

Los territorios no son lo que parecen

Creación y circulación de la riqueza y del empleo en las regiones europeas.

Notas provisionales para animar un debate necesario sobre el desarrollo territorial en un contexto de incremento de la interdependencia económica, la autonomía política y la descentralización.

Fernando Barreiro

Barcelona, noviembre 2008

En la Europa actual se hace difícil dilucidar y comprender cabalmente el vínculo entre la creación de riqueza y el territorio. Muchos flujos cada vez más densos y diversificados de dinero -de ingresos y de gastos- que se despliegan en el ámbito de un estado-nación y/o entre ellos, plantean interrogantes de todo tipo. La política de convergencia del PIB por habitante entre las regiones europeas, preocupación mayor del modelo europeo de cohesión territorial, de competitividad y de bienestar, encuentran numerosos obstáculos para llevarse a cabo. Las políticas de la Comisión Europea no parece que estén clarificando este asunto, sino todo lo contrario.

La principal hipótesis que aquí planteamos es que las transformaciones económicas, políticas y territoriales en curso en la Unión Europea muestran que ya los ingresos o rentas de los territorios no dependen principalmente de la producción de mercancías en esos mismos territorios. Y esta idea tiene, como es obvio, una evidente consecuencia sobre las apuestas (y estrategias) futuras por el desarrollo local y territorial.¹

En la mayoría de los territorios de la Unión Europea el empleo privado en actividades productivas competitivas y abiertas a la mundialización ya no es la principal fuente de su dinamismo. Por el contrario, son los ingresos surgidos del sector público, del consumo de los no residentes, del turismo, de las prestaciones sociales y las jubilaciones los que determinan el grueso de la renta, del bienestar y de la riqueza de muchos territorios europeos. Hay que apuntar que en no pocas regiones de países miembros de la UE la suma de salarios privados es inferior a la suma de los salarios públicos.²

Una parte importante de la diferencia entre el PIB y las rentas regionales se debe a las transferencias públicas. Un estudio realizado por la Comisión Europea en el marco de la preparación del primer *Informe sobre la Cohesión* (1997) permitió una primera estimación para el año 1993 de las transferencias regionales inducidas por el gasto público nacional (presupuestos del estado y de la seguridad social) en los siete países más grandes. Esa redistribución transfiere montos muy significativos de renta desde las regiones ricas hacia las regiones pobres en los diferentes países europeos. Así, las regiones de París y de Londres hacen una contribución netas a los ingresos de otras regiones de sus países del orden del 10% de su PIB, Madrid de un

¹ Este análisis es pertinente en aquellos contextos que como el europeo suponen una altísima movilidad de factores de producción y de la población, altos niveles de integración y cohesión territorial y la presencia de un potente estado redistribuidor de rentas presente en el conjunto del territorio. Otro matiz: las diferencias entre estados nacionales dentro de la Unión Europea también pueden ser significativos. Por tanto, tomemos con cautela y relativismo algunos de las afirmaciones que aquí se exponen.

² En ello ha tenido un peso muy importante el fuerte proceso de descentralización de las administraciones públicas en la gran mayoría de los países europeos, llevado a cabo principalmente en los años 80 y 90 del siglo pasado, y también por el peso de los fondos públicos canalizados y asignados a escala regional por la Unión Europea.

9%, Lombardía del 12%. A la inversa, esas transferencias de rentas representan una contribución del orden de 14% del PIB andaluz, 17% del de Sicilia, cerca del 10% del de Languedoc-Roussillon.

Por lo tanto, el desarrollo o el declive económico de un territorio no dependen solo del rendimiento productivo de ese territorio³, sino también de su capacidad de atraer rentas. Se perfila así una tendencia hacia el dualismo territorial dentro de cada país. De una parte, los grandes centros urbanos, muy insertados en la economía internacional y que son muy permeables al impacto de las coyunturas económicas, y por otra, los territorios que viven principalmente de la redistribución. Estos últimos no son prósperos porque produzcan riqueza, lo son porque se benefician de rentas generadas en otros territorios y que, a través de diferentes procesos redistributivos y de circulación, ven como se incrementa su nivel de bienestar.

La renta o ingreso de un territorio ha sido históricamente el de su propio desarrollo, ha dependido de su capacidad de crear riquezas. Es una evidencia de todos los modelos económicos. Bien porque los economistas regionales no conocen otras evidencias o porque todas las otras variables están condicionadas por el PIB. Sin duda, existen ejemplos históricos de desconexión entre creación de riqueza local e ingreso, pero son ocasionales y poco numerosos. Por ejemplo, el imperio romano, a través de tributos, la España imperial y predatora de metales preciosos de América, son casos emblemáticos de la historia económica. El desajuste entre riqueza creada e ingreso obtenido se explicaba por la explotación brutal o por la guerra, en detrimento de territorios de producción y a favor de territorios predadores.

Históricamente por el juego de la movilidad del capital y del trabajo, las economías territoriales en el seno de los países industriales conocieron una fuerte convergencia en el desarrollo hasta los años 80. La mano de obra de las regiones pobres se trasladaba a las regiones más ricas y el capital de las regiones ricas se invertía en las regiones pobres donde eran posibles mayores ganancias dadas las ventajas comparativas por el bajo coste de la mano de obra. Esta lógica (neoclásica) del equilibrio territorial, ha cambiado profundamente en años más recientes.

En el contexto europeo, las diferencias de renta son cada vez menores entre regiones dentro de cada país pero, en cambio, tiende a crecer la brecha entre lo que un territorio produce y lo que percibe en términos de renta. Hay evidencias de que el mito del desarrollo metropolitano está siendo cuestionado. Los centros metropolitanos que son los territorios mejor equipados y más competitivos en el plano productivo, que soportan el crecimiento del resto del país, son justamente los que van peor desde el punto de vista del bienestar: desempleo, exclusión social, déficit de vivienda, deterioro ambiental, etc.

La tendencia más notoria es que cuando el PIB se concentra en determinados territorios, la renta y el empleo se extienden por otros. A nivel territorial se disocia crecimiento y bienestar.⁴ Ello se explica por los mecanismos de formación de la renta. La renta generada por el valor agregado privado (cuya suma constituye el PIB mercantil) creada en un lugar termina irrigando otros lugares. En general, hoy, lo esencial de las rentas de los hogares, en volumen y en tendencia, es independiente del valor agregado local o incluso

³ En el concepto de “rendimiento productivo de un territorio” incluimos, evidentemente, la captación de inversiones o de capitales del exterior, encaminadas a aumentar o ampliar ese rendimiento productivo. Pero esas inversiones venidas del exterior, son un asunto claramente diferente a la captación de rentas, es decir de captación de consumo. Es importante matizar este aspecto, porque lo que estamos intentando dilucidar aquí es la dualización entre las funciones de producción y consumo en los territorios.

⁴ Esto no siempre ha sido así, o al menos lo ha sido en menor medida. Durante mucho tiempo, sobre todo en la fase industrial del desarrollo económico de los países avanzados, la creación de riqueza supuso también que las rentas generadas por esa creación de riqueza (y por su comercialización tanto interna como externa) revirtiera en el bienestar de la población local y en el incremento de la capacidad productiva del propio territorio (reversión). El proceso de mundialización crea nuevas opciones y alternativas para canalizar esos flujos.

regional. En efecto, si tenemos en cuenta el conjunto de de las prestaciones sociales, el gasto público y los salarios públicos no debe extrañarnos esta deslocalización de las rentas.

Los territorios dotados de mejores factores de atracción de rentas son aquellos que suponen los mejores comportamientos en creación neta de empleos. Los jubilados (que aumentan en número en países que, como los europeos, tienden al envejecimiento) y los turistas, (que aumentan exponencialmente al reducirse los costes de transporte y de otros servicios turísticos), son móviles, "atraíbles" y representan una renta de grandes proporciones y que, a menudo, son más fáciles de captar que las hipotéticas inversiones productivas que pudieran generar una renta de esa dimensión.

Los jubilados viajan y se desplazan con sus ingresos y su poder de compra alimenta el mercado de bienes y de servicios de los territorios que los acogen. Esto es lo mismo que sucede con los funcionarios públicos que pueden representar entre un 15 a un 20 % de los activos y que, por su presencia en un territorio aseguran una irrigación en cuanto a poder de compra y rentas en territorios menos productivos (medido según el PIB).⁵

Territorios exitosos por su capacidad productiva, son muy ineficientes en el terreno de la captación de las rentas y del consumo. En un mundo de movilidad extrema de las familias y las personas, el consumo se desplaza y muchos territorios ven crecer la brecha entre el consumo de los que vienen de fuera y el consumo de los propios residentes que gastan sus rentas en otros territorios.

Los territorios no son únicamente soportes del crecimiento económico: son además soportes de redistribución, de movilidad, de consumo. Más aun, compiten los unos con los otros no solamente para producir, sino también para captar riqueza producida en otro lado. Junto a la movilidad creciente de las personas, se organiza una circulación invisible de las rentas que remodelan en profundidad la geografía de los estados-nación.⁶

Muchos líderes y responsables públicos locales y regionales tienen como referencia principal la idea de que para favorecer el desarrollo de su lugar (ciudad, región, etc.) el único indicador válido es la promoción de su aparato productivo, de aumentar el nivel de calidad de sus empleos, de atraer recursos económicos.

Parece que el PIB es el único factor de medición de que las cosas van bien. El único objetivo es que la región mejore su contribución y participación en el PIB nacional o que se incremente el PIB por habitante en su territorio. De hecho, el desarrollo económico local se ha focalizado y sustentado prácticamente y casi exclusivamente en esa premisa. Pero ello, como hemos visto, no dice todo sobre si las cosas van bien en un determinado territorio.

Por ejemplo, en Irlanda están orgullosos de tener un PIB por habitante superior al de Francia., pero al mismo tiempo, se sorprenden cuando comprueban que tienen un ingreso por habitante inferior al de Francia. El PIB por habitante de los irlandeses es efectivamente superior al de Francia, pero los irlandeses no son más ricos porque el ingreso por habitante es aún inferior. ¿Por qué? Simplemente porque en un mundo donde las

⁵ Ver Estèbe, Ph. "*Gouverner la ville mobile*", PUF, Paris 2008.

⁶ Es ilustrativo de esta tendencia, la emigración residencial de jubilados y pensionistas del norte de Europa en regiones más acogedoras (al menos desde el punto de vista climático) y de menor coste de vida del sur de Europa, específicamente en el Mediterráneo español, donde residen de forma más o menos permanente y estable ocupando urbanizaciones enteras y activando la demanda doméstica de comercios y servicios localizados. A nivel internacional, podríamos mencionar el trasvase de remesas de los inmigrantes que alimentan la actividad doméstica de comercio y de servicios en localidades donde residen los familiares que reciben esas rentas. Teniendo en cuenta estos fenómenos, ¿podemos imaginar un nuevo tipo de desarrollo local, basado principalmente en la captación rentas y de capacidad de consumo y no en la creación local de riqueza?

empresas multinacionales y mas en general la internacionalización del capital ocupa un lugar creciente, el país que produce la riqueza no es forzosamente aquel donde esa riqueza finalmente se distribuye.

El valor agregado (y el PIB que lo sostiene) se reparte entre el trabajo y el capital y va asimismo a alimentar los presupuestos públicos y el gasto social. Un país como Irlanda ve así la retribución de su capital en gran parte en manos de agentes de otros países escapar al ingreso de sus habitantes. El ingreso de estos últimos progresa más lentamente que su PIB.

A escala de las regiones y de las ciudades, en el seno de un mismo país, este mecanismo de disociación entre ingreso y PIB es aun más poderoso. Por primera vez después de muchos años, la evolución del ingreso o de la renta de un territorio no parece depender más de la evolución de la riqueza que esos mismos territorios crean. Cuando las nuevas fuerzas centrípetas concentran el PIB y la creación de riqueza en algunos territorios, simultáneamente otras fuerzas centrifugas y poco estudiadas, tienden a igualar el ingreso entre los territorios, o incluso a modificarlo en sentido contrario al de la producción.

En Europa, las desigualdades eran muy fuertes entre regiones dentro de un país. Los niveles salariales podían divergir enormemente entre regiones, por ejemplo hasta un 30%. Hoy en día estas desviaciones se han reducido significativamente. En términos de ingresos las diferencias se reducen dentro de cada país, entre sus regiones.

No olvidemos que lo que es cierto a una escala puede ser falso a otra. Mientras que las desigualdades de ingreso tienen una tendencia a reducirse entre las regiones y entre las ciudades dentro de un país, ellas han aumentado a la escala mas fina, es decir, en el interior de las aglomeraciones urbanas, entre los barrios, donde se agudizan los procesos de exclusión social.⁷

Así, desde el principio de los años 80 las desviaciones no han dejado de ampliarse en el seno de las aglomeraciones urbanas entre municipios ricos, cada vez más ricos, y los municipios pobres, cada vez más pobres, en los que se concentra la exclusión social y la pobreza. Se trata de un fenómeno intra-metropolitano.

En esta línea de reflexión puede que la descentralización produzca en muchos casos efectos ambiguos: para algunos gobiernos locales de municipios donde se concentra la exclusión social plantea indudables problemas y contradicciones. Por un lado, es cierto que la descentralización facilita las intervenciones próximas en el territorio para luchar contra pobreza y la exclusión, pero la redistribución es menos eficaz, ya que se lleva a cabo en un perímetro territorial restringido, donde prevalece una lógica de municipios fiscal y socialmente homogéneos con escasos recursos debido a su débil base económica.

En este contexto, el estado nacional (o el estado central) del bienestar seria el principal regulador eficaz de las desigualdades territoriales más profundas, ante las cuales los gobiernos municipales más desfavorecidos poco pueden hacer por sí solos.

Este dualismo territorial que tiende a incrementarse, donde unos territorios producen y otros captan rentas, sin duda que conlleva también riesgos serios para los segundos: vivir de la redistribución protege a corto plazo pero deviene peligroso a medio plazo sobretodo si las locomotoras económicas muestran signos de

⁷ Por ello resulta incoherente la tradicional política de convergencia y cohesión territorial de la Comisión Europea, exclusivamente preocupada por la convergencia entre regiones, a la que aplica el grueso de los fondos estructurales y de cohesión, sin abordar el tema de las diferencias crecientes entre zonas urbanas dentro de una ciudad, aunque ésta se encuentre localizada en una región rica o próspera a escala europea.

debilidad, que es lo que pasa con la economía de los territorios que producen (centros metropolitanos, básicamente).⁸

Efectivamente, estos territorios a menudo se encuentran fuertemente endeudados por el aumento de la pobreza, la falta de vivienda, las dificultades de la vida diaria y, finalmente, por la propensión creciente de los residentes de mayor poder adquisitivo en las grandes ciudades a gastarse sus ingresos en otros lugares.

Producción competitiva y consumo son dos factores de crecimiento de un país, pero con un status desigual. De la primera depende a fin de cuentas, la segunda. La primera está territorialmente arraigada, y encuentra su fuente en las ventajas propias de los territorios, la segunda tiene sobre todo efectos de integración y de transferencias públicas y privadas de renta entre los territorios del estado-nación.

El gasto público explica una parte importante de la circulación de la riqueza entre los territorios europeos. Por ejemplo, el gasto público representaba el 28% del PIB francés en 1950, el 39% en 1973, el 51% en 1990 y el 55,4% en 2003 (Datos de la OCDE). Cuando el gasto público es tan grande y representa un porcentaje tan elevado del PIB, las relaciones entre el lugar de creación de riqueza mercantil y el de realización del gasto, tienden a no coincidir. No hay que asombrarse por lo tanto que una parte muy significativa de los ingresos de los hogares no son ingresos directos producidos por la actividad económica competitiva del propio territorio. Por lo tanto, tampoco hay que asombrarse que la geografía del valor agregado y la geografía de los ingresos sean divergentes y que lo sean cada vez más.⁹

En todo caso resulta evidente que el mecanismo del estado redistribuidor y del bienestar constituye el principal motor para la reducción de las desigualdades espaciales. Pero ese mecanismo no responde a políticas espaciales explícitas, sino que al contrario, está inducido implícitamente por mecanismos fiscales y de gasto público decididos sobre la base de un criterio universal y por tanto a-territorial.

En los países europeos las transferencias internas de ingresos entre las regiones es la expresión de una garantía de "mutualización" a nivel nacional con el fin de asegurar un equilibrio de servicios públicos y de modos de vida para el conjunto de la población en las diferentes regiones independientemente de la capacidad particular de cada región para crear riquezas y de su capacidad de contribución al presupuesto público. Esto es lo que sucede en contextos como el de la construcción europea, de fuerte presencia del estado del bienestar, de alta presión fiscal, de integración y cohesión territorial, de elevada movilidad inter e intra territorial.

Pero aún constatando esta evolución, las administraciones públicas se refugian, incluso hoy, en la única apreciación del nivel de PIB de los territorios. Es el criterio adoptado por la Unión Europea al identificar mecánicamente las regiones que deben recibir el grueso de los fondos estructurales y de cohesión.¹⁰

En todo caso, parece necesario revisar una determinada concepción "clásica" y única del desarrollo local basado en la vinculación automática y proporcional entre PIB local y renta local. Cuando la geografía de las rentas difiere de la del PIB, debemos plantearnos un nuevo enfoque para el desarrollo local. Como ya se ha mencionado, el territorio aquí no es solo un factor de producción sino el soporte de una población. El desarrollo local concierne al PIB creado pero también, y sobre todo, al bienestar de sus habitantes.

⁸ La dualización a la que hacemos referencia, como tendencia de lógicas diferentes, no supone que no existan territorios que combinen ambas funciones, sino todo lo contrario.

⁹ Ver, Davezies, L., *«La République et ses territoires»*, Editions du Seuil, 2008.

¹⁰ Ver, Carrière, J.P. *« Les disparités territoriales en Europe : un défi pour l'intégration »*, en *Pouvoirs Locaux*, n° 72, marzo 2007. Francia.

La lectura económica del territorio (los diagnósticos al uso que se hacen en las acciones de desarrollo local) es tributaria exclusiva de la representación de un territorio soporte de actividades generadoras de empleos y de rentas y no de un territorio soporte de poblaciones dotadas de ingresos que puede que no hayan sido generados por la actividad económica local.

La teoría económica regional no es capaz de explicar o de prevenir las disparidades de desarrollo de los diferentes territorios, y menos aun con el aumento de los flujos de rentas no ligados directamente a la producción local. Un territorio podría estar dotado de una base productiva exportadora, magnífica y dinámica y tener un gran PIB sin por ello asegurar que las rentas y el empleo de su población se vean afectados positivamente por ello. Es lo que observamos hoy en muchos territorios muy productivos pero con bajísima capacidad para retener o atraer residentes titulares de rentas.

Deberíamos plantearnos un análisis complejo de los territorios, a la vez como espacios y como flujos, al decir de Manuel Castells, dejando de lado una representación fundamentalista de la base económica. Deberíamos analizar las rentas (y no solo las actividades) que fluyen en un territorio. Ello nos puede permitir comprender la disociación actual entre producción y renta en los territorios, y de comprender mejor los mecanismos del desarrollo, del empleo, del ingreso, del consumo y de la cohesión a nivel local. El territorio es un hábitat, una comunidad humana para la cual el desarrollo no se define solo en términos de "productividad de factores" o de "costes de transacción", sino en términos de ingresos de las familias, de empleo, de desempleo o de pobreza.

Es cierto: sin competitividad productiva, no hay desarrollo social. Pero eso es verdad a la escala del estado-nación o a escala de los individuos. Pero no a la escala de los territorios subnacionales donde el crecimiento de unos puede alimentar el desarrollo y el bienestar de otros.

De manera general y muy simplificada, para analizar una economía local, hay que distinguir tres tipos de actividad: a) aquellas que se localizan en el espacio local para producir y no para vender en la localidad (grandes industrias, automóvil, aeronáutica, industrias de base, etc.); b) aquellas que se localizan para vender localmente (actividades privadas al servicio de la población local); c) aquellas que están para servir (actividades públicas y para públicas, como educación, sanidad y similares).¹¹

Las primeras son las que hacen funcionar la base productiva local y están estrechamente ligadas a la calidad de los factores locales de producción. Las segundas dependen de la población local y de sus rentas (ya sean rentas generadas en la producción local o de las transferencias). Las terceras dependen de la evolución demográfica local y de las decisiones políticas. (Políticas públicas). Esta distinción tiene una importancia clave para las políticas de desarrollo local, y sobre todo para el bienestar y la calidad de vida de los habitantes, que es lo que realmente nos importa.¹² La geografía de las ventajas competitivas es muy inestable y esas ventajas se extienden sin cesar por todo el mundo. Son ventajas que se generan en la primera categoría de actividad. La inestabilidad de estas actividades en un mundo globalizado como el actual es la que produce, a menudo, una deslocalización del empleo. Las otras dos categorías son mucho más estables y dependen de las evoluciones a largo plazo de las poblaciones residentes.

Las actividades privadas que hacen a la competencia entre los territorios representan un poco más de un tercio del empleo nacional y del orden de un cuarto de los ingresos básicos del empleo en países como

¹¹ Ver Davezies, L, *op.cit.*

¹² Ver Jiménez, E., Barreiro, F., Sánchez, J.E. "Los nuevos yacimientos de empleo" (Los retos de la creación de empleo desde el territorio). Fundación Cirem – Editorial Icaria, Barcelona, 1999. Pag. 66-67.

Alemania, Francia o en los países escandinavos. En otras palabras, una política de desarrollo territorial diferenciada (y propia de cada territorio) no puede sustentarse en dar importancia solamente al primer tipo de empleos, es decir a su tercera parte.

Recordemos además, que el nivel de desempleo y de pobreza en un territorio depende cada vez menos de la competitividad productiva de esos territorios, y más del nivel de la demanda local del sector doméstico, en la medida que son las actividades del segundo y tercer tipo las más intensivas en empleo, las que ganan menos en productividad y por tanto tienden a mantener o incrementar los empleos. Las actividades del segundo y tercer tipo conforman una economía del consumo protegida, no deslocalizable, de proximidad, y que puede, además, ofrecer oportunidades de reinserción a los excluidos de la productividad.¹³

Si es verdad que un gobierno municipal tiene un poder limitado sobre las orientaciones productivas de su territorio o sobre las estrategias de las empresas, ello no significa que no tenga ninguna posibilidad de influir sobre muchos aspectos claves del desarrollo que no se juegan en el terreno de la competitividad productiva. La economía productiva en competencia, aquella basada en la lógica de "localizarse para producir", pesa poco localmente en relación a la otra economía, aquella del consumo (ligada más a las rentas locales que al valor agregado) En definitiva, la primera economía define una geografía de la competitividad productiva, la otra una geografía de la competitividad residencial.

Por lo tanto, visto el incremento de los flujos en el contexto de una economía globalizada, hoy por hoy el desarrollo local tendría más que ver con el territorio como soporte de población y menos con el territorio como factor de producción.

A las estrategias de desarrollo local les interesan ambas perspectivas, la de la producción y la del consumo. Por ello le interesa la captación de rentas y la atractividad residencial y no solo la competitividad. Así, el desarrollo local debe revalorizar la importancia de la presencia de población en un territorio.

Lo que nos debería interesar es la cantidad de población efectivamente presente en un territorio dado. A la población censada deberíamos agregar las jornadas de presencia (mas exactamente las noches pernoctadas que constituyen la unidad de cuenta del turismo) de residentes venidos de fuera (nacionales y extranjeros) de las que restamos las jornadas de los residentes permanentes pasadas en el exterior (en el país o en el extranjero). De esta manera, podríamos medir la presencia media en el año y compararla con la población censada con el fin de determinar una suerte de "coeficiente de presencia", fundamental a la hora de definir el consumo y las rentas gastadas en la localidad.

En suma, una mayor o menor presencia se traduce por más o menos consumo y empleos domésticos y por tanto en menores tasas de desempleo en los territorios. Ello sugiere que la presencia y el consumo son dos factores cruciales para el reequilibrio económico y social entre nuestras localidades y regiones.

Por otra parte, la igualación progresiva a lo largo de los últimos decenios de los salarios interregionales ha jugado y continúa jugando un rol importante. A trabajo igual antes se pagaba mejor en la capital o en las grandes ciudades que en los territorios periféricos o rurales. Esto ha dejado de ser así La negociación sindical ha permitido igualar los salarios entre los territorios y entre los sectores.

¹³ Durante los años 90, la Comisión Europea promovió una reflexión sobre los denominados "nuevos yacimientos de empleo", al referirse a las actividades intensivas en trabajo y no sujetas a la competencia internacional, y que podían resultar de primordial importancia para un modelo de cohesión social y de calidad de vida en la Unión. Lamentablemente esta reflexión y este enfoque han sido abandonados en la actualidad en beneficio de la competitividad pura y dura.

Pero además de referirnos a los salarios nominales iguales, los mismos 100 euros de renta no tienen el mismo poder de compra en el conjunto del territorio. En términos de trabajo, la remuneración es la misma en las diferentes regiones, o tiende a ser la misma. Pero las diferencias de coste de vida entre regiones son muy altas. Habría que ver que importancia asignan las familias a las diferencias territoriales en cuanto a coste de vida en sus decisiones de movilidad y migración.¹⁴

Si la eficacia productiva de las naciones y de las familias tiene siempre una traducción directa en términos de ingresos y de empleos, parece entonces que eso es cada vez menos cierto para los territorios subnacionales o subestatales. Ya lo hemos dicho: son los territorios que contribuyen menos al crecimiento los que globalmente registran la mejor dinámica en términos de prosperidad y calidad de vida.

Los centros metropolitanos europeos tienden a una menor atractividad residencial en la competencia con regiones más residenciales de provincias o con ciertas ciudades de menor tamaño. Estas ciudades y regiones se benefician de la brecha creciente en cuanto a índices de precios y de calidad de vida, dentro de estados nacionales que han visto converger los salarios y sus categorías. Este status de salarios nacionales tiende a descalificar a las grandes capitales como lugar de vida y de trabajo para una parte creciente de activos. La descentralización institucional y de las políticas y servicios públicos ha diseminado e igualado en el territorio muchas actividades y empleos, que antes estaban concentrados en las grandes metrópolis.

Otro factor resulta fundamental para comprender estos mecanismos. En las sociedades desarrolladas actuales se dedica poco tiempo a producir y mucho a consumir. La disociación entre tiempo de producción y tiempo de consumo termina traduciéndose en una disociación entre lugares de producción y lugares de consumo. Si a ello agregamos el incremento de las facilidades de movilidad la disociación entre producción y consumo puede ajustarse a su vez entre los territorios. El turismo es un ejemplo paradigmático al respecto, aunque no el único.

Esta movilidad es la que hace que los territorios se especialicen. La movilidad residencial, laboral y profesional, del ocio y el tiempo libre, o del ciclo de vida de las personas (estudios, vida activa, jubilación), movilidad cotidiana (domicilio-trabajo, domicilio-estudio, por ejemplo) “formatean” un mapa de espacios especializados atravesados por flujos de población.

Los lugares de trabajo, de residencia y de consumo de los activos tienden a disociarse. Ayer, se vivía cerca del trabajo. Hoy, la duración del tiempo de trabajo y los medios de comunicación y de transporte, permiten recorrer distancias crecientes entre el lugar de trabajo y el de residencia. Los índices de autocontención de cada territorio (número de residentes que también trabajan donde residen) no hacen más que descender. Los mercados locales de trabajo son cada vez más extensos territorialmente hablando. Un creciente número de ciudades ven como su ingreso depende significativamente de la riqueza creada en otro lugar.

Para el desarrollo local parece abrirse un dilema: dos modelos aparecen como alternativos o en competencia: uno privilegia la creación de riqueza, el otro el consumo y la mejora del poder adquisitivo de su población

Podemos observar fenómenos locales o regionales de desarrollo sin crecimiento (y a la inversa). Pero esto que sucede a nivel local, o si se prefiere a nivel subnacional, es imposible a nivel nacional. A nivel nacional

¹⁴ Hoy comprobamos la emigración lenta pero constante de población desde los centros metropolitanos a las ciudades pequeñas y espacios no metropolitanos en distintos países europeos. Teniendo en cuenta la relación entre índices de precios, niveles salariales y, sobre todo, calidad de vida, esta tendencia es probable que se incremente, considerando muy especialmente, además, el deterioro ambiental y el aumento del coste de vida en las grandes áreas metropolitanas. Por otra parte, la extensión de los servicios públicos a todos los rincones del país y la extensión de la cobertura por desempleo son factores que se suman a esta nueva redistribución de la población en el territorio.

no hay ingresos sin PIB. Dicho de otro modo, sin territorios que producen crecimiento, es difícil imaginar territorios con desarrollo local residencial. Los flujos que irrigan estos territorios deben producirse en algún lugar.

Este análisis de la economía de los territorios tiene su otra cara en la política. Tradicionalmente las llamadas políticas regionales y de ordenación del territorio hacían referencia a políticas nacionales de reducción de las desigualdades territoriales con el fin de acompañar desde el estado a compartir los factores y frutos del crecimiento entre los territorios. Pero, con la creciente descentralización cambian los términos de la ecuación. El desarrollo local se hace presente ahora como una decisión política de los actores regionales y locales, y no como ordenación del territorio realizada por una autoridad central.

En términos políticos y democráticos, el espíritu de la descentralización es la de la responsabilización de los actores locales de los asuntos de "sus" territorios, y frente a sus electores. Pero así como no hay coincidencia a escala local entre competitividad e ingresos de las familias que viven en el lugar, tampoco los presupuestos del gobierno municipal tienen mucho que ver con las contribuciones fiscales de los electores locales. Así se hace difícil "rendir cuentas" (o pedir cuentas).

Una de las mayores expectativas de la descentralización es una de las más discutibles: lo que es bueno para los ciudadanos de una localidad, es bueno para la región y para la nación que las contiene. Toda forma de desarrollo local sería buena siempre para el desarrollo del país. En general, el mismo mecanismo fundador del liberalismo económico más extremo jugaría a todas las escalas: la libre persecución de los intereses particulares, en el marco de ciertas reglas de juego, nos colocan automáticamente en el interés general.

Cuando un agente o una empresa se enriquece ello contribuye automáticamente al enriquecimiento de la comunidad nacional o del estado-nación. Este teorema está en el corazón de la enorme máquina de crecimiento de los países industriales después de la revolución industrial. Pero ello no se aplica a los territorios subnacionales o subestatales. En Europa, y sobre todo en países como España, crecientemente descentralizados, se produce una contradicción entre una creciente interdependencia económica entre los territorios y un incremento continuo de la autonomía política de cada territorio.

El estado-nación no está hecho de yuxtaposiciones de todo tipo de territorios autónomos, sino que constituye un sistema complejo de interrelaciones, de especializaciones funcionales y de solidaridades redistributivas masivas. Los territorios de un país son parte, mas hoy que ayer, (aunque los discursos políticos digan exactamente lo contrario!!) de un sistema nacional-estatal en el cual son mucho más complementarios que sustituibles. Sin embargo, paradójicamente la autonomía política de los territorios se ha acrecentado al mismo tiempo que progresa su interdependencia económica y social.

En todo caso, no está tan claro ni es evidente que el desarrollo del propio territorio constituya un mandato decisivo y generalizado de los cargos electos locales sobretodo si ello consiste en entrar en conflicto con sus vecinos para obtener recursos suministrados por las escalas institucionales superiores o para atraer el gasto de las familias con rentas altas residentes en otros territorios.

En general, la cuestión de la interdependencia y de la responsabilidad política de contribuir o de participar en la realización de intereses de escala superior se encuentra ausente de los proyectos o de los programas regionales de ordenación del territorio o de desarrollo económico local.

En la hora de la descentralización es inquietante, o al menos contradictoria, la idea de autonomía del desarrollo de los territorios en competencia entre ellos, mientras que esos territorios son los componentes de un sistema nacional-estatal con fuerte diferenciación geo-funcional.

Debemos interrogarnos sobre el sentido que puede tener un tipo de descentralización o una regionalización que otorgue más autonomía política a territorios con alta y creciente interdependencia económica. En este contexto los gobiernos centrales serían el único garante de la cohesión territorial de conjunto y el único freno a las inequidades e injusticias sociales que pudieran producirse por el hecho de residir en un territorio o en otro. Quizás necesitemos una nueva alianza entre el estado central y los territorios para construir una estrategia renovada de desarrollo local. Aunque ello pueda parecer una herejía a ojos de los que han hecho de la descentralización un principio y no un procedimiento.

En las estrategias de desarrollo local en la que la co-responsabilidad esté ausente, el estado-nación aparece como un archipiélago de islotes independientes los unos de los otros. La autonomía política puede llevar a la inflación de argumentaciones victimistas, justificando la competencia feroz como una compensación de la explotación que cada cual puede estimar que está sufriendo.¹⁵

La forma de gobernar el territorio a escalas subnacionales, no es la misma que la nacional, en la medida que, a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, el bienestar y el desarrollo de un lugar dependen de las riquezas producidas en otro lado. No hemos inventado todavía un modelo de ejercicio del poder local que permita tener en cuenta esa realidad, a saber, que los territorios subnacionales no son económicamente autónomos.

Uno de los principales argumentos se apoya en un error de bulto: las regiones y las localidades suponen que ellas constituyen "una" economía: la economía regional estaría contenida en los límites del perímetro regional. Sabemos que salvo coincidencia excepcional el territorio administrativo no es jamás pertinente para el desarrollo sea el que sea el lugar desde el que se analice. Se encuentra atravesado por procesos que se desarrollan a diversas escalas.

La descentralización ha devenido un fenómeno donde las instituciones reivindican su autonomía política a partir de un único modelo de ejercicio del poder territorial, aquel de la nación, y a partir de una idea un tanto simplista y rudimentaria del llamado desarrollo "endógeno".¹⁶ Reproducen a escala inferior la manera de ejercerlo del estado central. En esta línea, se produce la confusión permanente entre "competencia" y "competitividad", lo que alimenta una especie de guerra de todos... contra nadie. Ello puede impedir o dificultar opciones estratégicas decisivas en materia de localización de actividades y de especialización económica de los territorios.

De ahí la tendencia de todas las escalas territoriales a constituirse en "pequeñas naciones" en competencia las unas con las otras para obtener del poder central los medios de su desarrollo autónomo. A este juego de competencia en cascada, es el conjunto el que corre el riesgo de debilitarse. Y si el conjunto se debilita, terminan por debilitarse cada una de las partes.

¹⁵ Este es un debate típico del modelo de descentralización en España, donde las diferentes comunidades autónomas no siempre coinciden en cuanto a su grado de corresponsabilidad con el bienestar del conjunto, y se enzarzan periódicamente en polémicas sobre las llamadas "balanzas fiscales". Por el contrario, y pese al elevado grado de descentralización y de capacidad autónoma de decisión de los "länder", esto no sucede exactamente de la misma manera en Alemania. Dicho lo cual, no suponemos ni mucho menos, que en todos los casos los estados centrales comprenden o son sensibles a las singularidades y prioridades de cada uno de los territorios que componen la comunidad política.

¹⁶ Es cierto, nunca el desarrollo local se ha planteado ser autónomo y sólo endógeno. Se ha tratado siempre de combinar lo endógeno con lo exógeno (inversiones extranjeras, comercio exterior). La hipótesis que aquí planteamos, y que debería llevarnos a replantear algunos de los supuestos del desarrollo local al uso, es debido al incremento de la interdependencia y de la movilidad territorial en contextos como el europeo, tal como he intentado explicar aquí.

No deberíamos olvidar que no todos los problemas del desarrollo encuentran solución en o desde el territorio. ¹⁷ Es necesario que determinadas iniciativas de desarrollo se "des-territorialicen", que salgan de los límites de las circunscripciones municipales. Por ello se hace necesaria la cooperación interterritorial buscando escalas que vayan más allá de territorios que, nos guste o no, restringen el desarrollo.

El desarrollo local se debe desterritorializar asumiendo una dimensión política a través de acuerdos institucionales entre escalas o estrategias comunes entre niveles institucionales. El futuro del desarrollo local pasaría por la construcción de acciones compartidas de interés nacional (es decir, de todos) entre el estado, las regiones y las ciudades. Dicho de otra manera, en contribuir a la provisión de los bienes públicos desde lo local. Es en ese marco que se deben debatir los objetivos de localización de las grandes funciones y de la especialización económica de los territorios.

A fin de cuentas se trata de saber si las autoridades y actores locales estarían exoneradas de las preocupaciones por el conjunto o si, por el contrario, deberían ser corresponsales del mismo.

¹⁷ Ya no es suficiente aquello de “actuar localmente y pensar globalmente”.