en los más pequeños lugares o ecosistemas. Concepto que lánguidamente atravesó los siglos y que ahora comienza a ser estimado por nuestra sociedad, que llama Gaia a la Tierra, que la considera la única patria de los humanos, que no tiene compartimentos estancos y que, sin embargo, es un mosaico de diferentes lugares.

La viabilidad de esta visión totalizadora o global viene amparada por la revisión de diferentes paradigmas científicos que humanizan su anterior inflexibilidad, y por el auge de otras perspectivas que despliegan sus contenidos con esta misma dimensión. El perfeccionamiento de la teoría de sistemas recoge esta forma de interpretar los procesos sociales, ya sea en su formulación cibernética o en términos de un funcionalismo histórico humanista. La primera se apoya más en la tradición empírico-analítica y la segunda en la dialéctica; cuya ventaja, y a la vez dificultad, consiste en no intentar aislar la ciencia que estudia el mundo de los hombres del propio contexto que pretende conocer, y que parece revelarse como la más apropiada para orientar teóricamente la formulación del Desarrollo Local.

Podemos adentrarnos en los contenidos del Desarrollo Local a través de su interpretación como política, como teoría y como práctica.

## II

### EL DESARROLLO LOCAL COMO POLÍTICA

#### I. LOS CONCEPTOS MUNDO DE LA VIDA Y SISTEMA

El punto de partida es la consideración del contexto general en el que se mueve el capitalismo avanzado, su-

jeto a una transformación radical, a un cambio profundo, que se interpreta como crisis y que se manifiesta de manera más visible en lo económico, pero que afecta a todas las dimensiones constituyentes del mundo actual. Estas evidencias son la reconversión productiva y la ruptura de la relación positiva entre crecimiento y empleo, consecuencias del proceso de reorganización en el sistema industrial capitalista contemporáneo (PIORE, SABEL, 1984), que desde mediados de los setenta evoluciona del modelo de producción en grandes series al conocido como de producción flexible.

Reconversión productiva más o menos acelerada, que en términos generales puede concebirse como un ajuste permanente, pero que para muchas regiones y localidades se percibe por lo que tiene de destrucción de su tejido económico, que afecta a las empresas nucleadoras de su crecimiento. A la par se percibe que este ajuste se hace incrementando la competitividad a costa del empleo. Sin embargo, el empleo es una variable estratégica de primer orden, y no debe ser considerado como el irremediable producto del manejo de factores macroeconómicos, cuyo juego genera, dolorosa pero irremediablemente, el desempleo. Generación que, entonces, habrá de ser tratada con políticas específicas, fundamentalmente de corte asistencial.

Llegados aquí algunos pueden interpretar que el Desarrollo Local es un sustituto de la política asistencial clásica; una alternativa algo más activa que la mera subvención. Entendido así, el Desarrollo Local sería un método para transferir parte de las responsabilidades tradicionales del Estado Social, en un momento de crisis de éste, a ámbitos donde en cierta manera pueden limitarse los costes sociales y amortiguarse las desigualdades territoriales.

Tal planteamiento como mínimo es reduccionista, pero también erróneo, pues ignora los procesos de fondo que están conmoviendo al mundo actual. En un mundo que va hacia la globalización de las acciones, políticas, económicas, financieras, debe haber también una responsabilidad global para garantizar el bienestar de la gente. Y esa preocupación por las necesidades domésticas, locales en fin, no puede ejecutarse a través de macropolíticas. Necesariamente la responsabilidad global debe concretarse en acciones locales, pues el nuevo marco de juego se organiza sobre el binomio local-universal. En esta relación entre lo doméstico y lo universal el equilibrio no está asegurado; es, más bien, una opción de futuro. Hasta el momento este equilibrio venía a ser garantizado por el Estado, en su formulación de Estado Social o Estado del Bienestar. Sin embargo, no hay nin-

guna evidencia de que en el futuro esto vaya a tener que seguir siendo naturalmente así.

Algunos críticos de la modernidad como Jürgen Habermas teorizan esta situación utilizando los paradigmas «mundo de la vida» y «sistema». El primero se expresa en momentos, en situaciones localizadas en un contexto espacio-temporal o campo de acción de los participantes, que se estructura simbólicamente. El segundo lo hace funcionalmente y tiene una cobertura mundial; son los grandes sistemas: económico, político, de comunicaciones. Ellos contribuyen a la segmentación del espacio y penetran cada vez más profundamente el «mundo de la vida», reduciendo el «campo de acción efectivo» de los participantes, comiéndose funcionalmente los «mundos de la vida» diversos y achicando la autonomía de los actores, o mejor pacientes. Habermas mantiene que «mundo de la vida» y «sistema» son componentes esenciales de nuestro mundo actual, y que el desafío es mantener un cierto grado de equilibrio para garantizar las funciones de ambos.

El Desarrollo Local puede ser una política que, junto a otras, trabaje en esta dirección. El concepto y la práctica a la que se vincula no sería más que un esbozo, una modesta tentativa parcial de una empresa gigantesca, que aún está por hacer: la de abordar la construcción de un nuevo marco de relaciones sociales. Pretensión aparentemente utópica y por eso mismo inalcanzable, pues no en vano utopía significa «no hay lugar», pero que conmueve tanto a los países opulentos, en los que la necesidad hace tiempo que ha dejado de ser apremiante, y sin embargo sienten amenazada su estabilidad por las contradicciones generadas por su propio crecimiento, como a aquellos otros en los que gobierna la miseria, y que por eso mismo aceptarían las contradicciones de la opulencia, a pesar de lo cual la realidad les hace plantearse la superación de la necesidad por otros caminos. A ambos amenaza la crisis ecológica y el paro. Inevitablemente, ello induce a replantearse los modelos de desarrollo hoy vigentes.

## 2. DESARROLLO LOCAL Y NUEVA POLÍTICA PÚBLICA

Como política el Desarrollo Local es una manera de ejercer la acción pública en el nuevo contexto y se inserta en una esquema amplio, algunos de cuyos rasgos se prefiguran en formulaciones como el Pacto de Solidaridad alemán, surgido del acuerdo de las tres administraciones entre sí y con los interlocutores sociales más significativos, o en algunas de las orientaciones estratégi-

cas de la Unión Europea, concretadas en la llamada «cultura de la estabilidad», que se anuncia como un nuevo modelo de relaciones para los nuevos tiempos.

Como parte de esta cultura el Desarrollo Local exige (RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, 1994): Participación, corresponsabilidad y cooperación, que se concretan en un pacto territorial como plasmación lógica del proceso. Pacto territorial que es en sí mismo el Desarrollo Local, que adelanta y presupone una nueva cultura y una nueva lógica de relaciones, la de la estabilidad, en la cual responder a la transformación radical a que nos somete el capitalismo avanzado.

En el debate que en la ciencia social avanzada se organiza sobre la nueva política pública surgen conceptos como el formulado como corporatismo local por Hernes y Selvik (1988) que contribuyen a perfilar el significado de la expresión Desarrollo Local. No hay que confundir corporatismo con el corporativismo de los sistemas autoritarios, basado en la representación política a través de órganos de expresión de intereses socioprofesionales, que sustituía a las prácticas parlamentarias de corte liberal. El corporatismo local parte de una constatación, la abundancia de coaliciones temporales para la intervención política que intentan corregir las condiciones de mercado que producen distorsiones en el mundo local. Coaliciones que al institucionalizarse y asentarse en el tiempo dan lugar al corporatismo local que, además, se ve reforzado los recursos financieros públicos dedicados específicamente al Desarrollo Local.

El corporatismo local también surge de la más apreciada valoración que desde la empresa se hace de las externalidades que condicionan los procesos productivos y, sobre todo, la reforma de los mismos. Frente a la visión internalista, que no encuentra método ni soluciones para resolver los problemas que restan eficiencia a la actividad empresarial, pues su solución se encuentra fuera de la misma, en el territorio, surge la concreción de éste como *milieu* local, término utilizado por Castells (1989) para referirse al ambiente local innovador pero que por su carácter global recuerda al concepto de región de los geógrafos clásicos (GOUROU, 1971). Igualmente, surge de la complejidad que se da en la organización de la sociedad postmoderna, el dinamismo social plantea un *continuum* de demandas que los gobiernos no aciertan a satisfacer; se persigue, una mejora en la organización del sistema de decisión pública local, incorporando a la complejidad, en calidad de co-responsables, a los actores de la misma. Podemos ejemplificar esta observación añadiendo a la figura tradicional del alcalde, como aquél que representa al común de vecinos, la de portavoz de

un conjunto de organizaciones cuyo interés es un territorio. Por tanto, el corporatismo local, como concepto político, intenta concertar las fuerzas locales, estableciendo un marco de juego político para el desarrollo de ese territorio, y a la vez proyecta hacia fuera esa fuerza en forma de capacidad de diálogo organizado de un territorio con otros territorios y poderes.

Köhler (1996) enumera ventajas e inconvenientes de la aplicación práctica del problema; de esos últimos el más significativo, a los efectos del Desarrollo Local, de la transformación y modernización ilustrada local y regional, es el de la esclerosis institucional en los territorios en crisis por la presencia de sistemas tradicionales-degradados; crisis que se ve reforzada por el bloqueo conservador que significan los intereses establecidos correspondientes al sistema tradicional-degradado. La salvaguarda frente a este riesgo la dan la aplicación rigurosa del Desarrollo Local como método de acción territorial integrada y racional, la formalización del plan local, y el debate público y sin mediaciones.

Sea con uno u otro nombre entendemos por Desarrollo Local una nueva forma de ejecutar la intervención pública dentro de un esquema general. Desde este punto de vista institucional estaríamos ante una política de Estado, cuya cobertura administrativa la daría la instancia municipal, y que debería encajarse dentro del sistema de desarrollo regional a través de la ordenación del territorio, no definiendo una superpolítica que sometiera a todas las sectoriales, sino buscando convergencias estratégicas, que reconociendo las especificidades regionales garanticen su acomodo eficiente en el sistema regional.

Se habla de territorio como concepto global referido al espacio de gobierno de una comunidad, que es manejado a través de una gestión política, orientada a tres objetivos generales: garantizar el equilibrio territorial, vertebrar el territorio, a partir de los núcleos de población o de ciertos espacios no urbanos pero focales por su papel en el sistema geográfico superior, e incrementar la cohesión de las unidades territoriales. Para conseguir estos objetivos es necesaria una cierta intervención pública, sin la cual parece haber acuerdo en que no se consigue una sociedad saludable. Intervención instrumentalizada a través de políticas concretas, generalmente de tipo sectorial, como son las que inciden sobre sectores esenciales, ya sean el industrial o el agrario, entre otros, y que tradicionalmente han venido implementándose a través de estrategias de corte vertical.

Así, en el caso de la industria la intervención ha consistido en la identificación y selección de ciertas empre-

sas o subsectores que son objeto de ayuda. Opción que presenta la peculiaridad de estar sujeta al fracaso si el mercado no hace la misma elección. La plasmación de esta política sería la vía de los incentivos. Ante sus escasos resultados para conseguir los objetivos de crear empleo y equilibrar el territorio, se está concediendo atención a otras estrategias, identificadas como horizontales o territoriales; según las cuales no se trata de cargar el apoyo sobre los sectores considerados estratégicos como de actuar sobre las bisagras del cambio, entendidas como aquellas que contribuyen a que el tejido productivo se desenvuelva en un marco global desde el que hacer posible una competitividad sostenida, apoyada en factores esenciales, como son: la cualificación y motivación de la mano de obra, la relación de las empresas en ámbitos cada vez más amplios, la innovación tecnológica y el disponer de infraestructuras productivas adecuadas.

Lo que parece deducirse de estas consideraciones es que no afectan exclusivamente a una empresa o sector, sino a un conjunto de elementos asentados en un lugar concreto. Estas acciones tienen así un alto componente territorial y un carácter global, geográfico. El territorio se interpreta así como totalidad, como soporte y como producto social, en el que se cobijan los elementos y las relaciones productivas originales de cada localidad; es decir, los sistemas locales de empresa. A partir de su consideración puede vertebrarse el mapa productivo regional. La utilización política y administrativa de este concepto tiene una inmediata utilidad práctica, al hacer más eficaces las medidas de apoyo al tejido industrial propio, formulándose esta estrategia como Desarrollo Local.

En lo rural, el paralelo de la estrategia «vertical» ha sido la política «conservacionista-congelacionista», anclada en una sólida base administrativa e instrumentada sobre la política asistencial, a base de menguadas subvenciones. La interpretación que se hace de estos, cada vez más extensos, territorios parte de un reduccionismo biologicista, pues se los entiende como espacios naturales y no como territorios rurales en crisis. En el campo la disyuntiva está clara: producción viable o congelación. Quien no puede competir cae, en el mejor de los casos, al saco de lo natural a conservar. La amplitud del territorio precipitado en ese saco sin fondo y la simpleza del planteamiento, que oculta todo un mundo, hacen necesarios, y hay una amplia unanimidad al reclamarlos, otros tratamientos (AA.VV., 1996). Uno de estos es el formulado como desarrollo sustentable, que vinculado originalmente a ambientes conservacionistas tiene una

amplia extensión social y que, en alguna medida, es heredero del ya muy mentado ecodesarrollo. Que entendemos como una estrategia que entronca con la tradición y la reforma, que aspira a combinar promoción y conservación, y que adopta la fórmula de conservación activa. El sistema de producción tradicional de muchos países era un modelo sostenible, pero estaba situado en su tiempo histórico. No sería trasladable a la actualidad. Ni social, ni laboralmente sus costes serían asumibles. Pero ese sistema sí conserva elementos que reformados aún pueden dar juego. Se trata de valorar esa tradición, contenida en soportes espaciales locales y de encontrar la manera de reformarlos. De nuevo aquí el problema puede formularse como un problema de Desarrollo Local.

En la dimensión política estamos hablando de una explicación comprometida, vinculada a una teoría general, una teoría con propósito emancipatorio, y que por tanto es un «momento necesario» (HABERMAS, 1987) en una práctica de tal tipo que, por su objetivo de superación de las relaciones de dominación y realización de las condiciones de autonomía, debe estar dotada de una «comprensión orientadora de la acción», siendo precisamente en el proceso feliz de Ilustración en el que la Teoría Crítica, a la que podemos vincular esta manera de entender el Desarrollo Local, puede hacer efectiva su pretensión de validez. Como Habermas hace (1987), podemos distinguir entre organización de la acción y proceso de Ilustración. Según eso «las decisiones para la lucha política no pueden justificarse teóricamente de antemano e imponerse acto seguido organizativamente», la justificación ha de alcanzarse en la acción práctica, a través del consenso de los que participen en ella, quienes «conscientes de sus intereses comunes y conociendo las circunstancias, las consecuencias que cabe prever, pueden saber qué riesgos están dispuestos a aceptar y con qué expectativas, pues no hay, ni puede haber teoría alguna que asegure de antemano a las víctimas potenciales una misión histórico-mundial». Así, conviene separar las tres funciones que median entre teoría y praxis, y que en Europa han sido atribuidas tradicionalmente a la organización partidista: la formación de teorías sólo puede realizarse si los que trabajan en ello tienen libertad para realizar discursos teóricos; en segundo lugar, la organización de procesos ilustrados sólo puede asegurarse si «quienes realizan el trabajo activo de ilustración se ligan a cautelas y organizan un ámbito de juego para las comunicaciones según los discursos terapéuticos»; por último, la lucha política sólo se guiará de manera legítima si las decisiones más importantes «están en relación con el discurso práctico de los interesados». Las

tres tareas no podrán ser llevadas a cabo por una misma organización y según el mismo principio, y aún en el caso de ser esto así y tener éxito en su tarea, tanto la sociedad como la organización acabarán pagando el precio necesario por ello. De lo que en estos asertos se está hablando es de cómo organizar el gobierno de un territorio en una sociedad compleja, madura y democrática; de su gestión política, de cómo organizarse socialmente para definir con claridad el modelo de territorio deseado por el grupo, y de cómo utilizar este deseo para que quienes tienen las destrezas técnicas y la responsabilidad política puedan formular el modelo territorial que se propone como objetivo viable, pues, básicamente el problema del Desarrollo Local es un problema de organización de recursos.

Precisamente, es ahora el papel de los técnicos el que conviene revisar, mejor diríamos el papel político de los técnicos, pues ellos contribuyen muy activamente al gobierno del territorio, al operar espontáneamente o no en la configuración del modelo territorial futuro. En este sentido las cautelas sociales pueden establecerse por la vía de la participación, de la transparencia de los procesos y de la formalización de los planes.

### III

## EL DESARROLLO LOCAL COMO TEORÍA

### I. LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO

Como teoría el Desarrollo Local es una aplicación de la ciencia social, que surge de las aportaciones de diversas disciplinas con vocación territorial, como la geografía, la antropología cultural, la economía o la sociología. Desde la reflexión crítica sobre los problemas vitales se avanza en un camino de compromiso para ayudar a organizar la acción social sobre el territorio. En este esfuerzo cada una de las disciplinas ayuda a producir el Desarrollo Local y en ese empeño sale reforzada; no sólo porque se depuran en contacto con el mundo y con el diálogo con otras disciplinas, sino porque el desafío que supone hacer una ciencia social de interés, enfrentada con los problemas «del siglo» y que atienda a las demandas de la población no puede hacerse fiándose en exclusiva de la literatura de la disciplina de que se trate. Ni el sentido común, ni una concepción integrada de la sociedad y de la ciencia que la estudia lo aconsejan.

Si entendemos al Desarrollo Local como acción territorial global, necesariamente habremos de conjugar cuatro dimensiones, que se entrelazan en la región o lo-

calidad y cuyo manejo integrado ayuda a calificar al desarrollo y lo sitúan en una dimensión racional y sostenible. Ellas son:

La dimensión económica, organizada desde proyectos empresariales concretos para ejecutar estrategias de producto ejecutables en el mercado. La cultural: organizada sobre el mantenimiento de la biodiversidad, referida en este caso a los géneros de vida; pues la preservación de la originalidad, de distintas memorias colectivas, es una garantía de supervivencia de la especie, desde la que será posible dar soluciones a impredecibles problemas. La ambiental: si el medio ambiente puede ser el referente de muchos negocios, es la preocupación del común por dejar a sus hijos un entorno en iguales o mejores condiciones lo que permite hablar de desarrollo sustentable. La política: que contiene la fundamental vertiente participativa del Desarrollo Local. Como acción territorial a gran escala su especificidad reside en la implicación en todas las fases de ésta de los actores territoriales, tanto en el autoanálisis, que debe concluir en el diagnóstico local, como en la creación del programa y en la propia gestión del mismo. Las nuevas tareas exigen nuevas estructuras políticas. La cultura de la estabilidad en la sociedad del bienestar necesita la implicación de todos como principio y, fundamentalmente, el debate libre y sin mediaciones. Tal implicación no tiene porqué darse a través de formas iguales a las que se dan en las instancias regional y nacional. Estas fórmulas diversas de participar en la vida política enriquecen más que perturban y son uno de los rasgos de las sociedades complejas. En ellas el papel de los políticos varía con respecto al tradicional, van perdiendo protagonismo, y de figuras estelares se convierten en intermediarios de los proyectos, en socios importantes, pero no únicos de las empresas sociales. Se trata de redefinir un juego que incluye al personaje público preeminente, a los emprendedores locales, al líder-animador, al agente de desarrollo, a los grupos políticos, a las corporaciones locales, a los técnicos, y a las asociaciones locales.

### 2. LA PRETENSIÓN TOTALIZADORA Y SUS PERSPECTIVAS CIENTÍFICAS

Lo que tenemos en el Desarrollo Local es una pretensión totalizadora, al intentar comprender, para actuar, el territorio local en sus factores estructurantes. Pretensión totalizadora íntimamente ligada a los problemas-clave definidores de la moderna producción geográfica: el estudio de la diferenciación del espacio en la superfi-

cie terrestre y la relación hombre-medio o sociedad-naturaleza. El tratamiento de ambos se realiza en dos perspectivas de vanguardia dentro del conocimiento científico y a las que ya hemos aludido: la empírico-analítica y la dialéctica. Tanto una como otra presuponen la realidad social o territorial como totalidad. La primera, formula sus teorías como teorías de sistemas, siendo la general la que interpreta al sistema social como una totalidad compuesta por elementos interdependientes, sin que exista otro puente entre la teoría, la ciencia y la realidad que el que tienden las hipótesis metodológicamente correctas. La segunda, no aísla la ciencia que estudia el mundo de los hombres del propio contexto que intenta conocer, convirtiéndose en autoconciencia crítica de éste; de lo cual se sigue una importante consecuencia práctica, a saber, que las ciencias no pueden lícitamente suponer «que el control científico sobre ámbitos sociales (...) es posible en la historia de la misma forma y con los mismos medios de una capacidad de control generada por la ciencia, como lo hizo frente a la naturaleza» (HABERMAS, 1988). Sin embargo, el propio Habermas reclama la necesidad de un funcionalismo de orientación histórica frente al de base cibernética, ya que considera que en las ciencias sociales las insuficiencias de la perspectiva funcionalista son insalvables mientras se la entienda como una forma de investigación empírico-analítica, en la que las metas y propósitos se determinan programáticamente (MCCARTHY, 1987). Es decir, los valores de control que determinan el estado meta o de equilibrio no están dados, no existen en los sistemas sociales; a lo sumo se podrían encontrar si el investigador fijara tales metas o si lo hace la colectividad, a través de una discusión general y abierta en la que se posea suficiente información sobre las condiciones de reproducción del sistema. Aún así esta forma de entender el funcionalismo estructural suministraría «un conocimiento técnico de segundo orden» supeditado a la discusión política, o, idealmente, al consenso racional. En tal pretensión de utilizar el marco funcionalista para el análisis empírico de la sociedad, aquel habrá de adoptar una serie de cambios fundamentales que lo conviertan en una teoría de orientación histórica; empeño al que Habermas se ha acercado en su «Teoría de la acción comunicativa». Tales cambios afectan a la explicación reflexiva, a través de la cual se introducen procedimientos hermenéuticos, como la mejor manera de plantearse tanto la explicación de sus propias condiciones de aparición como sus posibles funciones en contextos sociales diversos. Se trata del funcionalismo dialéctico, como herramienta adaptada a la interpretación de la sociedad ac-

tual, que trata de ser reflejada en un modelo teórico, no sólo descriptivo sino crítico, dotado de potencial emancipatorio para el hombre, capaz de ser utilizado para colaborar integradamente en la gestión de Gaia.

La sociedad se entiende construida en dos niveles: el del «mundo de la vida» y el del «sistema». Desde el primero, la sociedad queda dibujada «como modo de la vida de un grupo social, en el que las acciones se coordinan a través de la armonización de las orientaciones de acción». Mundo de la vida como concepto familiar a los geógrafos, similar al «género de vida» vidaliano. Desde el «sistema» la sociedad es conceptualizada como «un sistema que se regula a sí mismo, en el que las acciones quedan coordinadas a través de las interconexiones funcionales del resultado de las acciones» (HABERMAS, 1987, II). La teoría de la sociedad de Habermas requiere una combinación de ambos paradigmas, del análisis hermenéutico y estructural con el funcionalista y sistémico.

La acción social es una acción simbólica, y en buena parte la acción territorial es simbólica, por ello los patrones de comportamiento de los agentes tienen que ser tomados hermenéuticamente, reconstruyendo el sentido de las estructuras simbólicas. Pero el mundo de la vida corre el riesgo de caer en el idealismo hermenéutico si permanece ciego a las causas y sólo observa el mundo a través de la práctica cotidiana de los participantes. Habermas propone conciliar las dos perspectivas y concebir a la sociedad como un «sistema que tiene que satisfacer las condiciones de mantenimiento propias de mundos socioculturales de la vida». (Ibíd, 336).

Cada uno de los dos niveles es una respuesta a algo contenido en el objeto socio-territorial, justificándose la naturaleza simbólica de la acción social por las funciones latentes que tal acción cumple. Da prioridad al mundo de la vida, pero el rumbo que ha tomado la evolución social conduce a acrecentar el papel de la perspectiva sistémica, pues las funciones de la reproducción material se han desplazado hacia mecanismos diferenciadores del mundo de la vida que requieren el enfoque funcionalista. Los mecanismos sistémicos se ven cada vez menos atados a las estructuras sociales, quedando ligados a esferas de acción funcionales, como las de la economía de mercado y las instituciones del poder político del Estado, cuyo funcionamiento se torna progresivamente independiente del mundo de la vida, creciendo como subsistemas autónomos y actuando destructivamente sobre el mismo mundo del que nacen.

El mundo de la vida al ser colonizado por la acción económica se cosifica, lo que conlleva la pérdida de im-

portantes recursos culturales y el consiguiente trastorno de las posibilidades de entendimiento mutuo, en una cultura cada vez más dual que enfrenta a expertos e indigentes; culturales frente a mediatizados. El crecimiento capitalista significa un alza continua de la complejidad sistémica y una expansión de lo que Habermas llama «complejo monetario-burocrático», que paulatinamente se adueña de más áreas de la vida, hecho que acarrea conflictos, «desequilibrios sistémicos que se manifiestan en crisis y que si son cristalizadas se convierten en patologías del mundo de la vida». (Ibíd, 545).

### 3. UNA TEORÍA CRÍTICA REFORMADA

Una teoría crítica de la sociedad conlleva la posibilidad de un pertinente entendimiento de los nuevos potenciales de conflicto: medioambientales, sociales, económicos, espaciales. No se trata sólo de «compensaciones que el estado social puede otorgar, sino de la defensa y restauración de formas de vida en peligro o de la implantación de formas de vida reformadas. En suma, los nuevos conflictos no surgen en torno a los problemas de distribución, sino acerca de problemas concernientes a la gramática de las formas de vida» (Ibíd., 576). Problemas como son los de la degradación ambiental, los conflictos sobre autonomía regional y cultural, el asunto de los territorios amenazados, los problemas de la desertificación, la cuestión de las formas de vida comunal y rural, la destrucción del entorno urbano. Por eso analizamos el problema de los llamados «espacios naturales» dentro de una conceptualización más amplia, que los sitúa como territorios locales amenazados, que los percibe cargados de valores patrimoniales diversos, y que son una garantía de diversidad y riqueza social. Su especificidad no es suficiente para sacarlos del ámbito social; así que una vez resaltada su originalidad, que viene dada por su dominante natural o rural en quiebra, su tratamiento no se aleja del que, metodológicamente, pueden recibir otros territorios, y que aquí se expresa como Desarrollo Local.

Habermas argumenta que la Teoría Crítica clásica, al seguir a un Weber que no captó la selectiva racionalidad capitalista, rechazó cualquier signo de razón en las estructuras e instituciones de la vida moderna, lo que es un mal diagnóstico, pues malinterpreta las distorsiones y subestima la potencialidad de las leyes de la modernidad. La acusación no se debe hacer a la razón como tal, sino al fracaso por desarrollar de forma equilibrada sus distintas dimensiones, pues es la colonización de par-

las del mundo de la vida por los imperativos del sistema lo que descoyunta esferas de acción que, estructuradas comunicativamente, son vitales para la reproducción de la vida social, amenazando con el colapso al compromiso que en el capitalismo actual representa el estado benefactor.

«La descolonización del mundo de la vida» no implica su aislamiento de la modernidad. Es a través de la expansión de las áreas en que la acción se realiza por acuerdo comunitario como se pondría coto al predominio de sistemas coactivos. No hay certidumbre de que se cumpla tal promesa, que no viene avalada por ninguna ley de la historia y que para Habermas es tan sólo una «hipótesis práctica», orientadora de la acción, y para otros «la creencia en el milagro del paraíso que retornará al final de la historia» (LAMO DE ESPINOSA, 1981, 111).

Hipótesis práctica sobre la que orientar el tratamiento de muchos de los problemas de la modernidad, como el que aquí nos ocupa, y, que, por tanto, tiene un carácter útil; por ejemplo, para tratar los problemas del sector tradicional de nuestra sociedad, que da forma la mundo rural. Cuando hablamos de sector tradicional y moderno estamos hablando de cambio social, y en la reflexión teórica sobre la evolución social se han reelaborado anteriores paradigmas sobre los que se habían estructurado en el pasado las ciencias sociales, lo que las abre hacia nuevos despliegues teóricos.

Así la reelaboración del materialismo histórico que Habermas (1981, 134) plantea afecta a cuatro supuestos fundamentales:

\* Al carácter esencial del concepto trabajo social, equivalente a producción, que es preciso completarlo con el de organización familiar, equivalente a socialización, pues ambos caracterizan la forma de reproducción de la vida humana.

\* Al poder explicativo absoluto del concepto de modo de producción, que es cuestionado a la hora de aplicarlo al análisis de la evolución social, por «no ser lo suficientemente abstracto para dar cuenta de los universales de desarrollo social» (Ibíd., 154) y, en cambio, Habermas prefiere hablar de formación social y del principio de organización que la determina, tan abstractos como para evitar la originalidad que les dan las coyunturas temporales o espaciales, y no caer en el simplismo de reconstruir la historia del género humano a través de seis modos de producción universales y sucesivos.

\* En tercer lugar, reforma el teorema de la superestructura, según el cual fuerzas productivas y relaciones

de producción conforman la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se asienta la superestructura; es decir, todos los restantes sistemas parciales superiores que, además, se ordenan jerárquicamente (nivel económico, político-administrativo, social y cultural). Base y estructura económica sólo coinciden en las sociedades capitalistas. Si las relaciones de producción tienen como función regular el acceso a los medios de producción y, por lo tanto, al reparto de la riqueza social, esa función en las sociedades primitivas la realizó el sistema de parentesco, en las premodernas el sistema político, el mercado en las modernas y puede que el sistema educativo y científico en la era postindustrial. Son estas instituciones las que dan valores y unidad a un mundo de vida social que no necesita pertenecer al sistema económico sino que puede adoptar diferentes normas. Cuando los problemas que se presentan no se pueden resolver de acuerdo con la forma de integración dominante es necesario abrirla y eso, precisamente, representa un peligro para la identidad de la sociedad.

\* En cuarto lugar, propone una nueva conceptualización de los mecanismos de la evolución social, que para Marx se desencadena a través de una dialéctica de fuerzas productivas y relaciones de producción; entendida en un sentido tecnicista, según el cual la expansión de las fuerzas productivas, por un proceso de aprendizaje técnico, es un mecanismo generador de problemas, que para Habermas (1981) «origina, pero no lleva a cabo una transformación de las relaciones de producción»; al contrario, intenta demostrar que los grandes empujes endógenos de crecimiento que han hecho surgir las culturas más desarrolladas, «tuvieron como consecuencia y no como causa la expansión de las fuerzas productivas» (Ibíd., 148), pues sólo en el momento en que se ha dado el paso evolutivo hacia un nuevo contexto es posible desarrollar y utilizar las fuerzas productivas. Este paso según el materialismo histórico se da a través del conflicto de la lucha social y política; es decir, se responde descriptivamente al cómo, pero se deja sin contestar porqué una sociedad cambia y entra, incluso a través del conflicto, en otro nivel de desarrollo. Para responder a tal cuestión Habermas propone una respuesta analítica, que implica un proceso de aprendizaje bidimensional (cognoscitivo-técnico y práctico-moral) estructurado en claves del estructuralismo genético de Piaget, y en el que los sujetos del aprendizaje son los individuos y las sociedades, pues «el proceso evolutivo de aprendizaje de las sociedades es dependiente de los individuos que a ellas pertenecen. Éstos, por lo demás,

no alcanzan sus competencias en calidad de mónadas aisladas, sino en la medida en que se educan dentro de las estructuras simbólicas de su mundo vital» (HABERMAS, 1981).

Los resultados del aprendizaje significativo obtenidos por miembros aislados de la sociedad o por grupos marginales quedan integrados en la tradición cultural de esa sociedad y, ya sea en forma de conocimientos empíricos o como representaciones práctico-morales, pueden ser aprovechados por los movimientos sociales cuando problemas sistémicos acuciantes exijan un cambio en el núcleo institucional que constituye la forma de integración social dominante. Según esto, intentar conservar los resultados del aprendizaje significativo, contenidos en algunos territorios, es una garantía de biodiversidad y una cautela social. Por lo tanto, no se trata de un asunto relacionado con los elementos naturales en abstracto, sino con las formas especiales que han tenido de relacionarse los grupos sociales con su ambiente.

Sin embargo, la respuesta a los desafíos sistémicos no siempre es eficaz sino que, por depender de circunstancias contingentes, su resolución es incierta, y es aquí donde el análisis funcionalista tiene cabida. Una vez explicada en términos lógico-evolutivos la fase de integración social, la determinación de porqué las distintas sociedades eligen variantes evolutivas diversas es un asunto que puede ser tratado con los conceptos sistemistas; pero no antes de haber ordenado los principios de organización social según criterios lógico-evolutivos y una vez se han determinado las etapas de la evolución social. El análisis funcionalista de la complejidad servirá entonces para «explicar la evolución especial por la que atraviesan las sociedades en su adaptación a las condiciones ecológicas y a las circunstancias históricas (...) La morfología de las sociedades individuales se alejaría de la teoría de la evolución si no pudiéramos completar la investigación genético-estructural de la evolución general con una investigación funcionalmente orientada de las evoluciones especiales» (Ibíd., 178).

#### IV

### EL DESARROLLO LOCAL COMO PRÁCTICA

#### 1. EL ORIGEN

Como práctica el Desarrollo Local se vincula, aunque no exclusivamente, a la administración local, si bien son los ayuntamientos quienes pueden dar la cobertura político-administrativa a este enfoque del desa-

rollo. Por eso mismo pasaremos ahora a revisar las implementaciones del concepto, centrándonos en las realizadas por los ayuntamientos españoles en estos últimos años, que si bien no son los únicos que actúan en este campo, sí que constituyen el gozne sobre el que giran los programas de instancias territoriales superiores e inferiores.

La intervención reciente de los ayuntamientos en esta materia comienza en España por Cataluña desde fines de los setenta, quizás por su mayor relación con otros países europeos con una relativa mayor tradición en estas formulaciones, que en buena parte parten nacidas en programas impulsados en los setenta por la OCDE, asumidos posteriormente por la UE en el programa ILE. Entonces el paro era una realidad que en la Europa del bienestar generalizado afectaba a marginados, a minorías aisladas, sobre las que se actuaba con una intención de integración a partir de la búsqueda del empleo o mejor aún del autoempleo. Este apoyo a colectivos marginados del mercado de trabajo contiene desde el inicio una evidente dimensión territorial, de escala local, pues no se trata de individuos aislados entre una multitud empleada, sino que estos grupos de marginalidad se concentran en determinados lugares; así, ciertas localidades se homogeneizan por la significativa presencia de parados. Es necesario compensar entonces a tales localidades por esa peculiar originalidad, y el Programa ILE «pasa integrar a todos los que, a escala local, han decidido actuar e innovar para luchar contra el paro». En los años ochenta cambia el escenario, y el paro es una realidad que afecta a capas muy amplias de la sociedad, hasta el momento consideradas perfectamente integradas, a la vez que su concentración en determinadas regiones y localidades amenaza con disparar las diferencias interterritoriales. Por otro lado, el avance en la construcción de la Unión Europea desarrolla un entorno macroeconómico al que se supeditan las políticas estatales. Este proceso, basado en la eliminación de las barreras al comercio y en el reforzamiento de la competitividad origina tensiones y desigualdades, y pierde eficacia si no se concreta en la creación de empleo en el nivel local y en el aprovechamiento de todas las capacidades endógenas de crecimiento.

La actuación de la administración local en estas materias ha sido sistemática desde hace décadas en ciertos estados, como ocurre por ejemplo con los EE.UU. de Norteamérica, donde desde aproximadamente 1929 vienen funcionando agencias de desarrollo local de ámbito y dependencia municipal (CASTILLÓN VEZINA, 1994). En España este movimiento entra por Cataluña, quizás por

sus contactos con Francia, donde estas formulaciones toman cuerpo a comienzos de los setenta con los Planes de Ordenación Rural y, poco después, con los contratos comarcales de la Delegación para la Ordenación de Territorio y la Acción Regional (DATAR, 1986). Así el Desarrollo Local tiene un comienzo básicamente rural, con una especial dedicación a las áreas de montaña, las más marginales y, sin embargo, con expectativas muy diferentes. El concepto fundamental es la consideración del territorio como unidad, lo que requiere su tratamiento global y su gestión a través del contrato o compromiso de las diversas administraciones y actores territoriales en general. El mensaje cala socialmente por el interés que por esta fórmula demuestra el Estado, por el peso que en la opinión pública van teniendo los problemas ambientales, por la conceptualización global de los problemas, y por la nueva metodología para abordarlos (BODIGUEL, 1986). Al mismo tiempo, la crisis que significa la reestructuración productiva afecta gravemente a las regiones de tradición industrial dotadas de un potencial muy diferente a las rurales, y de ello surgen nuevas aplicaciones del concepto (CHISHOLM, 1990). En España, y salvo raras excepciones, la introducción de los ayuntamientos en este campo se hace en clave más de política social que de fomento económico; y si bien son medidas de apoyo a la creación de empleo, no vienen dadas en función de una política de dinamización del mercado de trabajo y de estímulo de la actividad económica. Son los años de los planes de empleo, de las políticas de empleo juvenil, tratado de manera aislada, de las actividades de formación desvinculadas del mercado de trabajo, que dieron escasos resultados; no obstante, se va produciendo un proceso de maduración de estas actuaciones, que lleva a algunos ayuntamientos (Oñate, Lebrija, Vitoria, Barcelona) a intervenir de manera atípica en relación con sus homónimos y con la propia práctica anterior.

En función de estas prácticas van depurándose algunas certidumbres, como que la promoción económica local no se ajusta al corto plazo de los períodos electorales; que exige pautas de colaboración diferentes a las usuales en la administración pública; que debe crear estructuras de cooperación lo suficientemente flexibles para que los agentes privados se sientan cómodos dentro de ellas, y que el Ayuntamiento no es el protagonista del desarrollo local sino un actor más.

En cualquier caso, este despliegue es muy reciente y activado de manera aislada en España. La descentralización que supuso el Estado de las Autonomías concitó esperanzas en el sentido de que el proceso alcanzaría a

la administración local de manera rápida y evidente; sin embargo, el papel jugado por las administraciones regionales ha frenado el proceso de transferencia de recursos y competencias a los ayuntamientos; en muchos casos por creer, a veces fundadamente, que las transferencias debilitaban a las propias administraciones autónomas. Éstas, generalmente, han preferido operar en ese mismo campo siguiendo una lógica de procedimientos más que de proyectos, fruto de la cual son toda una serie de organismos, conocidos generalmente por sus siglas, que convierten al Desarrollo Local en una función burocrática del respectivo organismo, cuando no, en el campo de juego y carta de presentación de los personajes públicos relevantes en su territorio electoral que, conectados a una red de clientela política, ven reforzada su renta de situación a través del apoyo que les dan esta clase de programas.

## 2. EL PROCESO DE DESPLIEGUE PRÁCTICO

La trayectoria seguida por los ayuntamientos dentro del despliegue del concepto y práctica del Desarrollo Local no ha sido tampoco uniforme, a grandes rasgos podemos precisar tres momentos en el proceso:

Un primer momento, abarca los fines de los setenta y los comienzos de los ochenta. La crisis económica, el declive industrial y el cambio político son abordados de manera compulsiva, quedando en un discreto segundo plano la transformación rural, que está a punto de completar un ciclo histórico. Si difícil resultaba establecer políticas generales de acuerdo con la evolución económica global, a escala local el problema se resolvía de manera voluntarista, con un eje fundamental y exclusivo, la atracción de empresas o inversiones externas y la llamada a la intervención en el territorio local de otras administraciones públicas. Este objetivo general se persigue junto con otros específicos, como el acondicionamiento de espacios industriales, la dotación de infraestructuras, la urbanización de áreas industriales. Esta etapa conceptualmente se caracteriza por la desconsideración del territorio. La economía es una fuerza abstracta, intangible y poderosa, y el territorio un soporte de las actividades económicas. El espacio es isotrópico, plano y, por supuesto, la realidad local es insignificante y desconocida. Con todo, hay que reconocer las aportaciones realizadas, fundamentalmente en territorios rurales, por ciertos colectivos, como fueron en Cataluña los GALP (Grups de l' Alt Pirineu) que ya prefiguraron en sus actuaciones las líneas de acción posteriores.

En la segunda etapa, que ocupa la mayor parte de los años ochenta e incluye el ciclo de crecimiento económico de la segunda mitad de esta década, las estrategias de desarrollo local gravitan sobre la potenciación de los recursos endógenos; se implementan políticas de formación de la mano de obra local y de apoyo a la creación de empresas. Con todas las reservas de semejanza generalización quizás se puede hablar de un cierto aire localista, de una intervención excesivamente aislada, desconectada. No surgen redes potentes, la Asociación Española para el Desarrollo Económico Local (ADELA) se crea en 1991 y poco después la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo; las mayores conexiones en la materia se consiguen, con suerte, en el nivel de mancomunidades o en el entorno de grandes ciudades que apuestan por esta política (Barcelona) y las irradian a sus vecinos más pequeños. Se van formando en los ayuntamientos los servicios técnicos de desarrollo local (Gijón), los gabinetes de formación, las concejalías de empleo y desarrollo; pero, en general, no se suelen engarzar en redes u organismos más poderosos y eficaces. Los grandes institutos regionales de fomento, salvo escasas excepciones, siguen con su óptica orientada más a la atracción de inversiones extranjeras o al trato con las grandes empresas y proyectos que a las PYMES regionales. En el ámbito rural la Ley de Agricultura de Montaña, maneja principios bienintencionados y aporta la fórmula de los PROPOM como programas de desarrollo local sobre una fuerte base ambientalista. Sobre el papel eran programas de protección y promoción de ámbito comarcal. Hoy, 11 años después de la publicación de la LAM, la política de montaña estatal puede decirse que ha sido un fracaso. No se ha desarrollado ningún programa acogido a esta Ley. Sin embargo, sí que ha habido un apoyo más o menos generalizado, o más o menos tímido, a esta iniciativa por parte de las CC.AA. (Madrid con su PAMAM; Asturias con su PDI Oscos-Eo, Cataluña y el País Vasco con sus comarcas de montaña); experiencias que han tenido un evidente balance positivo, tanto por su capacidad para transformar el territorio como por su carácter ejemplificador y como banco de pruebas para afinar las metodologías de intervención, utilizadas por los 52 grupos de acción local que ejecutaron en España la iniciativa comunitaria LEADER I a comienzos de los noventa. Positivo ha sido el cambio conceptual, la importancia que va adquiriendo el territorio en la programación económica y el intento de dirigir cooperativamente el desarrollo, así como la mayor dotación presupuestaria para estos proyectos, y la soltura conseguida en el manejo de algunos.

En resumen, la intervención de los ayuntamientos españoles en estos últimos años se ha concretado en las siguientes actuaciones:

De acondicionamiento del espacio físico con incidencia directa en la actividad económica (polígonos industriales, gestión de suelo); realizados de forma automática, generalmente sin engazarlos en una estrategia de Desarrollo Local global y sin atender a su diferenciación. Respondían más a un tratamiento de choque que a la búsqueda de la especificidad, lo que parece ir cambiando con las recientes formulaciones de parques y campos de empresa.

En favor de la actividad económica preexistente. Curiosamente la faceta menos atendida, pues se ha trabajado más por atraer nuevas empresas que por sostener las PYMES existentes.

De creación de centros de empresas. El bloqueo aquí viene dado por la falta de innovación y de ambiente favorable al surgimiento de emprendedores de calidad, a la vez que necesitan una filosofía de funcionamiento más definida.

En programas de empleo, formación e inserción laboral. Los más socorridos, que han evolucionado desde acciones asistenciales a los marginados a otras con repercusión en el mercado de trabajo.

En creación de sociedades de capital-riesgo, normalmente de promoción regional y estatal, fundamentalmente operativas en regiones en reconversión industrial.

En centros de información y difusión tecnológica, muy poco frecuentes en España.

De recuperación de los recursos patrimoniales locales, con especial atención a los elementos arquitectónicos, a los elementos del pasado industrial y a la recuperación de espacios ambientalmente degradados, a través de escuelas taller y casas de oficios.

De organización de programas de desarrollo rural con una óptica territorial, dirigidos a la innovación y a la diversificación de la actividad, como fueron los programas LEADER I.

Como rasgos de la actuación de los ayuntamientos en esta materia quizás se puedan mencionar los siguientes:

La actuación descoordinada, sin que hayan cuajado aún redes u organismos de coordinación de las estructuras actuantes.

La escasa implicación de los agentes privados en los programas institucionales.

El paradójico carácter sectorial o estanco de los organismos o programas de desarrollo local, incluso dentro del organigrama del ayuntamiento impulsor. Parece haber una incapacidad estructural para ligar las competencias de los ayuntamientos en la regulación del suelo y de la actividad económica.

El escaso número de técnicos y la insuficiente y heterogénea formación de quienes se dedican profesionalmente a estos menesteres en las plantillas de la administración local.

En cuanto a las fórmulas de gestión, la práctica usual ha incluido estas funciones dentro de la estructura organizativa municipal, aunque en algunas regiones y en el ámbito europeo se consolida la opción de crear organismos autónomos, de derecho privado, para organizar la intervención pública en colaboración con los agentes particulares.

En cuanto a las líneas clave que van a estructurar la intervención de los ayuntamientos en los próximos años, quizás puedan apuntarse las siguientes:

La consolidación y generalización del Desarrollo Local como un método para la intervención pública a escala local, sea cual sea el tipo de territorio.

La posibilidad de definir trayectorias propias de desarrollo, fijadas en los planes estratégicos, como método esencial del Desarrollo Local.

La conciencia de que el Desarrollo Local es un proceso, y como tal ejecutable diariamente y con resultados visibles más a medio y largo plazo que a corto.

Proceso que necesita un nuevo marco de juego, en el que los protagonistas son los actores locales, entramados en el complejo cañamazo de lo local, en el que el Ayuntamiento es sólo una parte.

El fomento de la red local interna con la conexión de las fuerzas locales en una estructura fuerte y participativa.

La integración de las estructuras locales en redes más amplias, fundamentalmente regionales. El Desarrollo Local es concebido como una estrategia de desarrollo regional.

Si en etapas anteriores la prioridad se daba a los recursos materiales, ahora los inmateriales deben ser especialmente tenidos en cuenta para facilitarles a las PYMES como recursos estratégicos.

La información sobre los mercados y el apoyo a las capacidades de insertarse en ellos a partir de las ventajas comparativas propias.

El apoyo a la generación de un ambiente local apto para la creación, para la innovación.

El fomento de la cohesión social. El espacio local no es un espacio exclusivamente económico, para trabajar, sino y sobre todo, un espacio para vivir, esto es, un territorio.

### 3. LA ORGANIZACIÓN DE SU DESPLIEGUE PRÁCTICO

La organización de su despliegue práctico puede seguirse desde, al menos, tres enfoques: el economicista, el institucionalista-darwinista y el humanista.

#### *A) El enfoque economicista*

Para el economicista, como para los demás, el medio local es un relevante productor de externalidades y proveedor de recursos estratégicos, dentro de un sistema económico organizado como una red, en la que constantemente se van modificando las ventajas comparativas de unas y otras unidades o mallas territoriales; y en ello intervienen los propios actores locales, los regionales, los estatales, y los transnacionales, en un contexto de permanente ajuste global.

Salvo raras excepciones la economía clásica ha obviado al territorio (y lo mismo ha ocurrido con las formulaciones que adaptaban a otros campos del saber tales presupuestos, como ha ocurrido, curiosamente, con la propia geografía). El mercado y las leyes que lo gobiernan determinan el comportamiento de los agentes económicos allí donde se hallen, aún en el más mínimo escenario local. Sin embargo, el territorio no es plano y el mercado tiene huecos. Esto se evidenció en los sistemas tradicionales, fundamentalmente en el mundo rural; sin embargo, las grandes mutaciones que se han dado en el tejido industrial, y los nuevos enfoques de los procesos socioeconómicos han permitido aflorar algunos hechos atípicos, que están relacionados con el papel de los agentes locales y con sus relaciones con el territorio (STÖRH, 1990; BECATTINI y RULLANI, 1993).

Esa singularidad convierte al desarrollo en un problema cultural que implica a la globalidad de la sociedad local (DEMATTEIS, 1995); y aquí se da el reduccionismo economicista, pues desde esta óptica el Desarrollo Local se entiende como producto de la reunión aleatoria y espontánea de un cierto número de agentes que actúan sin ser conscientes del diagnóstico de su situación ni de elaborar ni seguir un proyecto preciso sobre su territorio local. Se trata de obtener una finalidad productiva: captar una parte de los flujos (información,

mercaderías, comunicaciones...) intercambiados entre los grandes polos de ámbito superior.

Este enfoque economicista descarta la idea de cohesión territorial, pues no hay en los actores ningún sentimiento de apego al lugar, ni de formar una colectividad territorial; también cuestiona la intervención pública, pues la movilización local no puede ser decretada desde arriba, y niega la posibilidad de integrar sobre el territorio local lo social, lo político y lo económico; es decir adjura de la pretensión de comprender globalmente un territorio y, en consecuencia, de poder encontrar las claves que lo estructuran y de poder actuar racionalmente sobre ellas a fin de conseguir la transformación de aquel.

El enfoque, como casi todos, anda en un fondo de razón y en una evidencia. La originalidad de algunos territorios, organizados como sistemas locales de empresa, concepto acuñado por economistas y geógrafos italianos recuperando el concepto marshalliano de Distrito Industrial (BECATTINI, 1987; BELLANDI y RUSSO, 1994)). Para ellos el territorio local es el resultado de un complejo cruce de muchos factores. El saber hacer de cada lugar, que cuaja en un determinado modo de producir y en unas producciones, es el resultado de un ambiente, de una cultura local, de una atmósfera, extendida en el tiempo, y no una mera asociación espontánea de empresarios que logran reformar sus productos tradicionales o pinchar uno de los grandes canales conductores de flujos.

#### *B) El enfoque institucionalista-darwinista*

Apoyándose en parte en estas consideraciones se puede distinguir otro enfoque que podemos denominar institucionalista-darwinista, según la cual los territorios locales actúan como unidades, delimitadas política o administrativamente, que deben conseguir una posición determinada, compitiendo con las demás unidades por los recursos puestos en juego que, por definición, son limitados. La competencia coyunturalmente puede adoptar la forma de colaboración táctica o cooperación con otros rivales, pero al principio es la lucha.

En este enfoque se da una aportación operativa fundamental, la idea de planificación estratégica, obtenida al equiparar una localidad y una empresa o, más precisamente, al identificar un objetivo a alcanzar por una entidad, de la que se conoce su estado y se establecen las operaciones que racionalmente se estiman convenientes para alcanzar el objetivo previamente determi-

nado. En esta equiparación el producto, que se vende con técnicas de mercadotecnia, es el propio territorio local; los directivos de la empresa son los dirigentes o personalidades más significativas en el territorio local, los clientes son los residentes y la lucha contra los competidores, otros territorios locales, se organiza siguiendo un plan. La equiparación expresada en estos términos, olvida que en un lugar no sólo se trabaja, que, generalmente, una localidad no es una fábrica, sino que, sobre todo, en ella se vive, y que el mundo de la vida se conforma por otras pautas que no son estrictamente las funcionales, las determinadas por el mercado; en este sentido se reduce el problema del desarrollo a un problema de crecimiento económico, el territorio se conceptualiza como espacio, en este caso económico y, por lo tanto, la gestión que de ello se deriva es sectorial y economicista.

Aquí se da el reduccionismo de este enfoque, que olvida el otro gran factor de cohesión territorial: el cultural; pues concibe al desarrollo local como un problema económico que ha de ser resuelto dentro de una formulación administrativa. Economicismo y burocratismo son los riesgos de este enfoque que, sin embargo, presenta aspectos positivos, asumidos por el tercero de los enfoques que aquí enumeramos: el humanista.

### *C) El enfoque humanista*

El más difundido en Europa desde hace algo más de una década (VACHON, B., 1993). Que bebe en diversas fuentes y que nace de la crítica a la modernidad desde la razón, valorando la diferencia como biodiversidad enriquecedora y la identidad asociada al lugar de pertenencia. Nace de una corriente de pensamiento que enfrenta lo pequeño a lo grande, lo cercano a lo lejano, lo vecino a lo anónimo, y frente a lo ideológico la razón de lo concreto. Humanismo como concepto de utilización general, las más de las veces escasamente precisado, y que por ello es utilizado para adscribir posiciones subjetivas apenas teorizadas a las que sirve de marca de clase, lo suficientemente ambigua como para permitir refugio teórico o académico a planteamientos dispares. Aquí lo entendemos según lo explicitado en el apartado titulado: «El Desarrollo Local como teoría», en el que seguimos la reflexión de Habermas para tratar de utilizar el marco funcionalista sistémico en el análisis de la sociedad actual, convirtiéndolo en un funcionalismo histórico, capaz de ser utilizado por el hombre para colaborar en la gestión de Gaia y ampliar su propia autonomía.

Este enfoque teórico también utiliza conceptos operativos comunes a los otros; así el de sistema local de empresa, el de medio local, o el de planificación estratégica como instrumento esencial para pensar el despliegue de estas operaciones. Planificación estratégica que, por ahora, la definiremos por su mínimo común denominador; esto es, la determinación de unos objetivos y la organización de una serie de operaciones para alcanzarlos. Planificación estratégica que es asumida por este enfoque, que acoge la raíz doméstica o vecinal del Desarrollo Local, la básica y más profunda, pero no por ello la más fuerte y que, sin embargo, hace actuar cuando se ve que las cosas están cambiando, y se intuye a peor, al preguntarse los afectados «y ahora ¿qué hacemos?». Todo el mundo reconoce que hay que moverse, pero ¿hacia dónde?, ¿cómo? La respuesta adquiere el carácter de fórmula magistral, original. Lo que importa es el método, y ese es el Desarrollo Local. Que sirve para escuchar y hacer oír la voz de la gente, para leer el territorio de manera racional, y a través de ello actuar, rebelándose contra la marginación dualizadora, en un período de cambios radicales y rápidos. En un período revolucionario.

Este enfoque representa el rechazo a la dualización de la sociedad, y niega el vacío como categoría territorial. Es, por tanto, una opción de futuro que, por ejemplo, critica la opción darwinista de luchar por captar a un empresario o inversor a costa de la localidad vecina, porque sólo permite una salida momentánea del circuito agobiante de la competitividad. Considera mejor crear actividad que luchar por el empleo pleno, ilusión actual y probablemente también en el futuro. En cualquier caso, de lo primero podrá salir lo segundo. No hay territorios sentenciados de antemano, todos presentan una cierta originalidad, una diferencia, que pueda traducirse en coste de oportunidad. En todas partes hay imaginación y recursos sin explotar. Se trata de recuperar funciones sobre un espacio, de reformar los productos locales, de conectarse íntimamente con otros grupos y territorios y redefinir nuevos lazos con los centros de decisión.

Lo que constituye el eje de la cuestión no es un problema económico ni el resultado de un análisis sectorial, sino «la dinamización global de la sociedad local, actuación a un tiempo y de manera indisoluble de los aspectos económicos, sociales y culturales». (MENGIN, 1989). Aquí no tiene cabida el espontaneísmo voluntarista que, por ejemplo, caracteriza la planificación operativa, sino la planificación estratégica, que parte del análisis local, que aspira a hacerse autoanálisis, como medio de interiorizar el diagnóstico más exacto de la situación y pre-

cisar la cuota de responsabilidad que cada uno de los agentes está dispuesto a asumir. Eso implica que la comunidad local acepte utilizar como herramientas indispensables: el rigor en la tarea, la búsqueda de la calidad, el avance paso a paso a través de pequeños objetivos y la corresponsabilidad.

La prioridad es la participación de las personas y de los grupos, como agentes principales en el proceso de reestructuración. Para eso se debe utilizar como principio el de la implicación de todos los agentes geográficos, que lo son por vivir y trabajar en el territorio local, por sentirse pertenecientes a él. Sin embargo, la participación siendo cualidad necesaria no es suficiente para el éxito de un proceso de Desarrollo Local. Hay que admitir que el resultado de un proceso de Desarrollo Local no beneficie a todos los grupos por igual; para conseguir un reparto más homogéneo de estos beneficios está la participación, que en esta escala puede adoptar canales diferentes a los que se utilizan en las instancias regional y nacional, y que dan lugar a una redefinición del papel de los políticos locales, más como socios de las empresas sociales que como protagonistas de las mismas.

El Desarrollo Local lo define Jacqueline Mengin (1989) como «una acción voluntaria, organizada, que interviene en un proceso de cambio social», uniéndose íntimamente desarrollo local y desarrollo personal. Es un concepto humanista que se maneja en campos diversos, como en el de la empresa, cuando se considera que «el principal capital de una empresa son sus trabajadores»; sin embargo, hasta hace poco tiempo era difícil admitir que la calidad de los hombres implicados en un proceso de desarrollo fuere decisiva para el éxito del mismo.

El Desarrollo Local sirve para actuar, es un método para inducir la acción que, si es racional y quiere ser efectiva, se apoya en un buen conocimiento de la situación y de las opciones de futuro, y eso es un problema del grupo social, pero es también una labor técnica, de un cierto método; para algunos es un problema de ingeniería social. Llámese como se quiera, pero desde aquí tal labor se concibe de acuerdo al método que llevamos exponiendo, basado en conceptos claves como los de totalidad, región, funcionalismo histórico, explicación reflexiva, hermenéutica, evolución social, ciencia social, puestos en práctica por profesionales inmersos en el territorio y en la realidad, que contribuyan al autoanálisis local, que traduzcan los deseos de la población, ayuden a contrastarlos con las opciones viables y contribuyan a formular una propuesta sustentable, capaz de ser implementada en proyectos concretos. Incluye también la ges-

tión de la acción, tomada como intervención territorial integrada; que, por supuesto, es objeto de la acción política, interpretada en sentido general, pero que puede ser concretada en una cierta política, aquella compatible con el argumento teórico general, y que precisa de estructuras específicas, novedosas, íntimamente conectadas con las que operan la fase anterior, pero independientes de ellas.

#### *D) Totalidad y región como conceptos operativos*

Dos conceptos operativos destacan en la formulación teórica del Desarrollo Local, especialmente en su enfoque humanista: son los de totalidad y de región, ambos muy vinculados a la geografía como disciplina científica.

El de totalidad, por cuanto el concepto de desarrollo aquí manejado resulta del juego integrado de las cuatro dimensiones ya comentadas, que están presentes en el territorio y que permiten situar al desarrollo en una perspectiva racional, humana y sostenible.

El de región, que ya no es un concepto-obstáculo, sino un concepto operativo para comprender la evolución social, cuyo titular no es un macrosujeto, el género humano, sino los grupos, las formaciones socio-espaciales, las regiones. Evolución que si puede ser reconstruida de acuerdo con una secuencia lógica, ello no quiere decir que sus procesos se desencadenen según una necesidad fatalista, sino que las condiciones marginales, contingentes, de gestión si se quiere, son fundamentales para explicar cómo cambia la sociedad y, por consiguiente, cómo varía su articulación espacial.

En la región se contiene el carácter dialéctico de la de la mayoría de los comportamientos especiales; como concepto operativo, la región no hace referencia a una unidad objetiva, es más bien un soporte lógico para comprender y actuar sobre los fenómenos territoriales, esencialmente dialécticos. Entendidas de esta manera, las regiones constituyen el marco en el que se dibujan los conflictos y los arreglos. La geometría de los países es así variable; se crean, evolucionan y se organizan a partir de la intervención de sus propios protagonistas, que tanto se relacionan por contigüidades espaciales como en redes transversales, constantemente móviles y que, por lo tanto, han de ser leídas en el tiempo, en el espesor de la historia (ETTLINGER, 1992).

Región o localidad o país, como resultado del cruce del «sistema» con el «mundo de la vida» de los protagonistas. Por tanto, códigos internos y externos se enmara-

ñan en un espacio concreto de gran escala para constituir un complejo entramado, cuyo desliamiento conlleva la inmersión en la localidad, el trabajo continuo a pie de obra para quienes aspiren a comprender y transformar, a gestionar, esa trama. Sin embargo, el trabajo no se agota en ello, pues es necesario situar el pensamiento y la acción dentro de una totalidad superior; y de nuevo aquí volvemos a percibir la conexión en la dimensión «técnica» entre los gestores que operan desde dentro el programa y quienes lo apoyan desde fuera.

Si el territorio es básicamente espacio y tiempo, el territorio local es identidad, y la identidad está detrás de los procesos de Desarrollo Local, pues la fuerza del grupo es su capacidad colectiva para concebir ideas y sacarlas adelante. La identidad se revela como el refuerzo fundamental al desarrollo, y se manifiesta en el sentimiento de pertenencia a un espacio vivido, del que

surge el país construido sobre un diagnóstico y al que suceden el país-proyecto y el país-acción. Confundiéndose el grupo impulsor y el país creado; a veces, inexistente incluso en el nombre anteriormente y después totalmente real. La relación entre identidad y desarrollo es compleja. El reforzamiento de la identidad puede devenir en bloqueo fatal para la acción cuando se convierte en cerrado localismo. Cuando la identidad se sacraliza se fomenta más un comportamiento estático que dinámico, escasamente apto para la innovación, elemento imprescindible para generar alternativas de actividad. Sin embargo, es necesario generar «espejos» en los que reflejar y crear la identidad del territorio, como forma de garantizar su especificidad frente a la globalización uniformadora, además de ofrecer un argumento para orientar las intervenciones sobre elementos esenciales del paisaje.

## B I B L I O G R A F Í A

BARREIRO CAVESTANY, F. (1993): «Noves polítiques locals i nous models de gestió municipal (Nuevos roles económicos: las políticas de desarrollo local)». ICPS, Barcelona.

BECATTINI, G. (1987): *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Il Mulino, Bologna.

BECATTINI, G. y RULLANI, E. (1993): «Sistema locale e mercato globale» *Economia e politica industriale*, n 80, págs. 25-48.

BELLANDI, M. y RUSSO, M. (1994): *Distretti industriali e cambiamento economico locale*. Rosenberg y Sellier, Turín.

BODIGUEL, M. (1986): *Le Rural en question*. L' Harmattan, París, 1986.

CASTELLS, M. (1989): *The informational city. Information technology economic restructuring and urban-regional process*. Oxford, Basil Black Well.

CHISHOLM, M. (1990): *Regions in Recessim & Reurgence*. Unwin Hyman, Londres.

DATAR, (1986): *Guide du développement local*. Ministère du Plan et l' Aménagement du territoire. Syros, París.

DEMATTEIS, G. (1995): «Le trasformazioni territoriali e ambientali», *Le trasformazioni dell' Italia*. Sviluppo e squilibri.

*Storia dell' Italia repubblicana*, vol. 2. Einaudi, Torino. págs. 659-709.

ETTLINGER, N. (1992): «Modes of corporate organization and the geography of development». *Papers in Regional Science*, vol. 71, 2, págs. 107-126.

GOUROU, P. (1971): *Leçons de Géographie tropicale*. Leçons donnés an collehe de France de 1947 a 1970. Mouton, París.

HABERMAS, J. (1981): *La reconstrucción del materialismo histórico*. Taurus, Madrid.

HABERMAS, J. (1988): *La lógica de las ciencias sociales*. Tecnos, Madrid.

HABERMAS, J. (1987): *Teoría de la acción comunicativa*. Vol. I. *Racionalidad de la acción y racionalización social*. Vol. II. *Crítica de la razón funcionalista*. Taurus, Madrid.

HERNES, G. y SELVIK, A. (1988): «El corporatismo local», en BERGER, S.: *La organización de los grupos de interés en Europa occidental*, MTSS, Madrid.

KÖHLER, H. D. (1996): *Corporatismo local, ¿una estrategia de consenso para el desarrollo local?*, Master Desarrollo Local, Universidad de Oviedo.

LAMO DE ESPINOSA, E. (1987): *La teoría de la cosificación. De Marx a la escuela de Francfort*, Alianza, Madrid.

McCARTHY, Th. (1987): *La teoría Crítica de Jürgen Habermas*, Tecnos, Madrid.

MENGIN, J. et MASSON, G. (1989): *Guide du développement local et du développement social*. L' Harmattan, Paris.

PECQUEUR, B. (1989): *Le Développement local*. Syros-Alternatives, París.

PIORE, M. J. y SABEL, C. F. (1984): *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York.

STÖRH, W. B. (1990): *Global challenge and local reponse*, Mansell, Londres.

VACHON, B. (1993): *Le développement local. Théorie et pratique*. Gaëtan morin éditeur. Québec.

VARIOS AUTORES (1996): *Medio natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil*. Manuales Quercus, 3.