

Editorial

Desarrollo local y desarrollo regional frente al siglo XXI

El director de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, Javier García-Bellido García de Diego, en una hábil maniobra de rebote, hizo volver sobre mí, como si de un bumerán se tratara, la sugerencia de dedicar un número monográfico de la revista al asunto del desarrollo regional / desarrollo local. Se trataría de explorar las novedades habidas durante las últimas décadas del siglo XX en la incorporación del espacio geográfico a los estudios territoriales. Probablemente la tiera en las conversaciones preparatorias el impacto de la novedosa irrupción del nivel micro-espacial en este tipo de análisis, entrada sostenida con empeño renovado, hasta querer enlazar lo local con lo global, como puede verse en algunos trabajos de este número. Pero, de paso, se imponía intentar repasar otras incorporaciones conceptuales a la teoría y política regional.

Este número monográfico se sitúa claramente en la onda de los nuevos paradigmas, desde los que se exploran la situación y las perspectivas de los problemas del territorio en Europa y en América Latina. Los puntos de vista de los autores no siempre son coincidentes, incluso en algunos la ten o llegan a manifestarse evidentes diferencias, que, sin duda, contribuirán a enriquecer las conclusiones que obtenga sobre cada tema el lector.

En este número monográfico se ha intentado romper los tabiques que separan los compartimentos ocupados por las diferentes escuelas y no puede decirse que se haya conseguido, sino muy parcialmente. Hay que reconocer que presenta un claro sesgo economicista, en parte debido a la formación profesional del coordinador, pero también por la necesidad de actuar selectivamente, venciendo la tentación del enciclopedismo. Por otro lado, no ha sido posible contar a tiempo con una representación más variada de profesionales, pese a haberlo intentado, y, como el lector podrá comprobar si se adentra en los interioridades del número, hay planteamientos claramente divergentes entre algunos de los economistas participantes.

Estaría de más decir que a ninguno de los colaboradores, con quienes simplemente se acordó el tema a desarrollar, se le preguntó por la orientación que daría a su aportación, si no fuera porque alguno advirtió que a lo mejor sus análisis no eran del agrado general. Por supuesto, cada autor ha desarrollado su tema con absoluta y total libertad de criterio, sin que se le haya tocado ni una coma.

El primer artículo, de L. Lázaro, trata de servir de puente entre los viejos y nuevos paradigmas en materia de desarrollo regional y desarrollo local, como se indica en el propio título. En él se presenta una panorámica de los aspectos más destacados del análisis territorial habidos durante el último cuarto de siglo. Como no podía ser de otra manera, lugar preferente ocupa todo lo relacionado con el desarrollo local, con una revisión hasta cierto punto crítica y no exenta de ironía de algunos de los enfoques de los nuevos paradigmas que se agrupan alrededor de tres ejes: regional, local y global. A propósito de los recientes análisis sobre el crecimiento regional, se aparta de las conclusiones de los nuevos neoclásicos, que, como los antiguos, cuyas hipótesis amplían, creen en la capacidad del mercado para promover la convergencia. Configura tres bloques con las aportaciones de los teóricos del desarrollo local, según la importancia que en cada caso dan a las relaciones entre la producción y el espacio, la innovación y el territorio en sí mismo, considerado como factor productivo. Finalmente, en lo que se refiere a la dialéctica entre globalización y descentralización, teme que la globalización pueda acarrear más perdedores que ganadores. Y polemiza con los de-

fensores de la descentralización, que para el autor es una cuestión de índole política, escasamente relacionada con la eficacia y eficiencia de la política regional y de otras políticas distributivas.

A. de la Fuente es un neoclásico un tanto heterodoxo, al menos en su colaboración en este número, no tanto en otros trabajos. Reconoce que estamos lejos de disponer de una visión completa y fiable de los principales aspectos sobre el funcionamiento de los mecanismos del crecimiento económico. Y disiente de quienes sostienen que el modelo neoclásico tradicional, incluso ampliado, describe bien los procesos reales. Como él dice, su artículo intenta ser un resumen relativamente neutral de la literatura actual sobre la convergencia, cuestión en la que seguimos pendientes, reconoce, de alcanzar conclusiones definitivas. Además, piensa que la política regional está llamada a desempeñar un papel importante, al revés de lo que defendería un neoclásico puro y duro.

A. Vázquez Barquero, convicto y confeso militante del desarrollo local, asegura que en tiempos de globalización la teoría del desarrollo endógeno, que reconoce la existencia de rendimientos crecientes de los factores acumulables, sigue siendo válida, tanto para el análisis de la nueva situación, como para la formulación de propuestas. Después de una primera generación de políticas regionales basadas en las infraestructuras, con protagonismo de la administración central, y tras una segunda, de apoyo a la capacidad emprendedora desde la comunidad local, sugiere la necesidad de una tercera generación, profundizando y modificando en parte la práctica actual de la política de desarrollo local, para mejorarla con una marcada dimensión territorial policéntrica y el fomento de redes.

L. Lázaro, después de intentar resumir los rasgos característicos de desarrollo local, aventura que su diferencia esencial con el desarrollo regional tal vez no sea tanto conceptual, sino de estrategias e instrumentos, como consecuencia de la diferente escala territorial de las actuaciones. Para los aficionados a la arqueología, bucea por los documentos oficiales de la Unión Europea, a fin de valorar la importancia teórica y práctica (recursos financieros) que concede al desarrollo local.

El trabajo del equipo formado por J. del Castillo, B. Barroeta y E. Uyarra da una nueva dimensión al papel de la innovación en los procesos de desarrollo territorial, relacionándola directamente con la generación de empleo, problemas (innovación y empleo) que habitualmente han marchado cada uno por su lado. Proponen la aplicación de una Estrategia Territorial de Empleo e Innovación para integrar ambos conceptos, en una perspectiva temporal de medio plazo, con un claro compromiso público y una intensa cooperación pública y privada, creando al efecto redes estables de colaboración.

La aportación de Rodríguez-Pose conecta desde la óptica de las instituciones con algunos temas tratados en el primer artículo de este número. Subraya la importancia de las instituciones en el desarrollo regional y local, entendiéndolo por tales las reglas de juego que determinan las relaciones sociales. Sean duras o blandas, fomentan la cooperación entre empresas, impulsan la formación de redes, generan confianza y reducen los costes de transacción y de producción, elementos todos ellos del desarrollo local. Pero no se puede concluir que la creación de alta densidad institucional sea una garantía de desarrollo regional y local. Por un lado, son pocos los casos estudiados. Por otro, el ejemplo del Mezzogiorno italiano es desalentador. Al cabo de cincuenta años de autonomía especial, las diferencias de desarrollo entre el norte y el sur de Italia no han desaparecido, no por culpa de la descentralización, sino por la excesiva fragmentación del espectro social y político, la falta de polos de articulación colectiva, la expansión de la corrupción y el crimen organizado. En definitiva, las condiciones institucionales del Mezzogiorno se han erigido en el principal escollo para su desarrollo.

Los trabajos siguientes abordan los problemas territoriales desde la óptica europea, latinoamericana y de una comunidad autónoma concreta, el País Vasco.

Andreas Hildenbrand diferencia entre política regional, de contenido económico predominantemente, y política territorial o de ordenación del territorio. Es ésta última la que centra su interés, en la idea de que, entre todas las políticas públicas, es la que mejor sirve a los objetivos de la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la mejora de la competitividad, que identi-

fica como los tres grandes objetivos de la política regional. Después de señalar una serie de tendencias emergentes o características comunes a la ordenación del territorio en Europa, profundiza en las dos que considera de mayor interés, que son la Planificación Territorial de Orientación Estratégica y las Redes de Ciudades formadas con el objetivo de cooperar para competir. Tras proporcionar una panorámica europea, profundiza en los casos de Alemania y Suiza. Estas redes en España son más un futuro que una realidad. El lector perseverante comprobará que el artículo dedicado a la experiencia de las agencias de desarrollo en el País Vasco vuelve sobre la importancia de la ordenación del territorio.

Desde el observatorio del ILPES, Boisier ha acumulado conocimientos y experiencias más que suficientes para hacer un diagnóstico sobre lo que ha sido la política regional durante los últimos cincuenta años en América Latina y formular propuestas que contribuyan a la creación de un nuevo paradigma de desarrollo territorial en el subcontinente. El balance sobre medio siglo de política regional se hace teniendo en cuenta los tres ejes sobre los que se ha asentado: regionalización, descentralización y desarrollo de territorios específicos. Su valoración no es precisamente optimista en ninguno de los tres aspectos. Destacaré tres cuestiones que subyacen a lo largo de este trabajo. En primer lugar, la vuelta a la territorialidad se justifica sobre todo por su relación con la ética, para trasladar los beneficios macroeconómicos al plano concreto humano y microsocioal. En segundo lugar, apunta que la dialéctica entre globalización y descentralización puede generar tantos perdedores que a lo mejor desencadena demandas centralizadoras. Finalmente, aunque lo más duro del neoliberalismo ya ha pasado, llama la atención la reivindicación que hace Boisier del Estado frente al mercado, teniendo en cuenta, dice, que el Estado y la sociedad civil pasan a ser los actores más relevantes.

Albuquerque completa la visión sobre América Latina con una aproximación más cercana a lo local, de la que destacaré los tres focos de atención que ha elegido para desarrollar sus reflexiones. En primer lugar, pone de relieve la importancia que en América Latina tiene la microempresa y la pequeña y mediana empresa. A falta de conocer los eslabonamientos productivos, se impone completar el ajuste macroeconómico con microajustes flexibles adaptados a la realidad de cada territorio. En segundo lugar, resulta que, por mucho que se hable de globalidad, más del 75% de la producción mundial, que se eleva a más del 85% en Latinoamérica, se mueve en el ámbito nacional, regional o local. Los datos de inversión extranjera en relación con el PIB son todavía más elocuentes. Aunque sea clara la tendencia a la globalización en determinados sectores, es imprescindible diseñar estrategias de innovación productiva adaptadas a las diferentes situaciones concretas en cada territorio. Finalmente, discrepando de los puntos de vista personales expuestos en el artículo que encabeza el monográfico, y coincidiendo en el fondo de la cuestión con Boisier, defiende que los procesos de desarrollo productivo y del tejido empresarial en cada ámbito local requieren impulsar la descentralización, que debe acompañar a la generalización de la democratización de la vida local, cuestión ésta última a la que uno no puede sino sumarse.

Instrumentos adecuados para promover el desarrollo del potencial endógeno son las Agencias de Desarrollo Regional (ADR), de más fácil ubicación administrativa y jurídica que de definir genéricamente. R. Velasco y B. Plaza lo intentan en su artículo sobre la experiencia de estas agencias en el País Vasco, rica cualitativa y cuantitativamente, por el gran número de las que surgieron desde que en 1981 creara el Gobierno Vasco la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI). Varios han sido el número y la fortuna de las que siguieron a esta especie de matriz. Pero el repaso a la experiencia sirve a los autores para llegar a una conclusión, que es a la vez una recomendación importante: las medidas de promoción de la actividad económica pierden realismo y eficacia cuando no van acompañadas de actuaciones paralelas relativas a la ordenación del territorio. Por esta vía, nos remiten al artículo de Hildenbrand.

Deseamos que el lector interesado en los temas del desarrollo regional y local encuentre de utilidad el conjunto de trabajos reunidos en este número monográfico.