



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 61, agosto 2008, pp. 73-101

El desarrollo local sostenible en clave estratégica

Juan Antonio Tomás Carpi
Universitat de València

El desarrollo local sostenible en clave estratégica

Juan Antonio Tomás Carpi

Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Valencia

RESUMEN

Este artículo reflexiona sobre el desarrollo local desde la perspectiva de la sostenibilidad ecológica del proceso económico. Busca articular ideas que ayuden a informar una visión del desarrollo local acorde con el concepto de desarrollo sostenible. En este sentido, empezaremos por la noción de desarrollo económico como proceso material y la caracterización de las capacidades que lo sustentan, vistas ambas cuestiones desde una perspectiva estratégica. Después destacaremos los rasgos fundamentales de la visión estratégica del desarrollo local, que ha hecho fortuna en los últimos veinte años, y las tendencias que cuestionan el actual modelo de desarrollo. Todo ello nos permitirá justificar la necesidad de un cambio de modelo y la función del plano local en su puesta en práctica, para confluir en la definición tentativa y provisional del campo estratégico del desarrollo local sostenible.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo económico, proceso de desarrollo sostenido y proceso de desarrollo sostenible, desarrollo local y planificación estratégica.

CLAVES ECONLIT: O130, O180, Q010.

Stratégie pour un développement local durable

RÉSUMÉ: Ce travail constitue une réflexion sur le développement local du point de vue de la durabilité écologique du processus économique. Il cherche à développer des idées qui aident à avoir une vision du développement local respectant le concept de développement durable. En ce sens, nous commencerons par la notion de développement économique en tant que processus matériel et par les caractéristiques des capacités qui le soutiennent, en étudiant les deux questions d'un point de vue stratégique. Nous soulignerons ensuite les traits fondamentaux formant la vision stratégique du développement local, qui a connu un grand succès ces vingt dernières années, et les tendances qui remettent en cause le modèle de développement actuel. Tout cela nous permettra de justifier le besoin d'un changement de modèle ainsi que la fonction du plan local dans sa mise en application, afin de converger avec l'ébauche de définition provisoire du champ stratégique de développement local durable.

MOTS CLÉ: Développement économique, processus de développement soutenu et processus de développement durable, développement local et planification stratégique.

Strategic aspects of sustainable local development

ABSTRACT: This article considers local development from the point of view of the ecological sustainability of the economic process. We put forward ideas that help to provide a view of local development that is in line with the concept of sustainable development. First we take a strategic approach to the idea of economic development as a material process, describing the capacities on which it is based. We then highlight the fundamental features of the strategic view of local development, which has created wealth over the last two decades, and the trends that question the current model of development. All of this will help us justify the need for a change of model and the importance of local involvement in putting it into practice, to agree on how the strategic field of sustainable local development should provisionally be defined.

KEY WORDS: Economic development, process of sustained development and process of sustainable development, local development and strategic planning.

1.- Introducción

La sociedad humana está iniciando una fase nueva y perfectamente diferenciada de su evolución. Para que este nuevo proceso no tenga funestas consecuencias para la Humanidad, un cambio radical de modelo de desarrollo es necesario (una exposición de estas consecuencias en PNUD, 2007 y Stern, 2007). En caso de darse, y es deseable que así sea, este cambio será de una profundidad y trascendencia sin precedentes en los últimos doscientos cincuenta años. Por la naturaleza del problema que demanda dicho cambio y el carácter global de aquel, éste no sólo tiene que conllevar profundas mutaciones de orden tecnológico, económico, institucional y social, sino también, y de forma simultánea, de la sociedad mundial como un todo.

La consecuencia lógica del alcance global y simultáneo de la transformación que el desarrollo sostenible, en caso de darse, traerá consigo, no es sólo un cambio profundo en la división social del trabajo, generador de amenazas y oportunidades sin precedentes a los distintos territorios, sino también la necesidad de un nuevo tipo de relación económica, social y política entre los espacios locales, regionales, nacionales y de bloques económicos. Una relación en la que la confianza y la cooperación, sustentadas en la solidaridad, vendrán a convertirse en el articulador por excelencia y clave del éxito del proceso. Porque aunque el desarrollo sostenible exige de la implicación de todos los espacios, sólo es posible cuando se logra la necesaria sintonía y articulación de las estrategias particulares que hagan posible el que no se supere la capacidad de carga de la biosfera como gran ecosistema. Pero esta sintonía y articulación sólo se dará cuando los problemas de las personas y espacios más desfavorecidos se constituyan en la cuestión prioritaria del proceso de transformación.

La naturaleza del problema que está en el origen de este nuevo modelo de desarrollo económico no sólo exige, pues, un cambio radical de paradigma tecno-económico, sino también un proceso de cambio económico más equilibrado a nivel espacial y social y un nuevo tipo de relaciones interespatiales. El tradicional desarrollo desigual y combinado en el espacio, que enfrenta, por mediación de la competencia cuando no de la dominación y de la explotación, a unos territorios con otros, tiene que dar paso, en la trayectoria a una economía ecológicamente sostenible, a un proceso de convergencia económica y social en el que la cooperación (como necesidad, no como opción) comparta con la competencia la articulación de las relaciones intra e interespatiales.

Pero convergencia económica y social en modo alguno significa homogeneidad cultural y de estrategia local de desarrollo. Por el contrario, dado el carácter heterogéneo del sistema ecológico en el espacio y la incertidumbre que comporta la construcción de un paradigma tecno-económico y social de nuevo cuño, la diversidad estratégica y cultural de los territorios y la profundización de la interac-

ción y comunicación interespatial pasan a ser criterios fundamentales de viabilidad y gobernabilidad del proceso global de transformación.

En este contexto de cambio de modelo de desarrollo, y precisamente por la exigencia que este impone de coevolución entre sociedad humana y ecosistemas y cambio de modo de vida en un tiempo limitado, lo local y regional adquieren un rol y una responsabilidad en el éxito del proceso que no tiene precedentes en la historia del desarrollo económico. Pero por la necesidad de sintonía y cooperación interespatial que la trayectoria a una sociedad sostenible exige, el desarrollo local y regional tiene que estar comprometido con el desarrollo global y de otros espacios locales y regionales, en especial los de las áreas históricamente marginadas en el tradicional modelo de desarrollo.

El objetivo de estas notas es presentar una reflexión sobre el desarrollo local desde la perspectiva de la sostenibilidad ecológica del proceso económico. Busca fundamentalmente articular ideas que ayuden a informar una visión del desarrollo local acorde con el concepto de desarrollo sostenible que es de desear, para bien de todos, impregne y dirija la dinámica social y económica de las próximas décadas. En esta labor de articulación se empezara por la noción de desarrollo económico como proceso material y la caracterización de las capacidades que lo sustentan, vistas ambas cuestiones desde una perspectiva estratégica. Se considerarán, seguidamente, de manera somera los rasgos fundamentales de la visión estratégica de desarrollo local que ha hecho fortuna en los últimos veinte años y las tendencias que cuestionan el actual modelo de desarrollo. Esto nos permitirá justificar la necesidad de un cambio de modelo y la función del plano local en su puesta en práctica, para confluír en la definición tentativa y provisional del campo estratégico del desarrollo local sostenible. La exposición de las capacidades cuya construcción debe afrontar toda estrategia de desarrollo sostenible a nivel local constituye el punto final de la exposición.

2.- Desarrollo económico como proceso de transformación

Es bien sabido que la noción de desarrollo económico difiere ostensiblemente de la de crecimiento. Este tan sólo representa una dimensión instrumental de aquel. La diferencia se pone de manifiesto en aquellas acepciones del desarrollo económico que lo caracterizan como crecimiento y cambio estructural, siendo esta última la dimensión central del proceso de mutación en que consiste el desarrollo.

Sin embargo, reducir el proceso de desarrollo a la interacción entre variables económicas supone segregar componentes sin cuya consideración las estrategias de desarrollo económico se verían privadas de variables y relaciones críticas para su manejo y éxito. Aquí iremos algo más lejos, tomando como punto de partida la idea acotada por el enfoque historico-estructural del desarrollo y que Sunkel y Paz popularizaron a principios de los años setenta (Sunkel y Paz, 1970).

Desde una perspectiva tanto analítica como estratégica se concibe aquí el desarrollo económico como un proceso de cambio estructural global consistente en la transformación de la economía y la misma sociedad, tanto a nivel de los medios (componente instrumental) como de los fines (valores y objetivos), sustentada en el despliegue de capacidades estratégicas, de naturaleza tanto económica como extraeconómica.

Los vectores-fuerza de este proceso de cambio son: a) la acumulación de capital; b) la innovación de proceso, de producto, de organización y de sistema de comercialización y distribución; c) el cambio institucional y de los mecanismos de regulación del sistema económico; d) el cambio social y cultural y e) el cambio político y en las relaciones de poder.

Los dos primeros vectores constituyen la maquinaria económica que mueve y da contenido material al cambio económico, tanto en su expresión más elemental, la expansión de la producción y de la productividad de los factores, como en su dimensión más sustantiva y trascendente, el cambio en las estructuras productivas: desde las capacidades empresariales hasta la estructura sectorial, tecnológica y de relaciones sociales de producción. Pero este proceso de cambio económico no se podría comprender, y menos impulsar estratégicamente, sin la participación de los tres últimos vectores arriba considerados, que crean las condiciones políticas, institucionales y culturales susceptibles de activar, fomentar, reforzar, encauzar e integrar en el cuerpo social, vía socialización, aprendizaje y regulación, las fuerzas propiamente económicas.

Si no somos capaces de entender el alcance de la complejidad del proceso de desarrollo, difícilmente podremos encauzarlo y construirlo, como la presente situación requiere. Porque no debe olvidarse que, en sustancia, el desarrollo económico es un proceso de aprendizaje social guiado por valores, consciente o inconscientemente asumidos en la praxis individual y colectiva.

Pero aunque la interacción y mutuo reforzamiento de los vectores enunciados son lo que conforma el círculo virtuoso del desarrollo económico, que no podría ser entendido fuera de esa trama relacional, lo cierto es que no todos tienen siempre la misma responsabilidad en el movimiento del sistema socio-económico de referencia. Según el momento en la evolución del sistema, o según el patrón de evolución, prevalecen unos u otros.

En los inicios del proceso de desarrollo, en la fase de creación de las condiciones iniciales y de consolidación, el liderazgo, la acción política y el cambio institucional cumplen una función crucial al facilitar la creación del ambiente que orienta y encauza la evolución de las fuerzas productivas, estimula la creación de capacidad empresarial e incentiva la acumulación de capital y la innovación.

Cuando el proceso está consolidado y las fuerzas productivas (sistema empresarial, sistema financiero y sistema de innovación, fundamentalmente) han adquirido autonomía y dinámica propia, son ellas las que imprimen su lógica reproductiva y exigencias de ambiente al sistema socio-cultural, al sistema político y al sistema institucional. En este caso podría decirse que la componente instrumen-

tal del desarrollo prevalece sobre el sistema de valores y condiciona su evolución y expresión institucional, cultural y política.

En los momentos de crisis del modelo de acumulación (ej.: desindustrialización o depresión estructural) o del modelo de desarrollo (cambio del sistema de valores que informa la producción, la distribución y la regulación del sistema económico), la dimensión política, institucional y socio-cultural (aprendizaje) tienden a prevalecer, orientando y creando el ambiente propicio al cambio del modelo de acumulación y la evolución del paradigma tecno-económico.

Según esta lógica, y teniendo en cuenta que las inercias de las fuerzas productivas que dominan en el sistema mundial, nacional, regional y local del mundo desarrollado hacen difícil el cambio en tiempo y forma hacia una sociedad ecológicamente sostenible, es el momento de que los vectores político, institucional y socio-cultural recuperen la iniciativa. Y es justamente en este nuevo contexto en el que la acción pública en el plano local adquiere un valor crítico e inédito. Especialmente para orientar y activar un giro en el sistema cultural y contribuir a la creación de un marco institucional de forma que los criterios de eco-eficacia, sostenibilidad, solidaridad y libertad se constituyan en los reguladores del desarrollo futuro. Un proceso que ya no puede considerarse sin el referente global. En este caso son los valores y su expresión política, institucional y cultural los que orientan y encauzan el proceso de acumulación y la innovación económica.

3.- Desarrollo económico y capacidades estratégicas

El desarrollo como proceso de cambio estructural y de aprendizaje (adquisición y creación de conocimiento y habilidades, valores y valoraciones, actitudes y relaciones en el proceso productivo, pautas de consumo, modo de vida, etc.) es movido por, a la vez que crea, capacidades. La complejidad del proceso tiene su expresión en un espectro de capacidades de distinta naturaleza y función. Pero lo más importante es que tales capacidades no se mueven con independencia unas de las otras sino que interactúan entre sí y se impulsan mutuamente, conformando, en las realidades que experimentan el desarrollo económico, un proceso de causación circular acumulativa que despliega las capacidades e incrementa los resultados del sistema (producción, productividad, renta per cápita y competitividad).

Las *capacidades humanas* constituyen la primera categoría a destacar. Sus pilares son tanto los individuos, en cuanto portadores de conocimientos, habilidades, valores y actitudes, como el sistema socio-cultural, en cuanto transmisor de los mismos (a través del proceso de socialización), portador

de elementos simbólicos (lenguaje, creencias, códigos de conducta y pautas de comportamiento), generador de criterios de valoración, impulsor del capital humano y la capacidad creativa de los individuos y la colectividad y articulador de redes sociales y cauces de aprendizaje colectivo y coordinación de capacidades individuales. Es su interacción la que crea y recrea, acumula, transmite y ejercita las capacidades humanas, transformandolas en resultados materiales, emocionales, intelectuales y en relaciones y comportamientos.

El capital humano, el sentido de la ética, las actitudes, la capacidad creativa y su orientación, la capacidad de comunicación, la capacidad de pensar y relacionarse, así como la capacidad de elección y los valores y creencias que la informan, constituyen sus expresiones más sobresalientes e importantes desde la perspectiva del desarrollo económico.

Las capacidades humanas constituyen, en esencia, los *transmisores y engranajes fundamentales* del sistema económico y el entorno humano y social que lo hace funcionar. Su existencia y despliegue, a instancias del proceso de acumulación y del cambio tecnológico, constituye una fuerza fundamental del cambio económico. Pero al ser una variable forjada y recreada entre la actividad productiva y el resto de las actividades de la vida de las personas (socialización en la urdimbre, formación, actividad religiosa y cultural, vida asociativa, actividad cívica y política...), las funciones de generación y desarrollo de estas capacidades están dispersas en la trama institucional y relacional del sistema social (familia, escuela, medios de comunicación, asociaciones y trabajo asociativo, foros ciudadanos, debate público y acción colectiva, actividad consuntiva y productiva...), y tanto su fortalecimiento en una dirección coherente con las exigencias del modelo de acumulación imperante, como su cambio de dirección a instancias de la implantación de un nuevo modelo de desarrollo económico, es competencia de distintas instancias y procesos sociales, y por tanto necesitada de coordinación.

Cuando es el fortalecimiento del modelo de acumulación dominante lo que prima, las instancias no económicas tienen que sintonizar subordinadamente con la económica; pero cuando lo que se impone es un cambio de modelo, son las otras instancias, en cuanto creadoras de ambiente del sistema económico, las que deben asumir responsabilidades de manera autónoma.

El *capital empresarial*, privado o público, representa otra capacidad fundamental en el proceso de desarrollo económico, constituyendo el *motor* del mismo. Su relación con los valores, valoraciones, creencias y códigos de conducta de la sociedad, hace de él una categoría a caballo entre la economía y la cultura, y por tanto una variable cuya comprensión y construcción escapa del simple ámbito económico. La potencia que despliega esta capacidad depende de: a) la estructura empresarial (tamaño de las empresas y cuantía del colectivo emprendedor, conjugación de competencia y cooperación en el sistema empresarial, conocimientos y exigencias de las actividades dominantes...); b) la cultura y ambiente empresarial existente en la sociedad; c) las estrategias empresariales dominantes; d) la capacidad para ampliar el campo de acción empresarial de los actores empresariales y su habilidad y disposición para integrar conocimiento diverso, base de la innovación de negocio, tecnológica y comercial, y e) el ambiente institucional promotor y atractor de capacidad empresarial.

La *estructura productiva* y el *capital tecnológico* constituyen dos componentes de particular dentro del conjunto de capacidades que mueven el sistema económico. Su función fundamental es la de ser generadores y transmisores de conocimiento. Mientras que la estructura productiva, o conjunto de actividades y técnicas aplicadas en un espacio concreto, absorbe y transmite conocimientos aplicados en el sistema económico, el capital tecnológico, que podemos identificar con el sistema de innovación, compuesto por la interacción entre centros de investigación, centros tecnológicos, centros de formación especializada y empresas, representa el generador de conocimiento nuevo del espacio que se aplica a su sistema productivo. Es una fuerza fundamental de todo sistema económico dinámico y competitivo y pieza clave del modelo de acumulación dominante. Su evolución está guiada por este último y por el cambio de modelo de desarrollo.

Aunque no es un elemento activo del desarrollo económico, como los tres anteriores, el *capital infraestructural* y *logístico* constituye también un componente muy importante de las capacidades de los territorios, al ser *facilitador de la actividad económica* (también social y política cuando de las telecomunicaciones se trata). Su nivel de desarrollo condiciona la efectividad de las anteriores capacidades. Es decir, aunque no garantiza per sé el desarrollo de un espacio, su atraso tiende a convertirse en un estrangulador del progreso económico. Se comprenden en esta categoría tanto las infraestructuras físicas y la actividad logística relacionada con el transporte, como las infraestructuras sociales y las telecomunicaciones.

El *capital urbano* constituye, especialmente a nivel local y regional, una capacidad de especial relevancia para el desarrollo económico de un territorio, toda vez que este proceso tiende a reforzarlo, dada la relación existente entre progreso económico, urbanización y cambio de la posición urbana en el sistema de ciudades. Los rasgos más distintivos de esta capacidad son: a) la ubicación de la ciudad, o sistema de ciudades regionales, en el sistema nacional y global de ciudades, como factor de posicionamiento en la red de flujos económicos, de información y de poder; b) la calidad urbanística; c) el nivel de los servicios y la calidad de vida que ofrece, como factor de atracción de factores y personas, de creciente importancia en el desarrollo económico actual, y d) la ordenación urbana y territorial, como factor de calidad ambiental. Su función fundamental en el desarrollo económico es la de ser *generador de diversidad y densidad creativa, receptor-difusor de innovaciones y atractor de actividad económica y de personas*.

El *capital social* constituye una capacidad de creciente importancia en las economías complejas y evolucionadas y de valor crítico para el desarrollo sostenible. La flexibilidad del sistema económico, la capacidad de adaptación colectiva en circunstancias complejas y difíciles, la propensión a llegar a acuerdos de amplio alcance y conformar coaliciones de desarrollo, la probabilidad de coordinar esfuerzos en aras a la innovación empresarial e institucional y la orientación, coste y eficacia de la acción pública, dependen en gran medida del grado de desarrollo del capital social y su naturaleza proactiva. La expresión de esta capacidad es el tipo y grado de organización de la sociedad (densidad asociativa con posicionamiento abierto al futuro y al cambio), los mecanismos sociales e institucionales cre-

adores de cohesión social y la experiencia y propensión a forjar relaciones y comportamientos colectivos favorables a la concertación de esfuerzos, el aprendizaje colectivo y la creatividad social. Se trata de un *generados de confianza y de prácticas de cooperación*.

El capital *natural*, que comprende tanto la dotación de recursos naturales y la situación y estructura geográfica como los ecosistemas, constituye una variable que ha adquirido un valor crítico en el contexto de una *economía llena*, como la actual, al ser soporte natural de la actividad humana y proveedor de servicios fundamentales de no mercado. En una situación como la presente, en la que la actividad humana ya ha superado la capacidad de carga de la naturaleza, el capital natural constituye el *sostén y límite del crecimiento duradero*. En este contexto de creciente escasez y valoración social del sistema natural, su valor reside también en el atractivo que confiere a los espacios que siguen manteniendo ecosistemas de calidad.

Por último, pero no por ello menos importante, está el capital *institucional*, auténtico *catalizador de la transformación* en momentos críticos del proceso de desarrollo y sistema de reglas, normas y convenciones que regulan el comportamiento de los individuos y actores sociales, económicos y políticos. En esta categoría se comprende, por un lado, la voluntad, posicionamiento respecto al desarrollo y capacidad de liderazgo de los dirigentes políticos, las actitudes, conocimientos y habilidades de los funcionarios públicos, la calidad de la organización, agilidad, flexibilidad y recursos a disposición de la administración pública y la transparencia y transactividad (comunicación e intercambio con los actores sociales y económicos y ciudadanos de los responsables públicos) de la toma de decisiones y la acción pública. Por otro lado, son también de extraordinaria relevancia: a) la capacidad promotora y la coherencia con respecto a las exigencias del modelo de desarrollo dominante o a promover de la regulación y los organismos públicos; b) el grado de estabilidad de las instituciones, así como su capacidad de adaptación en momentos de cambio, y c) la propensión colectiva a los acuerdos y constitución de coaliciones de desarrollo.

El desarrollo económico se sirve de todas y cada una de estas capacidades, al tiempo que su consolidación como proceso social y material comporta el despliegue y transformación funcional de ellas. Pero la función y relevancia de estas capacidades es variable en el tiempo y con los espacios. Su valor y preeminencia varía con el momento del proceso (inicio, consolidación, madurez, crisis) y con la naturaleza del modelo.

El capital institucional ha sido crítico y dominante en los inicios y momentos de crisis del modelo tradicional de desarrollo; el capital empresarial ha sido fundamental en todas las fases de dicho proceso; las capacidades humanas, especialmente en su dimensión de capital humano, el capital tecnológico y el capital urbano han ido adquiriendo creciente relevancia conforme se ha incrementado la densidad del conocimiento y la sofisticación del procedo productivo; y el capital infraestructural y logístico ha visto acrecentada su relevancia conforme se han extendido los mercados e incrementado la división interespacial del trabajo.

Por el contrario, el capital social y el capital natural han cumplido una función más subordinada y pasiva a lo largo de gran parte del proceso protagonizado por el modelo tradicional de desarrollo. Sólo en determinados procesos territoriales, como los que han protagonizado los distritos industriales, y en la fase de madurez y creciente complejidad socio-política de las sociedades avanzadas, el capital social ha pasado a ocupar un lugar de creciente relevancia. Y únicamente cuando la crisis ecológica se ha hecho notar y la creciente demanda de calidad de entorno se ha puesto en evidencia en las sociedades más evolucionadas, el capital natural, en su dimensión de ecosistema, ha visto incrementar su importancia.

La crisis ecológica, así como el cambio de paradigma tecno-económico que el desarrollo sostenible conlleva, no sólo convierte al capital institucional en la variable crítica y rectora del nuevo proceso, al requerirse un giro radical de trayectoria económica y tecnológica, sino que le confiere tal condición de manera permanente, no temporal, como ocurrió en el anterior modelo. El motor que seguirá siendo el capital empresarial, tendrá que someterse necesariamente a la regulación institucional. En este nuevo contexto el capital natural adopta la condición de variable básica de referencia de la acción institucional y de la dirección que siga el cambio tecnológico y económico y el desarrollo de las capacidades humanas. El capital social, así como la dinámica asociativa, participativa y cooperativa que lo sustenta e impulsa, está llamado a cumplir un rol de estratégica importancia como vehículo de culturización y construcción del capital institucional que impulse y oriente el proceso de desarrollo sostenible.

En la última parte de este trabajo, siguiendo la clasificación expuesta y la función estratégica de las capacidades en distintos momentos del ciclo del desarrollo, se establecerán algunas claves para la efectiva puesta en marcha de procesos guiados por los principios del desarrollo sostenible en el ámbito local.

4.- Los ejes fundamentales de la política actual de desarrollo local

La característica fundamental de la actual política de desarrollo es el énfasis puesto en la acumulación de capital de los espacios concretos con la finalidad última de elevar su renta per cápita y su nivel y calidad de empleo. La acumulación de capital de un territorio concreto se considera en competencia, cuando no en contraposición, con la de otros espacios. Los espacios compiten para ser comparativamente más competitivos en orden a ganar posiciones en la división del trabajo, en la generación y atracción de capacidades estratégicas y en el dominio territorial. Esta es la visión estratégica que prevalece.

La política de desarrollo local se ha venido sustentando hasta ahora en los siguientes ejes estratégicos (Vazquez Barquero, 2005 y Fernandez Güell, 2006):

- a) Fomento de la inversión, tanto interna como externa, y de la creación de empleo.
- b) Movilización del potencial de desarrollo endógeno, como garantía de autonomía y sostenibilidad económica del proceso de crecimiento.
- c) Difusión de innovaciones y del conocimiento en el sistema productivo, como vehículo de competitividad y adaptación al cambio del entorno.
- d) Formación, reciclaje del capital humano e inserción laboral, como vehículo de adaptación económica y estabilidad social.
- e) Articulación más eficiente del espacio urbano y mejora del atractivo de las ciudades para atraer empresas.
- f) Creación de coaliciones de desarrollo entre actores privados y públicos e intereses diferentes con el objeto de incrementar la eficacia de las políticas y la gobernabilidad de los procesos de adaptación.
- g) Fomento de la internacionalización empresarial para impulsar la base exportadora, las competencias empresariales y la integración de la economía local en la economía global.
- h) Desarrollo de las tecnologías de información y de las comunicaciones y su uso por el tejido empresarial y los ciudadanos.

Hay buenas razones de orden económico para mantener estos ejes estratégicos en la política local, pero las nuevas corrientes ecológicas, políticas y económicas requieren de un replanteamiento de la visión estratégica del desarrollo local.

5.- Fuerzas y tendencias que ponen en cuestión el actual modelo de desarrollo económico

Las sociedades dinámicas y abiertas al futuro, como la de nuestra época, crean fuerzas y cambios de tendencia que, de forma discontinua pero recurrente, ponen en cuestión la coherencia y consistencia de los modelos económicos que en algún momento fueron apropiados a los deseos y esperanzas de la población. Tanto el éxito como los efectos secundarios de los procesos sociales suelen encerrar el germen de su superación. Sin olvidar que en sociedades con diversidad de creencias e intereses, afectadas por la globalización, el desarrollo desigual y los conflictos que generan el proceso económico a nivel mundial, se originan tensiones económicas, culturales y políticas. El resultado de esto no son sólo crecientes riesgos de inestabilidad económica y financiera, e incertidumbre y confrontación en ascenso, sino también mayores problemas de gobernabilidad de una realidad que crece en complejidad y que necesita urgentemente de resortes de control institucional de mayor alcance espacial.

Pues bien, el problema al que nos enfrentamos ahora es que los efectos secundarios, de naturaleza medioambiental, del desarrollo económico tradicional han alcanzado proporciones globales, lo que hace que la gobernabilidad del sistema económico, social y político mundial sea cada vez más difícil. Todo lo cual no sólo desvela serias brechas en la línea de flotación del modelo tradicional de desarrollo, desplegado en Occidente y territorialmente egocéntrico y en conflicto económico, cuando no social y político, con los otros territorios, sino la urgente necesidad de un cambio radical de visión y enfoque del desarrollo.

Las fuerzas y tendencias generadoras de un nuevo escenario, que hacen necesario un cambio de actuación, son de doble naturaleza, aunque estratégicamente resulta imprescindible afrontarlas de forma conjunta e interactiva. En un primer bloque están los efectos de índole ambiental que están minando el barco en el que navegamos todos: la biosfera. Sus manifestaciones más sobresalientes y conocidas son:

- 1) Rápido incremento de la polución y la contaminación, que genera crecientes problemas de salud, degradación del patrimonio (tanto el natural como el creado por el hombre), destrucción de ecosistemas esenciales y degradación/degeneración de funciones críticas de la biosfera. Actúa tanto por el aire, por medio de contaminantes atmosféricos, como los CFCs, CO₂, SO₂, partículas en suspensión, etc, como por el suelo, a través de los residuos, aguas residuales, productos químicos utilizados en la agricultura, etc. y el agua, por medio de la contaminación de cauces, acuíferos y mares.
- 2) Cambio climático, de alcance global, desigual en el espacio y de consecuencias aún poco conocidas pero generadoras de serias mutaciones en los sistemas climático y ecológico, así como de crecientes riesgos de catástrofes. Este peligro, cada vez más evidente y de mayores consecuencias conforme se afinan las mediciones de la concentración de CO₂ en la atmósfera, obliga a un rápido cambio de modelo de desarrollo.
- 3) Aumento acelerado de la producción de residuos, con crecientes costes de gestión y riesgos para la salud.
- 4) Destrucción, sobreexplotación, agotamiento y degradación de recursos estratégicos, como agua, suelo, ecosistemas básicos, paisajes emblemáticos, por no hablar del propio aire.
- 5) Rápida disminución de la biodiversidad, con pérdida de patrimonio genético, creciente inestabilidad de los ecosistemas y riesgo para la cadena alimentaria.

Estas tendencias son la consecuencia de una forma poco eficiente de utilización por el sistema económico del único recurso que es escaso en sentido absoluto, el ecosistema natural. Revela también la forma agresiva respecto al medio natural, y por tanto insostenible, de producir y satisfacer necesidades a que ha dado lugar el modelo tradicional de desarrollo económico. A todo ello ha contribuido en modo muy significativo la visión segmentada de la realidad impresa en la generación y gestión del conocimiento científico y la cultura que ha prevalecido hasta ahora, y que se ha traducido en un sistema institucional poco sensible a las interrelaciones entre proceso económico y proceso natural y una forma desarticulada de gestión de los recursos básicos. Pero lo más grave es que el rápido crecimiento de los países emergentes, en especial China, India, el Sudeste Asiático y algunos países latinoame-

ricanos, siguiendo un modelo de desarrollo alimentado por el mismo paradigma tecno-económico y la misma cultura, están agudizando de forma exponencial el citado problema.

A las anteriores tendencias, producto de los efectos medioambientales del proceso económico, hay que unir otro bloque de fuerzas y tendencias de carácter económico, social y político. Estas, o bien agravan el problema de la insostenibilidad ecológica y económica del modelo dominante de desarrollo económico, o constituyen barreras en ascenso a una solución-adaptación razonable a los dos problemas global por excelencia: la degradación y presión sobre el entorno ambiental y los crecientes déficits de gobernabilidad del orden económico y político que la globalización está generando.

La primera de estas fuerza es el rápido crecimiento demográfico, producto del atraso económico y social del llamado Tercer Mundo, que no sólo constituye un serio problema humano y social, sino una nueva presión sobre el entorno natural. En la base de este proceso está la evolución de la desigualdad social y espacial del proceso actual de desarrollo económico y de globalización y el incremento de la pobreza conscientemente percibida por los que la sufren. Esta séptima tendencia no sólo estimula la degradación del entorno natural a causa de la pobreza y hace necesario el crecimiento a cualquier coste, sino que contribuye a profundizar las distancias y agravios en la sociedad global, así como a aumentar las tensiones y conflictos internacionales, la emigración y la confrontación de culturas, cuando no alimenta el terrorismo.

Estas crecientes tensiones internacionales, junto a los conflictos interculturales (de los que los religiosos no son los menos importantes) y el terrorismo, agudizan la desconfianza internacional y las dificultades de gobernabilidad de los problemas globales, fundamentalmente el ecológico y el económico.

La marcada asimetría que está adoptando el proceso de globalización (Ghemawat, 2008) es otra fuente de problemas para la concertación y gobernabilidad global. Por un lado tenemos el muy diferente grado de internacionalización de los mercados de bienes y servicios (muy acusada en el sistema financiero y poco desarrollada en muchos otros bienes y servicios) y la exclusión de muchos espacios (África y una parte importante de Asia y América Latina) del fenómeno integrador de la globalización, que sitúa a unos 4000 millones de personas fuera de los mercados organizados, definiendo la base de la pirámide que no disfruta de los efectos del impulso económico que dicho proceso define. Por otro, la contraposición entre el capital, que se mueve con relativa libertad en la escena internacional, y unos poderes compensadores (mundo laboral y otros actores sociales) cuya capacidad de maniobra se restringe al ámbito nacional, con el consiguiente cambio en las relaciones de poder. Pero lo más preocupante es el contraste entre un sistema económico que se mundializa y un sistema institucional encerrado en los viejos moldes estatales, unas débiles instituciones internacionales y serias dificultades de coordinación de los organismos nacionales.

Esta asimetría tiene serias consecuencias para la gobernabilidad de la economía, como está mostrando la crisis actual del sistema financiero, y para la implicación de la sociedad mundial en la adaptación al cambio radical que el problema ecológico arriba expuesto requiere. Consecuencias que podemos sintetizar de la siguiente manera:

- a) Crecientes incoherencias y disfunciones económicas y sociales a nivel global que incrementan el riesgo de inestabilidad económica y tensión social y política.
- b) Serias dificultades de neutralización de aquellas disfunciones e inestabilidad económica por parte de una acción pública atomizada.
- c) Cambio en las relaciones de poder entre los actores económicos, sociales y políticos, que no sólo agudiza la desigualdad social y espacial, sino que también merma la eficacia de la acción pública, su legitimación y la capacidad de lograr cohesión social y territorial.
- d) Incapacidad para afrontar eficazmente la satisfacción de las necesidades de la base de la pirámide (casi dos terceras partes de la humanidad), cuyo poder de compra la sitúa fuera del modelo dominante de consumo y del punto de mira de la estrategia de las grandes empresas.

Cuando los problemas de la globalización asimétrica se combinan con la crisis energética y de materias primas que ella misma genera, lo que se produce no es sólo la agudización de la inestabilidad económica, como muestra la creciente tensión inflacionaria que se está sufriendo, sino también mayores riesgos de catástrofes sociales producto de la escasez y rápido crecimiento de los precios de los alimentos, y que se ceban precisamente en el colectivo de la base de la pirámide.

Curiosamente, la marginación de los más pobres de la corriente económica de la globalización impide aprovechar el potencial de cambio y despliegue de las tecnologías limpias que las condiciones económicas y ecológicas de estos espacios encierran (Hart, 2007). Pero la paradoja es que son justamente estas tecnologías las únicas que pueden alimentar un proceso de desarrollo que de respuesta a las necesidades de la mayor parte de la humanidad. Proceso que es necesario para evitar la degradación medioambiental que genera la propia pobreza e implicar eficazmente a todas las sociedades en la lucha por la sostenibilidad de la sociedad mundial.

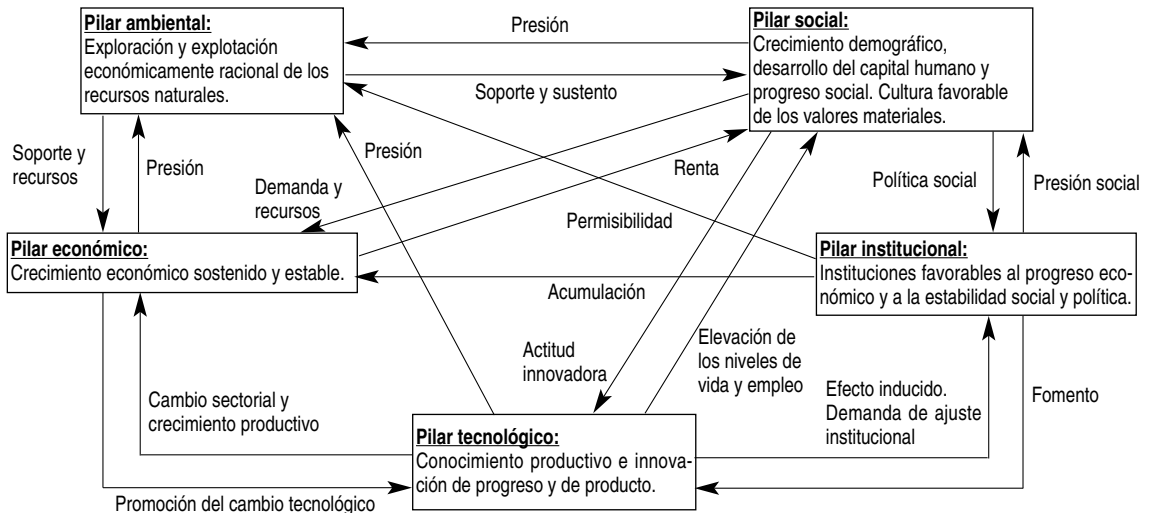
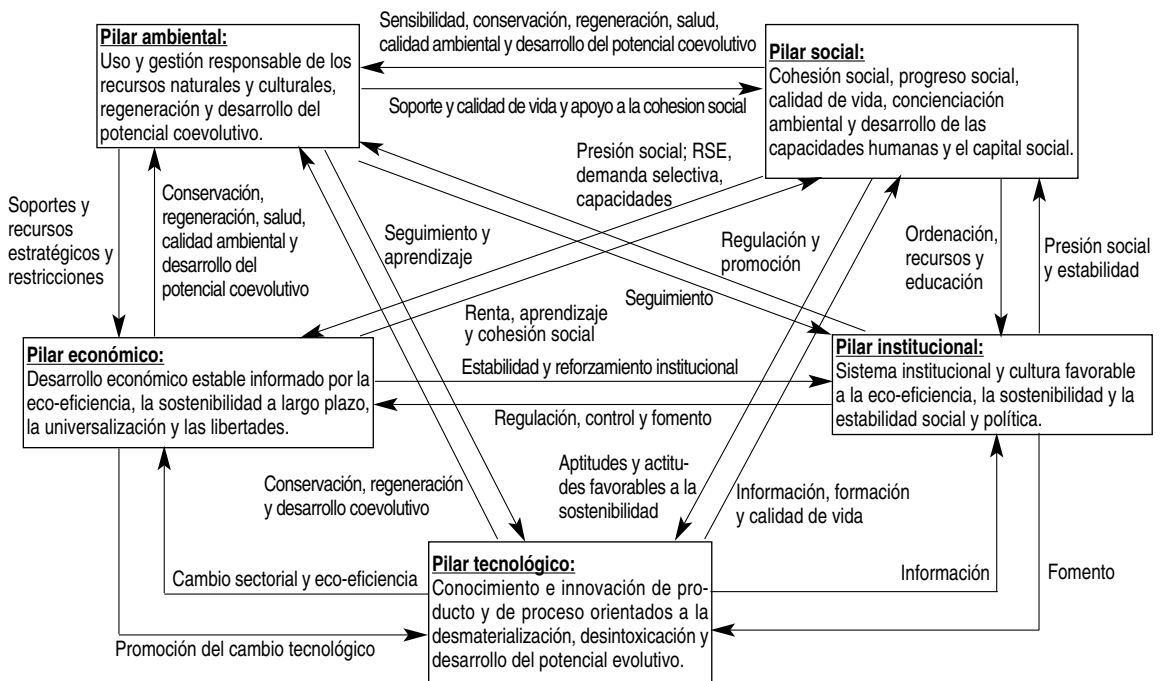
6.- Hacia un modelo de desarrollo económico ecológico, social y políticamente sostenible

Los efectos medioambientales del crecimiento económico y el cambio estructural que ha experimentado la sociedad mundial en los últimos doscientos años, a impulsos del mundo occidental y en su beneficio, ponen de relieve no sólo la insostenibilidad ecológica del modelo tradicional de desarrollo, en el que el medio natural es sólo el ámbito de los recursos naturales susceptibles de explotación de acuerdo con la racionalidad económica (guiada por el beneficio y la utilidad subjetiva), sino también la necesidad de una estrategia de desarrollo informada por una visión integral del proceso, integrada en la articulación de las acciones, integradora en su generación y ejecución y global en el espacio de referencia.

El modelo tradicional de desarrollo, en el que el pilar económico, informado por el crecimiento sostenido y estable, y el capital empresarial orientan y lideran el proceso social, debe, por necesidad no por elección, dar paso a un proceso de acumulación de capital dirigido por valores que hasta ahora le han sido ajenos: Conservación de la naturaleza, sostenibilidad ecológica, solidaridad y gobernabilidad global. Este cambio supone un giro radical no sólo en los valores que informan el proceso de cambio material, sino en la sustancia de este último.

En la estrategia de desarrollo económico ecológicamente sostenible el entorno natural y sus leyes de funcionamiento se convierten en el elemento que debe filtrar tanto el proceso de acumulación de capital y la innovación como la evolución y articulación del sistema institucional. El conocimiento y valoración de dicho entorno y sus leyes tiene que convertirse en el rector del cambio cultural que acompaña a todo proceso de transformación socio-económico de amplio y largo alcance. Sin embargo, como el medio natural no es un actor social, su capacidad para informar el desarrollo económico sólo puede proceder del compromiso institucional y la acción social, adquiriendo en consecuencia un rol crucial el capital institucional y el capital social.

La comparación de la figura 1 y la figura 2 permite identificar el cambio fundamental en los valores que informan el desarrollo tradicional y el desarrollo sostenible, así como su distinto contenido material y relacional. Frente al crecimiento económico sostenido, indiscriminado en su contenido y estable, como guía fundamental del primero, el desarrollo sostenible contrapone la transformación material informada por la eco-eficacia (producción limpia) y la sostenibilidad ecológica, lo que implica un cambio radical de contenido material del producto. Frente a la perspectiva generacional del primero, que sólo considera el bienestar de las presentes generaciones como referente valorativo del proceso económico y social, el desarrollo sostenible contrapone la igualdad intergeneracional y la garantía del bienestar de las futuras generaciones a la hora de evaluar dicho proceso. Frente a la perspectiva espacial limitada del primero, lo que permite la coexistencia simultánea de procesos territoriales de desarrollo con situaciones espaciales estancadas o involutivas, el desarrollo sostenible, haciendo de la solidaridad intrageneracional un instrumento fundamental, requiere la universalización del proceso a nivel espacial como condición de eficacia e implicación en un proyecto que, por la naturaleza del problema ecológico, tiene que ser global. Por último, pero no menos importante, el despliegue de las libertades se constituye en un valor fundamental del desarrollo sostenible y en un medio necesario para implicar consciente y activamente a la sociedad global en el proceso de transformación más crítico y de mayor alcance de la historia de la humanidad.

Figura 1. Proceso de desarrollo sostenido**Figura 2. Proceso de desarrollo sostenible**

Este cambio fundamental en los fines y los medios del desarrollo económico es lo que puede hacer posible invertir la actual relación entre sistema económico y sistema natural. Frente a la explotación de la naturaleza del modelo de desarrollo tradicional, la trayectoria hacia una sociedad sostenible enfatiza el uso y gestión ecológicamente racional del entorno natural y las culturas humanas, así como la regeneración de los ecosistemas degradados y el desarrollo del potencial coevolutivo (Norgaard, 1994), o capacidad máxima de prestar servicios de forma sostenible a los humanos por parte de los ecosistemas naturales.

La trayectoria económica que comporta el desarrollo sostenible se transmite a la dinámica tecnológica en forma de un cambio de paradigma tecno-económico informado por la desmaterialización, desintoxicación y desarrollo del potencial coevolutivo, que es lo que encierran las tecnologías limpias.

Pero para que este cambio de trayectoria del proceso económico y de su relación con el entorno natural y tecnológico se dé, es imprescindible un cambio fundamental en el sistema institucional, especialmente las leyes, reglas y acciones que regulan el proceso económico y definen el sistema de incentivos que lo guía, así como los organismos que las diseñan y gestionan. El capital institucional impulsado por un liderazgo de alto nivel (comprometido con la mejora de la sociedad) tiene un papel crítico que cumplir en ese proceso transformador.

Ahora bien, este proceso de creación de capital institucional transformador no puede concentrarse sólo en el plano nacional, como ha ocurrido históricamente. En primer lugar porque el proceso de cambio económico y tecnológico tiene que ser global, lo que requiere de una profunda transformación de las relaciones internacionales, es decir un nuevo orden mundial. Para que esto se produzca es fundamental, por un lado, la creación de un liderazgo de ámbito global que alimente y forje una efectiva coordinación de las estrategias nacionales y, por otro, la articulación de la cooperación integradora, sustentada en la solidaridad internacional, que dé soporte y continuidad en el tiempo a esta relación.

En segundo término porque un cambio cultural, de la vida cotidiana y de los procesos de decisión como el que la trayectoria a una sociedad ecológicamente sostenible exige, y en un tiempo récord, no puede hacerse sin la implicación activa de los niveles regionales y, ante todo, locales de gobierno, como se pondrá de relieve más adelante. El rol de estos espacios de decisión es también importante para cimentar, tanto directa como indirectamente, las nuevas relaciones internacionales.

El cambio institucional, para ser efectivo, requiere de un sólido respaldo social, no sólo para generar las variaciones en las relaciones de poder que permitan superar las lógicas resistencias, sino también para su asimilación colectiva. Esta asimilación es doblemente eficaz al permitir hacer efectivas las normas y al mismo tiempo presionar sobre el proceso productivo por mediación de la demanda. Para forjar este respaldo institucional la concienciación medioambiental y social, el cambio de valores y valoraciones y la acción asociativa adquieren una especial importancia, requiriendo de la transformación de los mecanismos de socialización y el desarrollo de la sociedad civil en una determinada

dirección. Pero además de esto, un proceso de cambio tan radical como el que exige la trayectoria hacia una sociedad ecológicamente sostenible, y la implicación ciudadana que precisa, difícilmente puede llevarse a cabo sin fortalecer la cohesión social e impulsar un profundo proceso de aprendizaje (con la consiguiente creación y destrucción, al mismo tiempo, de ideas, creencias, conceptos, hábitos y prácticas).

El cambio en el pilar social es crítico en varios sentidos: a) estimula el cambio institucional; b) ejerce una eficaz influencia en el cambio de las fuerzas productivas (especialmente el capital empresarial, el capital tecnológico y las capacidades humanas); c) es un poderoso vehículo para aproximar grupos sociales y culturas.

Con interdependencia de la prelación estratégica de las capacidades en la activación y conducción de la trayectoria hacia una economía ecológicamente sostenible, el éxito de este proceso dependerá de la interrelación positiva y el autorreforzamiento de la evolución de los cinco pilares, de forma que se genere un círculo virtuoso. En este contexto, la interacción mutuamente reforzante entre el capital institucional, el capital social, las capacidades humanas, el capital empresarial y el capital tecnológico, liderados por los dos primeros y animados por la recuperación del capital natural y con una orientación globalizadora del proceso, constituye la clave del círculo virtuoso del desarrollo sostenible.

7.- La relevancia del plano local en el proceso de desarrollo sostenible

7.1.- El rol estratégico de lo local

Aunque algunos de los problemas medioambientales más significativos (cambio climático, degradación de ecosistemas básicos para la regulación climática, lluvia ácida, contaminación marina...) han alcanzado la condición de globales o de amplio alcance espacial, su fuente de generación es difusa y se encuadra en procesos de producción, consumo, movilidad o uso del espacio de ámbito local, siendo muy difícil, sino imposible, su eliminación sin una acción y compromiso a ese nivel.

Los gases de efecto invernadero tienen en las ciudades el principal foco de generación, al igual que en su momento ocurrió con los CFCs, origen de la degradación de la capa de ozono estratosférico. La degradación de las selvas tropicales responde a procesos de deforestación generados y consentidos desde los territorios, al igual que ha venido ocurriendo con la destrucción de los humedales del Mediterráneo español, la deforestación de las laderas de las montañas o la ocupación urbana de

las costas, fenómeno que está en el origen del cambio climático de la Cuenca Mediterránea. Es indudable que la permisividad de las instituciones nacionales es corresponsable de estos procesos de degradación, pero esto no elimina la causa fundamental que es la acción de actores privados y públicos que se ejercitan en el plano local.

Problemas tan importantes como la degradación de los acuíferos por el exceso de explotación, la ocupación y pérdida de suelo por el proceso urbanístico, la producción y gestión (mala gestión) de residuos, los vertidos contaminantes o la destrucción de especies, paisajes y ecosistemas locales o regionales, son generados por impactos y actuaciones que se producen en el ámbito local y con la participación, el consentimiento o la complicidad de ciudadanos y responsables públicos de ese nivel de gobierno.

Lo local es el espacio de vida, trabajo, socialización y convivencia de los individuos, y por tanto el ámbito de aprendizaje e implicación por excelencia en la vida pública. Es, por tanto, un espacio privilegiado para la concienciación y aprendizaje de buenas prácticas, así como el plano por excelencia de la implicación en la solución de problemas ecológicos y sociales y participación en la acción colectiva. Y como los problemas de carácter difuso requieren de cambios radicales en la percepción y valoración de los mismos y en el compromiso ciudadano, es lógico que corresponda al plano local una función estratégica en el proceso de concienciación y aprendizaje colectivo que forzosamente conlleva el desarrollo sostenible. Porque es precisamente pensando y aprendiendo localmente como la mayor parte de la población puede comprender y actuar con perspectiva global.

Este proceso de concienciación y aprendizaje necesita de la identificación individual y colectiva de las consecuencias de la propia acción, lo que es más fácil en el plano local donde la conexión entre actividad, impacto y efectos y sus consecuencias sobre el colectivo es más directa, inmediata y fácilmente perceptible. Así, lo local no sólo es el espacio por excelencia para la toma de conciencia de los efectos medioambientales de la acción humana, sino también aquel en el que la reacción tiende a ser más inmediata y efectiva, dada la proximidad entre el emisor y el receptor del impacto.

De lo anterior se infiere que el plano local es el espacio donde con más probabilidad se puede crear una cultura respetuosa con el medio ambiente y estimular el compromiso ciudadano con lo público. Lo que permite entender la relevancia que cobran los procesos de agenda 21 local como vehículo de identificación de problemas medioambientales, así como de sus causas, y de generación de los cauces para la implicación ciudadana en la solución de los mismos.

Si los gobiernos locales son los que más cerca se encuentran del origen de los problemas, así como de sus efectos más inmediatos y perceptibles directamente, y también del ciudadano, causa y solución al mismo tiempo de aquellos, es lógico que les corresponda un papel clave en la creación de los engranajes sociales e institucionales que permitan mover la sociedad hacia el desarrollo sostenible. De ahí la importancia que cobra el desarrollo del capital institucional y social en este ámbito.

7.2.- Razones adicionales para impulsar estrategias locales en pro del desarrollo sostenible

De la anterior reflexión se infiere el rol estratégico de la acción local en el desarrollo sostenible. Pero existen algunos efectos colaterales complementarios, de orden económico, político y de gestión de la cosa pública, que incrementan el valor de las estrategias locales en pro del desarrollo sostenible que los responsables públicos debieran tener muy presentes. En especial aquellos dispuestos a asumir un liderazgo de alto nivel, o de compromiso con el interés colectivo, con la vista puesta tanto en el medio plazo y las presentes generaciones como en las futuras y el largo plazo.

Entre las ventajas que para la mejora del bienestar y el desarrollo de las capacidades locales tiene una estrategia en pro del desarrollo sostenible, cabe destacar:

- 1) La garantía de un espacio local más saludable para las presentes y futuras generaciones, lo que no sólo incide positivamente en el desarrollo de las capacidades humanas sino también en el atractivo del territorio para visitantes y nuevos residentes.
- 2) La preservación y desarrollo de recursos naturales estratégicos (agua, suelo fértil, aire, ecosistemas, especies valiosas..) cuyo valor está en ascenso debido a su creciente escasez y valoración social y su contribución a la mejora del atractivo del territorio.
- 3) La preservación del valor del patrimonio individual y colectivo, en progresiva desvalorización por los efectos de la contaminación y la degradación del entorno natural, urbano y de infraestructuras industriales que una gestión poco sensible ambientalmente genera.
- 4) La mejora de la imagen local en un mercado de bienes y capitales cada vez más exigentes en seguridad y calidad del entorno. A esto se une el valor de la imagen local en la atracción de residentes y teletrabajadores de altos ingresos y exigentes en ambiente de calidad.
- 5) La elevación de las ventajas del territorio para competir por recursos públicos externos. Una condición fundamental para acceder ventajosamente a programas de ayudas de la Unión Europea y de otras instituciones internacionales es el compromiso medioambiental de la estrategia local de desarrollo.
- 6) El que permite poner a los ciudadanos, los empresarios locales y los administradores públicos en sintonía con los retos, cultura y conocimientos de la nueva revolución tecnológica guiada por la eco-eficacia y la sostenibilidad, que está destinada a cambiar la fisonomía del sistema productivo, con las amenazas y oportunidades que ello supone para el mundo empresarial. Una sociedad medioambientalmente concienciada es más exigente, pero al mismo tiempo estimula la innovación tecnológica y de producto en las empresas e impulsa el desarrollo de ventajas competitivas fundamentales para posicionarse ventajosamente en el nuevo escenario económico y tecnológico que se está abriendo camino.
- 7) El que lleva a sus últimas consecuencias la política de calidad total, con sus implicaciones para la mejora continua de proceso y producto, que tan buenos resultados ha dado a nivel empresarial y tanta relevancia ha tenido para elevar la competitividad.

- 8) El fomentar la participación ciudadana en la identificación de los problemas y la búsqueda, diseño y contribución a las soluciones, lo que no sólo permite elevar la responsabilidad cívica y la autoestima de la comunidad local, sino también contribuir a la profundización de la democracia. Este resultado, además de ser valioso en sí mismo, constituye un medio fundamental para forjar una sociedad proactiva y flexible, acorde con las exigencias que impone la construcción, en un ambiente de gran incertidumbre, del camino hacia una sociedad ecológicamente sostenible.

En suma, construir una estrategia de desarrollo sostenible es el cauce de las sociedades locales para desplegar las capacidades que impulsen su modernización, competitividad, creatividad, profundización de la democracia, educación cívica y su sentido de la solidaridad; todo lo cual contribuye a garantizar el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

8.- El campo de la estrategia de desarrollo local sostenible

El desarrollo sostenible no sólo amplía el abanico de criterios que informan la estrategia de desarrollo local, sino que alumbra nuevas oportunidades y transforma los referentes espaciales de la misma. Como es lógico, las variables y relaciones materiales a considerar, los actores a implicar y la forma como se les integra en el proceso de decisión y acción, así como los objetivos, mecanismos de transmisión e instrumentos de la política pública, cambian sensiblemente respecto al sistema precedente, sin por ello rechazar la movilización del potencial endógeno de desarrollo, enfoque que debe llevarse a sus últimas consecuencias en lo que a la valorización de los recursos y el desarrollo de las capacidades internas respecta.

Es indudable que los criterios de *competitividad*, *flexibilidad* y *creatividad* económicas que informa al actual paradigma de desarrollo local siguen vigentes y activos, dada su importancia para la sostenibilidad económica del proceso y la autonomía del territorio. Se refuerza el criterio de *habitabilidad*, no sólo por la relevancia que cobra la calidad de vida como valor, relacionado, aunque también en competencia, con el de nivel económico de vida, sino también por su importancia para la atracción de actividades y personas al territorio, al convertirse la calidad del entorno natural y urbano en un factor fundamental de localización. La profundización de la *libertad*, expresada en el despliegue de las libertades instrumentales o derechos del hombre (libertad económica, libertad política, oportunidades sociales, transparencia informativa y seguridad protectora), adquiere un lugar de privilegio como rector y discriminante del diagnóstico y del proceso de planificación.

A estos criterios se unen, al menos al mismo nivel de relevancia como guías del análisis y de la estrategia, los de: a) *eco-eficacia*, clave en la orientación de la trayectoria tecnológica y productiva; b) *sostenibilidad ecológica*, como guía de la cuantía, características y organización de la actividad productiva compatible con la capacidad de carga del medio natural, la ordenación del espacio, la gestión medioambiental y de los recursos naturales, el desarrollo y gestión urbana y la movilidad; c) *solidaridad*, como referente de la integración social y el compromiso con un futuro compartido, tanto a nivel local como global; d) *governabilidad*, entendida como capacidad institucional, coordinación inter-administrativa y la implicación de la sociedad civil y los ciudadanos en la construcción de la acción pública y e) *transactividad radical*, o ampliación del ancho de banda con el que interpretar, comprender, dialogar y coordinarse con actores, intereses, opciones socio-políticas y culturas diferentes a la nuestra. La transactividad radical es fundamental para el dialogo constructivo y la cooperación transformadora, tan necesaria en un mundo de gran complejidad como el actual y un proceso de transformación tan radical como el que plantea el desarrollo sostenible.

Tanto el cambio de modelo de desarrollo como el cambio de paradigma tecno-económico sustancial con las tecnologías limpias, definen nuevas amenazas y nuevas oportunidades a los territorios. Según cual sea la línea evolutiva que sigan sus capacidades, así será su habilidad y disposición para adaptarse y responder creativamente al reto que plantea el nuevo escenario.

El giro que el desarrollo sostenible plantea a la política territorial, y en especial la local (municipal y comarcal), implica cambios de gran trascendencia respecto al esquema que ha prevalecido, tanto en la teoría como en la práctica, hasta ahora. Para hacer visible la nueva orientación de la política de desarrollo local de acuerdo con los valores y condiciones del desarrollo sostenible, se ha elaborado una matriz 2x2, de las que suelen apoyar los procesos estratégicos de las empresas, definida por dos ejes: presente-futuro (eje vertical) e interior-exterior (eje horizontal). Esto permite presentar de forma comparativa, en cuatro casillas, las actuaciones que han imperado hasta ahora en la política de desarrollo local (parte inferior de la figura 3), tanto hacia dentro del territorio (lado izquierdo) como en sus relaciones externas (lado derecho) y las líneas estratégicas que deben impulsarse en el nuevo escenario para contribuir activamente, desde lo local, al desarrollo sostenible (parte superior). En el lado izquierdo se presentan las que deben impulsar cambios internos y en el derecho las que deben articular nuevas relaciones externas del territorio.

Lo que la figura pone de relieve es que, con independencia de que los responsables públicos locales y regionales sigan ocupándose de la mejora y desarrollo de la accesibilidad interna y externa del territorio, de fomentar la diversificación del sistema productivo y la atracción de inversiones externas y de recursos públicos nacionales e internacionales, del empleo y la reinserción laboral de los desempleados o la integración social de los colectivos marginados, de la mejora de los servicios sociales y el desarrollo, por razones de eficiencia y eficacia, de los mancomunados, de la conservación de activos naturales emblemáticos, del fomento de las capacidades empresariales y de la internacionalización de las empresas, de la gestión de residuos y el agua, de la ordenación del territorio, del fomento del turismo y la presencia en ferias internacionales, del ocio y la cultura, así como de la implantación

de procesos de agenda 21 local, la generación de una trayectoria de desarrollo sostenible exige de nuevas orientaciones y cambios en el contenido material y metodológico de las políticas públicas.

Para empezar, los planes sectoriales y las políticas de los distintos departamentos, normalmente poco coordinadas cuando no en conflicto, deben dejar paso definitivamente a la planificación estratégica, como visión integral del camino a seguir, integración de las políticas e implicación activa de los actores políticos, económicos y sociales del territorio en la construcción del futuro, con una perspectiva temporal en la que el corto y medio plazo sean encuadrados por apuestas explícitas y rectoras de ejes estratégicos de largo alcance temporal. Para conseguir esto resulta imprescindible una reforma profunda de la administración, que no sólo consiga un funcionamiento integrado de la misma sino también una reorganización que aligere competencias pasadas y libere recursos para nuevos cometidos. Sin una fluida comunicación e interacción operativa de la administración local, flexibilidad funcional y un proceso de renovación a fondo de sus actitudes, capacidades y conocimientos, difícilmente se podrá adaptar el sistema público a las exigencias de la gran transformación que el desarrollo sostenible exige.

Un proceso de cambio de la magnitud y dimensiones del desarrollo sostenible, en un contexto de gran incertidumbre y de premura de tiempo y en el que el cambio cultural constituye un vector crítico, exige de los responsables públicos una nueva visión y comprensión de sus responsabilidades y cometidos. Liderar y pilotar la transformación social implica que las funciones de gestión tienen que dejar espacio y precedencia a las de innovación y estrategia, al tiempo que los puntos de atención de la acción se amplíen a la implicación ciudadana, el desarrollo de la sociedad civil, los resortes que informan el estilo de vida, la identidad local y la política internacional, aspectos normalmente ausentes de la preocupación política actual. De cómo se desarrollen estas nuevas capacidades y se amplíe el campo de preocupación política, dependerá la eficacia del proceso que se impulse.

El desarrollo de la democracia participativa y el fomento de la sociedad civil, como vehículo de organización, participación efectiva a nivel municipal e inserción local en la red de relaciones sociales internacionales (clave para el avance del proceso de cooperación al desarrollo del Tercer Mundo, generación de un poder compensador al capital y soporte de la coordinación institucional a nivel global), es un cometido fundamental de los gobiernos locales y regionales comprometidos con el desarrollo sostenible. Este constituye a su vez un instrumento clave, junto con una eficaz política de comunicación y educación, para desarrollar la cultura de la sostenibilidad, competencia fundamental de los gobiernos locales.

Figura 3. Campo de la estrategia (matriz 2x2)

	Futuro	
<p>Actividades de futuro</p> <p>Urbanismo sostenible y biotectura</p> <p>Movilidad sostenible</p> <p>Tecnologías limpias</p> <p>Desarrollo coevolutivo y regeneración ambiental</p> <p>Cultura de la sostenibilidad</p> <p>Desarrollo de la sociedad civil</p> <p>Democracia participativa</p> <p>Sistema local de innovación</p> <p>Reforzar la identidad reflexiva y abrir la sociedad</p> <p>Integración inmigrantes</p> <p>Empresas comprometidas</p> <p>Sociedad de la información</p> <p>Sociedad del bienestar</p> <p>Reorganización e Integración de la Administración</p> <p>Planificación estratégica</p>	<p>Descentralización fiscal</p> <p>Conexión estratégica con centros de I+D</p> <p>Solidaridad con el Tercer Mundo</p> <p>Redes locales estratégicas</p> <p>Redes sociales globales</p> <p>Codesarrollo</p> <p>Atracción de personas</p> <p>Imitar a la naturaleza y aprovechar la diversidad (ej. ecologistas, inmigrantes, experiencias de otros territorios) para innovar</p> <p>Desarrollo comunitario</p> <p>City Marketing</p>	
Interior		Exterior
<p>Infraestructuras y transporte urbano</p> <p>Diversificación productiva</p> <p>Desarrollo de la capacidad empresarial</p> <p>Empleo e inserción social</p> <p>Servicios sociales</p> <p>Conservación</p> <p>Planes sectoriales</p> <p>Gestión de residuos</p> <p>Gestión del agua</p> <p>Turismo rural y cultural</p> <p>Ordenación urbana</p> <p>Agenda 21 local</p> <p>Ocio y cultura</p>	<p>Atracción de inversión privada externa</p> <p>Atracción de recursos públicos supralocales</p> <p>Servicios mancomunados</p> <p>Redes de ciudades para intercambio experiencias</p> <p>Presencia en ferias de turismo</p> <p>Infraestructuras interurbanas</p> <p>Internacionalización empresarial</p> <p>Hermanamiento con ciudades europeas</p> <p>Ordenación del territorio</p>	
	Presente	

En un mundo funcional y estratégicamente más integrado a nivel global, el refuerzo, de manera reflexiva y racional, de la identidad local en lo cultural, económico y ambiental, con una perspectiva más abierta y sensible a lo nuevo y lo diverso (la identidad de los otros), no sólo constituye un factor de enriquecimiento socio-cultural, de valorización de recursos estratégicos, de atracción de demanda externa y de fortalecimiento de las ventajas competitivas locales, sino también una significativa contribución al proceso de construcción del futuro en un ambiente de incertidumbre. En este contexto, la experimentación y la diversidad, lejos de distanciar respecto a los otros territorios, generan mutuo enriquecimiento e intercambio de experiencias muy en sintonía con las necesidades de flexibilidad que requiere la construcción del camino a una sociedad globalmente sostenible.

El desarrollo de la sociedad de la información se convierte en un cometido central de los responsables públicos locales, al ser una piedra angular de la integración administrativa, participación demo-

crítica, proximidad pública al ciudadano, aproximación interespacial, reconocimiento mutuo, comunicación y aceptación de lo diverso, así como de refuerzo a la construcción de una sociedad global efectiva y más simétrica.

Desde la perspectiva económica, tan importante como la identificación y promoción de actividades de futuro, en las que el espacio en cuestión pueda crear ventajas competitivas, y de las tecnologías limpias, vehículo del cambio tecnológico en el nuevo escenario del desarrollo sostenible, lo es el fomento del sistema local de innovación, en el que los dos anteriores procesos deben apoyarse y que a su vez se sustenta en la relación estratégica, en torno a proyectos y procesos de innovación económica, de empresas, centros de investigación y tecnológicos y centros de formación. Trabajar por el desarrollo de un núcleo de empresas comprometidas con el desarrollo local sostenible (lo que implica que apuesten por las tecnologías limpias y su desarrollo y estén abiertas tanto a la sociedad local como a la sociedad y economía global), así como por un sistema educativo y de ciencia y tecnología más sensible a las necesidades de la economía local, constituye el conducto por el que debe discurrir la acción pública si pretende conseguir aquel objetivo. Sin olvidar que en muchos territorios la eficacia de tales acciones requiere del desarrollo de conexiones con centros de I+D externos y de redes locales estratégicas.

Pero para desplegar las capacidades institucionales que requiere el nuevo tipo de compromiso económico y social del desarrollo local sostenible, es necesario no sólo un flujo mayor de recursos financieros, sino también mayor estabilidad en el mismo, lo que hace de la profundización de la descentralización fiscal una condición fundamental.

En el nuevo escenario de la economía global y del conocimiento, en el que las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones constituyen la infraestructura vertebradora por excelencia, la atracción de personas con fuentes de ingresos propios (teletrabajadores y amantes de la diversidad y los espacios de calidad) será tan importante para el desarrollo local como la atracción de empresas. Y para aprovechar esta oportunidad nada es tan útil como un compromiso serio con el urbanismo sostenible y de calidad, la arquitectura informada por la cultura tradicional y la naturaleza (biotectura), la movilidad sostenible, infraestructuras sociales de calidad y un alto nivel de capital social, base de una convivencia sana y creativa y de seguridad protectora.

La comunicación constituye un instrumento clave, tanto a nivel interno como externo. En el primer caso para construir procesos participativos y para transmitir los logros y necesidades de un proyecto colectivo de desarrollo local sostenible. En el segundo caso para dar a conocer los procesos, atractivos, capacidades y oportunidades de un territorio. El City Marketing constituye un instrumento de promoción local y de desarrollo que no sólo convendría fomentar, sino hacerlo desde espacios de relativa amplitud y estratégicamente organizados, tanto para el desarrollo combinado de sus capacidades como para la promoción, haciendo de la construcción de redes locales estratégicas un instrumento fundamental de desarrollo económico y sostenibilidad ecológica.

La acción efectiva de integración de los inmigrantes en la dinámica social local es también de fundamental importancia en el nuevo escenario del desarrollo sostenible como proceso global. No sólo constituye una aplicación del principio de solidaridad y una respuesta a la necesidad de minimizar las tensiones interculturales y sociales; representa también una oportunidad de abrir la sociedad local a la diversidad del mundo global, un factor de enriquecimiento por ampliación del ancho de banda cultural, así como un vehículo de aproximación y compromiso con el desarrollo del Tercer Mundo a través de proyectos de codesarrollo, en los que los inmigrantes de esas áreas cumplan función de actores e intermediarios.

Para complementar el compromiso con el desarrollo económico del Tercer Mundo, pieza clave del desarrollo sostenible, las organizaciones de la sociedad civil locales y su integración en redes sociales globales constituyen el conducto más eficaz para ejercitar la transactividad radical (adaptación del proceso a las peculiaridades sociales y económicas y necesidades del destinatario de la ayuda) que una eficaz estrategia de desarrollo de estas áreas requiere.

9.- Claves para una estrategia de desarrollo local sostenible: a modo de conclusión

De la exposición que acaba de hacerse se desprende que las capacidades sobre cuya evolución hay que incidir con mayor empeño son, por este orden y de acuerdo con su rol estratégico: El capital institucional, crítico en este momento de cambio de rumbo e inicio de un nuevo modelo de desarrollo; las capacidades humanas, dado el papel clave que el proceso de aprendizaje (creación y destrucción de valores, creencias, conocimientos y prácticas) cobra en la gran transformación que el desarrollo sostenible comporta; el capital natural, por ser su conservación, regeneración y evolución la variable crítica del nuevo modelo; el capital social, por la relevancia que la confianza y la cooperación tienen en el éxito de la estrategia, y el capital empresarial, tecnológico y urbano, por la importancia que su evolución tiene en la creación del nuevo paradigma tecno-económico y en el aprovechamiento de las oportunidades económicas que este alumbra.

Partiendo de esta premisa, se proponen algunas ideas de lo que se necesita para iniciar con solvencia el proceso de desarrollo sostenible en el ámbito local. Sin ánimo de exhaustividad, resulta fundamental la generación de las siguientes tendencias, fuerzas y acciones estratégicas:

- 1) Compromiso decidido del gobierno local con el desarrollo sostenible y asunción del liderazgo del mismo al máximo nivel de responsabilidad. Se necesita un liderazgo de alto nivel, en el sentido de compromiso con los intereses a largo plazo de la sociedad, sustentado en la voluntad de lucha y con perspectiva de continuidad política. Esto último requiere trabajar por un

gran pacto que implique a las principales corrientes políticas y los actores sociales más significativos, condición esta imprescindible porque la estrategia de desarrollo sostenible no es una simple política, sino la guía y matriz de las políticas y del proceso de desarrollo local con una perspectiva de largo plazo. La materialización de esta condición constituye un motor fundamental de cambio del capital institucional en beneficio del desarrollo sostenible.

- 2) Cambio en la representación de la realidad, en las valoraciones y praxis de políticos y funcionarios que traigan consigo variaciones de los criterios que informan las políticas, planes, programas y proyectos, la introducción efectiva de la planificación a largo plazo, la integración de las políticas públicas y la implicación ciudadana en los procesos de decisión pública y ejecución de las políticas. Es tal vez el principal obstáculo a superar dado el corset que suponen las inercias del pasado. Avances en este plano constituyen un giro radical en el desarrollo del capital institucional.
- 3) Actitud innovadora de los representantes públicos y los técnicos de la administración local. El compromiso con la gestión debe complementarse con una actitud innovadora que encauce la transformación de las estructuras administrativas, los objetivos, los instrumentos y las instituciones que definen la política local. Constituye una aportación fundamental al desarrollo del capital institucional y las capacidades humanas.
- 4) Adopción de vehículos de cambio cultural y de actitudes en la administración local: introducción de sistemas de calidad total en las corporaciones; formación en desarrollo sostenible y buenas prácticas de políticos y técnicos; introducción del enfoque de evaluación ambiental estratégica de las políticas de mayor incidencia ambiental; rejuvenecer y equilibrar la estructura de edades de la administración (políticos y técnicos), lo que permite combinar la ilusión, ímpetu y carácter transgresor de los jóvenes con la experiencia, saber hacer y serenidad de los más maduros; benchmarking y presencia en redes para estimular el cambio y la mejora por emulación e interacción. Asumir este reto es fundamental para predicar con el ejemplo, lo que constituye un ejercicio poco frecuente en la actualidad por parte de la administración de cualquier nivel. Supone un importante aporte al desarrollo de las capacidades humanas y el capital tecnológico.
- 5) Coordinación interdepartamental y aplicación efectiva de criterios ecológicos en la política y gestión pública. Criterios como el de quien contamina paga, renovabilidad de materia y energía utilizadas, eco-eficiencia y eco-eficacia, principio de precaución o mantenimiento y desarrollo de la biodiversidad, deberían ser asumidos de forma efectiva. Contribuye, directamente, al desarrollo del capital institucional; de manera tanto directa como indirecta al del capital tecnológico; y de forma inducida estimula el cambio del capital empresarial al variar las exigencias de la administración, un cliente fundamental.
- 6) Creación de una imagen de marca del municipio, cual faro que alumbré el camino a seguir y comprometa y estimule a los actores locales. Algunas ciudades están utilizando eslóganes como ciudad verde, ciudad limpia, eco-municipio, ciudad sostenible, ciudad de jardines, ciudad sin carburantes fósiles (Evans et alii, 2005). Constituye un instrumento de creación de capacidades institucionales y capital urbano, influyendo también en la evolución del capital social y el capital empresarial.

- 7) Cooperación activa con actores privados significativos (empresas, organizaciones empresariales, organizaciones sociales, medios de comunicación..) en los procesos de decisión y acción, e implicación de los ciudadanos en ellos. Con esto no sólo se tiende a incrementar la eficacia y eficiencia de la acción pública y ampliar el alcance de la estrategia; también se genera conocimiento mutuo y confianza entre los actores públicos y los privados, y de estos últimos entre sí. Paralelamente se fomenta y crea experiencia en materia de participación ciudadana, una habilidad muy poco extendida. Contribuye tanto al desarrollo del capital social como al de las capacidades humanas, y de forma inducida al del capital empresarial.
- 8) El fomento del compromiso empresarial, las compras públicas utilizando criterios ambientales, las ordenanzas municipales, la política de residuos y de movilidad, la planificación urbanística y la política de ordenación del suelo industrial son importantes instrumentos de modernización ecológica de las empresas y territorios y un vehículo fundamental de educación para la sostenibilidad. Constituyen canales críticos para impulsar el capital empresarial y el capital tecnológico por la vía de las tecnologías limpias y las buenas prácticas medioambientales.
- 9) Cuidadosa planificación de la comunicación de los procesos de cambio, de las acciones y de los resultados de las mismas. Para ello es fundamental: a) identificar bien los colectivos-objetivo (empresas, asociaciones de vecinos, profesores, niños, amas de casa...) y sus creencias, intereses, preocupaciones y posicionamiento con respecto a la cuestión a comunicar; b) seleccionar de forma apropiada el lenguaje, los mensajes y los medios de comunicación; c) diseñar el marco de participación más apropiado en cada caso; d) lograr el compromiso de los medios de comunicación existentes y e) crear un sistema de seguimiento y de indicadores para retroalimentar el proceso. Contribuye al desarrollo de las capacidades humanas y capital social, y de forma inducida el del capital empresarial y tecnológico, vía demanda y presión de la comunidad.
- 10) Destinar recursos económicos y humanos por parte de la Administración que permitan iniciar y desarrollar la estrategia. Un débil compromiso en este aspecto suele constituir un estrangulante del proceso y un eslabón débil en la cadena que impulsa el capital institucional.
- 11) La implantación de la agenda 21 local es un importante instrumento de comprensión, reflexión, dinamización social y desarrollo de capacidades institucionales y sociales.
- 12) La implicación activa del departamento de cultura y juventud y la acción sobre el sistema educativo constituyen importantes impulsores del desarrollo sostenible y la difusión de la cultura de la sostenibilidad. Su contribución al desarrollo de capacidades humanas en la dirección deseada puede ser de gran relevancia.
- 13) La interacción creativa y simétrica con los inmigrantes y el fomento de procesos de codesarrollo con sus lugares de origen, constituye un vehículo fundamental de creatividad económica y tecnológica, creación de confianza en la escena internacional, superación de la pobreza y contribución al desarrollo sostenible global, amén de una fuerza de cohesión y estabilidad social a nivel local. En este plano contribuye al desarrollo del capital social y urbano. El fomento y trabajo con las ONGs y el apoyo a su inserción en redes globales, representa un vehículo de gran valor para impulsar el desarrollo sostenible, tanto en el plano global como en el local.

- 14) El proceso que las anteriores tendencias, fuerzas y acciones buscan impulsar debe ser progresivo y gradual, siguiendo el principio de mínima resistencia al cambio y teniendo en cuenta la generación de efecto multiplicador, ya que para alcanzar objetivos ambiciosos primero hay que alcanzar situaciones que los hagan accesibles (Tomás Carpi, 2007). En caso contrario se tiene una alta probabilidad de generar rechazo y desencanto, la peor situación en los inicios de un proceso ambicioso, aunque sólo sea por los retrasos que origina. Al principio es conveniente que las acciones a impulsar sean: limitadas en número, realistas, comprensibles para la población, moderadas en sus pretensiones y asumibles por el cuadro institucional existente, suficientemente abiertas y con grados de flexibilidad operativa, con efectos esperados bien definidos y susceptibles de expresión poco controvertida.

Bibliografía

- EVANS, B., JOAS, M., SUNDBACK, S. y THEOBALD, K. (2005): *Governing Sustainable Cities*, London, Earthscan.
- FERNANDEZ GÜELL, J. M. (2006): *Planificación estratégica de ciudades*, Barcelona, Editorial Reverte.
- GHEMAWAT, P. (2008): *Redefiniendo la globalización. La importancia de las diferencias en un mundo globalizado*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- HART, S. L. (2007): *El capitalismo en la encrucijada*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- NOGALES, M. A. (2006): "Desarrollo rural y desarrollo sostenible", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 55, agosto, pp. 7-42.
- NORGAARD, R.B. (1994): *Development Betrayed*, London, Routledge.
- PNUD (2007): *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*, Madrid, Mundi-Prensa.
- STERN, N. (2007): *El informe Stern. La verdad del cambio climático*, Barcelona, Paidós.
- SUNKEL, O. y PAZ, P. (1970): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- TOMÁS CARPI, J. A. (1997): "La economía social en un mundo en transformación", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 25, abril, pp. 83-116.
- TOMÁS CARPI, J. A. (2007): "Desarrollo sostenible". En E. Bono Martínez y J. Tomás Carpi: *Estrategias y elementos para un desarrollo sostenible*. Valencia, Nau Llibres Vol. I.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch editor.