

III. DESARROLLO LOCAL ENDÓGENO Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

“Hoy, ante el patético fracaso de los estados para regular los procesos globales y su subordinación a un imperialismo mesiánico que ha emprendido una cruzada violenta contra el mundo entero y ante la inoperancia o la culpabilidad manifiesta de los organismos internacionales para defender los derechos universales de los pueblos y de las personas, se nos abre el espacio de esperanza de las ciudades, este ‘deber terrible de la esperanza’ que Borges atribuye a la ciudad como ‘amor secreto del porvenir’. ¿El dilema es hoy civilización o barbarie? ¿O socialismo o barbarie? Mejor ciudadanía o barbarie” (Borja, 2003:354).

La crisis estructural de los años setenta, la reestructuración consiguiente y la emergencia de un nuevo orden mundial ha condicionado las estrategias desarrollistas de los distintos estados del denominado Tercer Mundo, al plantearse la cuestión de cómo escapar de la trampa del subdesarrollo y lograr iniciar sendas duraderas de crecimiento autosostenido. El punto de partida de esta situación hay que situarla en la expansión del capitalismo a nivel mundial y el logro de un rápido proceso de innovación tecnológica. Estas fuerzas vienen observándose en cierta medida desde hace siglos, pero han aumentado su intensidad y escala en las décadas recientes¹⁵³. Basándose en estas fuerzas se destacan las nuevas estrategias de desarrollo, y ello bajo el paraguas ideológico del neoliberalismo. Así, en los años ochenta, resurgió con vigor el pensamiento neoclásico entre los economistas del desarrollo, criticando fuertemente la intervención gubernamental y las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones y defendiendo la redefinición del Estado y la apertura comercial y financiera en los países del Tercer Mundo.

La redefinición del papel del Estado alude a la progresiva reducción de la intervención del Estado en el proceso económico, cuyo aspecto más visible es el desarrollo del proceso de privatización. La promoción del proceso privatizador se ha efectuado bajo el ideologema "reinventar el gobierno". Dicho ideologema ha sido formulado por Osborne y Gaebler (1997) y Gore (1993) bajo la idea de que la Administración ha de volverse más empresarial, más managerial y en base al supuesto de la existencia de una creciente desconfianza de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar lo público y satisfacer las necesidades sociales básicas. Además, este ideologema ve en la descentralización una oportunidad de promover la competencia entre las dependencias gubernamentales. Entre las ventajas que se consiguen se encuentra la introducción de alternativas (similares a las del mercado) a los procesos políticos. Si el ciudadano dispone de varias unidades políticas que se encarguen de la misma actividad colectiva, podría servirse de esto en sus decisiones ocasionales. Esta posibilidad de elección surge en un contexto en el que “están cambiando la arquitectura de los Estados-nación y que están forzando a una reelaboración de la política pública así como a la imposición de recortes en los gastos internos de bienestar” (Duffield, 2004: 79). Y es en este contexto dónde emerge, se consolida y aplica la teoría de la gestión

¹⁵³ Emmerij y Núñez (1998).

estratégica de las ciudades, que emerge en la Segunda Década del Desarrollo y ello en una realidad urbana más diversa y compleja. Una realidad en la que la estructura social y su expresión territorial se segmentan y polarizan, y la cultura experimenta una progresiva diversificación dando lugar a la dialéctica integración-exclusión. A su vez, cambian la interrelación entre lo local y lo global, el uso de la ciudad y de la vida cotidiana, la significación de los espacios públicos y privados y las características de la gobernanza, de la dinámica ciudadana y de los movimientos ciudadanos¹⁵⁴.

3.1. La autonomía del capital financiero y ortodoxia neoclásica.

A mediados de los años setenta la crisis del petróleo desencadenó desequilibrios económicos a nivel mundial, haciendo quiebra tanto el sistema fordista de relaciones laborales como el pacto socialdemócrata que hizo posible el Estado keynesiano del bienestar, e instaurando un nuevo sistema productivo denominado por algunos autores “especialización flexible”¹⁵⁵, abriendo paso a la autonomía del mundo financiero y a la búsqueda constante de fuerza de trabajo más barata y de nuevos mercados. Así si en los años 60 el objetivo era corregir los fallos del mercado mediante la intervención pública, en los 70 y 80 devolver al mercado todo su protagonismo va a pasar a ser el objetivo a cumplir, con lo que el desmantelamiento del Estado se convierte en la variable clave de desarrollo neoclásico o neoliberal¹⁵⁶.

Dore (2005:15) utiliza la etiqueta de “marketinización más financiarización” para explicar el cambio gradual común a todas las sociedades industriales. Las características más destacadas de este cambio son tres: “primero, la decisión de apartar en buena medida al Estado del negocio del cuidado de los ancianos; segundo, la preocupación por la ‘competitividad’, esto es, arriesgar el orgullo y el bienestar de la nación en aras de su posición en la tabla clasificatoria del crecimiento internacional; y tercero, adoptar a modo

¹⁵⁴ Castells (2000); Alabart (2003).

¹⁵⁵ Piore y Sabel (1990).

¹⁵⁶ Gil Calvo (1995); Bauman (2004); Bustillo (2005).

de principio universal la idea smithiana de que la mano invisible –con la ayuda de un conjunto de organismos reguladores de las telecomunicaciones, agencias de servicios financieros, organismos reguladores de la electricidad, etc.- guiará a los buscadores de ganancias para que, en competencia unos con otros, aporten más al total de la felicidad humana que los funcionarios públicos a sueldo”.

Las tendencias resultantes de estos cambios resultan ser, para Dore (2005), las siguientes: 1) la actividad económica está cada vez más determinada por la competencia de mercado y menos por la regulación; 2) los mercados financieros empiezan a ser los que marcan la pauta de todos los mercados, al tiempo que los efectos de riqueza, positivos y negativos, juegan un papel cada vez mayor en los ciclos económicos; 3) los activos financieros adquieren tanta importancia para una parte cada vez mayor de la población como el valor de mercado de la casa que posee; 4) esa importancia de las rentas del capital empieza a recibir en los medios de comunicación un tratamiento tan destacado como la participación en las rentas del trabajo; las “finanzas familiares” empiezan a ocupar más páginas que las de “empleo”; 5) jugar en la bolsa se convierte en una forma de ocupar el tiempo libre, o de robarle tiempo al empresario, en competencia con casinos, loterías, carreras de caballos, etc. Como otro juego de azar; 6) ya sea provocando una diversión lúdica o un serio problema de ansiedad, jugar con la incertidumbre de los mercados financieros llega a ser una condición de vida para quienes cuentan con envejecer y tener que vivir de los ahorros de sus cuentas de pensiones, y 7) los servicios vinculados a ese juego, como los de análisis, asesoramiento, evaluación y publicidad, y el cargo de comisiones se convierten en una importante industria en auge, que –al mismo tiempo que se deshace de la mano de obra no cualificada que puede sustituirse por ordenadores, a un ritmo más rápido que en la mayoría de las industrias- absorbe una parte creciente de los recursos de inteligencia y elocuencia de la nación y le supone a sus máximos exponentes proporciones crecientes del poder adquisitivo de la misma.

La supremacía de lo financiero se organiza basándose en la dinámica, según Castells (2000:202), del informacionalismo que se distingue “por el desarrollo de una nueva lógica organizativa que está relacionada con el proceso actual de cambio tecnológico, pero que no

depende de él. La convergencia e interacción entre un nuevo paradigma tecnológico y una nueva lógica organizativa es la que constituye el cimiento histórico de la economía informacional”¹⁵⁷. Esta lógica organizativa se ha manifestado en tendencias diferentes en la transformación organizativa, pero todas ellas se basan “en redes. Las *redes son el elemento fundamental del que están y estarán hechas las nuevas organizaciones*. Y son capaces de formarse y expandirse por todas las calles principales y los callejones traseros de la economía global porque se basan en el poder de la información, proporcionado por el nuevo paradigma tecnológico” (Castells, 2000, 218). Sin embargo, estas nuevas trayectorias organizativas no son una consecuencia necesaria del cambio tecnológico sino de lo que se ha denominado nueva división internacional del trabajo o descentralización productiva hacia la periferia y que “se debe a que las nuevas tecnologías hacen posible, por una parte, la descentralización espacial y, por otra, permiten una elevada división del trabajo, que diferencia los centros de innovación, de fabricación cualificada y de ensamblaje” (Finkel, 1995:63)¹⁵⁸.

El surgimiento de las redes internacionales de empresas y de subunidades de empresas constituye la forma de organización básica de la economía informacional/global. En estas redes internacionales, las empresas multinacionales son las poderosas poseedoras de la riqueza y la tecnología en la economía global, ya que la mayoría de las redes están estructuradas a su alrededor. Redes básicamente asimétricas, pero “cada elemento particular apenas puede sobrevivir por sí mismo o imponer su dictado. La lógica de la red es más poderosa que los poderes de la red. La gestión de la incertidumbre se vuelve crítica en una

¹⁵⁷ “En esta perspectiva, las sociedades serán informacionales no porque encajen en un modelo particular de estructura social, sino porque organizan su sistema de producción en torno a los principios de maximización de la productividad basada en el conocimiento mediante el desarrollo y la difusión de las tecnologías de la información y mediante el cumplimiento de los prerequisites para su utilización (fundamentalmente, recursos humanos e infraestructura de comunicaciones” (Castells, 2000:259).

¹⁵⁸ Finkel (1995) argumenta que aunque el ritmo de descentralización productiva que preveía la teoría de la nueva división internacional del trabajo parece haberse moderado en los últimos años, en la actualidad asistimos a un incremento de la industrialización periférica que se deriva de ese fenómeno. En este sentido, este nuevo fenómeno desafía a la teoría de la nueva división internacional del trabajo en varios aspectos: 1) los países en donde se da una industrialización periférica no compiten exclusivamente sobre la base de una mano de obra barata que ahorra costes, sino por su infraestructura tecnológica, particularmente en lo referente a la calidad técnica de su fuerza de trabajo y al nivel educativo general, y 2) la industrialización periférica no se deriva exclusivamente de la incorporación de empresas multinacionales, como supone la teoría de la nueva división internacional del trabajo, sino que también puede reforzarse a través de políticas gubernamentales y de la actuación de empresas locales.

situación de interdependencia asimétrica” (Castells, 2000: 247). Una interdependencia regulada por el imperio de la creación de valor y que es esencialmente un producto del mercado financiero. Es este aspecto que explica que tanto en el Norte como en el Sur, los mercados financieros y la autonomía del capital financiero, se hayan convertido en sinónimo de presión. Una presión que ha cambiado la arquitectura de los Estados-nación y forzando una reelaboración de la política pública, así como imponiendo recortes en los gastos internos de bienestar.

Esta presión se concreta en el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Paradigma que legitima la introducción de principios económicos y/o de tipo empresarial en el sector público. Así, desde la Nueva Gestión Pública, se empezó a cuestionar la superioridad técnica de la burocracia, planteándose el agotamiento de esta forma organizativa en base, por un lado, a que el desarrollo del Estado social ha comportado la proliferación de un hiperburocratismo que estimula la extensión y proliferación de niveles organizativos que introducen ineficiencia en la gestión y un uso desmesurado de recursos públicos. Por otro, la organización burocrática actuaría de manera ciega o indiferente a través del procedimiento formalizado, para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados por la línea de mando o ámbito de decisión política, pero lo más grave se argumenta que los burócratas tienen conquistada una posición de dominio dentro de la administración.

La autonomía del capital financiero implicó disparidades cada vez mayores en la renta, polarizando las oportunidades vitales, y ello a causa de la combinación de una extrema movilidad del capital y una creciente automatización y racionalización de la producción. Factores que provocan en las naciones industriales avanzadas un desempleo cada vez mayor. Incluso allí donde el empleo ha crecido, como en EE.UU, “la mano de obra debe afrontar otro tipo de inseguridad. Los frecuentes cambios de trabajo y la obsolescencia de los conocimientos adquiridos han obligado a casi todos los tipos de trabajadores a soportar un porcentaje desproporcionado de los costes, económicos y sociales, de ese crecimiento del empleo. Simplemente, conservar el puesto de trabajo es mucho más difícil en todas partes; la adquisición de nuevos conocimientos, también; y mantener una carrera profesional suele serlo aún más” (Birnbaum, 2003:189). Un hecho a resaltar en la década de

los años setenta es el establecimiento del dólar “flotante”, producto del Tratado de Bretton Woods, que eliminó al patrón oro como equivalente del dólar¹⁵⁹. De ahí en adelante, este último se transformó en un equivalente artificial sin respaldo en oro en el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. El fin del régimen de cambios fijos obligó a interrogarse sobre el papel del FMI, que había sido su guardián. Pero los grandes cambios financieros y las dificultades encontradas por los países en desarrollo no productores de petróleo, a causa de la subida del precio de este producto, desembocaron en una redefinición de las misiones prioritarias del Fondo, reforzando su papel de asistencia a dichos países¹⁶⁰. En este contexto, la Conferencia de Lomé de 1975, que reunió a la Unión Europea con sus socios en África, el Caribe y el Pacífico, es un ejemplo que refleja la presión del Tercer Mundo por llegar a acuerdos preferenciales y por acceder a los mercados europeos.

La hegemonía intelectual de la contrarrevolución neoclásica en los estudios del desarrollo obedeció en gran medida al descrédito del análisis keynesiano, a la crisis del estructuralismo latinoamericano y a la decadencia de las perspectivas críticas –marxistas– del desarrollo. Además, el pensamiento neoclásico influyó claramente en las ideas y los programas de los principales organismos internacionales cuyas críticas al intervencionismo gubernamental y el culto a las virtudes del libre mercado procuraron una redefinición del Estado en todos sus frentes, tal y como se refleja en el denominado Consenso de Washington. Un consenso que ensalzaba “el desarrollo y el uso del mercado en lugar de censurarlo, reprimirlo o distorsionarlo (principio éste en el que coincidían liberales y neoliberales), y asimismo incorporaba la cuestión de la privatización, una aportación personal de Teacher a la política económica ‘sensata’ “ (Williamson, 1998:52-53). De Bustillo (2005:123) argumenta que “el énfasis en la planificación y la sustitución de importaciones había conducido, en muchos casos, a una hipertrofia del sector público y a una utilización partidista de lo público, ampliando las posibilidades de corrupción y generando industrias ineficientes y sobredimensionadas sin mejorar, al tiempo, los niveles de pobreza y la distribución de la renta. Sin embargo, una vez más, en la práctica, la política económica inspirada en dicho ‘consenso’ se centró en algunos aspectos – liberalización, privatización y apertura al exterior- olvidando otros, tanto considerados en el

¹⁵⁹ Peet (2005).

consenso –reestructuración del gasto-, como ausentes de éste –fortalecimiento de las instituciones-”.

Se revierte a la concepción de raíz liberal de primacía de la libertad individual y el mercado, propugnándose la introducción de los métodos de gestión privados en el sector público por razones de eficacia y eficiencia, y ello a pesar de que la Administración Pública presenta importantes diferencias respecto a las empresas privadas en cuanto a entorno, objetivos, procesos y resultados. La crítica a la intervención del Estado y a la expansión del sector público según criterios neoliberales supone que la función del Estado es la tutela de las leyes del mercado en cuyo contexto se realiza la competitividad. En base a esta tutela, un “buen” Estado ha de optar por un funcionamiento similar al del mercado, de ahí que se considere que existe una forma eficiente de planificar y llevar a cabo objetivos políticos, y se plantee por qué no se adopta la mejor estrategia para desarrollar un curso de acción específico que garantice la eficiencia de las políticas públicas. Una eficiencia basada en objetivos, resultados y rendición de cuentas para lograr un “buen” gobierno, y para ello no basta una buena gestión macroeconómica. Hay que cambiar la manera como se diseñan las instituciones públicas, definir claramente su misión y objetivos, dentro de la política que les corresponde, y asignar mejor los recursos para que obtengan los resultados esperados¹⁶¹.

Se promueve la más vasta operación de privatizaciones de las empresas públicas, se asocia el progreso a la liberalización del comercio y a la libertad de actuación total de las empresas y se identifican las ideas de progreso y desarrollo social con el simple crecimiento económico. Un crecimiento que viene de la mano de lo que el Grupo de Lisboa (1995) llamó “evangelio de la competencia”. Un evangelio para el cual la globalización tiende a llevar la competencia a nivel mundial. De ahí que se considere la competencia como “la respuesta a casi todos los problemas económicos. Si empeora el problema del desempleo, entonces es necesario aumentar la competitividad. Si existe un problema creciente de pobreza en algunos países, entonces hay que ser más competitivo. Asimismo, la educación y la capacitación deben orientarse más a la panacea de la competencia. Este debate nos trae a la memoria la propuesta de la campaña presidencial del año 1996 en los Estados Unidos

¹⁶⁰ Vernières (1998); Chancellor (2000).

de aplicar un ‘impuesta uniforme’. En ambos casos, esto supone que un solo remedio puede curar todas las enfermedades de la sociedad. La competencia está en proceso de convertirse en la única solución al problema de la globalización. Como resultado, las sociedades se ven progresivamente implicadas en una batalla económica despiadada. Hallamos cada vez más informes con títulos tales como ‘Ganar en la economía mundial’, y el culto a la competencia dispone incluso de su propio instrumento ‘científico’, el llamado ‘índice de competitividad mundial’, publicado anualmente por el *World Economic Forum*, mediante el cual se evalúa la competitividad de los países de manera similar a la que la Asociación de Tenis Internacional califica a sus jugadores profesionales” (Emmerij, 1998:15).

El enfoque neoclásico aplicado a los estudios del desarrollo supuso una ruptura radical con la evolución anterior de la economía del desarrollo, ya que sostenía que los estudios de los países del Tercer Mundo exigía únicamente la aplicación del análisis convencional neoclásico y no uno particular ajustado a las especificidades de los países subdesarrollados. Sin embargo, puede demostrarse, según Emmerij (1998), que el proceso del desarrollo económico en el mundo ha sido multifacético y no lineal, pues históricamente se pueden distinguir patrones de desarrollo diferentes, tales como el patrón autónomo de industrialización basado en las exportaciones, el patrón de industrialización basado en el gobierno y en la industrialización hacia adentro, el patrón de crecimiento equilibrado con una economía abierta y una intervención limitada del gobierno, el patrón dualista orientado a la exportación de productos agrícolas básicos con abundancia de tierras y los países de elevada densidad de población. Por lo tanto, la experiencia histórica del desarrollo sugiere que las condiciones iniciales económicas e institucionales son importantes, y, por otra parte, que un esquema teórico simple posiblemente no ofrezca una buena explicación de todos los aspectos del proceso de desarrollo y que una teoría del desarrollo basada en un solo factor sería aplicable a un pequeño número de países.

Sin embargo, las recomendaciones de desarrollo van a tender a aplicar una teoría del desarrollo basada en un solo factor. Así, la insistencia del paradigma neoliberal de desarrollo en la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de recursos (y por

¹⁶¹ Veanse, también, Perdiguero (2003); Anisi (2005).

ende la crítica a la intervención estatal), y las ventajas de una participación plena en un comercio mundial liberal (y por ende la crítica a las políticas de industrialización por sustitución de importaciones), llevó a la aplicación generalizada de una liberalización interna y otra externa. La primera consistía en reducir el intervencionismo estatal, considerado ineficaz, costoso y contraproducente, con el objeto de disminuir o eliminar las distorsiones exógenas de los bienes de los precios y los factores, restringiéndolo únicamente a la creación de un marco macroeconómico estable y un sistema legal moderno, así como para eliminar las distorsiones en el sistema de precios. En cuanto a la liberalización externa, se basaba en la reducción del grado de protección del mercado interior, para que la apertura a la economía mundial suponga un incentivo de eficiencia y competitividad y para cancelar el sesgo contrario a las exportaciones inherentes a la protección.

Williamson (1998) señala que en América Latina se han hecho grandes progresos en materia de liberalización de las importaciones, y ha habido momentos en los que habría acogido de buen grado una relentización en el proceso de liberalización comercial dadas las adversas condiciones macroeconómicas existentes. A pesar de estas adversas condiciones, Williamson concluye que el paso de una reducción unilateral de los aranceles a la adopción de acuerdos regionales para establecer el libre comercio (Mercosur, TLCAN y otros acuerdos bilaterales) ha demostrado ser una estrategia muy sensata, y que, en un contexto caracterizado por la constante liberalización de los acuerdos comerciales a escala mundial, parece lógico que semejante proceso desemboque en la tan ansiada “área de libre comercio de las Américas”. Esta práctica de liberalización refleja una estrategia consciente perseguida con éxito por las administraciones norteamericanas con el fin de mantener la hegemonía de EE.UU. en la era posterior a la guerra fría. De hecho, la propia denominación de estas políticas –Consenso de Washington- es sintomática, advierte Callinicos (2003a:15), del papel desempeñado en su implementación por el complejo institucional que une al Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el FMI y el Banco Mundial. Pero lo que realmente subraya el triunfo de estas ideas “es su aceptación por un amplio sector de la izquierda internacional. La Tercera Vía nació como un lema que perseguía diferenciar a los Nuevos Demócratas de Bill Clinton, no ya del republicanismo reaganita, sino de las

aproximación estadista a los problemas económicos y sociales representada por anteriores presidentes demócratas como Franklin Roosevelt y Lyndon Johnson. De hecho, el compromiso de la administración de Clinton con el programa neoliberal se vio pronto confirmado por sus extenuantes esfuerzos, en estrecha alianza con los grandes negocios y la derecha republicana, por convencer al Congreso para que aprobase el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), esfuerzos que culminaron con éxito en 1993”.

Desde el punto de vista teórico sorprende el énfasis puesto en los procesos de apertura al exterior, ya que la propia Teoría Económica concede al comercio internacional sólo ventajas en términos de eficiencia asignativa estática, sin que, en principio, se siga de ello una mejora del crecimiento en el largo plazo. Difícilmente la apertura exterior, en la línea propuesta por el Consenso de Washington de liberalización unilateral, es responsable de los éxitos de crecimiento en aquellos países donde éste se ha producido con mayor intensidad, pues, aunque los países que crecen rápido tienden a experimentar aumentos en su tasa de exportación con respecto al PIB, lo contrario no es cierto en términos generales¹⁶². Por lo tanto, a largo plazo las diferencias de crecimiento se explican por las variables tradicionales de inversión, tanto en capital físico como humano, demografía, el “efecto alcance”, etc., y las reformas en política comercial tienen sólo un efecto débil sobre el crecimiento. Además, hay que mencionar el fuerte coste en términos de crecimiento y renta *per capita* perdida que ha tenido para los Países Menos Desarrollados (PMD) la liberalización financiera defendida desde las instituciones financieras internacionales y las sucesivas crisis financieras sufridas por éstos como consecuencia de una apertura financiera que les ha dejado inermes ante los “cambios de humor” de los mercados financieros internacionales. Por último, tras la decepción con los resultados en términos de desarrollo derivados de la aplicación del Consenso de Washington, o al menos de algunos de sus preceptos, han aparecido nuevas voces que defienden una interpretación menos fundamentalista del mismo y su ampliación para incorporar aspectos como la creación de redes de protección social, la lucha contra la corrupción, el dar prioridad a la lucha contra la pobreza, el fortalecimiento de las instituciones públicas, la potenciación del capital social, etc.

¹⁶² Bustillo (2005).

Si bien la contrarrevolución neoclásica supuso algunas contribuciones para la economía del desarrollo, pues hacían notar algunos problemas de ineficiencia y centralización de las políticas de desarrollo anteriores, a su vez, implicaba pasar por alto los aspectos inherentes al propio desarrollo y asumir costos sociales enormes. En todo caso, la teoría neoclásica del desarrollo económico ampliará el concepto de capital para dar cabida al capital humano, como elemento clave de desarrollo. Desde esta perspectiva teórica, la educación influye sobre el crecimiento por tres vías distintas: 1) como factor de producción, 2) como determinante del proceso de adopción de innovaciones, y 3) por los efectos externos asociados a la educación que permiten compensar total o parcialmente los rendimientos decrecientes generados por la acumulación de factores. De ahí la prioridad respecto a la calidad de los recursos humanos, y que se especifica a nivel de educación. Williamson (1998), señala, al respecto, que una fuerza de trabajo cualificada es el requisito previo fundamental para el rápido desarrollo de un país, y es más importante que variables como el ahorro, el tipo de cambio y la infraestructura, que hasta cierto punto son endógenas. Si junto con el capital y la infraestructura existiera una fuerza de trabajo bien formada y capacitada para la producción de bienes destinados al mercado mundial, los beneficios serían enormes, porque la infraestructura y el capital pueden proporcionarse mucho antes de lo que tarda en educarse a toda una fuerza de trabajo sin formación previa, y esto a su vez redundaría en el impulso del bienestar general. Sin embargo, la educación no ha sido el punto fuerte en la política latinoamericana de los últimos años, por lo que es necesario aumentar, señala Williamson, los gastos educativos e invertirlos en la enseñanza primaria y secundaria, y esos pocos afortunados que acceden a los estudios universitarios bien podrían financiar su educación a través de préstamos. De este modo, esta reforma tendría una vocación claramente igualitaria, aunque no haría más que eliminar una serie de privilegios que perpetúa la desigualdad social.

Hay que destacar que a principios de los años noventa se produjo un nuevo giro –aunque mucho menos radical que el anterior- en los estudios ortodoxos sobre el desarrollo, originados en el seno del Banco Mundial. Ese cambio fue el resultado de un cada vez mayor escepticismo sobre la bondad de las recetas propugnadas por la contrarrevolución neoclásica. Se trató, también, de un enfoque favorable al mercado, aunque se justificaba la

intervención estatal sólo en el caso de que el mercado estuviera insuficientemente desarrollado o si su libre funcionamiento fuera insuficiente. Admite, asimismo, la necesidad de políticas deliberadas para mantener la estabilidad macroeconómica, crear un entorno competitivo para las empresas, efectuar inversiones en infraestructuras y en educación y sanidad y potenciar el desarrollo institucional para un mejoramiento de la eficacia de la administración pública.

Desde el enfoque de las capacidades de Sen (1999) el capital humano constituye un elemento definitorio del propio desarrollo, de ahí que se insista en el incremento de los gastos educativos, sobre todo alrededor de la enseñanza primaria y secundaria. En palabras de Sen (1999), el énfasis que se ha asignado al capital humano –en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población- ha contribuido a suavizar y humanizar la concepción del desarrollo. Y es que la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría al ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas. Por ello, si bien la interpretación tradicional del concepto de capital humano tiende a concentrarse en la función de generar ingresos, este autor plantea que es necesario añadir a los ingresos los beneficios y las ventajas de tipo directo o primario. El supuesto básico de este enfoque es considerar que el patrón de crecimiento económico está en la reducción de la pobreza y la creación de empleo. La argumentación de Sen (1999) es la siguiente: la primacía del concepto de acumulación de capital ha sido una característica permanente del pensamiento económico de posguerra, remontándose cuando menos a Nurkse, Lewis y Baran. En aquel entonces reinaba, advierte Sen, una perfecta armonía en la literatura sobre el “óptimo de acumulación”, y las “trayectorias de crecimiento óptimo” implicaban a menudo limitar los niveles de bienestar a corto plazo para obtener mayores beneficios en el futuro. Sin embargo, ciertas variantes de este enfoque equiparaban la noción de acumulación de capital con la formación de capital físico, obviando la importancia de los recursos humanos.

Tales reevaluaciones parciales se entienden en gran medida por la necesidad del Banco Mundial de ofrecer una explicación al éxito experimentado por los “dragones asiáticos” y su marcado intervencionismo estatal. Pero el consenso del Banco Mundial sobre desarrollo, basado en el enfoque favorable al mercado, no ha supuesto un cambio de paradigma respecto a la ortodoxia neoclásica de los años ochenta. Concretamente, nos estamos refiriendo a la teoría del desarrollo endógeno o postdesarrollismo, y que sugiere “una nueva aproximación al progreso social (1) como una capacidad potencial, en lugar de cómo un logro último, (2) como una cualidad dinámica, en evolución, relativa a un proceso concreto, en lugar de cómo un patrón absoluto, universal y externo, (3) como una posibilidad histórica, como una oportunidad, una opción abierta en lugar de una tendencia necesaria, inevitable, e inexorable, y (4) como un producto, a menudo involuntario e incluso no reconocido, de las acciones plurales y colectivas humanas, en lugar del resultado de la voluntad divina, las buenas intenciones de individuos excepcionales (‘los grandes hombres’) o el funcionamiento de mecanismos sociales automáticos. Esto proporciona el entramado de una noción radicalmente nueva de progreso”. Una noción que para ser efectiva requiere de “la combinación de: (1) actores creativos, autónomos y autoconscientes, (2) estructuras ricas y flexibles, (3) un medio natural benigno y activamente confrontado, (4) una tradición continua y orgullosamente afirmada, y (5) una anticipación, una planificación optimista y a gran escala del futuro. Éste es el tipo ideal de una ‘sociedad activa’ (...) que genera una agencia orientada hacia el progreso, una sociedad situada en la vía de autotransformaciones progresivas” (Sztompka, 1995:60-62).

Las reevaluaciones se explican, también, en tanto que la crisis de la deuda y las políticas de ajuste promovidas por el FMI han reducido en todo el mundo la contribución de los Estados al bienestar social de los grupos desfavorecidos (mujeres, campesinos, indígenas y pobres), “con una gran incidencia en los países del Tercer Mundo, incentivando, como consecuencia, la participación directa de estos grupos en la resolución de sus problemas y apareciendo nuevas formas de concertación social y política entre los individuos, las comunidades, los estados y las entidades supranacionales” (Gimeno y Monreal, 1999:5-

7)¹⁶³. Según Rahnema (1996), las grandes Agencias del Desarrollo se vieron obligadas a reconocer una crisis estructural. Los donantes y los gobiernos nacionales beneficiarios fueron testigos del hecho que los miles de millones gastados en proyectos de desarrollo no habían producido los resultados esperados, a menudo incluso añadiendo nuevos problemas a los antiguos. Hasta McNamara, el entonces presidente del Banco Mundial, tuvo que admitir, en 1973, que el crecimiento no estaba llegando equitativamente a los pobres. En su opinión, el crecimiento había venido acompañado de una mayor desigualdad del ingreso en muchos países en desarrollo, ya que la estrategia económica nacional se ha ido transformado en una restricción del presupuesto doméstico paralela a una liberalización del mercado global¹⁶⁴.

Desde comienzos de los ochenta este modelo ha adquirido una posición predominante entre los países de la OCDE y, con los esfuerzos del Banco Mundial y del FMI, es el modelo a seguir también en el Sur. La liberalización de los mercados mundiales ha aumentado en gran medida el poder y la influencia del capital transnacional en relación al de los Estados. Significativamente, “la liberalización ha otorgado a las grandes compañías un mayor grado de elección sobre el terreno en el que quieren operar. En otras palabras, las autoridades políticas se han dado cuenta de que las inversiones interiores están amenazadas por las políticas nacionales que entran en conflicto con los intereses transnacionales. En el intento de conservar el nivel de vida se ha generado una enorme presión para mantener económicamente competitivos los servicios públicos y los compromisos de bienestar” (Duffield, 2004:80).

¹⁶³ Rodríguez-Carmona (2002:219), sostiene que “como consecuencia del repliegue de los estados experimentado en los años 80 y 90, las zonas rurales se han visto excluidas de la prestación de servicios públicos, los flujos de inversión y, en definitiva, de los procesos de desarrollo económico y social”. Por lo cual, “la cooperación internacional para el desarrollo puede desempeñar un papel dinamizador”.

¹⁶⁴ Por otra parte, con la intención de proseguir las discusiones fuera del marco de la ONU, dominada por los países del Sur, el presidente Giscard d’Estaing convocó en París la Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional, llamada del ‘Diálogo Norte-Sur’ de febrero 1976 a junio 1977. En este diálogo “no invitaron a los países llamados socialistas; ocho países industrializados y diecinueve países del Sur se consideraron representantes de todos los demás para discutir en torno a cuatro temas clave: la energía; las materias primas y el comercio; el desarrollo, y los problemas monetarios y financieros. Tras dieciocho meses de ‘diálogo’ difícil, se consiguió solamente un acuerdo que permitía crear un fondo de ayuda especial para los países más desfavorecidos y continuar la negociación en el marco del sistema de Naciones Unidas. Los países occidentales no lograron nada sustancial en los temas en los que estaban más interesados: el aprovisionamiento de petróleo y la seguridad de sus inversiones” (Rist, 2002:185).

3.2. La gobernanza global.

Las presiones para llevar a cabo la privatización y la internacionalización han supuesto una reevaluación y una disminución de varias de las funciones del Estado. Vallespín (2003) habla de un Estado post-soberano o de un Estado posmoderno en lo que se refiere a su capacidad para imponer políticas “desde un centro” (dimensión de la soberanía interna), pero también en lo que hace a la limitación de su capacidad para actuar de forma aislada en el ámbito internacional, que le obliga a implicarse más activamente en procesos de integración regional o en más amplios sistemas de cooperación internacional sectorial. Así, el modelo westfaliano de Estado-nación, que venía definiendo su soberanía externa, está dejando paso a uno mucho más moldeable, el cual se caracteriza por hacer cada vez más borrosa la diferencia entre política exterior y política interna, lo que implica que, dadas las consecuencias que la actividad exterior de los Estados entraña para la propia vida política y organizativa interior, se hable a menudo de política exterior interna.

La pérdida de autonomía del Estado obedece a eso que se llama la complejidad organizada, que se entiende como todo ese conjunto de nuevas formas de organización y vertebración de los procesos sociales que se desvían de la nítida separación entre Estado y sociedad. Vallespín considera que fenómenos tales como la presencia de distintas lógicas o criterios de racionalidad o la presencia de otros actores y procesos aún más inmunes a su control directo, pueden ser enfrentados por el Estado únicamente por medio de los siguientes instrumentos: 1) reajustando internamente la acción del gobierno mediante eso que ahora se llama la nueva gobernanza, o 2) entrando en estrategias de cooperación con otros Estados, actores u organizaciones internacionales para proceder a una gestión colectiva de las interdependencias globales y facilitar así, mediante la cooperación internacional, aquello que no es capaz de resolver por sí mismo.

En la nueva gobernanza la autoridad política se ejerce cada vez en más niveles y de forma asimétrica. Según Duffield (2004), la creciente importancia de las redes y de las conexiones

es vital para la transición de las estructuras jerárquicas de gobierno hacia unas pautas de gobernación más poliárquicas y radiales, con el nacimiento de tipos de negociación cooperativos y en forma de red. Y es que aunque los Estados y los gobiernos siguen siendo importantes, y continuarán siéndolo, lo cierto es que ejercen su autoridad a través de complejas redes de gobernación nacionales, internacionales y subnacionales que unen a los actores estatales y no estatales. Ésta es una característica común de la mediación política tanto en el Norte como en el Sur. En lo que respecta al Sur, la modificación de las funciones del Estado en el sentido tradicional del término casi ha desaparecido. De forma más general en el Sur, este debilitamiento se puede interpretar como una consecuencia de la destreza de las instituciones financieras internacionales para determinar la política macroeconómica de estos países. Política de ajuste que significó para muchos países abandonar o desmantelar, en nombre del libre mercado, la mayor parte de sus logros previos.

En la década de los ochenta se asistió a la sacralización del libre mercado como parte del nuevo Consenso de Washington –entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos- sobre las políticas “correctas” para los países subdesarrollados. Por otra parte, para Duffield (2004), la asociación del subdesarrollo como un alto riesgo de conflicto es una afirmación central dentro del discurso del desarrollo de mercado. Esta asociación cobró relevancia a principios de los ochenta como resultado de su victoria en la lucha política contra las interpretaciones del tercermundismo y del socialismo. Interpretaciones que argumentaban que el principal problema residía fuera del Sur. Es decir, que el conflicto estaba relacionado con el legado del colonialismo, con el declive en términos comerciales y con un sistema internacional de comercio poco equitativo. De hecho, los más radicales de esta alternativa afirmaban que el subdesarrollo era una consecuencia del modo en que los países desarrollados acumulaban su riqueza y mantenían su posición.

Sin embargo, desde los ochenta hasta la actualidad la idea de que el conflicto es el resultado de una enfermedad endógena al desarrollo del Sur parece evidente y natural. Desde esta perspectiva, analizar la prevención a nivel estructural es sencillamente debatir sobre

desarrollo y, si el conflicto y la pobreza están profundamente relacionados, entonces está claro que una estrategia de desarrollo anti-pobreza reducirá los riesgos de conflicto. Así, “desde el comienzo del discurso del desarrollo al final de la Segunda Guerra Mundial, el subdesarrollo y la pobreza se han relacionado estrechamente. De hecho, en términos internacionales se han utilizado indistintamente como si fuesen efectivamente intercambiables. La reinención del desarrollo como una forma de prevención de conflictos es una parte importante de la radicalización de las políticas desarrollistas (...) La *idea* de que el conflicto destroza el desarrollo y profundiza la pobreza representa un papel importante a la hora de movilizar los complejos estratégicos de la paz liberal” (Duffield, 2004:161-163).

Kaldor (2005) plantea que la llegada de la globalización propicia la posibilidad de un sistema de gobierno global, no un Estado mundial, sino un marco de normas que implican competencias que se solapan entre organizaciones internacionales, gobierno local y regional y Estados. Un sistema tal de gobierno global ha dado pie, en la década de los noventa, como el humanitarismo y el ambientalismo, a un nuevo ethos desarrollista, que ha seguido dos direcciones claramente distintas. En el Norte, se exige el redesarrollo, es decir, desarrollar de nuevo lo que se había desarrollado mal o resultaba ya obsoleto.¹⁶⁵ En el Sur, el redesarrollo exige también dismantelar lo que había quedado del “proceso de ajuste” de la década de 1980. La obsesión por la competitividad, el temor a ser dejado fuera de la carrera, compele a aceptar la destrucción de secciones completas de lo que fue “desarrollado” en los últimos 30 años. Sacrificado en el altar del redesarrollo, se le insertará en diseños transnacionales congruentes con la demanda del mercado mundial, y con la necesidad de implementar una gobernanza global.

Con respecto a la evolución económica de América Latina, la década del noventa se caracterizó por el drástico incremento en la gravitación del mercado y disminuyó sensiblemente el papel del Estado. Además, fueron privatizadas gran parte de las empresas públicas, se facilitó un rápido crecimiento de las importaciones y se ofrecieron amplias

¹⁶⁵ En Estados Unidos y lo que fue la Unión Soviética, en España o Suiza, en Austria, Polonia o Inglaterra, la atención pública se concentra en la velocidad y condiciones bajo las cuales se podrá destruir, dismantelar, exportar o sustituir lo que estaba previamente desarrollado.

oportunidades a la inversión extranjera. Tales procesos generaron nuevas tendencias de especialización productiva; en líneas generales, ésta se basa en los productos primarios y en los bienes manufacturados de bajo contenido tecnológico. En este sentido, en “América Latina, como en otras áreas del Sur, se ha configurado una reinserción o una nueva inserción en el mundo, que es más estrecha que en el pasado reciente, más directamente sujeta a los vaivenes del acontecer internacional, más condicionada de forma inmediata por las dinámicas de la economía global. En tal proceso se insinúa una reproducción con transformación del antiguo sistema de la ‘división internacional del trabajo’ entre países productores de bienes industriales y zonas productoras de materias primas. La inserción periférica de estas últimas en dicho ‘sistema mundial’ promovió la concentración y especialización de sus esfuerzos en actividades en las que era comparativamente baja la importancia de la investigación, los aprendizajes y la innovación de carácter endógeno. La globalización contemporánea de la producción mundial tiende a estructurarla como un reparto de naturaleza dual, concentrando en el Norte las tareas intensivas en educación avanzada, ciencia y tecnología, mientras que se despliegan por el Sur gran parte de las labores productivas con baja participación de actividades locales intensivas en conocimiento. En este sentido, el Sur latinoamericano parece vivir una *reinserción neoperiférica* en la economía internacional” (Arocena y Sutz, 2003:167).

Los problemas sobre los que deben actuar los Estados en el marco de una gobernanza global no se reducen a una defensa de la competitividad económica propia en un mercado internacionalizado, sino a aquellos que no pueden ser satisfechos por cada Estado de forma individual, sino que exigen la colaboración entre ellos, como es el caso de los problemas medioambientales. Campos como éste están regulados por una infinidad de normas internacionales sancionadas por tratados bilaterales o multilaterales, de ámbito global o regional, que tejen una compleja y espesa red de disposiciones normativas que restringen la acción de los Estados, pero que les facultan también para recuperar parte del control perdido. De ahí que la nueva gobernanza es la capacidad de realizar valores sociales y ambientales en el ámbito global sin presión legal y sin las instituciones estatales encargadas de aplicar el derecho, y la gobernanza está imbuida en las instituciones públicas y privadas que son capaces de obligar a las personas de estas organizaciones sobre una base, por el

hecho de ser miembro. En el ámbito de la política superior a cada Estado-nación nos encontramos con un régimen internacional que opera con una gobernanza entre Estados y mediante organizaciones internacionales y otro, paralelo, transnacional que necesariamente debe operar con los Estados, pero que no está exclusivamente integrado por ellos y por organizaciones e instituciones internacionales¹⁶⁶.

Una nueva forma del ethos desarrollista es el desarrollo sostenible, por “nuestro futuro común”, tal como prescribió la Comisión Brundtland. O bien, lo promueven activamente, como redesarrollo verde y democrático, quienes asumen que la lucha contra el comunismo, el tema básico del discurso de Truman, ha quedado atrás. En esta interpretación convencional, empero, se ha concebido el desarrollo sostenible como una estrategia para sostener el desarrollo, no para apoyar el florecimiento y la perduración de una vida social y natural infinitamente diversa¹⁶⁷. Esto se explica en tanto que la eficacia del Estado-nación puede definirse como la capacidad de los Estados para gobernar de modo independiente y para mantener los niveles sociales, económicos y de bienestar dentro de sus propios territorios. Sin embargo, bajo el impacto de la globalización, esta eficacia se ha visto sometida a revisión y se ha atenuado tanto en el Norte como en el Sur. Como la eficacia del Estado-nación ha disminuido, “el vacío generado en la política de bienestar se ha llenado con la expansión de las redes transfronterizas de la economía en la sombra. La globalización ha tenido como efecto un proceso complejo que implica la reconstrucción y la descentralización del poder y de la autoridad de los Estados-nación. Con esta capacidad reforzada para crear vinculaciones entre lo local y lo global, la liberalización del mercado ha aumentado la facilidad con la que los nuevos centros de autoridad son capaces de emerger” (Duffield, 2004:210).

Duffield (2004) y Pipitone (2000) tienen sus propias interpretaciones respecto a este proceso. El primero de ellos sostiene que la autoridad política feudal se caracterizaba más

¹⁶⁶ Vallespín (2003).

¹⁶⁷ Tal y como lo promueven los “nuevos” movimientos sociales y sus organizaciones, “que no se limitan a descargar al Estado y al régimen internacional en sus labores de cooperación a escala mundial o interna. Poseen también, al menos en los países desarrollados, una gran capacidad para conectar con la ciudadanía en cuestiones relativas al respeto de los derechos humanos y al medio ambiente. Ulrich Beck ha calificado esta actividad como el ‘boicot de masas simbólicamente escenificado’ ” (Vallespín, 2003: 421-422).

por su parcelación que por su concentración de la soberanía. Esto dio lugar a un orden político caracterizado por una multiplicidad de zonas de autoridad con fronteras solapadas, y a menudo en lucha, conviviendo con una débil soberanía central. De este modo Duffield (2004) considera que el impacto de la globalización y de la liberalización del mercado está produciendo un efecto similar, especialmente en relación a la importancia creciente de los actores no estatales que operan a niveles internacionales y subnacionales. Los nuevos actores locales e internacionales han menoscabado la autoridad estatal y han creado numerosos procesos de toma de decisiones entrecruzadas a diferentes niveles. En relación con los actores estratégicos, como ONG, establishments militares, compañías comerciales y organizaciones multilaterales, los Gobiernos del Norte han seguido de cerca, y se han involucrado en los procesos de cambios organizativos en la formación de redes. De esta forma, “los Gobiernos están adquiriendo la capacidad para ejercer su autoridad a través de sistemas no territoriales y no estatales” (Duffield, 2004: 107).

Por su parte, Pipitone (2000:23) afirma que la modernidad en sus fases formativas tuvo en la ciudad mercantil su protagonista inicial en el terreno político-territorial, y siguió produciendo un sujeto a la altura de sus nuevas ambiciones con el Estado nacional. Hoy, según este autor, parecería estar recorriéndose las etapas iniciales de un nuevo ciclo histórico cuyo sujeto político-territorial futuro más importante podría ser la región plurinacional. Así, “una institución de mayor amplitud respecto al Estado nacional, dirigida a introducir nuevos y más amplios factores de estabilidad en el contexto de una nueva oleada de globalización de los negocios, las comunicaciones y la vida planetaria. Mientras se amplían los espacios de interdependencias cruzadas de efectos impredecibles (al calor de un nuevo impulso tecnológico y de formas recrudescidas de competencia entre empresas y naciones) las necesidades de estabilidad y regulación, cada vez menos, pueden ser acometidas por estructuras globales vinculadas a las antiguas bases nacionales. A un mundo cuya existencia material avanza entre mayores y más intensas dependencias cruzadas, corresponde necesariamente una necesidad institucional de ampliación de sus espacios de regulación”.

Es decir, de manera similar a las fases iniciales de la edad moderna, donde el Estado nacional encarnó el intento de dar una mayor coherencia política a espacios territoriales cada vez más interdependientes en la vida social y económica, parecería surgir el reconocimiento, aunque proyectado sobre espacios considerablemente mayores, de la creciente inhabilidad del Estado nacional para hacer frente a un nuevo impulso de globalización que impone mayores necesidades de regulación. Y, otra vez, la modernidad avanza de lo pequeño a lo grande, de la ciudad al Estado nacional y a la región plurinacional en la conformación de bloques regionales. Y pareciera, desde el punto de vista de Pipitone (2000), que estamos frente al proceso formativo de tres posibles grandes protagonistas del futuro: la Unión Europea, América del Norte y Asia Oriental. Por lo tanto, la regionalización supondría un nuevo equilibrio de riqueza y poder. El equilibrio entre una economía cuya identidad nacional se debilita y una política que impone la necesidad de construir espacios regulados. Respecto al resto del mundo se está dando una creciente proliferación de acuerdos regionales y subregionales de cooperación e integración y la profundización, reorientación o en su caso, ampliación, de otros acuerdos ya existentes, lo que lleva a que casi todos los países del mundo estén involucrados en algún tipo de acuerdo regional¹⁶⁸.

Las interpretaciones efectuadas por Duffield y Pipitone hay que situarlas en el ámbito del socialismo internacional y del tercermundismo, pues ambos pretendían ofrecer una respuesta diferente sobre cómo la riqueza debía ser redistribuida y cómo debía ser organizado el sistema internacional. Pero, al redefinir el subdesarrollo como un peligro, el discurso neoliberal, desde su posición dominante, ha suprimido aquellos aspectos del tercermundismo y del socialismo internacional que denunciaban la existencia de desigualdades dentro del sistema mundial, en tanto que la forma en que se distribuye la riqueza tiene un impacto directo en la naturaleza de la pobreza. Es importante recordar brevemente este debate, ya que la desaparición de estas alternativas está directamente relacionada con la idea liberal que convierte al subdesarrollo en un problema debido a su potencial peligrosidad¹⁶⁹. Y es que lo que hace medio siglo constituía el Tercer Mundo ha experimentado “una evolución no menos diferenciada que su historia anterior. Algunas

¹⁶⁸ Sanahuja y Sotillo (1998).

naciones –muy pocas- construyeron economías industriales dinámicas. Varias conocieron procesos de crecimiento económico en promedio muy considerable, con avances sociales significativos pero parciales y muy desparejos. Otras retrocedieron en casi todos los aspectos, constituyendo un ‘Cuarto Mundo’ signado por la marginación más que por cualquier otro rasgo. La mayoría, si bien han recorrido desde entonces trayectorias bastante distintas, sigue conformando un siempre heterogéneo Tercer Mundo, en tanto que no han disminuido, sino más bien al contrario, el carácter subordinado de su imbricación en la economía internacional y su dependencia respecto a los ‘países centrales’. El atraso sigue siendo, además, subdesarrollo” (Arocena y Sutz, 2003:165)¹⁷⁰.

De acuerdo con Duffield (2004), el mensaje crítico consistió en afirmar que la asistencia humanitaria era parte del problema. A pesar de sus buenas intenciones, esta asistencia tenía muchas consecuencias imprevistas, y algunas de ellas espoleaban el conflicto o lo hacían más difícil de resolver. Estas críticas han influido a la hora de perfilar los programas de ayuda desde mediados de los noventa. Este nuevo humanitarismo o humanitarismo de principios completa la radicalización del desarrollo, que ahora ve la ayuda como un factor de alteración del equilibrio de poderes entre grupos sociales aunque su intención sea conseguir la paz y la estabilidad. Las tácticas humanitarias han pasado de buscar la salvación de vidas a tratar de minimizar sus consecuencias y a apoyar procesos sociales. Se registra un aumento de las relaciones que unen a los países del Norte donantes con las agencias de ayuda. Los donantes del Norte han reconquistado la iniciativa política que habían perdido a finales de los ochenta y principios de los noventa ejerciendo y consolidando, de este modo, su autoridad.

El humanitarismo actual se mueve con pautas que comprende lo que se ha venido a llamar Tercera Ola democratizadora. En esta Tercera Ola se ha aumentado enormemente el

¹⁶⁹ Duffield (2004).

¹⁷⁰ La idea de aunar ayuda y desarrollo tiene sus orígenes en la respuesta internacional dada a las hambrunas africanas de los años setenta y ochenta, cuando se fundó “el Departamento para los Asuntos Humanitarios de la ONU, a finales de 1991, éste se encargaba de la supervisión del *continuum* ayuda-para-el-desarrollo. el debate entre los Gobiernos donantes (...) y el sistema de la ONU sobre la relación entre conflicto, acción humanitaria y desarrollo comenzó a ganar velocidad a principios de los noventa. Dentro del sistema de la ONU la preocupación creció en el seno del PNUD, ya que el aumento del gasto en asistencia humanitaria que

número de países que se han transformado en regímenes políticos democráticos, y los países que no lo han hecho se ven forzados a adoptar principios de legitimidad democrática promovidos por unas organizaciones internacionales que han aceptado incorporar como proyecto normativo la implantación del denominado régimen de derechos humanos. Este régimen se sostiene en una filosofía y en un sistema de derecho internacional impulsado por un conglomerado de instituciones y organizaciones internacionales y transnacionales diversas, tengan un carácter formal como la ONU o diversas organizaciones regionales y sectoriales, o se trate de asociaciones de carácter informal. Sin embargo, esa progresiva aceptación del régimen de los derechos humanos no ha acabado con las discusiones acerca de su contenido concreto.

Desde mediados de los noventa, la admisión por parte de los Gobiernos donantes, de las organizaciones no gubernamentales, de las agencias de la Naciones Unidas y de las organizaciones intergubernamentales de la “necesidad de la resolución de conflictos y de la reconstrucción posbélica implica, al menos en términos políticos, el compromiso de transformar las sociedades en su conjunto. Esto representa una ruptura con la política anterior, la cual consideraba que el desarrollo vendría de la mano del crecimiento económico y de la inversión. Con la consiguiente problematización de la seguridad y la reproblematición del subdesarrollo como un foco de peligro, el desarrollo es un asunto que no puede abandonarse a su suerte” (Duffield, 2004:119). Luego de la Segunda Guerra Mundial, aunque las políticas de desarrollo y de seguridad estaban claramente asociadas durante la Guerra Fría, al mirar en retrospectiva parece que tenían una relación más oportunista, dirigida por el interés nacional, a menudo encubierto. De hecho, según Nandy (1996), seguridad nacional y desarrollo son dos de los temas principales en la ideología del Estado moderno. Los vínculos directos que el Estado moderno ha establecido con las doctrinas de seguridad nacional y desarrollo se han hecho cada vez más conspicuos a las víctimas de la violencia estatal, gracias a los consistentes ataques por muchos estados en el Tercer Mundo sobre sus ciudadanos en nombre del desarrollo y la seguridad nacional y la exportación sistemática de violencia y autoritarismo por algunos Estados occidentales, tanto capitalistas liberales como socialistas, durante los últimos 150 años. Sin embargo, la

se produjo durante ese periodo empezaba a amenazar su posición como organización principal para el

actual unión entre desarrollo y seguridad “es mucho más inclusiva, natural y transparente. El crecimiento de las redes estratégicas que unen a los actores de la seguridad con los del desarrollo –académicos, altos mandos militares, ONG, compañías de seguridad privadas, etc.- es un buen indicador del status abierto y con forma de red de la asociación (...) Las amenazas a la seguridad del Norte ya no se interpretan sólo como conflictos interestatales que tienen que analizarse en clave de disuasión nuclear y de política de alianzas” (Duffield, 2004:66-67). En cualquier caso, la ayuda es actualmente un instrumento de regulación internacional.

Según Duffield (2004:69), el nuevo discurso de la seguridad ve que “el subdesarrollo es peligroso ya que puede conducir a la violencia; y, por su parte, el conflicto consolida y profundiza ese peligro. Las sociedades empeoran su situación y, además, son más propensas a que se produzcan estallidos de inestabilidad. Estos sentimientos comúnmente aceptados han proporcionado una base racional para la incorporación generalizada de un compromiso con las actividades de prevención de conflictos y de resolución de conflictos como parte de la política de ayuda oficial desde mediados de los noventa”, y esto denota un cambio importante que hace que la política oficial de donaciones se convierta en intervencionismo.

La radicalización del desarrollo está, por tanto, estrechamente asociada con la problematización de la seguridad. La política del desarrollo “no sólo ha sido radicalizada para hacer frente a esta situación, sino que, significativamente, refleja un nuevo espacio de actuación de la seguridad en la que el subdesarrollo se considera un peligro” (Duffield, 2004:43). Al reforzarse mutuamente las nociones de desarrollo y seguridad, conseguir una se considera esencial para poder conseguir la otra. El desarrollo “es en última instancia imposible sin estabilidad, y, al mismo tiempo, la seguridad no se puede mantener sin desarrollo. Esta convergencia no es sólo una cuestión de normativa política. Tiene profundas implicaciones políticas y estructurales”, y es que representa la creciente interacción entre actores militares y de seguridad por un lado y las organizaciones civiles y las no gubernamentales por el otro. Refleja las estrechas redes “que unen actualmente a las

desarrollo dentro de la ONU” (Duffield, 2004: 138-139).

agencias de la ONU, al *establishment* militar, a las ONG, la convergencia del desarrollo y la seguridad significa que se ha vuelto difícil separar su propio desarrollo y sus actividades humanitarias de la lógica dominante del nuevo régimen de seguridad del Norte” (Duffield, 2004:44).

El actual pensamiento sobre seguridad comparte el terreno del discurso del desarrollo, y plantea que la cada vez mayor interconexión del sistema mundial ha magnificado la amenaza de la internacionalización de la inestabilidad del Sur. Esto se refiere a los flujos de refugiados, pero también a la aclamada capacidad para trastornar las actividades comerciales y, mediante el apoyo a la expansión de redes relacionadas con el terrorismo y otras actividades criminales, a la posibilidad de tener un impacto más directo en el Norte. En este sentido, “la guerra ha resultado apropiada tanto para reproblematicar la seguridad presentando el subdesarrollo como un peligro para, mediante su radicalización, reinventar el papel del desarrollo. Con este proceso de redescubrimiento del conflicto, y al tratar de dar respuesta a sus nuevos desafíos, a pesar de medio siglo de fracasos (...) el desarrollo ha resurgido fortalecido (...) En concreto, ha supuesto que se representen las nuevas guerras de modo que parezcan receptivas a la asistencia al desarrollo gestionada adecuadamente” (Duffield, 2004:159).

En este contexto que Fitoussi y Rosanvallon (1996) han denominado “la nueva era de las desigualdades”, lo que sí parece un hecho comprobado, es que en las últimas décadas se ha desarrollado un nuevo ámbito de acción política transnacional, en el que actúan, por un lado, los Estados y, por el otro, las nuevas uniones de Estados, los organismos internacionales y las organizaciones que componen la nueva “sociedad civil global” (una multitud de actores transnacionales tales como algunas organizaciones profesionales, las ONG, Iglesias, empresas multinacionales, etc.). De esta manera, el concepto gobernanza global se emplea para mostrar la interacción entre los Estados y la gran cantidad de tratados, regímenes internacionales y organizaciones que se han creado para gestionar áreas de actividad transnacional y problemas globales, y que describe el sistema de coordinación política que se da en diferentes niveles, entre autoridades públicas y agentes privados que intentan cooperar para obtener metas comunes o solucionar problemas colectivos. El

resultado sería un proceso irreversible en el que la autoridad cada vez aparece más desagregada, y ello da lugar a un sistema de gobernanza global compuesto por múltiples centros de autoridad situados en cada esquina del mundo y en cada nivel de la comunidad. Los rasgos que caracterizan este sistema serían la multiplicidad de niveles, el carácter poliárquico o pluralista, la geometría variable, la complejidad estructural y el crecimiento constante del papel que juegan los gobiernos nacionales como lugares estratégicos para unir estas diversas infraestructuras de gobernanza y legitimar su regulación.

Duffield (2004:32) señala que “la evidencia sugiere que el Sur ha sido cada vez más aislado y excluido por parte de las redes dominantes de la economía mundial del conocimiento. Muchos de los productos primarios tradicionales ya no se necesitan o tienen un precio demasiado bajo para su explotación comercial: la inversión es arriesgada; la fuerza laboral disponible carece de formación y de las habilidades apropiadas; los mercados son extremadamente reducidos; las telecomunicaciones, inadecuadas; la situación política, impredecible; los Gobiernos, nada eficientes, etc. ”. Al fracaso de los modelos definidos por el papel omniabarcante del Estado, “siguió un nuevo fracaso de los modelos caracterizados por el accionar irrestricto del mercado; superar esa esterilizante disyuntiva es probablemente el principal problema actual en el campo del desarrollo” (Arocena y Sutz, 2003:203).

Así, para Held (2005: 204-205), las dos posiciones “principales –la neoliberal y la del movimiento antiglobalización- son enormemente problemáticas. Mientras que el neoliberalismo se limita a perpetuar los actuales sistemas económicos y políticos y no proporciona políticas de relevancia para abordar los problemas generados por los fracasos del mercado, el radicalismo de los antiglobalizadores parece interpretar con profunda ingenuidad el potencial de las iniciativas locales para resolver o enfrentar la agenda administrativa creada por las fuerzas de la globalización”. La posición alternativa, para Held, es la de la “socialdemocracia global, que pretende levantar un proyecto de democracia social, sin dejar de incorporar los logros del orden multilateral posterior al Holocausto. Su objetivo es adoptar algunos de los valores e interpretaciones de la socialdemocracia, aplicándolos a la vez a una nueva constelación económica y política

global”. El proyecto socialdemócrata constituye “una base para fomentar el imperio de la ley; un grado mayor de transparencia, rendimiento de cuentas y democracia en la gobernanza global; un compromiso más profundo con la justicia social; la protección y reinención de la comunidad en diversos niveles; y la transformación de la economía mundial en un orden económico libre, justo y basado en normas. La política de la socialdemocracia global contiene posibilidades claras de diálogo entre diferentes sectores del espectro político que van desde los ‘proglobalización a los antiglobalización’, aunque, evidentemente, será cuestionado por la opinión de los situados en ambos extremos de dicha gradación”.

No obstante, aparte de sus tendencias intrínsecas a la discriminación y a la desigualdad, la obsesión por el mercado como medio de unificación para todo el mundo esta empujando rápidamente a todos los países a un punto crítico. El mercado mundial se ha transformado en un dictador de gabinete bajo cuyo dominio tiemblan tanto ricos como pobres. El temor de perder el paso en la competencia internacional se ha apoderado de los gobiernos en el Norte y en el Sur, en el Este y en el Oeste. Como indica Alguacil (2000:XVII-XVIII) “el modelo de desarrollo metropolitano y de organización territorial viene condicionado por las exigencias derivadas de la internacionalización de la economía. Cualquier metrópoli que se precie de ser competitiva parece que debe esforzarse en no perder el tren de la economía global que apuesta por la creación de los soportes y canales de flujos para que sea posible la incorporación de la ciudad a la denominada ‘economía mundo’, en ese envite por la ‘competitividad’. Si bien el dominio de la totalidad sobre las partes, de la ‘economía mundo’ sobre la vida cotidiana, que no ha venido a significar otra cosa que una mayor dependencia económica y energética de lo local bajo lo global, hace que aquellos espacios más segregados y aquellas poblaciones menos competitivas se instalen en la fragilidad y se descuelguen de los procesos económicos y financieros internacionalizados”.

No perder terreno en el área económica se ha convertido en una obsesión que domina las políticas hasta el nivel local. Este imperativo dominante empuja a los países en desarrollo a la autoexplotación para incrementar sus exportaciones y a los países industrializados a la manía despilfarradora y destructiva de la producción acelerada, por la protección de sus

mercados. Al mismo tiempo “que, durante generaciones, se ha ido incrementando la diferencia entre la renta per cápita de los países del Norte y del Sur (...), también se han producido diferencias similares entre los segmentos de población más ricos y más pobres de los países del Norte” (Duffield, 2004:31-32)¹⁷¹. Una de las virtudes mas encomiadas del mercado mundial es la creciente interdependencia. Supone que la red de intereses creada enlaza a las naciones entre sí, para mejor o para peor; para peor si la espiral del mal que continua “con las antinomias de la violencia actual: ya que de la guerra cuerpo a cuerpo hemos pasado a la infoguerra y sus carnavales de crueldad, tenemos que afrontar asimismo una reedición del jacobinismo fundamentalista, cuando justo habíamos entendido las dimensiones reales del nazismo y del bolchevismo, de la estatalización de la guerra hemos pasado, casi sin darnos cuenta, a la privatización y desnacionalización de la guerra y al auge del Terror nihilista actual” (Berriain, 2004b: 133).

En este nuevo escenario ubicable en el marco teórico de lo que se conoce como sociedad de riesgo, se esconde una realidad ideológica “que impide analizar con nitidez la evolución histórica y política de las sociedades occidentales al enmascarar en buena medida un contexto en el que se mantienen las dinámicas de confrontación política y económicas características de la modernidad” (Jaime-Jiménez, 2004:203). Para este autor, en este nuevo escenario, y en referencia al terrorismo global, los Estados Unidos han optado por aplicar el denominado “principio de prevención” que subraya la necesidad de que en el actual contexto de riesgo globalizado es necesario adoptar decisiones y aplicarlas aunque no existen evidencias sobre la problemática que se pretende combatir. Hasta el presente, los costes han sido asumibles en términos económicos y simbólicos, pero el sistemático sacrificio de la búsqueda del consenso político en función del hegemónico concepto de progreso contribuye a provocar unos efectos colaterales que favorecen el incremento de los niveles de incertidumbre.

¹⁷¹ “Lo que para abreviar hemos denominado *teoría del motor* –concepción según la cual el crecimiento económico es la máquina cuyo funcionamiento mismo genera el progreso social-, ha sido una y otra vez refutada por la experiencia. Más aún, son frecuentes los casos de procesos de crecimiento sin desarrollo, que desembocan en la interrupción del crecimiento. Argentina ofrece un trágico ejemplo reciente” (Arocena y Sutz, 2003:196).

Una pregunta que, sin embargo, “no parece tener aún respuesta clara es la de si ha fracasado el desarrollo como proyecto integral, capaz de generar ideas fecundas y de inspirar prácticas transformadoras de amplio espectro. En todo caso, la cuestión se plantea en nuevos términos ante la mutación social en curso” (Arocena y Sutz, 2003:149), y ante el retorno del Estado fuerte y la diplomacia pública “que intenta conformar activamente la opinión pública. Se trata de un Estado con capacidad ideológica, nutrida de valores fuertes y con pretensiones de universalidad” (Noya y Sampedro, 2004:312)¹⁷².

3.3. Territorio y desarrollo endógeno.

En lo que respecta a la idea de desarrollo, la perspectiva de la modernización como la crítica a la misma realizada desde las teorías del intercambio desigual y de la dependencia, a pesar de sus diferencias, compartían una serie de asunciones sobre el desarrollo que en la actualidad están en desuso. Estas asunciones “incluyen la idea de que el desarrollo debiera ser algo parecido a lo que eran los EE.UU. y los países europeos, quizás incluyendo la URSS; la presunción de la existencia de una relación automática entre crecimiento económico y redistribución social; la idea de que el desarrollo es nacional, no regional ni local; que si había algún obstáculo, éste nunca sería de tipo natural; que antes o después se daría una igualación entre países y que, una vez alcanzado, el desarrollo era un estado permanente e irreversible” (Gimeno y Monreal, 1999:8).

Las anteriores asunciones del concepto de desarrollo contrastan con el contenido que adquiere en la Segunda Década del Desarrollo. Así, en los foros internacionales de la

¹⁷² Así, la guerra virtuosa -“se basa en las simulaciones por ordenador, la manipulación mediática, la vigilancia a escala global y la tecnología bélica interconectada, para disciplinar, disuadir y, si fuera necesario, destruir enemigos potenciales”- post- 11 de septiembre “busca ahora ser el recurso definitivo por el que los EE.UU. tienen la intención de reafirmar sus fronteras, mantener su hegemonía y establecer un mínimo de orden, si no de justicia, dentro de la política internacional. La diferencia respecto a antes del 11 de septiembre es que el enemigo virtual –al menos en casa- ahora tiene rostro (de hecho, 22 rostros; todos ellos mostrados en la nueva página web del FBI de los terroristas más buscados. En el nombre de la santa trinidad del orden internacional –mercados globales libres, Estados soberanos democráticos e intervenciones humanitarias limitadas- los EE.UU. abren el camino hacia una revolución en las cuestiones militares que subyace bajo el concepto de guerra virtuosa. En el corazón y también en el músculo de esta transformación están la capacidad técnica y el imperativo ético de la amenaza y de, si es necesario, ejercer la violencia desde lejos, pero siempre con el menor número de víctimas posibles” (Beriain, 2004c:285). Véase, también, Tortosa (2003).

década de los noventa fue cobrando fuerza la necesidad de ligar el desarrollo a la sostenibilidad¹⁷³ y a la dimensión humana de la vida. Vinculada esta dimensión a las prácticas cotidianas y al uso de los recursos y conocimientos locales y regionales como eje de un desarrollo endógeno, más que a nivel nacional¹⁷⁴. Se empezó a percibir la necesidad de colocar a las poblaciones locales en el centro del desarrollo, invertir el proceso de diseño y ejecución de los proyectos, incorporar un enfoque “abajo a arriba”, e introducir en las agencias de desarrollo expertos y su agenda en ciencias sociales que complementen a los tecnócratas, economistas, médicos e ingenieros. En esta agenda se expone las ventajas de la gestión estratégica de las ciudades, entendida como un proceso muy participativo, con acuerdos de cooperación entre los agentes económicos, las autoridades locales y la sociedad civil. Una sociedad que engloba una compleja diversidad de asociaciones voluntarias, independiente del poder político, orientada a la expresión de identidades, y constituyendo un vehículo de formación de opinión crítica y voluntad política, capaz de ejercer influencia y con ello, tal vez, un cierto control democrático del mercado y del sistema político.

Para Esteva (1996) fueron los expertos de la Unesco los que promovieron el concepto de desarrollo endógeno, pero, lo que dio lugar a la formación del paradigma del desarrollo endógeno fue la confluencia de dos líneas de investigación: 1) una de carácter empírico, que surge como consecuencia de la interpretación de los procesos de desarrollo industrial en localidades y regiones del sur de Europa, y 2) otra de carácter teórico, que nace como consecuencia del intento de encontrar una noción de desarrollo que permitiera la acción pública para el desarrollo de localidades y regiones retrasadas. Estas propuestas surgen como una reacción a la insatisfacción que generó el agotamiento del modelo de desarrollo desde fuera que era la propuesta establecida en los años sesenta y setenta¹⁷⁵. Es por ello que esta concepción parecía claramente herética, en abierta contradicción con la concepción

¹⁷³ Con sostenibilidad “nos referimos a la perdurabilidad de los sistemas físicos que son soporte de la actividad humana y a las funciones que encaminadas adecuadamente lo hacen posible. La infinita perdurabilidad o sostenibilidad de tales sistemas dependerá de la posibilidad que tienen de abastecerse de recursos y de deshacerse de residuos, así como de su capacidad para controlar las pérdidas de calidad (tanto interna como ‘ambiental’) que afectan a su funcionamiento (...) La organización social depende de los recursos naturales y éstos son por tanto un problema de organización social. los recursos naturales son en definitiva el soporte de la actividad humana, pero tienen una capacidad limitada de carga o una ‘capacidad de sustentación’ ” (Alguacil, 2000:50).

¹⁷⁴ Gimeno y Monreal (1999); Paluzie (2002); Camagni (2003).

¹⁷⁵ Vázquez Barquero (1999).

convencional. De hecho a partir de una crítica rigurosa de la hipótesis del desarrollo en etapas de Rostow, la teoría del desarrollo endógeno rechazó la necesidad o la posibilidad - por no hablar de la conveniencia - de imitar mecánicamente a las sociedades industriales. Propuso, en vez de ello, tomar debidamente en cuenta las particularidades de cada nación, de las particularidades de las diversas culturas y de sus diferentes sistemas de valores, ya que cree que de ellas surgirá necesariamente el desarrollo o incluso un impulso que lleve en esa dirección.

El redescubrimiento de la particularidad nacional, regional o local, ha estado determinado por la competencia global, ya que la globalización es “un proceso mediado localmente de formas diversas, no una fuerza homogénea y preexistente en el vacío. La globalización da forma a ciudades, regiones y Estados, los transforma y los reconfigura, según ha indicado acertadamente Roger Kiel, y yo añadiría que, a su vez, las ciudades, regiones y Estados articulan los procesos de globalización y les dan forma, en un movimiento dialéctico y mutuamente constitutivo. En esto consiste, en definitiva, la interrelación entre fuerzas globales y condiciones locales (...) y que produce resultados específicos” (Del Cerro, 2004:210-211). Y es que con la globalización la unidad territorial que ha entrado en crisis como unidad adecuada es el Estado. El Estado “ha sido retado en dos direcciones completamente competibles entre sí: por una parte, hacia un territorio más amplio, que desde el punto de vista político corresponde a entidades supra-estatales (por ejemplo, la Unión europea) y desde el punto de vista económico a la economía-mundo, y por otra, hacia un territorio más reducido, el de la economía-local, que corresponde a una unidad de participación económica, pero que no se identifica sistemáticamente con una única unidad de participación política (¿es el municipio o la región, o bien otra entidad política que se sitúan entre ellas?)” (Sforzi, 1999b:20).

La complejidad de los sistemas económicos y territoriales se ha visto incrementada por los procesos de globalización, y sus efectos se han amplificado y acelerado en los sistemas locales¹⁷⁶, y es que a pesar del progreso de la globalización, existe cierto margen para las iniciativas locales; “el *margen de maniobra* de los responsables locales y regionales no es

¹⁷⁶ Sachs (1996); Camagni (2003); Gimeno y Monreal (1999).

despreciable, como lo demuestra su muy diversa evolución en las diferentes regiones, dentro de un mismo país, o entre países de dimensiones parecidas. Reconocidos como agentes decisivos del desarrollo, estos actores locales deben encontrarse en el centro de toda política de cooperación, lo cual confiere un papel esencial a la cooperación llamada descentralizada” (Vernières, 1998:14), y la incorporación del espacio en la teoría económica. Dicha incorporación ha sido intentada por la teoría de la localización desde una óptica microeconómica y por la teoría del desarrollo regional desde una óptica macroeconómica” (Paluzie, 2002:246)¹⁷⁷.

Estos dos esfuerzos no consiguieron llevar, como así lo hace la nueva geografía económica, las preocupaciones geográficas o espaciales al corazón del análisis económico. Además, el “análisis de la nueva geografía económica cumple los requisitos que se exigen a un modelo económico moderno que explique comportamientos macroeconómicos con fundamentos microeconómicos adecuados” (Paluzie, 2002:273). Según Lira Cossio (2003:7), “se asiste en la actualidad a una revalorización de la geografía económica en disciplinas tan diversas como las teorías de la localización, el urbanismo, el comercio internacional, las nuevas teorías del crecimiento, el marketing estratégico, la historia económica, y otras. Ello ocurre por la simple constatación que la economía mundial parece comportarse como un mundo dinámico, guiado, en lo fundamental, por procesos acumulativos de concentración territorial, más que por una tendencia a la reducción de las desigualdades. Esta revalorización de la geografía económica es contemporánea a una revalorización del territorio en cuanto actor, y no sólo soporte y contenedor de los procesos de desarrollo local y regional, integración fronteriza y competitividad internacional, habida cuenta de los procesos de descentralización que surgen en el continente a partir de los noventa. Es, asimismo, contemporánea al surgimiento de una nueva esfera de acción pública: el ordenamiento del territorio que rescata la planificación urbana y la complejiza con la planificación ambiental”.

Se trata de un enfoque teórico que considera que el desarrollo económico y la competitividad tienen cada vez más un carácter localizado. Según Moncayo Jiménez

¹⁷⁷ La mayoría de los análisis empíricos de este enfoque han sido realizados tomando como objeto de estudio

(2002:12) “el concepto de endógeno tiene que ver con el supuesto de que la acumulación de capital y el cambio tecnológico (innovación) son consecuencia de decisiones de inversión tomadas por agentes racionales maximizadores de ganancias en un determinado contexto histórico (...) A partir de los MCE [modelos de crecimiento endógeno] y utilizando un modelo evolucionista, un grupo de economistas estadounidenses encabezados por Paul Krugman ha formalizado el marco teórico de la Nueva Geografía Económica. La NGE retomó de los modelos de los pioneros alemanes (Von Thünen, Cristaller y Lôsh), los aportes sobre el lugar central y la organización jerárquica de los emplazamientos urbanos y los enriqueció con las contribuciones de Marshall (economías de aglomeración), de Isard (ciencia regional) y Myrdal y Kaldor (causación circular acumulativa), para pasar a postular lo que según Krugman (1997) y sus colegas es una verdadera teoría general de la concentración espacial, que subsume los modelos anteriores”.

El supuesto central de la nueva geografía económica es que el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular o lógica circular¹⁷⁸, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se autorrefuerza progresivamente. Más concretamente los grupos de empresas como los distritos y los clusters tienen como fuerza aglutinadora a las economías externas pecuniarias y tecnológicas de alcance espacial local o regional que se derivan de la aglomeración. Un proceso que tiene un límite, porque llega un punto en que las fuerzas centrípetas que conducen a la aglomeración comienzan a ser compensadas por fuerzas centrífugas como los costos de la tierra, los del transporte y las deseconomías externas (congestión y contaminación). La interacción de estos dos tipos de fuerzas va moldeando la estructura espacial de una economía.

La nueva geografía económica sostiene, por otra parte, que el libre juego de las fuerzas del mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades regionales, tal como ya lo habían planteado Myrdal y Kaldor. Esto es así, porque en virtud de las economías de aglomeración, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las más atrasadas, dado que se ve en el

el análisis de la especialización industrial y la concentración geográfica de las industrias.

capital humano, el conocimiento y la infraestructura los factores más determinantes del crecimiento territorial. Además, este enfoque presupone que únicamente compiten entre sí las empresas y no los territorios, y únicamente las empresas utilizan la localización como instrumento competitivo y que los territorios de localización son comunidades constituidas por sujetos económicos que actúan en interés propio intentando mantener o atraer empresas. En este sentido, estos agentes pueden alcanzar su objetivo no sólo compitiendo en precios y salarios con otras comunidades, sino también mejorando su capital humano y capital social. El capital social, que genera economías externas para todo el sistema productivo, se define como el conjunto de normas y valores que rigen la interacción entre personas, las instituciones a las que están incorporadas, las redes de relaciones que se establecen entre los distintos agentes sociales y la cohesión global de la sociedad, es decir, el capital social constituye el elemento aglutinador de toda sociedad. Según Camagni (2002a), para el economista esto incluye un capital de normas, hábitos y relaciones que facilitan el intercambio, la innovación y, por lo tanto, el desarrollo social. Además, a este concepto se le debería asimilar a un elemento muy conocido en economía, es decir, el nivel de conocimientos tecnológicos que, en una función productiva, eleva la productividad total de todos los factores productivos. Y es que las empresas locales necesitan cada vez más bienes externos seleccionados y recursos específicos, que las lleva a cooperar con otras empresas, con actores institucionales y con la administración pública local.

Para Camagni (2003) a la empresa se la debe definir como “plan”, ya que no es solamente sujeto de contratos a largo plazo, o como instrumento de control de mercados especializados y de activos realizables, sino el lugar mismo de producción de conocimientos mediante la utilización de estos contratos y controles, así como un agente o actor estratégico. A través del plan, la empresa realiza los siguientes objetivos: 1) una reducción de los llamados costes de utilización del mercado en condiciones de información imperfecta y, por lo tanto, una reducción de los costes de transacción, valoración de las características ocultas de los inputs intermedios y de los activos complementarios, selección y transcodificación de información técnica o del mercado; 2) una mejora de la capacidad de decisión, en cuanto que el proceso de toma de decisiones pasa a ser continuo,

¹⁷⁸ Fujita, Krugman y Venebles (2000).

interactivo, sistematizado y basado en la codificación de algunas de las rutinas de carácter decisonal; 3) una mejora de la capacidad de previsión mediante la interacción entre funciones especializadas en la construcción de escenarios y funciones que utilizan estos mismos escenarios y que aportan información y capacidad de interpretación específica; 4) un proceso de asumir internamente los elementos externos que surgen de la sinergia entre comportamientos coherentes y paralelos por parte de funciones o departamentos distintos dentro de la empresa; 5) una reducción de los riesgos de comportamientos oportunistas por parte de los agentes externos que suministran activos complementarios a la empresa, y 6) un aumento de la capacidad de aprendizaje por parte de la empresa misma, que poco a poco asume una mentalidad adecuada para la solución de los problemas y para afrontar la incertidumbre. Los siguientes objetivos, para Camagni, tienen una influencia en los comportamientos territoriales de la empresa, pues para conseguir asumir referencias externas “seguras”, la empresa que se convierte en plan exige poder apoyarse en otros planes también fiables por parte de las autoridades de los gobiernos central y local, en lo que se refiere a las condiciones territoriales en las que se desarrollan sus opciones, por lo que se manifiesta su disponibilidad para convertirse en socio estratégico de las administraciones locales.

Por otra parte, ahí donde la empresa no tiene unos recursos propios para gestionar de manera adecuada las actividades de planificación estratégica, necesarias para alcanzar el objetivo de reducir los costes de la incertidumbre, utiliza las condiciones de contexto territorial para conseguir el mismo objetivo. Es ésta la función esencial del espacio de proximidad o de territorio local, el entorno o *milieu*. Así, los territorios locales y los entornos compiten y cooperan entre sí, construyendo su propia ventaja competitiva, por lo cual puede afirmarse que las ciudades pueden ser consideradas como actores que compiten o entornos innovadores del escenario global. El concepto de entorno innovador (*milieux innovateur*) interpreta los fenómenos de desarrollo del espacio como consecuencia de los procesos innovadores y de las sinergias que se manifiestan en áreas territoriales no muy amplias, y se define como un conjunto de relaciones que conducen a integrar un sistema local de producción, un conjunto de sujetos y representaciones y una cultura industrial que genera un proceso dinámico localizado de aprendizaje colectivo. La proximidad geográfica

y la proximidad sociocultural son los elementos fundamentales del entorno innovador, siendo la primera de ellas la fuente de reducción de costes de producción y de transición, que ha de estar acompañada de una proximidad sociocultural, que se define como la presencia de modelos compartidos de comportamiento, confianza recíproca, lenguajes y representaciones comunes y códigos morales y cognitivos también comunes. Asimismo, el papel del entorno innovador se relaciona, en términos de teoría económica, con tres tipologías de resultados de carácter cognitivo, como apoyo y complemento de los mecanismos habituales de circulación de información y de coordinación alcanzados a través del mercado: 1) reducción de incertidumbre en los procesos de toma de decisiones y en los procesos innovadores; 2) coordinación previa entre agentes económicos con la finalidad de la actuación colectiva, y 3) aprendizaje colectivo, como proceso que se realiza dentro del mercado de trabajo y del ámbito industrial local.

Por tanto en las últimas décadas del siglo XX se ha asistido, desde la nueva geografía económica, a un importante cambio en la conceptualización del desarrollo económico. Frente a la visión del desarrollo exógeno, de carácter redistributivo, que incentivaba la atracción de capitales y empresas externas para impulsar el crecimiento económico de las regiones periféricas, se ha ido abriendo camino la aproximación del desarrollo endógeno que considera que las economías de las regiones y localidades pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio. Según Vázquez Barquero (2002:103), “el desarrollo endógeno se puede conceptualizar como un proceso, cuyo nacimiento, desarrollo y maduración se apoya en una combinación de causas que van desde el estado de necesidad hasta la disponibilidad de recursos naturales y locacionales, con fuerte demanda en el mercado. Todos estos procesos contienen, al menos, dos dimensiones: una económica, en que los emprendedores locales demuestran su capacidad para la organización de los factores productivos con niveles de productividad suficientes para ser competitivas en los mercados; otra sociocultural, en que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo y se fortalecen en el ejercicio de la propia estrategia”. Más concretamente, se puede definir el desarrollo económico local “como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio

estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno” (Vázquez Barquero, 1999:52)¹⁷⁹.

Algunos de los ingredientes que permiten hablar de desarrollo endógeno e interpretar el desarrollo económico local desde una perspectiva territorial¹⁸⁰ son la reelaboración del concepto de distrito industrial de Marshall (1963), realizada por Becattini (1979), la noción de entorno innovador, llevada a cabo por los equipos de investigación que componen el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores (GREMI), la conceptualización de la estrategia de especialización flexible, desarrollada por Piore y Sabel (1990) y la discusión sobre los *clusters* realizada por Porter (1990).

Marshall (1963) pone en duda que el sistema fabril, con la concentración de todas las operaciones productivas bajo un mismo techo y la integración vertical, es necesariamente superior a los métodos de producción más dispersos por el territorio y menos integrados¹⁸¹. Cree que, al menos para ciertos tipos de producción, existen dos posibilidades para alcanzar la eficiencia productiva: la de las grandes unidades productivas integradas verticalmente en su interior, y la de la concentración de muchas pequeñas unidades especializadas en las distintas fases de un único proceso productivo en un ámbito territorial limitado¹⁸². De esta manera, de los trabajos de Marshall (1920; 1923), Young (1928) y Stigler (1951) se ofrece la tesis central de que la descentralización productiva puede interpretarse como una consecuencia de la expansión del mercado y de la división del trabajo. La característica básica de este enfoque es la introducción en el análisis de la noción de economías externas o externalidades que justifica la coexistencia entre pequeñas y grandes empresas o, dicho en otros términos, entre descentralización productiva e integración vertical. Se asocia la obtención de rendimientos crecientes a la existencia de economías de especialización y la cooperación entre empresas, generadas por la desintegración vertical de procesos complejos en otros más simples y por las economías de aprendizaje. Economías derivadas de las

¹⁷⁹ Moncayo Jimenez (2002).

¹⁸⁰ Vazquez Barquero (2000).

¹⁸¹ Sforzi (1999a); Vázquez Barquero (1999); Becattini (2002).

¹⁸² Ya Hebert Spencer (1972:9) había ofrecido una sugerente afirmación en los primeros años del siglo XX sobre la localización industrial: “Si nos lo permitiera el espacio, podríamos mostrar cómo la localización de

ventajas de la acción conjunta que la aglomeración sectorial y geográfica favorece y generando eficiencia colectiva activa.

Para Marshall las economías externas permiten a las empresas organizarse de forma alternativa a las producciones de gran escala manteniendo los niveles de eficiencia. Para Costa Campi (1999), las economías, asociadas al tamaño del mercado, determinan que las empresas se especialicen en aquellas funciones de producción más rentables. Las empresas, en presencia de economías externas, alcanzan un nivel óptimo de eficiencia si recurren al mercado para obtener aquellos suministros y servicios que en caso de fabricación interna afectaría de forma negativa a la tasa de beneficios. Se configuran sistemas industriales locales en torno a una actividad industrial, que, en el caso de abarcar todas las actividades conexas y de apoyo forman sectores verticalmente integrados. En la medida en que las economías externas son, fundamentalmente, internas a la industria generan proceso de localización entre empresas con actividades distintas y complementarias, que en su conjunto forman un mismo proceso productivo y dan lugar a una especialización industrial territorial. Además, la existencia de economías externas constituyen un factor de atracción de la localización industrial e impulsan, a su vez, un modelo organizativo de la industria basado, simultáneamente en relaciones de cooperación y competencia.

Basándose en esta consideración, Marshall aportó a la teoría económica el concepto de distrito industrial y el principio de que la producción podía organizarse de forma eficiente entre unidades productivas de pequeña escala¹⁸³. De este modo, distingue entre las economías que dependen del desarrollo general de la industria, a las que define como externas, y las economías internas que dependen de los recursos internos de las empresas, su organización y de la eficiencia de la dirección. Desde la perspectiva marshalliana, “cuando un determinado territorio tiene un mercado local de mano de obra especializada que permanece de forma estable, adaptándose –e impulsando- los cambios tecnológicos que sigue la industria, dispone de un mercado de suministros –cuya extensión asegura un proceso de crecimiento y de división del trabajo dentro de la industria local- y se produce

industrias en partes especiales de un reino, tanto como la menuda subdivisión del trabajo en la fabricación de cada género, son cosas determinadas de igual manera”.

¹⁸³ Pyke y Sengenberger (1993).

de manera espontánea una difusión del conocimiento sobre innovaciones de proceso y de producto, el conjunto de la industria local alcanza rendimientos crecientes externos – economías externas” (Costa Campi 2002:247).

En el modelo descrito por Marshall (1963), la atmósfera industrial local es el elemento reproductor de las economías externas. La especialización del trabajador no se pierde desde el punto de vista del distrito cuando el trabajador pasa de una empresa a otra. Por ello, concede una importancia central al capital humano como factor de producción, pues no sólo está incorporado a la maquinaria, sino sobre todo a los trabajadores especializados. De este modo, el capital humano tiene como producto al conocimiento, mientras que el proceso necesario para su creación es el aprendizaje¹⁸⁴. La especialización de los trabajadores sigue formando parte del bien público que Marshall denomina atmósfera industrial¹⁸⁵. A partir de la noción de atmósfera industrial, se ha desarrollado la noción de distrito industrial. Definida como un sistema productivo localizado geográficamente, donde se ubican un gran número de empresas que se dedican a la elaboración, en sus distintas fases, de un producto homogéneo, formando un todo social y económico. Esto quiere decir que existe una estrecha interrelación entre las esferas social, política y económica; donde el funcionamiento de una de ellas está determinado por el funcionamiento y organización de las otras¹⁸⁶.

El éxito de los distritos no depende sólo del campo de lo económico; son igualmente importantes los aspectos más amplios sociales e institucionales. Becattini (1992:62-63) define a los distritos industriales como “una entidad socioterritorial que se caracteriza por la presencia activa tanto de una comunidad de personas como de un conjunto de empresas en una zona natural e históricamente determinada. En el distrito, al contrario que en otros ambientes, como las ciudades industriales, la comunidad y las empresas tienden a fundirse”. En este sentido, el concepto de distrito industrial “va más allá de la proximidad geográfica y especialización sectorial señaladas por A. Marshall y que incluye características como el predominio de pequeñas empresas, una estrecha colaboración entre

¹⁸⁴ Muñiz Olivera (2002).

¹⁸⁵ Becattini (1992).

¹⁸⁶ Pyke y Sengenberger (1993).

ellas, competencia a través de la innovación y no mediante el recorte de salarios, alto grado de confianza entre empleadores y trabajadores cualificados, prestación de servicios colectivos mediante la organización de sistemas de autoayuda y una administración pública regional y municipal activa que refuerza la capacidad innovadora de la industria local” (Larrea, 2003:141).

No existe un modelo único de distrito industrial, ya que no hay unos componentes definidos y característicos, que hagan de estos sistemas una forma de organización industrial que pueda reproducirse a voluntad en cualquier lugar. Esto es debido, entre otros factores, a que en los distritos se da un proceso evolutivo de adaptación permanente a las demandas del entorno. Sin embargo, la experiencia de los distritos industriales aporta enseñanzas para el desarrollo de otras zonas¹⁸⁷. Los distritos industriales, compuestos por empresas especializadas en las diferentes fases del proceso de producción, consiguen coordinar un sistema integrado y viable mediante una mezcla de colaboración y competencia. La reducción en los costes medios se explica mediante la generación de externalidades marshallianas equiparables a las economías internas a escala de que goza la gran empresa¹⁸⁸.

Pyke y Sengenberger (1993) sostienen que existen tres motivos para estudiar los distritos industriales en el contexto del desarrollo económico local: 1) los distritos industriales son emblemáticos de la profunda reconversión industrial (reemergencia de las pequeñas unidades de producción, difusión de la subcontratación y reorganización geográfica de la economía) que se ha registrado en prácticamente todos los países industrializados desde 1975; 2) poder identificar tipos de organización industrial que combinen objetivos económicos, como la eficiencia y la flexibilidad, con objetivos sociales, como una alta remuneración, buenas condiciones de trabajo, participación y equidad, y 3) examinar más de cerca los distritos industriales porque podrían decirnos algo acerca de las perspectivas y elementos del *desarrollo*. La promoción de un ‘desarrollo equilibrado y sostenible’ ocupa

¹⁸⁷ Vázquez Barquero (1999).

¹⁸⁸ Según Muñiz Olivera (2002), la vitalidad de los distritos depende también de la conveniente interacción del carácter social de la producción y el sentido de comunidad; de la generación de externalidades cognoscitivas (atmósfera industrial); y de la flexibilidad de los procesos de segmentación de la producción.

un lugar cada vez más preeminente en las preocupaciones de la OIT. Es un concepto que va más allá del objetivo puramente cuantitativo de crecimiento económico.

El relativo agotamiento del concepto de distrito industrial condujo a una visión más dinámica de los factores que explican el desarrollo regional. En esta nueva visión el énfasis se desplaza desde la localización de las actividades industriales propio de las primeras teorías de la acumulación flexible, hacia los sectores terciarios avanzados y sus lógicas empresariales y espaciales. Piore y Sabel (1990) desarrollaron el concepto de acumulación o especialización flexible, apelando a conceptos de la regulación francesa y sobre todo a los trabajos de los sociólogos italianos abocados a la investigación de la pequeña y mediana empresa en la industria del norte de Italia. Piore y Sabel plantean que a la producción en masa rígidamente estructurada, característica del sistema fordista, iba a seguir un modelo basado en la especialización flexible, cuya forma espacial sería el distrito o sistema local de pequeñas empresas. Así como la cadena sectorial era la modalidad espacial de despliegue del fordismo, el distrito sería la del posfordismo. Los rasgos más definitorios de esta forma de organización industrial serían: la concentración de Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes); fuertes redes de cooperación (competencia cooperativa) entre ellas; interrelación estrecha con la comunidad local, y economías de aglomeración (a la Marshall).

La acumulación flexible anunciaba un amplio abanico de oportunidades para el desarrollo productivo. De las producciones masivas de bienes estandarizados dirigidos a mercados homogéneos, a la manufactura con tirajes pequeños de productos hechos a la medida del cliente. De tecnologías basadas en maquinarias de propósito único operadas, por trabajadores semicualificados, a las tecnologías y máquinas de propósito múltiple, que exigen operarios cualificados. Las grandes firmas monopolistas, integradas verticalmente, cedían el paso a las pymes, vinculadas entre sí a través de relaciones de cooperación. Era una especie de retorno a lo pequeño artesanal, pero con altos niveles de productividad e innovación. Piore y Sabel (1990:362) plantean que la difusión de la especialización flexible sugiere que la salida de la crisis de los años setenta exige un cambio del paradigma tecnológico y un nuevo sistema de regulación. Sin embargo, “y a pesar de la innegable evidencia de sectores y regiones en donde se presenta el fenómeno de la acumulación

flexible, no es todavía claro que el sistema fordista haya sido reemplazado del todo por el nuevo paradigma”.

En la medida en que los procesos de innovación tecnológica tienden de manera natural a la concentración espacial, y por tanto tienen un carácter acumulativo, ellos se localizan en unos determinados espacios que se convierten en el locus de una serie de sinergias e interrelaciones entre las empresas y las unidades de investigación, con efectos expansivos en la producción de bienes y servicios avanzados. Estas localizaciones son las regiones innovadoras que con su dinámica acumulativa tienden a alejarse de forma creciente, a pesar de ciertos procesos de difusión espacial de la innovación, de las regiones meramente adaptativas y, más aún, de las dependientes¹⁸⁹. Desarrollos posteriores de estos enfoques, plantean que la innovación no es el resultado de la actuación aislada del empresario shumpeteriano, sino un fenómeno colectivo en el que las economías externas de aglomeración y de proximidad son los elementos definitorios. Surge aquí la noción de medio o entorno innovador (*milieu innovateur*). Según Vázquez Barquero (2002:103) la teoría del entorno innovador redefine la interpretación del desarrollo local, al precisar la relación entre desarrollo y nuevas tecnologías. Su aportación más original consiste en haber puesto en evidencia las relaciones entre el carácter espacial del desarrollo y el surgimiento del cambio tecnológico en el propio territorio, asociado con el saber hacer local, la importancia del I+D y la valorización de los recursos humanos. “El componente estratégico de la dinámica territorial lo constituye la introducción de innovaciones en el sistema productivo, que favorezcan el aumento de la productividad y de la competitividad del sistema de empresas locales. Pero la dinámica de la economía local gira alrededor de la organización del *milieu*, en el que se establecen redes de relaciones de todo tipo entre las empresas, los proveedores y los clientes, que tienden a reducir los costes de transacción. La dinámica de aprendizaje permite a los agentes locales transformar su comportamiento en función de las transformaciones del entorno”.

Un término, con connotaciones asociadas a las nociones de distrito y entorno innovador, es el de cluster. Dicho término fue introducido por Porter (1990; 1991), quien lo define como

¹⁸⁹ Moncayo Jiménez (2002).

un conglomerado o grupo de empresas relacionadas comercial y tipológicamente, las cuales se ubican en una misma zona geográfica. Un cluster es una actividad productiva geográficamente determinada en la que se da entre las empresas concentradas especialmente cierta interacción o relación. Para Porter (1990) los cluster pueden aparecer en ámbitos geográficos muy diferentes: ciudades, comarcas, regiones, países e incluso países vecinos. Por otra parte, según el tipo de relación, se distingue entre cluster basado en la interdependencia y cluster basado en la similitud. El primero parte de la idea de que las empresas son y tienen requerimientos diferentes y de que las competencias o productos de unos son necesarios para la producción o innovación de los otros. El segundo, parte de la idea de que las empresas se agrupan en base a que las actividades económicas presentan condiciones o requerimientos equivalentes: en investigación, habilidades de fuerza de trabajo, proveedores especializados, etc¹⁹⁰.

El concepto de cluster permite a Porter considerar en el análisis de la competitividad de la empresa factores vinculados al territorio de ubicación de la misma, como sus infraestructuras, actitudes sociales, promoción económica local, facilidades para la obtención de capital, existencia de recursos humanos especializados y cualificados, abundancia de empresas proveedoras, características del suelo industrial, dotación de recursos naturales, nivel educativo de la población y grado de difusión tecnológica y científica, etc., además de los factores más directos y tradicionales como los recursos utilizados y el comportamiento estratégico de la propia empresa. Es decir, incorpora en el análisis, además de los factores microeconómicos o de nivel empresarial, los factores socioeconómicos del ámbito local donde realiza sus actividades la empresa, como elemento explicativo de su capacidad competitiva y, por ende, de su desempeño.

Según Porter las empresas competitivas surgen en entornos determinados que interrelacionan distintas variables -a las que el propio autor denomina economías de aglomeración- que influyen recíprocamente en su capacidad competitiva¹⁹¹. Además del concepto de cluster, Porter también puso de relieve las ventajas competitivas de regiones y

¹⁹⁰ Brunet y Vidal (2004).

¹⁹¹ Costa Campi (2002).

ciudades¹⁹². En muchas ocasiones los *clusters* están localizados en una sola ciudad o región, como es el caso de los textiles en Italia o los químicos en Alemania, lo cual remite al concepto de ventajas competitivas locales. En otros casos una localidad es exitosa en una amplia gama de actividades. Las dos situaciones anteriores plantean la importancia de los factores que determinan la concentración geográfica de las actividades económicas, que es, como se vio más arriba, el objeto de estudio de los enfoques de la geografía económica y de la acumulación flexible o posfordista, en los cuales Porter se basa ampliamente.

Las propuestas de la teoría territorial del desarrollo, con representantes como Friedman y Weaver (1981)¹⁹³, surge como una reacción a la insatisfacción que generó el agotamiento del modelo de desarrollo desde fuera, que era la propuesta establecida en los años sesenta y setenta. Se trata de una aproximación voluntarista al desarrollo, la búsqueda de un nuevo paradigma que se articula alrededor de tres grandes cuestiones: el concepto de desarrollo, los mecanismos que favorecen los procesos de desarrollo y, por último, las formas más eficaces de actuación de los actores económicos y sociales. Concretamente, consiste en una aproximación territorial al desarrollo y al funcionamiento del sistema productivo¹⁹⁴. El territorio es un agente de transformación y no un mero soporte de recursos y de actividades económicas, ya que las empresas y los demás actores del territorio interactúan entre sí organizándose para desarrollar la economía y la sociedad. El punto de partida del desarrollo de una comunidad territorial es el conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo¹⁹⁵. Son precisamente las pequeñas y medianas empresas las que, con su flexibilidad y su capacidad empresarial y organizativa, están llamadas a tener un papel protagonista en los procesos de desarrollo endógeno.

¹⁹² Moncayo Jiménez (2002).

¹⁹³ Pero, también, autores como Sach, Stöhr, Tödtling y Taylor.

¹⁹⁴ Becattini (1979) afirma que el territorio no es tan sólo un marco de la economía, sino un recurso económico. Por ello, “la calidad del territorio es lo que permite a una tecnología cruzarse con una determinada cultura; a las empresas encontrar un ambiente específico; al mercado traducir la competencia en cooperación; y a la economía, movilizar a la sociedad y las intenciones de cada uno de sus miembros. Consecuentemente, el pensamiento económico que se priva de la dimensión territorial pierde el eslabón que posibilita estas conexiones” (Larrea, 2003:141).

¹⁹⁵ Vázquez Barquero (1999).

Por ello los sistemas locales de empresas juegan un papel relevante en los procesos de crecimiento y cambio estructural, dado que, igual que las grandes empresas, impulsan la formación de externalidades y, por lo tanto, rendimientos crecientes y desarrollo económico. Además, las iniciativas locales se han convertido en una de las formas preferentes de la política de desarrollo, fortaleciendo los factores inmateriales del desarrollo y la organización del territorio. Como señala Porter (1990), la convicción de que el sistema de producción no se puede considerar separadamente de las características locales y de los factores humanos que contribuyen a su realización, refuerza el reconocimiento de que el sistema productivo como el mercado de trabajo son locales al tender a ubicarse en la misma zona geográfica y a compartirla. Todo ello ha supuesto poner el énfasis en el elemento territorial del desarrollo industrial, dado que en áreas concretas se localizan fenómenos de relaciones interindustriales altamente densificadas, las cuales presentan oportunidades para un mayor desempeño de las empresas involucradas.

Dicho fenómeno surge por una inevitable búsqueda de nuevas fórmulas organizativas por parte de las empresas para hacer frente y protegerse de la creciente incertidumbre y turbulencia del entorno, así como a la creciente intensidad competitiva. Es por ello que, en los últimos tiempos, ha surgido un interés por analizar las agrupaciones sectoriales territoriales de empresas (AST). Al respecto, no existe un consenso absoluto sobre la terminología a utilizar, pero en todo caso, y sea cual sea la denominación que se utilice, parece claro que en dichas aglomeraciones empresariales se comparten recursos entre las empresas localizadas en un mismo entorno geográfico. A este respecto se establece que la aptitud para crear una concentración de capacidades locales, tecnología local, infraestructura local y proveedores locales en campos específicos, constituye la clave para el éxito competitivo de los territorios. Territorios que en la lucha generalizada por la competitividad han de forzarse a ser diferentes de sus rivales. Ser diferentes en base a sus capacidades endógenas y, concretamente, a sus redes de empresas que atesoran un conocimiento tácito en lo que respecta a tecnología, competencias, productos y procesos que suelen ser específicos de dichas redes y que se va acumulando a lo largo de un extenso período histórico¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Farinelli (1999).

En el ámbito de las aglomeraciones industriales se producen relaciones productivas interempresariales de cierta intensidad y consistencia. Relaciones cuya eficacia está en función de la densidad de la red de cooperación creada, que determinará el volumen de economías apropiables por el conjunto de empresas cooperantes. Este elemento territorial como integrador de externalidades a la producción es el componente central del concepto denominado como sistema productivo local, y que puede explicarse como un modelo de red organizativa de empresas que comparten una serie de recursos y capacidades. Dicha cooperación puede contemplarse como una opción estratégica para conseguir recursos y capacidades que una empresa individual no posee o no puede adquirir, pero también se entiende como una manera de coordinar varias empresas sus actividades de una manera más estable que la transacción en el mercado. De ahí se desprende que el territorio o el entorno espacial en el que desempeña su función la empresa se convierta en una variable clave para explicar su desempeño.

Camisón (1993) ha denominado a la teoría de los sistemas productivos locales como Teoría Territorial de la Cooperación y en la que las redes se ven como una alternativa al mercado, menos costosa en términos de identificación, acceso e intercambio de bienes, servicios o conocimientos entre empresas. Ello es debido a que “la pertenencia a un mismo ámbito espacial, en el que existe una cierta homogeneidad idiomática, cultural e institucional, y en el que los intercambios se convierten en habituales y repetitivos, genera un clima general de confianza y entendimiento que ayuda a reducir los comportamientos indebidos, impulsa a que voluntariamente se ofrezca información fiable, conduce a que los acuerdos se cumplan, sitúa a los negociadores en la misma onda y facilita que se comparta el conocimiento tácito” (Navarro, 2003:28). Además, las concentraciones empresariales se explican por la aparición de economías de aglomeración, provocadas por potentes externalidades surgidas, precisamente, de la existencia de una concentración de empresas en un territorio determinado. Fina (2002) sostiene que el ámbito local ha sido señalado como el más adecuado para abordar problemas de desempleo y problemas sociales tan diversos como la pobreza, la marginación, la delincuencia o el racismo. Además, se ha reconocido que los sistemas locales de empresas juegan un papel relevante en los procesos de crecimiento y

cambio estructural, dado que, igual que las grandes empresas, impulsan la formación de externalidades y, por lo tanto, rendimientos crecientes y desarrollo económico. Las iniciativas locales se han convertido en una de las formas preferentes de la política de desarrollo, fortaleciendo los factores inmateriales del desarrollo y la organización del territorio.

En definitiva, sobre políticas de desarrollo local o regional cabe destacar dos enfoques muy diferenciados: 1) los polos de desarrollo de las décadas de los sesenta y setenta y 2) los distritos, clusters y entornos innovadores de la década de los ochenta y noventa del siglo XX. El primero de los enfoques correspondería al denominado desarrollo exógeno, y el segundo al denominado desarrollo endógeno. El primero corresponde a un esquema centralista dominado por el estado autoritario burocrático; el segundo, corresponde a un modelo territorial en el que los agentes locales y regionales están insertos en un proceso más democrático. Los polos de desarrollo hacen referencia a una planificación indicativa interpretada como antiazar y que supuso un intento de aplicar políticas económicas altamente complejas y técnicamente usados en la asignación de recursos sectorial y espacialmente. El polo de desarrollo “partía de la idea de explotar los vínculos económicos hacia delante y hacia detrás que supuestamente generaría en un territorio el establecimiento de una empresa grande, casi con seguridad pública, gracias al empleo directo creado y la demanda directa e inducida asociada. El mecanismo teóricamente expansivo del *polo de desarrollo* tenía más que ver con el multiplicador keynesiano que con las economías externas de los modelos actuales de cluster. El tiempo mostró que la implantación de una empresa grande, típicamente del sector de la industria pesada o la química industrial, en una zona con limitada experiencia industrial previa no era suficiente para atraer más inversión privada y formar un cluster” (Callejón, 2003:78). De acuerdo con este planteamiento teórico, el desarrollo local “se realiza por efecto de la acción de una gran empresa (motriz en el modelo del polo de desarrollo) que genera una concentración local, la cual, por consiguiente, se mantiene gracias a las economías internas de escala (es decir, gracias a la acción y al control ejercido directamente por la empresa sobre la comunidad local). Los beneficios que la empresa recibe de las características del lugar donde ésta se localiza no cuentan, por tanto son virtualmente inexistentes” (Sforzi, 1999b:17).

3.4. Comunidades locales y planificación estratégica.

De acuerdo con la teoría del desarrollo endógeno, una estrategia política para el desarrollo local ha de nacer del reconocimiento de las peculiaridades de los diferentes sistemas locales que configuran el territorio del que ellos tienen la responsabilidad política, con el fin de definir iniciativas a medida para cada uno de ellos. Iniciativas que han de mirar a valorar las potencialidades locales haciendo surgir las fuerzas latentes, o bien, en el caso de que la línea de acción no fuera realista, tales iniciativas deberían mirar a radicar en la realidad social actividades capaces de generar efectos de emulación por parte de las fuerzas locales. Esta estrategia se basa en la transferencia de conocimientos específicos disponibles localmente con el fin de activar procesos de auto-organización que, según Sforzi (1999b), favorezcan la interdependencia tanto entre las empresas como entre éstas y la comunidad de personas. Comunidad que ha de recibir el apoyo consciente del conjunto de las instituciones locales y, a su vez, que llevan a una implicación progresiva de las personas (cohesión social) hasta hacerlas asumir una común orientación en la producción.

La hipótesis de partida del desarrollo local está en establecer que cada localidad o territorio se caracteriza por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local. En este sentido, se insiste en que en un momento histórico concreto, una ciudad o región, por iniciativa propia y como respuesta a los desafíos globales, puede emprender nuevos proyectos que le permitirán iniciar (o continuar por) la senda del desarrollo competitivo. Unas se dirigirán a la mejora de las infraestructuras que sirvan “de base a los procesos de cambio estructural y que son instrumentos indispensables para el funcionamiento del sistema productivo” (Vázquez Barquero, 1999:48). Otras acciones tratarán de suplir las carencias respecto a los factores

inmateriales del desarrollo¹⁹⁷, y otros se propondrán fortalecer la capacidad organizativa del territorio. Y es que en el centro de la nueva política de desarrollo regional “están las acciones dirigidas a mejorar la organización del desarrollo. Consiste en mejorar la capacidad de organización que existe en la ciudad o la región y le permite dar una respuesta eficaz a los problemas y desafíos que tienen que superar. Ésta es una cuestión crítica para competir, por lo que las políticas de Desarrollo Local, sobre todo en las áreas más desarrolladas, inciden de forma particular sobre la organización” (Vázquez Barquero, 1999:50).

No hay bienestar local sin un sistema productivo capaz de generar innovaciones y actores del desarrollo¹⁹⁸. Un desarrollo que depende de los procesos de acumulación de capital en los sistemas productivos locales¹⁹⁹. De ahí que el desarrollo local sea una estrategia para la acción, ya que la “política económica activa que no se abandona al libre juego de las fuerzas de mercado se convierte forzosamente en política de localización. Debe crear condiciones atractivas para las inversiones, ya sean endógenas o exógenas. Tanto si quieren como si no, las regiones tienen tendencia a transformarse desde subdivisiones de estructuras de Estado nacionales a agentes independientes en la competencia internacional. En este proceso, la pérdida de los paraguas protectores nacionales y el drástico cambio de las premisas de competencia para las regiones conducen a reestructuraciones territoriales de ámbito mundial y generan no pocas regiones en declive. En este sentido se puede hablar de la paradoja de que las localidades son a la vez menos importantes y más importantes que antes” (Köhler, 1999:96).

¹⁹⁷ Los factores inmateriales, “lo forman todas las iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos de desarrollo y que tienen un carácter inmaterial. Se incluyen las medidas que inciden sobre los factores como la cualificación de los recursos humanos, el *know-how* tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora existente, la información existente en las organizaciones y empresas, la cultura de desarrollo de la población” (Vázquez Barquero, 1999:48).

¹⁹⁸ Vázquez Barquero (1999:29) sostiene que “el desarrollo endógeno persigue satisfacer las necesidades y demandas de una población local a través de la participación activa de la comunidad local en la división internacional o nacional del trabajo como de lograr el bienestar económico, social y cultural de la comunidad local en su conjunto. La estrategia de desarrollo se propone, por tanto, además de desarrollar los aspectos productivos (agrarios, industriales, de servicios), potenciar también las dimensiones sociales y culturales que afectan al bienestar de la sociedad. Ello conduce a diferentes senderos de desarrollo, según sean las características y capacidades de cada economía y sociedad local”.

¹⁹⁹ Garofoli (1992); Saxenian (1994).

Las comunidades locales tienen una identidad propia que les obliga a lanzar iniciativas para el desarrollo de la comunidad local. Cuando han desarrollado sus capacidades organizativas pueden evitar que las empresas y organizaciones externas limiten sus potencialidades de desarrollo y entorpezcan el proceso de desarrollo propio. La capacidad de liderar el propio proceso de desarrollo, unido a la movilización de su potencial de desarrollo, es lo que permite dar a esta forma de desarrollo el calificativo de desarrollo endógeno. Köhler (1999:99), apoyándose en Hernes y Selvik (1988), califica a esta forma de desarrollo con el término de corporativismo local, que expresa los esfuerzos *ad hoc* e institucionales para incorporar las organizaciones empresariales y laborales en los programas políticos a nivel municipal y en una acción concertada respecto a las autoridades nacionales²⁰⁰. Hernes y Selvik observaron “ya hace 15 años un crecimiento rápido del corporativismo en el ámbito local en los países escandinavos (...) El origen histórico fue en la mayoría de los casos un aumento de problemas y *reacciones ad hoc a las condiciones del mercado, que producen coaliciones temporales para la acción política* (cursiva del autor) La estabilización e institucionalización de esas coaliciones locales produce el corporativismo local”.

Para Köhler (1999) el corporativismo local sirve para aumentar el peso y la fuerza del municipio hacia fuera, y se perfila como la confluencia de tres tendencias actuales: 1) el debate sobre los factores endógenos en el desarrollo local y regional; 2) la puesta en práctica de intentos de una mayor eficacia y de consenso en la política de desarrollo local, y 3) el ajuste del concepto región o localidad a las necesidades de la política de desarrollo, esto es, se define la región según los objetivos políticos. De este modo el corporativismo local es un concepto político para intermediar entre una contradicción clásica de la política local, esto es, el centralismo estatal y las acciones de base. Los dos han mostrado sus limitaciones, porque mientras que el centralismo no consigue un consenso social y la eficacia deseable de sus medidas, y corre peligro de convertirse en clientelismo, corrupción

²⁰⁰ El corporativismo “es más que un peculiar modelo de articulación de intereses, es un modelo institucionalizado de formación de políticas en el cual grandes organizaciones de intereses cooperan con otras y con las autoridades públicas no sólo en la articulación (o incluso en intermediación) de intereses, sino –en su forma desarrollada– en la ‘asignación autoritaria de valores’ y en la implementación de tales políticas” (Lehmbruch 1977, 94; citado en Köhler y Martin, 2005:207). Para Köhler (1999:40) el corporativismo “designa una estrategia/estructura política vinculada a específicas condiciones sociales, políticas y económicas. Es estrategia en la medida en que designa una variante de la acción política y una meta a

y autoritarismo, las acciones de base tienen sus limitaciones en la falta de recursos humanos, organizativos y financieros, la estabilidad en el tiempo y su compromiso con el sistema político y económico. Un sistema de comunicación y cooperación estable entre actores locales de base, la administración y los representantes sindicales y empresariales es un intento de superar estas limitaciones en los dos lados.

Por otro lado, Köhler (1999) enuncia los siguientes problemas del corporativismo local como estrategia y realidad política: 1) tendón de Aquiles interno: las élites incorporadas en la máquina estatal gubernamental pueden perder el contacto y el apoyo de sus bases, lo que cuestionaría su propia capacidad de negociación, representación e implantación política, es decir, la estabilidad del sistema corporatista; 2) tendón de Aquiles externo: los sistemas corporatistas son excluyentes en el sentido de que sólo entran grupos e intereses determinados mientras que otros carecen de representación, y estos excluidos pueden protestar, rebelar y así cuestionar la legitimidad política de un sistema corporatista existente; 3) asimetrías y jerarquías de intereses organizados: las jerarquías de intereses no sólo aparecen en prácticas excluyentes sino también dentro del sistema corporatista, y 4) falta de intereses organizados: gobiernos que pretenden fomentar la inversión privada en nuevas tecnologías sin recurrir a la intervención directa estatal se encuentran ante la dificultad de que no existen todavía intereses organizados para eso, y éstos corresponden en muchos casos a sectores maduros. Por lo tanto, para este autor, desde el punto de vista del desarrollo local, el Tendón de Aquiles externo y la falta de intereses organizados representan los problemas más graves, porque a nivel local es más fácil organizar un consenso alrededor de intereses comunes y suavizar las jerarquías estructurales entre las organizaciones participantes, y también el peligro de alejarse de las bases es menor. Pero las prácticas corporatistas hasta ahora no garantizan un modelo integral de desarrollo local, una visión de bienestar común donde entran una máxima variedad de intereses no estrictamente económicos o políticos²⁰¹.

alcanzar –junto a otras posibles- de actores netamente definibles; y es estructura en la medida en que gracias a ella se fijan reglas estables de acción y acuerdos para un prolongado período de tiempo”.

²⁰¹ Albuquerque y Cortés (2001); Buendía y García (2003).

El planteamiento de Köhler respecto de que la existencia de jerarquías estructurales no garantiza un modelo integral de desarrollo local, ha llevado a que se tome en consideración a todos los actores del desarrollo, sin excepción ni exclusividad, ya que *“el territorio es un proceso en permanente construcción, un espacio-tiempo en expansión, no un dato que tomar como objetivo al margen de nuestra actividad. Somos parte de ese proceso y con nuestra praxis estamos siempre construyendo los datos del territorio, los que queremos y los que no queremos* (cursiva del autor). Podemos hacer abstracciones académicas objetivistas, mapas, pero estos ya están proyectando sentidos sobre el territorio. Los síntomas los podemos abstraer, como en este texto, pero con tal operación estamos desencadenando nuevos procesos, nuevas praxis, que sin duda desbordan lo que pretendíamos acotar” (Villasante, 1999:39).

De acuerdo con Villasante (1999), somos sujetos en proceso²⁰², es decir, atravesamos por diversos procesos ecológicos y sociales con los que tenemos que estar construyendo lo que vamos a hacer y ser. Los propios datos son también una construcción social, que pueden tener diversos sentidos, de tal forma que donde a uno le entra el miedo para hacer tal tarea, a otro es lo que le anima para superar tal carencia. Además, sostiene este autor, este síntoma, la explotación de nosotros mismos, tiene el problema de la interiorización personal y/o grupal de las conductas y de los hábitos, y por eso necesita de prácticas en lo cotidiano y en lo grupal que ayuden a romper inercias. Praxis desbloqueadoras en lo cotidiano pueden ayudar a crear sinergias grupales o de movimientos sociales para mover energías muy paralizadas. Todos estos síntomas manifestados en nuestras sociedades, en las redes sociales, hacen que nos planteemos, para este autor, cómo podemos actuar en esas redes, para construir otros desarrollos alternativos posibles, tanto desde lo local como desde lo global²⁰³. Por ello, “la crítica del ‘desarrollo local’ no puede quedarse en mostrar la ambigüedad de sus dos conceptos, ha de ser también una apertura de nuevas vías superadoras, de nuevas redes de sujetos y colectivos activos, que muestren las programaciones integrales que están intentando. Con esto no se plantea que exista un nuevo paradigma, o que ya vislumbremos hacia donde caminamos. No existe faro alguno, ni meta cierta a donde enfocarnos, pero sí existen actores e iniciativas (locales y globales) que no se

²⁰² Ibáñez (1979; 1985).

quedan pensando o debatiendo sobre sesudas teorías explicativas de todo, porque tienen urgencia de tomar caminos resolutivos de sus graves problemas vitales, que no pueden dejar para mañana” (Villasante, 1999:37).

Estas nuevas iniciativas o redes para hacer transformaciones sustentables que logren estilos de vida para mejor-vivir, se apoyan, para Villasante (1999), en los siguientes sistemas que muestran los movimientos sociales realmente existentes: 1) un primer síntoma podría agrupar el amplio campo de lo territorial, es decir, las preocupaciones de los movimientos populares urbanos, los ecologistas, etc. Los síntomas no los determinamos nosotros sino que es la propia sociedad la que los muestra a través de aquellas expresiones populares de protesta, o de innovaciones que plantea por sí misma; 2) otro síntoma de nuestro tiempo es la explotación del trabajo que desde hace tanto tiempo tratan de combatir los movimientos obreros y campesinos. La apropiación del plusvalor para la acumulación del capital al margen de los intereses y control de los propios trabajadores ha generado, y sigue haciéndolo, fuertes movimientos laborales en todos los países y diversos síntomas preocupantes tanto para la economía como para la calidad de vida de la población; 3) otro síntoma es el de las relaciones de poder, la explotación de los otros por ser diferentes del modelo dominante. Su dominación por el hecho de estar en otras redes culturales sometidas y que no están emancipadas de los patrones de conducta de la sociedad y estado constituidos. Es el poder del patriarcado no sólo en cuestión de género, sino también sobre los hijos, y sobre cualquier otro proponiendo un modelo único de conducta y de éxito en nuestra sociedad: hombre maduro, blanco, ejecutivo, rico, etc. Por ello, lo personal es político, es poder en las relaciones cotidianas. Está en el Estado y en la sociedad porque ha sido construido desde lo micro, en las relaciones diarias. Y desde lo macro se vuelve a lo local y cotidiano a través de los ejemplos propuestos por los medios de comunicación. Pero el poder no tiene porqué ser solo dominación de un modelo sobre los otros posibles, puede ser también entendido como potencia, como capacidad de complijizarse y complementarse desde las diferencias, para ser más adecuado a las características peculiares de cada situación, y ser así también más eficaces; 4) entre los síntomas de explotación no se debe olvidar el de la explotación de uno mismo, esto es, los miedos que se transmiten de

²⁰³ Veanse, Villasante (1998a; 1998b); Navarro (2003); Clark (1999); del Rio (1999); Alguacil (2000).

generación en generación y que nos paralizan personal y grupalmente. Los hombres estamos muy atados no solo por razones territoriales, económicas o de poder, sino también por el temor a los ancestros y la presencia de ritos, dogmas, costumbres y tabús que no nos atrevemos a superar, y que se instalan más allá de los controles racionales de cada persona y de cada grupo social. no obstante, no es en la simplicidad de un modelo a imitar donde podemos encontrar nuestras posiciones identificatorias, sino en la complejidad de relaciones, en contrastes y paradojas de las relaciones con los otros, donde podemos plantearnos la creatividad de nuevos procesos plurales y abiertos y así desarrollar todas nuestras capacidades.

A su vez Cachón (1999:18) plantea que existen cuatro vías para el desarrollo local: “La ‘vía sur’ que hace hincapié en la necesidad de fortalecer el tejido social; una ‘vía norte’ pondría el acento en el tejido productivo porque su sociedad (socioeconómica) civil está bien estructurada; una ‘vía oeste’ es posible que acentúe los aspectos de innovación tecnológica y una ‘vía este’ podría recordar la relevancia que tienen aspectos directamente políticos para el desarrollo (económico) local”. La vía sur la describe Cachón en forma preceptiva con los siguientes diez mandamientos: 1) crear un clima social cooperativo en la zona, donde todos los posibles actores del desarrollo estén implicados. Las redes que se establecen en esta cooperación son claves en la consolidación de un tejido social (y económico) sólido, es decir, en la vertebración de una colectividad en auténtica “comunidad”; 2) el desarrollo local debe situarse adecuadamente en el contexto económico, sea dinámico, moroso o depresivo. El entorno económico –estructural y coyuntural- marca el límite de lo que es suicida y “quema” posibilidades futuras de desarrollo; 3) elaborar una estrategia global. Esto conlleva diagnosticar los problemas que hay que afrontar, auditar las intervenciones existentes; evaluar los recursos disponibles, formular con precisión los objetivos perseguidos, establecer un plan de acción, y fijar un sistema de seguimiento y evaluación. Además, no hay que olvidar que la elaboración de esta estrategia global no puede ser sólo una tarea técnica; 4) desarrollar instrumentos institucionales adecuados para la intervención que se persigue; instrumentos que deben ser estables, flexibles y profesionalizados; 5) enraizar localmente el proyecto de desarrollo, pues la especificidad de la perspectiva “desarrollo local” es que persigue una solución endógena que va más allá de

la dimensión económica; 6) contar con liderazgos adecuados, tanto en el nivel político como técnico, porque una implicación personal y fuerte de líderes políticos o líderes de opinión puede dar notoriedad y “personalidad” al desarrollo local y actuar como elemento(s) aglutinador(es) de energías y voluntades; 7) favorecer un clima “emprendedor”, pues lo que diferencia una economía en expansión de una en declive no es la tasa de paro sino el espíritu de innovación, por lo que las políticas de desarrollo local no deben dedicarse tanto a fijar objetivos en términos de empleos cuanto a crear un “environment” propicio a la difusión de los valores emprendedores; 8) abrir canales de comunicación, porque de esta manera se pueden dar a conocer los objetivos, estimular la participación, reforzar la identidad local y hacer evolucionar las mentalidades, mejorar la autoestima local y mejorar la imagen exterior; 9) estimular la construcción de una “sociedad activa”, en la que todas las personas e instituciones pueden hacer algo por el desarrollo local; 10) partir de las realidades locales, de las limitaciones para superarlas, de las posibilidades para multiplicarlas y hacer de ellas palancas de desarrollo. Como este marco de limitaciones y de posibilidades es diferente en cada caso, y es lo que hace que el desarrollo local tenga manifestaciones tan diversas, es imprescindible reconocer la diversidad de las diferentes situaciones.

La vía sur de Cachón impone reconocer que lo local y lo global resultan hoy tan interpenetrados que resulta difícil separarlos para poder hacer propuestas. Sin embargo, para Villasante (1999) hay al menos cuatro ámbitos diferentes en que nos mueven, o nos movemos, los humanos, no solo lo local y lo global: 1) el más inmediato son las redes personales, familiares, de trabajo, etc., en la que nuestra vida cotidiana se ve todos los días influenciada por las nuevas orientaciones de la globalización; 2) luego está el ámbito local, barrio, pueblo, ciudad, comarca, según el habitat en que vivamos, que es donde tenemos que resolver los problemas de servicios de calidad de vida, y que en general se nos presenta con pocas posibilidades de decidir por sí solo; 3) luego está un ámbito más amplio de tipo regional o metropolitano, donde parece que se puede hacer algo más, pero que está en conflicto con otros vecinos y con otras localidades más alejadas, pues nos cuentan que todas han entrado en competitividad sin tregua, y 4) el ámbito mundializado que es donde tales conflictos parece que se dirimen según la ideología de la globalización, aunque las

estrategias de resistencia y alternativas parece que se vienen construyendo sobre todo desde los ámbitos más locales. Por ello, para este autor, lo que podemos construir es lo que ya se está construyendo en alguna parte, aunque sea en embrión y aisladamente, y entonces la tarea es generalizarlo, adaptando tal experiencia a otros contextos.

Lo que podemos construir es lo que las redes sociales están dispuestas a asumir y a desarrollar a partir de sus problemas más sentidos, a partir de sus contradicciones y necesidades, abriendo así una pluralidad de alternativas y procesos diversos que se irán definiendo, recortando o mejorando, según se vayan construyendo. Las redes de tipo local (redes asociativas y del tercer sector), como las del tipo personal-grupal, son las que van a abrir las perspectivas sobre cómo podemos operar desde nuestra vida cotidiana, en comparación con lo que están haciendo muchos grupos, asociaciones y movimientos sociales en todo el mundo. Pero donde no se suele reparar tanto desde las conductas locales es en los ámbitos regionales y globales, donde los aspectos de coordinación, y de nuevas propuestas de valores y de economías, no están tanto a la orden del día, y no cabe duda de la importancia, en un mundo globalizado, concluye Villasante (1999), de las redes supra-locales cuando puedan dar sentido a las tareas que se vienen desarrollando en ámbitos más concretos y locales.

Villasante (1999) plantea las siguientes cuatro redes en las que se apoyan las experiencias de lo cotidiano y local:

- 1) Foros Alternativos (Redes internacionales de pensamiento/acción). Estos Foros se sustentan en la idea de juntarse desde todas las corrientes de tendencias emancipadoras, construidas desde lo local, para ir hasta reuniones, talleres, coordinadoras o foros internacionales donde discutir y reenfocar los sentidos que puedan tener sus movimientos. Foros que ejercitan el “pensar globalmente”, y que está sirviendo para delimitar un cierto campo, área, o espacio donde poner en común valores alternativos a los del actual sistema dominante. Así, cada vez que se juntan en una reunión mundial los jefes de Estado u organismos financieros internacionales, también se articula en paralelo un Foro Alternativo,

donde asociaciones, movimientos y personalidades de todo el mundo tratan de dar contestación a los graves problemas de la humanidad.

2) Plataformas Cívicas (Redes regionales de economías populares sustentables). Estas plataformas se orientan desde una nueva lógica, para impulsar economías locales o regionales, más allá de los micro-emprendimientos que se quedaban en experiencias interesantes pero muy limitadas por el tamaño de la producción, del consumo y de la financiación. En estos casos hay un papel importante del Estado regional o local, pero siempre para hacer una planificación muy participativa, donde las decisiones se toman auto o co-gestionadas con el tercer sector civil, e incluso donde bastantes empresas locales acuerdan estrategias con el tercer sector y el gobierno local. La formulación de estas prácticas suele responder a un frente socio-político que en cada circunstancia tiene un nombre diferente, pero cuyas ideologías han aceptado compartir el poder con las organizaciones populares, y retroalimentarse con las experiencias de los movimientos concretos que salen desde las redes civiles, como pueden ser: a) el “presupuesto participativo” en Porto Alegre y otras metrópolis de Brasil donde el presupuesto de inversión municipal se somete a discusión descentralizada por barrios y luego se decide en foros paralelos a la propia cámara municipal; b) un foro del tercer sector como en Seattle (EE UU) donde se vienen construyendo los “indicadores de calidad de vida” (según la Agenda 21 de Río de Janeiro) participadamente, y con los que la prensa y los ciudadanos van a juzgar las políticas públicas; c) sistemas de auto-gestión urbana, como es el caso de Villa El Salvador, donde desde la comunidad no sólo se planifica el habitat, sino también se desarrolla su zona agroganadera, su zona industrial, la educación básica o los servicios de radio y televisión propios, todo con la participación de sus habitantes desde hace 30 años, y d) “planes estratégicos” de algunas ciudades donde participan los pequeños empresarios, la economía social, las universidades, los sindicatos y las asociaciones de base, para poder defenderse de la globalización y apoyarse en los recursos locales, y aprovechar las sinergias internas para poder hacer un desarrollo endógeno y sostenible.

3) Programaciones integrales (Redes asociativas del tercer sector/tercer sistema). Las redes de tipo internacional y de tipo regional o metropolitano tienen varios problemas para

consolidarse y extenderse, ya que se mueven en un medio muy adverso, el de la globalización neoliberal. Por eso estas redes deben retroalimentarse constantemente con las redes más locales desde desarrollos alternativos, pues estas últimas redes de experiencias locales, son la fuente de innovación y construcción social de cualquier otro proceso de cambio supra-local. Al mismo tiempo, las experiencias locales, los micro-emprendimientos, las asociaciones de base, etc., necesitan de redes más amplias para no quedarse aisladas.

4) Rebeldías cotidianas (Redes informales y conductas transversales). La mayoría de las decisiones que adoptamos están tomadas en función de las construcciones sociales dominantes en nuestro entorno vital (trabajo, familia, amistades, vecindad, propaganda, etc.), donde el utilitarismo tiene que ver tanto como las convenciones solidarias, o como “el qué dirán”. La lógica de los pequeños grupos y de las redes informales, de los estilos de vida y de las conductas cotidianas pasa a tener así un valor central para plantear adecuadamente las formas de las transformaciones sostenibles.

Köhler (1999:102-103) divide la estrategia del corporatismo local en las siguientes cuatro fases: 1) creación de un consenso local alrededor de los objetivos políticos-estratégicos, es decir, una construcción local entre los actores relevantes: administración, patronal, sindicatos, cámaras de comercio, INEM, Universidad, etc.; 2) elaboración de un análisis específico local de los problemas/carencias/necesidades y potenciales/ventajas comparativas locales; elaborar un catálogo de objetivos prioritarios; 3) plan de actuación con una parte estratégica a largo plazo y una parte operativa a corto plazo (proyectos concretos), y un acuerdo dentro de la concertación local sobre su seguimiento con compromisos de todos los agentes locales implicados, y 4) mejora continua de los programas y formas de su realización. Pues bien, estas fases nos remiten claramente a la llamada planificación estratégica, que proviene, tal y como indicamos en la Introducción, de corrientes de pensamiento relativas a las prácticas de la gestión empresarial.

Camagni (2003) argumenta que la teorización sobre la planificación territorial ha puesto de manifiesto la crisis de un planteamiento racional-global, basado en una racionalidad de carácter sustantivo como el que en la mayoría de los países generó la actuación territorial

hasta finales de los años setenta. En el caso de la planificación estratégica se han de tener en cuenta todos los elementos de incertidumbre que rodean las decisiones del sector privado, y, además de los objetivos de eficacia, también han de tener en cuenta objetivos de equidad. Para este autor, lo que ha llevado a una detención del proceso de plan, especialmente a lo largo de los años noventa, son las siguientes evidencias: 1) la de la multiplicidad de los sujetos implicados en la toma de decisiones; 2) la de la complejidad de la tarea de definir analíticamente no sólo los respectivos modelos de comportamiento sino también sus propios valores y objetivos, y 3) la de la incertidumbre estructuralmente presente cuando se trata de prever o definir los resultados de cada alternativa de las opciones a tomar, sobretodo en el tema medioambiental. Y si a estos elementos se añade las demandas de los procesos de desregulación que surgieron en los años ochenta en casi todos los países avanzados, así como las exigencias que llegan desde varias áreas para ampliar los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones y las nuevas tareas relacionadas con la aparición de la globalización, que naturalmente han sido confiadas a la planificación, se pueden comprender las razones por las que desde distintas entidades, en particular desde algunas organizaciones internacionales como la OCDE²⁰⁴, se hayan lanzando numerosas indicaciones a favor de nuevos modelos de gobernabilidad urbana y metropolitana.

Básicamente, según Camagni (2003), la planificación estratégica es uno de los instrumentos que parece haber tenido más éxito, porque está basada en las nuevas tareas y es lo suficientemente flexible como para acoger nuevos métodos de gobernabilidad. Se la puede definir como la construcción colectiva de una visión compartida del futuro de un determinado territorio, mediante procesos de participación, discusión y capacidad de escuchar. Se trata de un pacto entre administradores, sujetos, ciudadanos y socios para llevar a la práctica dicha visión a través de una estrategia y una consecuente serie de proyectos, conectados de forma diversa, justificados, valorados y compartidos. Es la coordinación de las responsabilidades asumidas por parte de los distintos sujetos en la realización de tales proyectos. Por tanto, la planificación estrategia: 1) privilegia el análisis prospectivo y de escenarios; 2) reconduce la complejidad y especificidad locales a un único

²⁰⁴ OCDE (1997; 2001; 2002).

proyecto estratégico; 3) opera en una dimensión abiertamente pragmática, a sabiendas de que actúa en un contexto de limitada racionalidad, por lo que asume, en consecuencia, un comportamiento dinámico y flexible respecto a la definición de objetivos y actuaciones; 4) se apoya en procesos de aprendizajes y revisión iterativos; 5) promueve ampliamente la consulta y la participación de la sociedad civil; 6) valora los proyectos a partir de su coherencia con la estrategia general y de los principios de compatibilidad urbanística y sostenibilidad; 7) otorga una importancia estratégica a las fases de actuación del plan, y 8) otorga una función eminentemente persuasiva y promocional a los documentos del plan.

Los modelos de planificación estratégica más utilizados en España son el Modelo Estratégico de Harvard²⁰⁵, adoptado por Arthur Andersen y Price Waterhouse, utilizado para la elaboración y la ejecución del plan de Bilbao, de Barcelona y otros planes importantes del territorio español y el Modelo de Análisis y Gestión Estratégica²⁰⁶, elaborado por Inmark y utilizado sobre todo en la puesta en marcha de planes en el territorio gallego y en otras ciudades de Europa e Iberoamérica²⁰⁷.

La metodología del Modelo Estratégico de Harvard tiene un reparto de tareas que se coordinan desde las fases del Análisis y Diagnóstico, de la Formulación de la Estrategia y de la Planificación e Implantación (Figura 1.). En este modelo tiene una escasa participación la población y se le ha dado poca importancia a la organización del proceso, aspectos que en cierto sentido se relacionan con el dinamismo y la forma de trabajo de las organizaciones empresariales. Estos dos aspectos son la base de las máximas críticas y posteriores transformaciones del modelo para su utilización en planes estratégicos reales, pues se lo considera teórico y poco funcional. Esta debilidad puede influir positivamente en la rapidez del proceso, pero repercute muy negativamente en el consenso, la negociación, la participación y la posterior puesta en funcionamiento de la actuaciones y acciones decididas a lo largo del proceso estratégico.

²⁰⁵ Mintzberg (1990).

²⁰⁶ Vázquez Barquero (1993).

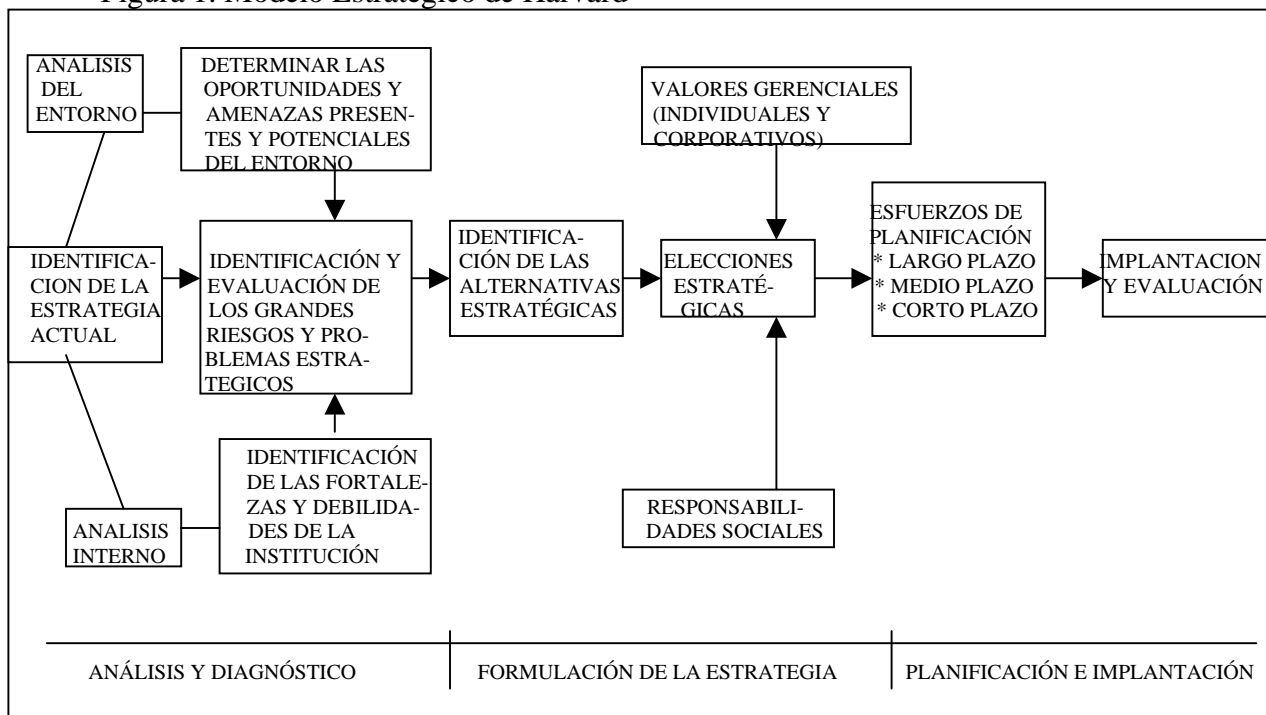
²⁰⁷ Wilson (1993).

En este mismo sentido, podemos observar la importancia que le otorga el modelo a la fase de diagnóstico, concediéndole un peso mucho mayor que al resto de las actuaciones del proceso a las tareas orientadas a la determinación de las oportunidades y amenazas en el ámbito del entorno y de las fortalezas y debilidades con las que cuenta el territorio. Por ello, los numerosos autores y técnicos que han utilizado dicha metodología han ido flexibilizándola y orientándola hacia la realidad con la que se iban encontrando, intentando salvar las deficiencias anotadas anteriormente. Respecto a las deficiencias, Martínez López (1999:99) argumenta que “el modelo de Harvard consistía básicamente en operar una clara división epistemológica positivista entre unos sujetos investigadores y un objeto finito a investigar (la empresa o la ciudad). A raíz de ello, la PE sigue concibiendo una división temporal entre, primero, investigar y, después, actuar, al igual que la planificación tradicional (aunque la PE no deje de insistir en actuar constantemente, sin dilaciones). En segundo lugar, el sentido pragmático de la investigación está también dirigido a ofrecer informaciones confiables a los dirigentes políticos que vayan a tomar las decisiones de planificación y gestión, ya que, en todo momento la Administración Local tendrá un papel protagonista en el proceso (si bien las decisiones las compartirá y consensuará con algunos de los agentes privados y públicos que le acompañan, pero en última instancia en su poder e iniciativa reside la llave maestra del proceso”.

Los axiomas en los que se apoya el modelo de Harvard son: 1) la planificación se parece cada vez más a los resultados de una investigación sobre las posibilidades de desarrollo urbano y se parece menos a la enunciación de métodos y criterios legales para conseguir una utilidad social redistributiva o a una programación de actuaciones, pues se trata de que la ciudad o la región urbano-funcional aprovechen las oportunidades y neutralicen las amenazas que se presentan en el entorno externo, utilizando los puntos fuertes de la organización pública y neutralizando/superando las debilidades intrínsecas, y 2) la metodología de investigación es sumamente descriptiva y objetivista y establece interpretaciones muy dependientes de una visión economicista del futuro urbano y social, simplificando los factores de desarrollo urbano. Las rápidas y no siempre previsibles transformaciones que se están produciendo en la economía mundial han puesto en tela de juicio los sistemas de planificación cerrada por su rigidez e inadaptación a las nuevas

condiciones. Surgió así la necesidad de diseñar nuevos modelos de análisis, que además de los factores objetivos tuvieron en cuenta a los agentes sociales, de cuyas decisiones individuales depende en gran parte el futuro de la ciudad. La planificación estratégica deja de lado el hecho de que quien investiga y planifica también actúa, así como que las ciudades y los procesos sociales no responden a una simple racionalidad económica privada, ni siquiera privada-pública, y su complejidad de manifiesta en el carácter abierto, interrelacionado y dinámico de los sistemas que los forman.

Figura 1. Modelo Estratégico de Harvard



Fuente: Mintzberg (1990).

Por su parte, el Modelo de Análisis y Gestión Estratégica se basa mucho más en la concepción del desarrollo desde la óptica de la base de un sistema de ciudades y en la asimilación del territorio a la idea de empresa. Al respecto, Camagni (2003:47) señala que hay que “relacionar el rol económico de los espacios urbanos con las nuevas lógicas que

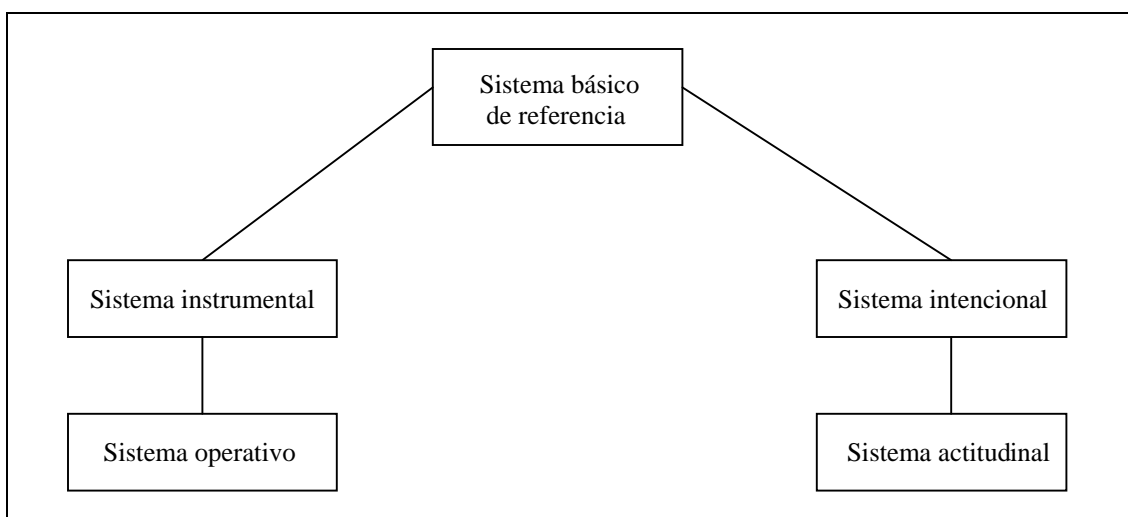
gobiernan los procesos de decisión en condiciones de incertidumbre dinámica y de considerar todos los efectos multiplicadores de desarrollo que se generan en las ciudades globales como consecuencia del crecimiento de las funciones de control y de alta dirección, vinculadas a las funciones simbólicas de la ciudad”²⁰⁸. Concretamente, este autor argumenta que el nuevo papel de las ciudades (globales) debe ser alcanzado si se integran las siguientes dos dimensiones lógicas: 1) una lógica espacial que distingue dos enfoques teóricos: el territorial, que interpreta la ciudad como un lugar en un espacio bidimensional y el enfoque de red (enfoque reticular) que considera la ciudad como un nodo de la red global de las relaciones transterritoriales, y 2) una lógica cognitiva que se refiere a las diversas formas de racionalidad implícita en la toma de decisiones de los agentes económicos. Se define una racionalidad sustantiva que implica un enfoque funcional orientado a la optimización entre alternativas perfectamente conocidas y una racionalidad de proceso orientada a un enfoque simbólico, típico o característico de las situaciones de información imperfecta y de incertidumbre respecto a las alternativas, a las decisiones de los otros agentes y a los posibles efectos de las decisiones actuales.

Para la definición de la estrategia, en el Modelo de Análisis y Gestión Estratégica se plantea el paralelismo entre ciudad y empresa, donde la alta dirección estará formada por el gobierno municipal, los ciudadanos van a constituirse como consumidores y propietarios y donde la ciudad tendrá que competir con otras ciudades para alcanzar los beneficios reconocidos de los visitantes e inversores²⁰⁹. Según propone este modelo la planificación y gestión del territorio se realiza a través de un sistema multidimensional, estructurado en cinco subsistemas interrelacionados entre sí (Figura 2): 1) en el Subsistema Básico de Referencia se intenta ahondar en los aspectos que caracterizan la ciudad que tenemos sobre el papel para conseguir el diagnóstico estratégico territorial necesario para su posterior análisis y propuesta de acciones inmediatas y a largo plazo; 2) en el Subsistema Intencional, se pretende recoger las características ideales que desean los actores de su propia ciudad. En este apartado empezamos a dar forma al horizonte que satisfaga las necesidades de estos actores, aspecto y objetivos a satisfacer en el camino estratégico que se emprende; 3) para conseguir acercarnos lo más posible a la idea plasmada en el

²⁰⁸ Veanse, también, van der Berg et al. (2002); Levy (2003).

subsistema intencional hemos de contar con un abanico de instrumentos estratégicos oportunos y el capital humano específico que incorporaríamos a los resultados del Subsistema Instrumental; 4) en la misma línea es preciso fabricar el modelo de gestión de desarrollo con el que vamos a contar y que nacería como respuesta del Subsistema Operativo, y 5) en el Subsistema Actitudinal se trata de conocer la identidad de la actitud estratégica tomada por los actores locales ante esta estrategia de desarrollo, pues las actuaciones del capital humano marcarán fuertemente los pasos a seguir. Estos cinco subsistemas intentan dar respuesta a una serie de preguntas estratégicas que obtendrán como resultado la definición de los proyectos locales más oportunos, eficaces y eficientes para la dinamización del territorio.

Figura 2. Modelo de Análisis y Gestión Estratégica



Fuente: Vázquez Barquero (1993).

Como podemos ver en la figura anterior, todos los subsectores estarán interrelacionados para conseguir la dinamización de las economías locales donde se interpreten las alternativas estratégicas de desarrollo. Sin embargo, la principal crítica hecha a este modelo es que se le otorga un peso sobredimensionado al diagnóstico frente al diseño de las políticas y programas de actuación (Figura 3.).

Figura 3. Etapas en la metodología de Análisis y Gestión Estratégica

²⁰⁹ Fundación Kaleidos.red (2003).

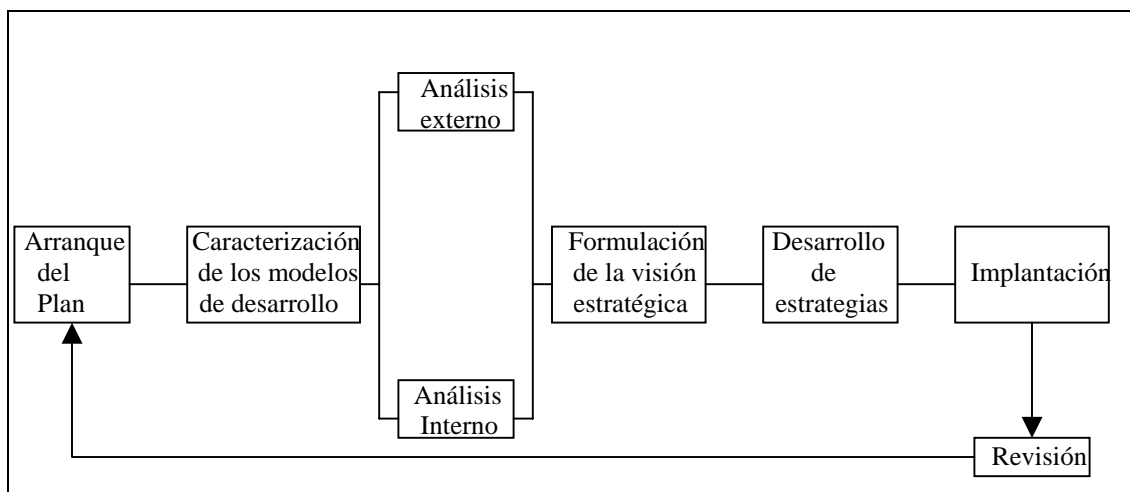


Fuente: Barroso González (1999).

En la actualidad, tanto la metodología de Harvard como la del Análisis y Gestión se funden en un proceso de planificación estratégica que consta de cuatro grandes etapas²¹⁰, tal como queda expuesto en la Figura 4. La planificación estratégica efectiva requiere una metodología estructurada, basada en el trabajo en equipo. El proceso en sí es más importante que el producto terminado. La metodología de un plan estratégico, su calendario y su aplicación se deben realizar de una manera flexible. Una metodología bien concebida para la planificación estratégica ayudará a los líderes de la comunidad a tratar temas críticos para su futuro. El resultado debería ser el enunciado de estrategias que capitalicen las fortalezas de la comunidad y que reconozcan la importancia de las diversas partes interesadas. Existen algunas variaciones según cada autor. Por ejemplo, Pascual i Esteve (1999; 2002), sostiene que las fases de la planificación estratégica en su proceso de elaboración son: 1) organización e identificación de temas críticos; 2) diagnóstico interno y externo del municipio; 3) objetivo central del plan y líneas estratégicas, y 4) elaboración de los objetivos del plan, redacción de proyectos, asignación de responsabilidades y evaluación previa. Respecto al proceso de implementación, seguimiento y evaluación del plan, existen las siguientes fases: 1) presentación y difusión del plan; 2) elaboración del programa de actuación; 3) organización de la ejecución; 4) evaluación del plan y reprogramación.

Figura 4. Metodología simplificada de la planificación estratégica de ciudades

²¹⁰ Fernández Güell (1997); Blanco (2003); Antúnez y Galilea (2003).



Fuente: Fernández Güell (1997).

1) La etapa inicial se centra en dos aspectos muy importantes. Por un lado, la organización directiva del plan, donde un “Comité de Seguimiento” de tamaño manejable debería formarse como alma del proceso de planificación estratégica. Aunque sus funciones y responsabilidades variarán, según las necesidades particulares de cada comunidad, el papel del comité debe incluir: a) desarrollar un calendario y un presupuesto, y supervisar el progreso del plan; b) desarrollar el diseño del plan, e invitar a otros a participar en las diversas fases del mismo; c) asegurar que los puntos de vista de las partes interesadas y de los agentes decisores están representados; d) resolver los conflictos y las inconsistencias que aparezcan durante el desarrollo del plan; e) actualizar el plan después de su terminación inicial. El Comité de Seguimiento establece objetivos preliminares, que sientan las bases para desarrollar metas y estrategias consistentes con la dirección general de la comunidad. Al establecimiento de objetivos le sigue la determinación del alcance del plan, es decir, se definen el marco temporal, objetivos y área geográfica a cubrir por el planteamiento²¹¹.

Andersen (1989) plantea que en esta fase se realiza una exploración del entorno para obtener una visión comprensiva de la comunidad a la vista de tendencias pasadas, condiciones actuales y posibilidades futuras. Su propósito es identificar temas que sean de

²¹¹ Asimismo, en esta fase se identifican las fuentes de información externa e interna.

interés para el futuro de la comunidad, y tendencias que representen oportunidades y limitaciones. Esta exploración debe considerar las condiciones en el entorno externo –los acontecimientos y tendencias cambiantes, a nivel local, regional y nacional, pues es particularmente útil a la hora de identificar las interrelaciones entre temas estratégicos. Los indicadores externos también sirven como puntos de referencia para identificar la posición relativa propia, facilitando las bases para evaluaciones comparativas. Los resultados de una exploración comprensiva del entorno pueden servir como base para seleccionar los temas de mayor importancia para el futuro de la comunidad. La limitación del número de temas estratégicos es esencial para obtener el compromiso necesario para implantar las estrategias definitivas. Por otro lado, es la etapa de la sensibilización, información y motivación de la población; en ellas se trata de implicar a todos los afectados en el proceso y se trata de otorgarles un papel importante y primordial en el futuro del plan estratégico. Si esto se consigue en buena forma, se tendrá un avance bastante considerable en el resultado final. Esta etapa, está ausente en las primeras fases del Modelo de Harvard, que no necesitaba como aspecto fundamental del consenso y la participación de los agentes afectados.

2) La segunda etapa es la que podemos identificar como el diagnóstico de la realidad socioprofesional y económica del municipio, tanto en su ámbito interno como lo que se produce a su alrededor y puede llegar a influir el municipio. El análisis externo señala “las mayores oportunidades y amenazas ofrecidas por el entorno. Analiza aquellos factores externos que la comunidad no puede controlar, pero afectarán a su capacidad para alcanzar las metas estratégicas. Las tendencias principales relativas a cada tema estratégico serán examinadas en detalle. Una vez identificados, los factores externos que afectan a los temas estratégicos deben ser priorizados. Los dos criterios clave para su priorización son la posibilidad de que el acontecimiento realmente ocurra y el impacto que podría tener sobre la comunidad” (Andersen, 1989:5).

El análisis interno aporta una comprensión de los factores controlables de la comunidad, identificando aquellos que tendrán mayor impacto a largo plazo sobre su posición. El objetivo de este análisis es precisar los principales puntos fuertes y débiles de la comunidad con respecto a cada uno de los temas estratégicos. La utilidad del análisis interno depende

de su objetividad y detalle al identificar los puntos fuertes y débiles. El análisis comparativo entre comunidades similares permite un estudio objetivo, particularmente en áreas tales como el desarrollo económico, donde hay competencia directa por los mismos negocios o trabajos. Una vez identificados los puntos fuertes y débiles de una comunidad, también deben ser priorizados, basándose en la probabilidad de cambio para cada uno de ellos y en el impacto potencial sobre el horizonte de planeamiento. Hay que tener en cuenta que estamos siempre hablando de un análisis global y multidimensional que abarcaría todos los aspectos inherentes a la sociedad y población del territorio. Esta fase permite identificar los problemas y debilidades con las que se encuentran los agentes y de la misma forma, intentan tomar las decisiones oportunas que se llevarán a cabo para la utilización óptima de las potencialidades del entorno.

3) El análisis externo identifica y predice los temas clave, y resume las principales oportunidades y amenazas. El análisis interno precisa los puntos fuertes y débiles de la comunidad. En conjunto, los análisis externo e interno sientan las bases para desarrollar metas realistas y alcanzables y objetivos cuantificables. Por tanto, se pasa a seleccionar las metas y objetivos críticos y el planteamiento de las diferentes alternativas que se puedan realizar para ir creando y elaborando el proyecto de ciudad que los distintos agentes han ido confeccionando a lo largo de las numerosas sesiones de trabajo realizadas. En esta etapa tenemos que identificar y escalonar todas las actuaciones a corto y largo plazo que se tengan que iniciar en el Plan de desarrollo del municipio²¹². De este modo, las comunidades deben establecer una serie de criterios o prioridades para guiar su proceso decisorio. Una vez que las prioridades han sido establecidas, las estrategias a ejecutar son seleccionadas mediante la contrastación con los recursos disponibles. Los costes y otros recursos exigidos por cada estrategia deben definirse.

²¹² Para Andersen (1989:6) las estrategias son “las acciones específicas que definen cómo deben ser alcanzadas las metas y los objetivos. La comunidad debería centrarse en estrategias que sean consistentes con los objetivos que haya establecido y que presenten niveles de riesgo aceptables. El desarrollo de estrategias debería capitalizar las oportunidades externas más importantes y los puntos fuertes internos, mientras que debería evitar las amenazas externas y los puntos débiles más serios. Generalmente, se desarrollarán más estrategias de las que una comunidad puede llevar a cabo con sus recursos. Por ello, la priorización de estrategias es crítica para la implantación realista del plan”.

4) Una vez que las estrategias han sido seleccionadas²¹³, debe desarrollarse un plan detallado que documente el análisis externo y las predicciones, el análisis interno y el diagnóstico, las metas y los objetivos, y la lista de estrategias priorizadas. Según Andersen (1989:7) la divulgación del plan estratégico “es crítica para asegurar la participación y cooperación de todos los agentes públicos y privados. La publicación de un plan documentado incentiva la formación de nuevas coaliciones para llevar a cabo las estrategias. Las acciones coordinadas de muchos individuos y organizaciones son vitales para la acertada implantación del plan. Los diversos agentes, públicos y privados, necesitan unas metas comunes para trabajar en la misma dirección”. Para que la planificación estratégica tenga éxito, debe estar orientada a la acción y centrada en la asignación de recursos escasos a los temas críticos. En la implementación se llega a la etapa donde se pone en práctica la estrategia de desarrollo consensuada para el municipio. La ejecución, control y evaluación han de ser muy exhaustivos y a la vez flexibles para ir consiguiendo paralelamente una desviación mínima entre los objetivos iniciales y los resultados que se van consiguiendo la vez que la implantación se va realizando.

En definitiva, la fase de implantación es la etapa más crucial del proceso de planificación. La implantación efectiva depende en gran medida del mismo proceso de planificación, por lo que un proceso efectivo resultará en un amplio consenso, referente a los temas clave a tratar, a cómo el entorno externo afectará a la comunidad, y a los aspectos fuertes y débiles de ésta. Sin embargo, como señala Martínez López (1999:93), hay que analizar “las implicaciones sociales derivadas de la adopción de modelos de PE [planificación estratégica], en un momento en que su uso se hace más progresivo en las ciudades y el urbanismo tradicional se integra en prácticas más generales de gestión de asuntos sociales y económicos”. Concretamente, Martínez López (1999) se hace las siguientes dos preguntas, ¿qué significa el cambio de énfasis desde la planificación normativa a la gestión urbana y/o

²¹³ Según Pascual i Esteve (1999:72), en un proceso de planificación estratégica de un municipio “es importante por parte del ayuntamiento que promueve el plan iniciar un proceso de planificación estratégica en el interior de su misma organización, debido a dos razones: la primera por avanzarse al proceso de reflexión estratégica que lleva a cabo la ciudad y poder ejercer el liderazgo en tal proceso; y en segundo lugar, porque hay que adaptar la organización municipal a las transformaciones previstas en el plan, a la realización de los objetivos que se propone y, sobre todo, porque la organización en su conjunto debe seguir los cambios en las relaciones, y en especial las relaciones de colaboración, que se establecen entre los diferentes agentes y entidades económicas y sociales y el ayuntamiento en el proceso de elaboración del plan”.

planificación estratégica? ¿qué modos de organización y de dominación políticas están relacionados con la aplicación de la planificación estratégica?

Las respuesta que da Martínez López se apoyan en las siguientes tres hipótesis: 1) la primera es que siempre el urbanismo tradicional fue estratégico, pues se debe considerar que en el planteamiento urbano clásico, moderno y normativo, existía simultáneamente una imposición estatal y vertical de un orden inteligible sobre el espacio y las poblaciones, a la vez que su operatividad siempre ha sido dependiente de estrategias de desarrollo económico productivista y de estrategias de control social sobre las poblaciones administradas. Por estas razones será preciso delimitar mejor las diferencias y semejanzas entre ambas modalidades de planificación; 2) el relativo giro producido en la presente década con la adopción del planeamiento estratégico se explica como consecuencia de la crisis del urbanismo extensivo en los años setenta, aproximadamente (globalizante para toda la ciudad y pensando en largas ondas de tiempo) y el paso al urbanismo intensivo en los años ochenta. Pero también por las insuficiencias estratégicas del urbanismo clásico para construir una ciudad subordinada a las relaciones de capital, y para superar los conflictos sociales de sus deficiencias planificadoras, como son el carácter formalizado de la participación ciudadana, el desentendimiento práctico de necesidades básicas como la vivienda y la floja articulación entre planeamiento-programación-gestión; y 3) el planeamiento estratégico vendrá a subordinar la planificación a la gestión, pero esto de un modo paradójico, porque el planeamiento estratégico también aspira a una planificación omnipotente, más globalizante en sus áreas de preocupación y más intensiva. Se necesita, pues, señalar los numerosos exponentes de esta ambición teórica y algunos de los ejemplos empíricos puntuales que la van reforzando.

Martínez López (1999) afirma que la planificación estratégica puede entenderse de dos maneras, 1) como un estilo de gestión más para enmarcar y desarrollar la planificación normativa, y 2) como una especie de virus antiplanificador que se inyecta en el mismo proceso de planificación normativa para hacer de ésta algo adaptable a las condiciones políticas del entorno. Y uniéndolas a ambas, planificación estratégica sería sobre todo una gestión flexible, esto es, una planificación tan flexible y adaptable a su entorno que

constantemente debería gestionarse a sí misma. Esto tiene dos consecuencias, una evidente y otra más soterrada: 1) los objetivos deseables a largo plazo o en general, dejarían de tener primacía a favor de rentabilidades más inmediatas, a corto plazo, por lo que no se puede afirmar estrictamente que con la planificación estratégica se planifique para un largo periodo de tiempo, ya que las previsiones siempre estarán sometidas a servidumbres más inmediatas en cada momento; 2) es cierto que la planificación estratégica sustituye el criterio tecnocrático de concentrar las decisiones para abrir un espacio de consenso social donde decidan varios agentes sociales, pero eso no significa que las percepciones dejen de ser parciales, es decir, dependientes sólo de quienes consensúen en cada momento la definición de la situación a planificar y gestionar, simultáneamente. Este uso ambiguo de la noción de planificación estratégica conlleva un pragmatismo útil tanto para quien desea imponer sus objetivos realistas a toda costa, como para quien no desea planificación ajena alguna pero tiene poder suficiente para definir los objetivos mínimos que aquélla debe cumplir en cada momento.

La debilidad de la planificación estratégica está en la identificación de la ciudad (todo) con la empresa posfordista (una parte de la ciudad). Esta identificación “no puede eludir su carácter metonímico arbitrario, pero en la práctica comparte con el procedimiento metafórico el hecho de conducir hacia una comprensión simple (y simplificada) de una realidad cotidiana. A este tipo de metáfora la denominaré pragmática ya que más que asociar dos cosas cotidianas, fuerza nuestra percepción común de la empresa y de la ciudad para construir eficazmente una nueva realidad. Permite convencer de la identificación cuando no hay más que un desplazamiento, y permite actuar en coherencia con ella a la hora de planificar o gestionar la ciudad. La novedad de estos fenómenos que ayudan a justificar la primacía de la ‘gran empresa’ como (gran) ‘estrategia’ ante cualquier crisis histórica, tampoco puede llevarnos a afirmar que el urbanismo estratégico adopte una visión postmoderna recusadora del progreso y de la ciencia predictiva, sino que más bien considera posible y necesario para el progreso un tipo particular de predicción: la prospección fundamentada en los diagnósticos antedichos: ‘trata de anticipar el futuro para competir más ventajosamente en el mercado (...) Entiende que la comunidad local se mueve en un sistema cada vez más competitivo, por lo que se concibe a la región y/o a la ciudad

compitiendo en el sistema regional o urbano con las demás regiones o ciudades' ” (Martínez López, 1999:101).

La anterior identificación se apoya en el trasplante, para Martínez López, de cinco elementos organizacionales y uno de tipo institucional: 1) la “Alta Dirección” de la ciudad, específicamente su Ayuntamiento, asociaciones empresariales y sindicales, lo que implicaría que técnicos y planificadores van a dar sus informaciones y dependen de una elite urbana separada del resto de la ciudadanía y de otros colectivos minoritarios, no organizados o poco representativos, y que esa élite es homogénea y está en igualdad de condiciones para tomar decisiones responsables, lo que significa trasladar la ideología de la idílica comunidad de intereses entre explotadores y explotados en la empresa, o entre representantes y representados en la política, al ámbito del planeamiento urbano; 2) la “Propiedad” de la ciudad o sus “accionistas” recaería en toda la ciudadanía y en las empresas ubicadas en el territorio, con lo que se supone una presión de estos “propietarios” para que sus ejecutivos/administradores de la Alta Dirección gestionen/gobiernen la ciudad de modo tal que satisfaga sus necesidades y expectativas; 3) la “Producción” de la ciudad incluye los bienes, servicios e informaciones que venden las empresas o proporcionan las organizaciones públicas y sociales; entre esas informaciones están los “atractivos” imaginarios que se le ofrecen a residentes, habitantes, inversores y visitantes; 4) la “Clientela” de la ciudad, en consecuencia, son esos residentes consumidores junto a los actuales y potenciales inversores, visitantes-consumidores no residentes y turistas. El crecimiento económico de la ciudad se formula sin percibir ningún final, límite o desbordamiento, ya que con el planteamiento estratégico se planifica más para el mercado potencial que para los habitantes y contribuyentes actuales; 5) la “Competencia” de la ciudad está formada por las demás ciudades vecinas o lejanas que operan en los mismos mercados y que compiten con ella para atraer a los mismos clientes mediante sus propias estrategias competitivas. El objeto de esta competencia varía según los autodiagnósticos que cada ciudad hace de sí misma, pues para unas se tratará de atraer inversiones de capitales productivos, conseguir la instalación de plantas y actividades industriales, etc. La promoción de un sistema internacional y competitivo de ciudades tiene como riesgos la segregación socioespacial interna a cada ciudad que puede subdesarrollarse e incrementarse

al tiempo que ciertos sectores de la ciudad compiten más ventajosamente con otras ciudades, y que las actuales ciudades de límites difusos con sus entornos conurbanos, suburbanos, periurbanos y agrarios, subordinen sus políticas de integración social, comunicativa y ecológica con su entorno regional a la competencia con otras ciudades de todo el planeta; 6) la “Imagen” de la ciudad va a articular los conceptos de propaganda y publicidad de los productos de la empresa/ciudad, el de identidad corporativa referente a la trascendencia social que tienen sus conflictos internos y a su presencia pública en ámbitos prestigiosos no directamente vinculados a la venta, y el de conciencia colectiva con respecto al conocimiento y satisfacción de quien tiene derechos de ciudadanía. Para lo primero se buscará tanto una promoción de la ciudad en el exterior como de educación hacia el interior, implicando a las escuelas y a otros agentes culturales, artísticos, etc. En venerar y cuidar esa imagen. Con el paradigma publicitario se van a promover los otros dos procesos, por lo que asistimos a la potenciación de la figura del “alcalde-líder” y del “club urbano” o “equipo”.