

COOPERACIÓN TERRITORIAL. COOPERACIÓN TRANSVERSAL PARA EL DESARROLLO LOCAL (*)

Fermín Rodríguez

Ante la crisis, entendida como cambio, se argumenta la necesidad de la intervención pública a escala local, pero utilizando las pautas que requiere el tiempo nuevo, en las que prima la componente territorial, pues la reestructuración, en forma de permanente ajuste, requiere la dinamización global del territorio y, por lo tanto, la participación de los agentes locales. Se despliega así el concepto de desarrollo local como filosofía de cooperación territorial a gran escala público-privada, cuyos enfoques más sólidos lo asocian a la planificación estratégica como método operativo que requiere instrumentos específicos de acción territorial integrada: las compañías de desarrollo local.

Palabras clave: desarrollo local, cooperación territorial, planificación estratégica.

1. COMO INTRODUCCIÓN VALGA UN EJEMPLO

Lo local como realidad más sentida, como marco conceptual obstinadamente emergente, que vence la desconsideración teórica o política, y como escala de visión, que desempolva, pero también crea, una óptica nueva y unas formas de acción territorial para tratar a los lugares que tienen una dimensión pequeña.

Pero lo local se resuelve en lo universal. Y quiero permitirme una reflexión que aún siendo conocida no debo obviar, por útil. Es la referida a ese contexto general, que todos vemos sometido a una reconversión productiva, que unos consideran más o menos coyuntural y otros estructural, pero que, en cualquier caso, afecta a muchas regiones que ven como empresas emblemáticas por haber actuado como núcleos de su desarrollo cierran o recortan plantillas y producciones.

(*) Las ideas básicas de este artículo fueron expuestas en una charla que tuvo lugar en Soto de Luiña, en octubre de 1993, dentro de las actividades del Seminario Valle del Eze. Que ya va por su VII edición, razón suficiente, si no hubiera otras para felicitarnos por la continuidad que está teniendo esta iniciativa que, gracias al esfuerzo y a la inteligencia creadora almacenados en ese valle asturiano, se ha convertido en permanente y en un punto de referencia a la hora de hablar en España de desarrollo local.

La trascendencia cuantitativa y cualitativa del cambio puede hacernos pensar que estamos ante un cambio profundo y radical del status actual, es decir en un período revolucionario, en el que es necesario forzar la imaginación y aguzar las ideas y los instrumentos de acción para explorar las salidas, que pueden verse como marginación o triunfo. Y triunfo no quiere decir únicamente competir con los japoneses haciendo coches, sino quizás encontrar un equilibrio entre lo que nosotros sabemos y podemos hacer bien; no con la ayuda de una nueva ciencia ni de una nueva tecnología, sino con lo que hay, con lo que nos ha deparado nuestro progreso, que al fin y al cabo ha sido nuestro. Y eso nos lleva a tener que conjugar lo universal y lo local, lo planetario y lo doméstico. Este es ya el nuevo marco de juego.

Contexto en el que algunos han llegado a preguntarse si el aliento liberizador y la creciente terciarización de la economía hacen necesaria una política de ordenación, por ejemplo, de la industria, pero incluso regional y, por extensión, local. Sin embargo, la evidencia demuestra que una sociedad saludable necesita una cierta intervención pública, que se instrumenta a través de políticas concretas.

Una de ellas es la industrial, pues no cabe pensar en lograr unos servicios estables sin una industria sólida y competitiva. Pero, ¿qué tipo de política industrial? Orientada ¿a qué fines?

Quizás orientada a mantener el sistema de ciudades, como estructura básica de la organización del territorio, por tanto orientada al desarrollo regional. Entendida así, la política industrial, en tiempos de crisis por reflujo o tránsito, para un país como Asturias es evidente que debería supeditarse a objetivos estratégicos regionales.

Uno de ellos, quizás el fundamental en esta coyuntura histórica, puede ser el de mantener la estructura urbana del país. No solamente por ser la ciudad el único contenedor capaz de albergar un volumen importante de población, sino como garantía fundamental para abordar el próximo siglo con un entramado geográfico moderno; ya que se sigue considerando a la ciudad como elemento inductor de progreso y, a partir de un cierto nivel demográfico, capaz de generar por sí misma una actividad autosostenida. No solamente es un problema de cantidad sino también de cualidad regional, de identidad.

Por tanto, el mantener completa en sus elementos esenciales, la red urbana asentada en el centro de la región no es un objetivo táctico, sino estratégico de primer orden; puesto que el fracaso aquí conduciría a escenarios que razonablemente cabe pensar que de ningún modo los asturianos desean y que, en cualquier caso, alterarían radicalmente la identidad regional. Desde este punto de vista, cuestionar alegremente y continuamente desde dentro los elementos esenciales que configuran el débil sistema industrial del que aún hoy dependen elementos fundamentales de esta red parece una estrategia errónea cuando no un ejercicio suicida para la región.

Esa red urbana central, la almendra asturiana, asentada en un radio de 25 Kms., constituye un espacio metropolitano de 800.000 habitantes, de los cuales aproximadamente 115.000 están establecidos en núcleos rurales y el resto en entidades urbanas. No obstante, que el planeamiento les adjudique tal carácter no quiere decir que todas sean defendibles como entidades urbanas. Aquí sí se puede hablar de objetivos tácticos, pues muchos de los núcleos urbanos o pseudourbanos no tienen ni indicios de la cualidad que se atribuye a la ciudad. Son un producto del pasado, y ahora, por su excesivo apego al mismo, hay que reconocer que no tienen futuro. Su tiempo está cumplido. Ello no es ni bueno ni malo, es una realidad constatable que hay que superar para conservar lo esencial.

Una ciudad no es la aglomeración sin más de individuos. Sobre todo es un espacio para vivir y para trabajar, para apreciar la riqueza de la diversidad y de la comunicación y disfrutar del paisaje cultural. Ese, desgraciadamente, no es el caso de nuestros poblados; edificados por una política industrial específica y hace tiempo agotada. Ellos se concentran próximos a villas y ciudades a las que sí se les reconocen dichas cualidades, a pesar de verse sometidas a los estragos de la crisis. Sin embargo, su potencial urbano es evidente y, lo más importante, aún es factible su regeneración, que puede lograrse utilizando dos estrategias: una interna, a base de acciones físicas que mejoren su habitabilidad, y otra externa, poniéndolas en el centro de la ordenación del poblamiento y de la industria, concentrando en ellas los esfuerzos y la población, y dando la máxima prioridad a los objetivos de recrear su esencia urbana y acabarlas como ciudad. En definitiva, el argumento es cambiar la cara a la ciudad. Y si para ello es necesario el repliegue táctico, la retirada ha de ser ordenada y por fases hacia las posiciones vitales y más sólidas, las que hoy por hoy representan las villas. Todo lo contrario a la huida hacia adelante que supone la repetición mimética, en su fondo e incluso en su forma, de los muy conocidos modelos urbanísticos que han contribuido a dibujar el paisaje urbano de las comarcas mineras centrales a lo largo de su dilatada historia de paternalismo.

Sirvan estas consideraciones para señalar las objetivamente muy estrechas relaciones entre la ordenación de la actividad industrial, la ordenación del territorio y la identidad regional, vistas a través de un asunto esencial hoy para Asturias. Relaciones que están reconocidas y subyacen en una de las dos estrategias por las que en materia de intervención industrial se puede optar.

2. SECTORIALES CONTRA TERRITORIALES

Una de carácter vertical, que identifica y selecciona ciertos sectores o empresas que son objeto de ayuda, y que presenta la particularidad de estar sujeta a un riesgo de fracaso si el mercado no hace la misma selección. La plasmación de esta política sería la vía de los incentivos, que algunos consideran como un modelo insuficiente, e incluso agotado. Y que queda contenido en un marco general desde el que las directrices macro van cayendo en cascada hacia niveles inferiores. En cualquier caso, no conviene pensar que los casi 400.000 millones de pesetas aprobados desde 1988 para el programa de incentivos regionales y ayudar a equilibrar el mapa español, no hayan contribuido a crear empleo (unos 90.000 hasta el momento) o a mantenerlo (pues ha afectado a unos 183.000 trabajadores).

Lo que cabe pensar es que si el proceso de cambio no es coyuntural, sino estructural, quizás esta política no sea suficiente para conseguir los objetivos de crear empleo y equilibrar el territorio. Quizás haya que dar más importancia a otros enfoques de carácter horizontal o territorial. Otros métodos para conseguir los objetivos de reestructuración, equilibrio y empleo, en el supuesto caso de que se quieran conjugar juntos.

Según esto no se trata tanto de cargar el apoyo sobre los sectores estratégicos, como de actuar sobre las bisagras de cambio, identificadas 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:

- Contar con una población cualificada y motivada. Lo primero exige formación rigurosa, para facilitar conocimientos precisos, y amplia, para conseguir la flexibilidad necesaria para adaptarse a nuevos entornos. La motivación, puede entenderse

que se logra a través de la participación, ya sea en ámbitos sociales o en la empresa, que cada vez está más claro que depende de su soporte personal.

— Es también el atreverse a relacionarse en ámbitos cada vez más amplios. Para las empresas el actuar en un ámbito local no significa ceñirse al mercado local. Parece que el planteamiento de futuro pasa por colocar una parte sustancial de la producción en otros ámbitos. Eso exige un cambio de mentalidad y conducta, fundamentalmente de los que tienen la tarea y la responsabilidad de relacionarse.

— El tercer factor hace referencia a la innovación tecnológica. Entendida como la capacidad de las empresas para acceder fácilmente a la difusión tecnológica, con el fin de reformar los productos locales.

— Finalmente, es evidente que el disponer de infraestructuras productivas es un factor de competitividad. Sin contar con un adecuado tejido de transportes, comunicaciones y equipamientos es difícil lograr un proceso productivo eficiente.

En fin, lo que puede deducirse de estas consideraciones es que no afectan exclusivamente a una empresa o sector, sino a un conjunto de elementos sociales, asentados en un lugar concreto. Estas acciones tienen así un alto componente territorial y un carácter global. El territorio se interpreta así en su globalidad, 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 consolidación 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.

No es mi propósito entrar en cuestiones que afectan al modelo de organización de la empresa, a sus dimensiones y a las relaciones que establece con los demás. Quiero referirme al contexto territorial en el que pueden ejecutarse estos desarrollos y, en concreto, al local. A cómo organizarse para buscar esa calidad global, como caldo de cultivo común del cual pueden nutrirse las empresas locales para alcanzar la deseada competitividad, y ser esto compatible con el aumento del bienestar local que, en definitiva, es la manera que tiene de concretarse el desarrollo regional equilibrado.

3. EL CONCEPTO TERRITORIAL A GRAN ESCALA: EL DESARROLLO LOCAL

La primera referencia surge cuando se ve que las cosas están cambiando, y puede que a peor, al preguntarse, ¿y ahora qué?, ¿qué hacemos? Todo el mundo sabe o reconoce que hay que moverse, pero ¿hacia dónde?

La respuesta puede adoptar múltiples formas. Puede organizarse de manera voluntarista, individual o corporativamente, o también de manera aparentemente racional, pero utilizando esquemas habituales, y por eso adaptados a entornos que ya no son operativos, porque a esos efectos ya son virtuales; es decir, que utilizan visiones del mundo e instrumental operativo inercial.

O puede desplegarse de modo racional, a partir de la interpretación del territorio local, del criterio que se tiene de lo preexistente, pero razonado de acuerdo al concepto global, a las nuevas pautas. Que, precisamente, por ser novedosas hacen difíciles y desconocidas las respuestas. Pero éste es el desafío.

Es en este contexto en el que surge el concepto de desarrollo local o, si lo queremos, la respuesta estratégica, que tiene diferentes enfoques: el economicista, el institucionalista y el humanista. En todos ellos, el medio local se presenta como un

relevante productor de externalidades y un importante 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 regiones y localidades, y en ello intervienen los propios actores locales, regionales y estatales, en un contexto de permanente ajuste global.

A partir de aquí el enfoque economicista entiende al desarrollo local como una reunión aleatoria y espontánea de un cierto número de agentes que actúan sin ser conscientes del diagnóstico de su situación, sin elaborar ni seguir un proyecto preciso sobre su territorio local. Ellos tratan de obtener una finalidad productiva: captar una parte de los flujos intercambiados entre los polos mundiales. Este enfoque descarta la idea de cohesión territorial, pues no hay en los actores ningún sentimiento de apego al lugar ni de formar una colectividad territorial; igualmente cuestiona la intervención pública, y niega la posibilidad de integrar sobre el territorio local lo social, lo económico y lo político.

Un segundo enfoque es el institucionalista. Como el anterior parte de supuestos ampliamente aceptados, como es la consideración de la instancia municipal como la cobertura político-administrativa del desarrollo local, o la interpretación de la economía como una red en constante ajuste. En ella juegan su papel los actores locales, organizados en unidades espaciales delimitadas administrativamente, las cuales deben conseguir una determinada posición compitiendo con las demás unidades por los recursos que, por definición, son limitados. La competencia coyunturalmente puede adoptar la forma de colaboración táctica o de cooperación con otros rivales; pero el principio es la lucha.

En este enfoque se da una aportación operativa fundamental, la de planificación estratégica, obtenida al equiparar una localidad y una empresa, para la cual se hacen planes estratégicos, que, en síntesis, consisten en organizar una serie de operaciones para alcanzar los objetivos previamente determinados.

El producto que se vende, con técnicas de mercadotecnia, es el propio territorio. Los directivos de la empresa son los dirigentes políticos y las personalidades significativas del lugar, y la lucha contra otras empresas competidoras, otros territorios, se organiza siguiendo un plan.

La equiparación así expresada olvida que en un lugar no sólo se trabaja, que una localidad no es una fábrica, sino que sobre todo 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.

Aquí se da el reduccionismo de este enfoque, que olvida el otro gran factor de cohesión territorial: el cultural, pues concibe el 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 que aquí enumeramos: el humanista.

Ese es el más difundido en Europa desde hace una década. Bebe en fuentes diversas y nace de la crítica a la modernidad desde la razón, valorando la diferencia como biodiversidad enriquecedora y la identidad asociada al lugar de pertenencia.

Este enfoque rechaza la dualización de la sociedad. Critica la opción darwinista de luchar por captar a un empresario o inversor a costa de la localidad vecina. Considera más práctico luchar por crear actividad que por el pleno empleo, ilusión actual y probablemente ilusión en el futuro y, en cualquier caso, hace derivar lo segundo de lo primero. La cuestión la centra en la recuperación de funciones sobre un

espacio, en la reforma de los productos locales, y en la redefinición de nuevos lazos con los centros de decisión; no se trata de un problema económico ni el resultado de un análisis sectorial, sino de la «dinamización global de la sociedad local, activación a un tiempo y de manera indisoluble de los aspectos económicos, sociales y culturales» (Menguin; 1989). En esa tarea influye decisivamente la calidad de las personas implicada en el proceso de desarrollo, lo que une íntimamente al desarrollo personal y al desarrollo local. La prioridad se da a la participación de las personas y de los grupos como agentes principales en el proceso de reestructuración, interpretado como «un proceso voluntariamente organizado de cambio social» (Menguin, 1989) que se efectúa a través de un ejercicio de planificación estratégica, en el que el ideal sería realizarlo a partir del siempre difícil autoanálisis local.

4. EL MÉTODO: LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA LOCAL

Esta planificación estratégica parte del supuesto de que no hay territorios sentenciados de antemano; valora la diferencia y la traduce en coste de oportunidad; todos pueden presentar una originalidad, una especificidad que sea explotada. Parte también del supuesto de que debe hacerse de acuerdo a unos objetivos, y a través de una selección de prioridades, y que tal selección cuenta con el acuerdo de los implicados, que lo son en calidad de agentes geográficos, por trabajar o vivir allí, si bien con desigual responsabilidad a la hora de tomar decisiones; también se considera que dicha planificación no está sujeta, por tanto, al espontaneísmo voluntarista que configura la planificación operativa, caracterizada por contar con objetivos lo suficientemente difusos como para responder a diferentes presiones o intereses y a la que también se llama planificación estratégica para el desarrollo local.

En cualquier caso, se trata de un proceso complejo, un método operativo lo suficientemente oscuro como para que muchos lo vean con desconfianza; pero siempre con el atractivo de su origen profundo y esencial, cuando en una sociedad madura, compleja y democrática se responde a la pregunta ¿y ahora, nosotros, ciudadanos, qué hacemos?

En fin, estos planteamientos se sitúan en un contexto general al que las localidades tienen que adaptarse y que está definido por la reestructuración productiva y, consiguientemente, por la crisis. Que en algunos lugares se enfrenta buscando la competitividad, al precio de un reajuste productivo radical, cerrando empresas en las áreas industriales y abandonando campos y explotaciones en las rurales.

Las consecuencias sociales de ello se mitigan con las subvenciones. Si bien es cierto que hay territorios, como los muy montañosos, que conservan un rico patrimonio natural y cultural, y una baja población que lo maneja de acuerdo a pautas tradicionales más o menos degradadas, por lo tanto poco adaptadas a los patrones productivos al uso, y para los que el tratamiento está fundamentado en la cultura de la subvención. Incluso para ellos pueden existir estrategias de conservación más activas, que, por ejemplo, adopten la cobertura de ecodesarrollo. Es decir, la explotación con pautas tradicionales, ecológicas, de los recursos. La producción de bienes y servicios teniendo como referencia a la naturaleza.

Pero en otras áreas, urbanas o industriales, o incluso rurales, esta política no es suficiente. Pues el empleo es una variable estratégica de primer orden y no debe ser considerado como el irremediable producto del manejo de factores macroeconómicos, que generan dolorosa e irremediablemente el desempleo. Generación que entonces habrá de ser tratada con políticas específicas, en muchos casos de corte claramente asistencial.

Por lo tanto, la actuación estará planteada entre el incremento de la competitividad y el mantenimiento del empleo; entre la subvención y la transformación de los viejos productos en productos ejecutables en el mercado.

Es una estrategia gradual que ha de realizarse en diferentes escalas, pero cuya concreción básicamente es local. Como tal planteamiento la actuación de reajuste, de búsqueda de salida a la crisis, queda configurada como un tránsito, una interfase, de determinado grosor temporal. El cómo se aborde este tránsito condicionará la rapidez y el acierto en la salida. No solamente pesan las condiciones históricas y el contexto macroeconómico general; el proceso contiene también un margen de incertidumbre que puede ser manejado más o menos eficientemente. Para ello es necesario mirar hacia delante, ver qué están haciendo otros lugares, y tratar de evaluarlo de acuerdo a las condiciones del proceso propio.

Este tránsito se da en una sociedad democrática y compleja, en la que las comunidades locales se estructuran de acuerdo con múltiples intereses, generalmente más fácilmente reconocibles que en otras escalas. El desarrollo local como método es una creación de la propia sociedad local, pero en sentido restringido su despliegue debe ser una tarea técnica encomendada a ciertos profesionales con conocimientos y preparación específicos. Para ellos el centro de su trabajo es la gente de la localidad. Sin duda habrá otros intereses más generales, pues a cada escala corresponde, al menos, un centro de interés dominante; pero el de los planificadores, ordenadores, promotores o agentes de desarrollo local, es la gente que vive y trabaja en su localidad. Todos los que operan en la localidad intervienen, de acuerdo con sus responsabilidades y papeles. En este sentido la alta dirección, las entidades, organismos y personas significativas juegan un papel fundamental.

Todos se implican y definen la situación que desean superar, y lo que razonablemente aspiran a obtener, y determinan las actuaciones prioritarias para alcanzarla. En este proceso es fundamental el autoanálisis local, como medio de conocerse a sí misma la comunidad territorial que lo practica, con el fin de descubrir, y asumir, sus potencialidades y sus debilidades, e, igualmente, precisar la diferente cuota de responsabilidad que cada uno de los agentes está dispuesto a asumir para lograr el objetivo común deseado. Esto 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.

En principio, parece que este método puede ser aceptado sin más, pero su desarrollo exige nuevas formas de proceder y nuevas mentalidades. Cambios en las distintas instancias que intervienen en la creación de lo local. Realmente no son cambios radicales en sí mismos; tomados individualmente quedan en dar mayor importancia a un simple enfoque, en una nueva colocación ante la realidad, que afecta a los que tienen la responsabilidad más inmediata de actuar en el territorio local. Para los técnicos el trabajo a pie de obra es esencial, su tarea es mezclar en partes variables acción y reflexión, y dotarse del instrumental que les permita comprender de manera global el complejo cañamazo en el que surge la identidad local.

En primer lugar, el método exige la participación, y por lo tanto crear estructuras para ejecutarla. Estructuras en las que los implicados se encuentren cómodos; cuya lógica no sea la burocrática administrativa, sino la de la creación basada en la libertad, la transparencia, y el diálogo fluido y sin mediaciones entre públicos y privados.

En segundo lugar, exige corresponsabilidad. Una vez fijados los objetivos y los pasos de actuación, cada socio aporta los recursos comprometidos y un modo de actuar compatible con el de la corporación creada. Si de una alta instancia de la administración se derivan para una actuación una cierta cantidad de recursos públi-

cos con una finalidad y unos objetivos específicos, por ejemplo, plan de ecodesarrollo para áreas rurales de dominante natural, la corresponsabilidad de los implicados podría traducirse, quizás, en adaptar su normativa urbanística al modelo general de actuación, a la filosofía global del proyecto. Es un compromiso global pero tiene concreciones prácticas, medibles.

Participación más corresponsabilidad se expresan en cooperación, como una energía nueva que multiplica los de los elementos actuantes.

Participación más corresponsabilidad más cooperación, son ya factores que pueden concretarse, en definitiva, en un pacto territorial por los objetivos expresados, como plasmación de esos tres factores.

Pacto territorial que adelanta y presupone una nueva cultura y una nueva lógica, la cultura de la estabilidad, que puede hacerse poco a poco y por abajo, en concreto, en la escala local, la que de manera más efectiva puede organizar este nuevo proceso.

5. LOS INSTRUMENTOS DEL MÉTODO: LAS COMPAÑÍAS LOCALES DE DESARROLLO EN LA RED DE DESARROLLO REGIONAL

Podemos definir un modo tradicional de actuar sobre un territorio, según el cual éste recibe las acciones de los diversos agentes de manera lineal. Un Ayuntamiento, los diversos organismos de la administración regional, los de la administración estatal, en el uso de sus competencias despliegan sus programas y ejecutan sus inversiones sin ninguna interposición. La imagen gráfica de este proceder sería considerar un queso pinchado por diversos tenedores, cada uno con uno o varios dientes, dependiendo de su versatilidad. Eso puede inducir comportamientos defensivos por parte de los que forman el queso y se sienten pinchados.

Quizá haya otras formas de actuar más compatibles con los objetivos generales de reestructuración, que decíamos perseguir y con el método de acción horizontal. De hecho los hay, y en algunos lugares los están ejecutando, ya sea en países gobernados por la derecha o por la izquierda, de lo cual se deriva que estos métodos pasan a ser políticas de Estado, ocupan un lugar propio en la construcción del país. Lo que de ningún modo quiere decir que el método sea neutro, sino una respuesta a las nuevas realidades de un mundo que cambia, constituyendo su propia práctica una vía de autonomía y de progreso.

Continuando con la ejemplificación gráfica de los procedimientos, la de este otro sería la de los tenedores que no tocan el queso, sino que se hincan en una plataforma que, a su vez, se conecta al queso. Esta plataforma o nueva corporación, que no necesita manipular las pautas de actuación de sus elementos constituyentes, recibe los fondos y ejecuta a su modo los programas, que en otro caso desarrollará cada tenedor. Actúa con los poderes de todos, que delegan en ella parte de sus funciones y ella las ejecuta en un lugar concreto y de dimensión apropiada.

Este modelo de pequeñas compañías para actuar en pequeños lugares se está implementando en algunas regiones de Europa, para trabajar, por ejemplo, en determinados barrios, completando la tarea de las grandes compañías de desarrollo local. Es el caso de Escocia, que cuenta con una gran estructura de desarrollo (The Scottish Enterprise Network), encaminada a elevar la calidad de vida de la población escocesa, a partir de una estrategia nacional, apoyada básicamente en una compañía, regional o como allí se dice, nacional (Scottish Enterprise National) y en 13 compañías locales (local enterprise companies); junto a las cuales han desplegado una tercera generación de instrumentos territoriales de desarrollo preparados para

la actuación a gran escala, basándose en la evidencia de que debido a la magnitud de la acción de las compañías locales, para entendernos comarcales, éstas no disponen de la capacidad operativa ajustada a la actuación en lugares muy pequeños y de caracteres muy específicos, originales incluso dentro del ámbito territorial en el que se despliega cada una de las 13 (LECs). Para estas compañías no son muy importantes, por ejemplo, en dinero los proyectos de un determinado barrio, pero sí son vitales para la pequeña corporación instalada en ese barrio, y evidentemente para sus relativamente pocos habitantes.

Esas pequeñas compañías (en Glasgow desde 1991 hay siete) que vamos a llamar de tercera generación, dependen de un consejo de dirección integrado por doce personas, ocho de las cuales representan a patronales (sindicatos, empresarios) y cuatro a instituciones públicas (Universidad, Ayuntamientos, Administración). Ellos nombran un gerente al que vinculan contractualmente, que a su vez contrata a su equipo directivo y todos rinden cuenta al consejo directivo. Las compañías cuentan con pocos recursos propios, su vida depende de las entidades que delegan en ellas las operaciones y las cubren con una financiación. Proyectos que no sólo encargan estas entidades sino que promueve la propia compañía, quien descubre su necesidad y convence a los implicados de la importancia de su ejecución.

Esto tiene evidentemente sombras; así por ejemplo, la lógica de manejo se torna difícil y compleja, pues son arduas las tareas de convencer a todos los socios de la importancia de un determinado proyecto, o la de desarrollar los que la compañía considera importantes, pues antes tiene que conseguir la delegación de poderes de las entidades competentes, etc., ...

Dentro de la óptica general de apoyo al desarrollo local, y según la interpretación del territorio que se haya hecho por parte de las entidades asociadas, unas compañías se concentran más en unos aspectos y otras en otros. Así algunas entran en la promoción de los elementos locales que directamente están vinculados con la actividad económica, y otras se dedican a programas de carácter más social, aumento de salud, seguridad, conservación del patrimonio, o regeneración física de la ciudad. La justificación de esta diversidad de objetivos operativos la da el propio territorio, y la comprensión que de éste se tiene en la escala regional. El plan de desarrollo regional tiene que concretarse en realidades locales diferenciadas; incluso, como estamos viendo, en un nivel micro-territorial. Cada una de tales unidades requerirá un tratamiento, y el sistema debe ser lo suficientemente rico y flexible como para dotar del instrumental adecuado a la operación prioritaria en cada unidad territorial, con el fin de aumentar la eficiencia del sistema en su conjunto.

Sistema de desarrollo regional operado sobre bases locales, y vertebrado en una red de compañías de desarrollo local sólidamente trabada. Constituida por una unidad central, a la que se conectan líneas comarcales de agencias, de las que penden las agencias locales concretas; las cuales no tienen porqué organizarse de manera homogénea, ni tener los mismos campos de actuación, ni idénticos objetivos específicos, ni cubrir un territorio prefigurado por encima de determinada superficie crítica, ni servir a una población cuyo volumen demográfico alcance cierto nivel, considerado a priori como suficiente y bastante para recibir la acción benéfica de una agencia de desarrollo local. Esto desde luego no es lo importante, no es un elemento teórico avalado por la práctica con el que pueda jugarse a la hora de configurar una red. Diseño que más deberá, sin duda, a limitaciones presupuestarias que a esta clase de elucubraciones acerca de la masa crítica. Lo verdaderamente importante son las relaciones que establezcan entre sí los elementos de la red, la determinación de las distintas posiciones jerárquicas que cada elemento de la misma ocupe, y el

papel que a cada elemento local le corresponde desempeñar en el sistema regional donde se imbrica.

Siguiendo con la utilización de imágenes que ilustren esta exposición, esa red deberíamos verla como un pulpo, con su voluminosa y alta cabeza, en la que se albergan las unidades logísticas del sistema (dirección de personal, de información y mercadotecnia, financiera, de planificación, asuntos jurídicos y secretaría general), además de aquellas otras que enlazan con la planificación regional y con la captación y canalización de flujos de capital de medio y amplio radio (división de estrategia, de captación de inversiones en el exterior, y de canalización de inversiones en el interior), y las relacionadas con las operaciones generales de la red (dinamización empresarial, formación, regeneración física del territorio y del paisaje y coordinación de las compañías locales). En esta cabeza se conectan múltiples tentáculos, dispuestos a ras de suelo y determinados casi físicamente por las diversas realidades territoriales de ámbito comarcal. De cada uno de ellos sale un número diferente de ventosas, las agencias locales, pegadas sólidamente al suelo, que absorben información, que es regurjitada por el sistema en forma de indicaciones de dinamización. Agencias locales de segunda o tercera generación, según sea la naturaleza y el tamaño de su ámbito de actuación; pero, en cualquier caso, configuradas como nuevos entes capaces de integrar los esfuerzos de públicos y privados, y que utilizan una metodología tan fiable como para convertirse en puntos de encuentro para cooperar por el desarrollo, lo que significa que deben ganarse la confianza de las instituciones y agentes que llamen a cooperar.

La intervención pública para controlar el cambio estructural de un territorio regional en un estado democrático tiene como objetivo asegurar la prosperidad económica y ofrecer bienes a los ciudadanos. La acción regional necesita la cooperación local eficiente. La eficacia en la consecución de estos objetivos reclama conjugar las dos escalas, no de manera voluntarista, espontánea, o sesgada por mediaciones partidistas.

La práctica de otras regiones europeas y norteamericanas demuestra el beneficio que se obtiene de crear organismos públicos ampliamente participados, desde los cuales colaborar en la conducción del cambio socioeconómico en el territorio regional, abordándolo de manera global y con un manejo integrado de los diversos frentes y escalas en los que se actúa.

1. Creando infraestructuras empresariales: a) mediante la creación coordinada de suelo industrial en sus versiones más tradicionales o de parques tecnológicos, b) facilitando la colaboración de los centros universitarios con las empresas, c) ayudando a la instalación de proyectos empresariales en centros de empresas.

2. Financiando proyectos: a) a través del capital-riesgo, b) ofreciendo líneas de crédito específicas y c) mediando en la obtención de ayudas y subvenciones a parados y pequeñas empresas.

3. Asesorando de manera continuada a los pequeños empresarios y emprendedores: sustituyendo la «estrategia ventanilla» por la de «viajante con cartera de clientes».

4. Facilitando la innovación: a) en los apartados de desarrollo tecnológico; b) mejora de la calidad; c) diseño industrial y d) aprovechamiento eficiente de la energía.

5. Apoyando la internacionalización de las empresas: a) enviando misiones comerciales al exterior; b) incentivando la asistencia a ferias; c) facilitando la normalización de productos y la redacción de catálogos.

6. Fomentando la cooperación empresarial: a) mediando en la búsqueda de contactos y socios en el exterior, b) asesorando en temas de interés para las empresas.

7. Apoyando la subcontratación, para facilitar un proceso de fabricación más eficiente.

8. Captando inversiones en el exterior a través de oficinas permanentes en el extranjero.

9. Regenerando físicamente el territorio y cuidando la configuración del paisaje: a) a través de la mejora de la condición urbana, b) conservando y dando utilidad al patrimonio degradado, c) explotando las cualidades paisajísticas de determinados enclaves, y d) vigilando la adecuación paisajística de los proyectos con concreción física.

10. Promoviendo el desarrollo rural: a) sosteniendo la actividad tradicional, b) organizando la diversificación compatible y c) mejorando el hábitat y el medio ambiente.

El respeto a la premisa básica de que cada realidad territorial es original, pero también similar a otras, lleva inevitablemente a no poder asegurar la eficacia de la misma plantilla en entornos distintos. Sin embargo, la lógica general también cuenta e impone su espíritu, y se sabe que hay tratamientos generales, como también no se ignora que los planteamientos tradicionales en materia de lucha contra el paro, formación y regeneración territorial no están siendo eficaces, por lo que es legítimo e imprescindible explorar nuevos campos. Sólo queda desear que esto se haga usando la razón.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Achiary, P. (1991): *El desarrollo local en todos sus momentos*. IRSAM. Universidad de Pau y de los países del Adour, 222 pp.
- Barreiro Cavestany, F. (1993): *Noves polítiques locals i nous models de gestió municipal*. (Nuevos roles económicos: las políticas de desarrollo local). ICPS, Barcelona.
- Brooks, A. (1993): *El papel de Scottish Enterprise en el desarrollo de Escocia*. I Master universitario en desarrollo local. Universidad de Oviedo.
- Castillón Vézina, A. (1994): *Estudio comparado de las agencias de desarrollo regional europeas y norteamericanas*. Proyecto de acción territorial en el I Master universitario en desarrollo local, Universidad de Oviedo.
- Menguín, J. (1989): *Guía de desarrollo local y de desarrollo social*. París, Ed. L'Harmattan.
- Mills, C. (1993): «The Planning Exchange». Castlemilk Economic Development Agency (CEDA). July/August.
- Scottish Enterprise (1992/93): *Annual Report*.
- Scottish Enterprise (1992/93): *Manual of project and programme rules*.

ABSTRACT

Faced with the crisis, taken as change, the need for public intervention on a local scale is discussed, but using the guidelines required in modern times, as re-structuring, in the form of permanent adjustment, requires overall territorial dynamization and, therefore, the participation of local agents. Thus the concept of local development is unfolded as a philosophy of territorial cooperation on a large public-private scale, its soundest approaches being associated with strategic planning as an operative method, requiring specific integrated territorial instruments of action: the local-development companies.

Key words: local development, territorial cooperation, strategic planning.