

POLITICA PÚBLICA DE APOYO AL DESARROLLO LOCAL

Algunas enseñanzas derivadas de la política de cohesión territorial de la Unión Europea y algunos apuntes para el futuro

*Fernando Barreiro y Eduard Jiménez*¹

Barcelona, Julio 2010

1. Introducción

Durante los años 80 y 90 el desarrollo local (DL) fue dando respuestas simultáneamente al desempleo creciente y al declive de determinadas regiones que sufrían el colapso de sus industrias tradicionales. En Europa el DL prometía un nuevo futuro a los territorios que estaban quedando retrasados, tanto en el ámbito rural como en el urbano. En los años más recientes, al calor de los paradigmas de la no intervención pública en un ciclo largo de crecimiento (años 2000) el DL fue dejado de lado o, al menos, estuvo arrinconado. Con la crisis actual (2008-2010) se comienza a ver con interés la idea de reinventar el enfoque del DL, aunque por ahora se trata más de insinuaciones que de realidades palpables. Esa es la historia, a vuelo de pájaro.

Desde otro ángulo puede decirse que desde los años 80 hasta el 2000 las intervenciones de la UE estuvieron marcadas por el esfuerzo político continuo para transformar el fenómeno espontáneo del DL en una política pública consistente para el desarrollo socio-económico europeo. Un conjunto de intervenciones sofisticadas y diversas fue puesto en práctica durante este periodo por la UE. En contraste, el periodo post 2000 se caracterizó por una casi retirada de las autoridades públicas y una relativo abandono del DL a favor de otras prioridades. A su vez, desde mediados de la década del 2000 se consolidó una tendencia a hacer del DL una política asociada exclusivamente con las políticas públicas sociales y particularmente en la lucha contra la exclusión social.

Actualmente el mayor problema es la práctica desaparición del DL de las políticas y programas de la UE. Aunque sean exitosos los proyectos de DL han perdido todo (o casi todo) su potencial como proyectos demostrativos. No influyen en otros programas o en otras áreas, no son visibles.

Pero, de hecho, la política pública así como el contexto socio-económico, están demandando mayor eficacia en el uso de los recursos públicos. Parece cierto que la política europea tiene hoy más que nunca la necesidad de movilizar todo tipo de

¹ *Fernando Barreiro y Eduard Jiménez son socios-directores de la consultora Territorios y Organizaciones, con sede en Barcelona, especializada en políticas públicas y desarrollo territorial.*

agentes, de desarrollar políticas innovadoras con el fin de fortalecer las economías locales y de atender a las necesidades de los ciudadanos. El DL puede ser la vía para ayudar a crear nuevas oportunidades y ser un medio eficaz para el abordaje de los nuevos retos más recientes: la globalización, el cambio climático, el envejecimiento de la sociedad, el ahorro energético, la gobernanza y los problemas que encarnan los sectores sociales que sufren mayor exclusión. Pero por ahora solo eso: una posibilidad.

En todo caso las preguntas siguen siendo: ¿qué puede hacer la política europea de cohesión para dar apoyo, sustento y viabilidad al DL? Y a la inversa: ¿es el DL un activo interesante y valioso para enriquecer la política europea de cohesión? Antes de entrar en las posibles respuestas, vale la pena apuntar algunas definiciones sobre lo que entendemos por DL en el marco de la cohesión europea (Aunque sin pretender ahondar en el intento)

2. Definiendo (una vez más!!) el desarrollo local

Si tomamos como referencia su trayectoria en Europa, el DL se hizo visible y se puso en evidencia a mediados de los años 80. Fue el resultado de la conjunción de una *situación económica* (crisis de las industrias tradicionales, emergencia y extensión de la economía de servicios), una *situación social* (desempleo persistente, nuevas formas de exclusión social en las ciudades) y de *tendencias políticas* (descentralización, crisis del estado del bienestar centralizado, integración europea...)

El DL nació así asociado a un concepto multidimensional de transformación que articula las dimensiones económica, social, cultural y medioambiental, con la innovación como elemento transversal entre esas dimensiones. Dicho de forma rápida, puede ser visto como una forma de hacer que ayuda a mejorar la calidad de vida, que promueve la movilización de los ciudadanos, poniendo en valor los recursos locales, superando las fallas del mercado, fortaleciendo la cohesión e impulsando proyectos de desarrollo por la base.

Durante las dos últimas décadas, se desarrollaron métodos y herramientas pero el éxito de los procesos de DL es el resultado de una combinación única y original de factores humanos y materiales que se produce en un lugar determinado. Las herramientas, las técnicas o la ingeniería, no son decisivos a la hora de conseguir políticas eficaces y resultados de las estrategias de DL.

El DL no es el producto o el resultado de la aplicación de una teoría, a pesar de ser el tema de numerosos trabajos de investigación llevados a cabo por académicos en sociología, geografía, economía, urbanismo y ciencia política, durante los últimos veinte o treinta años. En la perspectiva de los expertos e investigadores el DL suministra un claro valor agregado en diferentes campos: explicando nuevos modelos de desarrollo, solventando los problemas del desarrollo regional y sub-regional, mejorando la gobernanza, contribuyendo a la política de cohesión de la UE y a la integración territorial y, finalmente, mejorando los mecanismos de financiación de las políticas públicas.

Tampoco es un nuevo paradigma del desarrollo regional. Sus supuestos, sus prácticas y sus políticas son más bien una respuesta a los modelos neo clásicos de crecimiento económico y a su explicación sobre las diferencias entre regiones. Pone en cuestión tanto las tradicionales políticas regionales de inversión en infraestructuras para compensar las diferencias espaciales, como a las políticas nacionales centralizadas de empleo y de mercado de trabajo.²

El DL postula que el desarrollo de diferentes territorios sigue trayectorias distintas y que las mismas pueden ser explicadas por factores endógenos o “invisibles” para la teoría económica como por ejemplo el rol de los individuos como emprendedores y como actores locales, o las diferentes dotaciones de recursos y potencialidades, o entornos específicos y singulares, etc. El emprendedurismo, el partenariado y el capital social, devienen componentes básicos del desarrollo económico local.

Dentro de las teorías de la economía regional algunas escuelas de pensamiento sugieren su reformulación a partir de enfoques como el de “desarrollo desde abajo” que invita a las regiones y a las comunidades locales a tomar el control de sus propios recursos e instituciones para crear empleos más sustentables, para reinvertir el ahorro en la región y en empresas locales, para ajustar así el modelo de desarrollo a las características del entorno territorial.

Es el caso de la teoría del “desarrollo endógeno” para el cual se puede avanzar produciendo bienes y servicios para el consumo local con el fin de impedir la dependencia externa o el control por grandes firmas y por regiones líderes y de sostener los empleos y la economía local produciendo servicios locales o residenciales. Es el enfoque del “smart growth” (extendido en EEUU) que justifica la producción de bienes y de energía de base local por el incremento de los costes energéticos y por las altas emisiones generadas por los productos importados.

Más recientemente, a la luz de las reflexiones del premio Nobel, Paul Krugman se ha extendido la teoría de la “base económica” en el marco de la llamada “nueva geografía económica”. Desde esta perspectiva se postula que las aglomeraciones surgen de la interacción entre los rendimientos crecientes a nivel de las plantas de producción individuales, los costes de transporte y la movilidad de los factores. A causa de los rendimientos crecientes, es preferible concentrar la producción de cada producto en unas pocas ubicaciones. En razón de los costes de transporte, las mejores localizaciones son aquellas que tienen un buen acceso a los mercados.

Desde esta perspectiva parece lógico que sólo en ciertos lugares específicos de la geografía económica mundial se formen nodos o “centralidades” hacia los cuales gravitan flujos de bienes, de personas y de información, mediante redes de transporte y comunicación y aglomeraciones de centros de investigación y desarrollo tecnológico, básicos para el desarrollo económico.

² Ver *Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions*, de Thomas Farole, Andrés Rodríguez-Pose, Michael Storper, enero 2009 dentro del Informe: “*An Agenda for a reformed Cohesion Policy*”, Unión Europea 2009.

Es más, siguiendo esta línea de reflexión, tratar de dispersar la actividad económica en el territorio como postulan los responsables públicos encargados de los asuntos del desarrollo regional, podría significar, lisa y llanamente, desalentarla. En todo caso, los decisores públicos deberían ser capaces de llevar a cabo estrategias que equilibren los resultados e impactos territoriales del desarrollo por otros medios que no sean la de resistir a las fuerzas del crecimiento concentrado porque eso sería tanto como enfrentarse al crecimiento económico mismo.

Más allá de la lógica de ambos enfoques (y ambos la tienen) la acción del DL se justificaría conceptualmente por ser simultáneamente varias cosas. En primer lugar, una reacción, compensatoria, correctiva o resiliente, con el fin de superar los impactos negativos del cierre de empresas, el crecimiento del desempleo y la exclusión social. Sería también un ajuste institucional a través de procesos de descentralización que promueven la implicación de los gobiernos locales en el desarrollo de los territorios. Finalmente sería una palanca o mecanismo para que las estrategias de desarrollo generales se adapten a los contextos y circunstancias locales y a una visión compartida del futuro.

Pero muchas de las disquisiciones y polémicas inútiles que acompañan al DL se originan en una confusión entre nivel de desarrollo y trayectoria de desarrollo. Como hemos dicho, el DL no es una teoría del desarrollo económico. Y no lo es porque su núcleo central se focaliza en cómo se pueden producir cambios en la trayectoria de desarrollo, aunque sean inciertos sus efectos sobre el nivel relativo final. Hay territorios con más o menos el mismo *nivel* de desarrollo hoy, medida en unidades tan pedestres como se mide eso (PIB, renta,...). El problema que nos preocupa a los que nos ocupamos del DL, no es ese, el que nos preocupa es que mientras un territorio puede ser muy dinámico, que tiende a mejorar, otro territorio con el mismo nivel de PIB o de renta puede estar medio dormido y tender a empeorar.

Evidentemente, medir niveles de desarrollo es mucho más fácil que medir o valorar trayectorias. Entre otras cosas por lo siguiente. Un nivel siempre se mide en un momento dado, la fecha en que se hace. Medir una trayectoria implica decidir un periodo, y aquí el subjetivismo es total e incluso se puede discutir si es posible hacerlo en el corto plazo o es más adecuado en el medio-largo.

En cualquier caso, el DL consiste más o menos en cómo los actores locales pueden articular fuerzas (no solo locales) que permiten modificar la trayectoria de desarrollo preexistente. Por supuesto, esto ocurre *explícitamente* más a menudo en los territorios con niveles más bajos (donde la gente está más preocupada por la falta de desarrollo) pero no solamente a ellos incumbe: se puede promover el desarrollo local en ámbitos con niveles medios y altos, ¿por qué no?

Como casi siempre, para las políticas públicas se plantea un dilema: ¿quienes tienen mayor prioridad, los que *están mal* o los que *van a peor*? Sea cual sea la respuesta elegida, lo importante es ser consciente de ello.

Un apunte rápido sobre lo global y lo local. Ciertamente la globalización -sea cual fuere la acepción de la palabra- implica cambios en qué es y como se comporta lo local. Todos los proyectos de DL exitosos incluyen en la actualidad una mirada, una concepción, y una práctica de agentes que tienen perspectiva global. El DL no puede

ser la trinchera. Pero los proyectos y actores con perspectiva global modifican también su actitud en relación al territorio y lo local. Sobre todo no están para bromas o miserias locales.

De manera que a menudo los proyectos de DL parecen proyectos de *los actores locales que se quedan en lo local*. Esto ha contribuido a esa especie de síndrome del DL como unos proyectos bonitos, coherentes, hechos por la gente, pero sin importancia, sin mayor impacto en el desarrollo real. Sin duda, surgen proyectos locales con visión global pero que mantienen durante un tiempo su raíz de implicación local. Pero llegará un momento en que deberán “salirse”, “globalizarse”. Este parece ser el reto principal, en la medida en que constituye el principal vínculo de relación entre el DL y la dinámica general de tipo social y económico, esa que atraviesa los territorios.

Se tiende a poner el énfasis en la contribución cualitativa del DL y en el proceso de aprendizaje que conlleva. Su valor agregado se expresa sobre todo en el largo plazo más que en resultados inmediatos. Su fortaleza deriva de su naturaleza adaptativa y flexible, de su bajo coste de implementación, y de su conexión directa con el modelo social y territorial europeo. Pero también su debilidad se deriva de su pequeño tamaño, la dificultad de sistematización o estandarización, y sus resultados cuantitativos limitados. En todo caso hay acuerdo en que el DL representa un método o enfoque complementario más que uno alternativo.

Pero ahí radican sus límites y restricciones. La naturaleza cualitativa de sus resultados e impactos es el mayor obstáculo para su reconocimiento y para su institucionalización como política pública. Las técnicas de evaluación pública tradicionales no tienen en cuenta o desprecian unos impactos difíciles de medir como los que produce el DL. Por ello la evaluación del DL ha sido y es una recomendación constante en la UE desde el inicio de los años 90. De hecho, a nivel de la UE, el problema del DL oscila entre la eficacia alcanzada por proyectos de DL que recibieron el apoyo de programas comunitarios y su carácter difuso y experimental. Ello ha puesto de manifiesto que los criterios de evaluación deben tener una dirección cualitativa para poder integrar así el ciclo lento de desarrollo que supone el enfoque de abajo a arriba, consustancial al DL.

3. ¿Y qué puede hacer la política europea (y la política pública, en general) para impulsar el desarrollo local en el territorio de la Unión?

¿Pero como debiera ser el apoyo público al DL europeo a partir de ahora? No cabe duda que las estrategias de desarrollo local deben ser definidas por grupos locales de actores pero el enfoque, las líneas principales y las prioridades territoriales deberían estar predeterminadas por los niveles nacionales y por la propia UE³, aunque ello pueda sonar un tanto centralista.

³ Ver “Libro Verde sobre la Cohesión Territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte”, Comisión Europea, Bruselas, 2008.

Una de las enseñanzas de más de 20 años de DL en la UE⁴, es que el éxito de los proyectos de DL es muy dependiente de un marco de soporte que defina claramente los objetivos focalizados en áreas territoriales determinadas, sobre la base de una clara división del trabajo entre los diferentes niveles de gobierno y entre los tipos de actores, y que a la vez se asegure la disponibilidad de una metodología y un soporte técnico común.

De todos modos, el discurso de la cohesión promovido desde la Comisión ha adolecido y adolece de debilidades evidentes. Al menos no resulta obvio que desde la política pública se pueda asegurar (o que se pueda contribuir de forma decisiva) a la convergencia regional, tal como postula la UE.

Recordemos que las instituciones son la fuerza clave que determina la situación de una región respecto a la posición en las jerarquías de las funciones económicas. Las instituciones determinan la habilidad de una economía para usar y para desarrollar sus recursos de forma singular⁵. Estos factores institucionales pueden también contribuir a la aglomeración de la actividad económica, en la medida que las capacidades institucionales están distribuidas de forma desigual, concentrando las actividades más avanzadas en las áreas metropolitanas y en las regiones más desarrolladas.

Las instituciones particularmente importantes son aquellas que facilitan la innovación, los instrumentos financieros y el apoyo a las empresas, en suma, lo que conocemos como sistemas territoriales de innovación. Se requiere una cierta escala económica para sostener un rango de instituciones apropiadas para cumplir dichos fines. Dicho con otras palabras, solo ciertas regiones tienen la capacidad para desarrollar o atraer capital humano y otros recursos necesarios para mantener esas instituciones a un nivel elevado de calidad.

Por otro lado unas buenas condiciones institucionales son, a menudo, difíciles de ser replicadas o diseminadas. Incluso inversiones en actividades innovadoras tienden a concentrarse allí donde se encuentran esas condiciones institucionales favorables. A menudo, la UE ha pecado de un cierto voluntarismo aplicando medidas y recursos inapropiados o, al menos insuficientes, para reducir la brecha regional o promoviendo un intercambio de buenas prácticas imposibles de ser replicadas en contextos institucionales diferentes. Esta suerte de perversión institucional a menudo se ha fagocitado la naturaleza adaptativa y flexible y el bajo coste de implementación del DL al que aludíamos.

A la luz de lo dicho más arriba, podríamos perfilar dos dilemas que debería resolver la política europea de cohesión. El primero tiene que ver con el desequilibrio o la desigualdad territorial y con el hecho de que los factores que impulsan el crecimiento económico presentan una tendencia hacia la aglomeración, concentrando el crecimiento en los “centros”, en las regiones metropolitanas, en

⁴ Algunas de las ideas recogida aquí han tenido en cuenta los análisis y las propuestas del Informe: “Cohesion support for Local Development: best practice and future policy options”, (2009-2010. DG Regio. UE), coordinado por Marjorie Joven.

⁵ Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions, *op.cit.*

desmedro de las regiones despobladas, periféricas, a menudo rurales. El segundo desafío está vinculado a la persistencia del bajo desarrollo o atraso en determinadas regiones y áreas. A menudo este desafío está asociado a causas endógenas, incluyendo la falta de habilidades para generar aglomeración y la tendencia hacia entornos institucionales débiles, de baja densidad y de baja dotación de capital social.

La política pública de apoyo al DL exigiría, hoy más que nunca, una combinación compleja de factores, no siempre disponibles en los recursos públicos. Requiere de recursos humanos y de la construcción de capacidades a partir de estructuras de soporte, de herramientas financieras aplicadas a nivel local. Pero, simultáneamente, también requiere una actitud y una mentalidad con espíritu de cooperación y de confianza, de un amplio partenariado multisectorial, de socios comprometidos y, sobre todo, de responsables políticos comprometidos, no solamente con el desarrollo de sus territorios particulares, sino con el DL europeo en su conjunto, con la política global de cohesión territorial europea.

La política territorial europea, y en particular aquella en favor del DL, debería ser sensible a los contextos, y sus contenidos precisos deberían determinarse a través de una interacción mucho más fuerte entre la Comisión y las regiones. Para ello se debe actuar a partir de objetivos políticos. Estos objetivos deberían centrar el criterio de “condicionalidad” con el fin de evitar muchos de los problemas del pasado, asociados a menudo a intervenciones muy descentralizadas pero poco integradas. La UE debería disponer del poder suficiente como para imponer la discrecionalidad en la aplicación de los fondos para asegurar así que las regiones siguen las orientaciones y prioridades establecidas.

Pero la condicionalidad requiere un monitoreo y una evaluación real teniendo en cuenta la diversidad de intervenciones que deberían esperarse de este enfoque. La Comisión debería ser capaz de monitorear los resultados de las intervenciones, usando criterios rigurosos que prevengan la posibilidad de que procesos complejos y flexibles como los que promueve el DL conduzcan a la falta de transparencia, a los errores y al despilfarro de recursos públicos, frecuentes en tiempos pasados.

Una estructura pública intersectorial podría ser el instrumento para introducir el DL en la estrategia europea del 2020⁶ y para hacer crecer la conciencia de la importancia de su contribución para implementar dicha estrategia. Esa estructura debería tener, al mismo tiempo, una función prescriptiva y una función de coordinación. Debería promover la simplificación y garantizar la coherencia entre las diferentes políticas sectoriales.

Hasta ahora el DL promovido desde la UE se ha reducido a las acciones piloto, a las innovaciones y experimentaciones, sin llegar a encontrar una fórmula adecuada para perennizarse, institucionalizarse y configurarse como una política pública más. Sin

⁶ La estrategia UE 2020 apunta a un crecimiento inteligente, durable e inclusivo, como cuestiones centrales y transversales para el futuro de la UE. La estrategia de la UE 2020 debe permitir la recuperación de los estados miembros de la UE después de la crisis económica y asegurar la transición hacia un modelo de crecimiento renovado que refuerce las sinergias entre la dimensión económica, la social y la ambiental.

duda, la manera cómo esto puede hacerse no tiene una respuesta sencilla, porque el carácter cualitativo, asimétrico, flexible y de difícil estandarización del DL, dificultan la definición de políticas de soporte.

Pero la UE debería “recuperar” y poner en valor todas las enseñanzas y todo el instrumental metodológico de gestión, de planificación y de movilización social, generados en los últimos 20 años por programas como Leader, Urban, Equal, Interreg, Pactos Territoriales por el Empleo, y muchos otros. Hay un gran déficit de capitalización.

Los nuevos instrumentos para recuperar el DL y activarlo como un componente crucial en el seno de la estrategia europea de cohesión, requerirían la institucionalización de un eje de DL dentro de las políticas, que fuera de obligado cumplimiento para los estados miembros y que fuera implementado a través de las regiones.

Un eje que fuera, a su vez, un componente complementario y transversal a todas las políticas sectoriales. El DL europeo debería ser, simultáneamente, un componente horizontal que atravesase toda política sectorial (agregando a los objetivos sectoriales propios de cada política, los factores de descentralización, partenariado, puesta en valor del potencial endógeno, capital social local, movilización de los ciudadanos, etc., que aporta el DL), y a la vez, debe ser una política singular de desarrollo territorial, complementaria del desarrollo regional, a la que deben sumar sus esfuerzos de forma coherente el resto de políticas sectoriales que operan en los territorios.

Siempre hay que recordar, junto a las insuficiencias de la cohesión y las dificultades del DL, los graves y tangibles efectos que sobre el territorio tienen las políticas generales que se plantean y muestran formalmente como ‘aterritoriales’ pero que no lo son en absoluto. Toda política tiene impacto en el territorio, excepto quizá la de la estación orbital, pero ni eso quizás. Parece que cada vez es más importante para el DL el impacto territorial de la política general que el conjunto de políticas específicamente diseñadas y desarrolladas en un territorio.

En todo caso, el futuro del DL europeo depende del encuentro (coherente y equilibrado) entre el enfoque de “arriba abajo” y el de “abajo a arriba”. El desencuentro supone, en un caso, un desarrollo local disperso, poco eficaz y desconectado de las políticas públicas sectoriales o, en el otro, un desarrollo local burocrático, ordenador e incapaz de aprovechar la diversidad de recursos, de iniciativas y de conocimientos extendidos por los territorios. La historia del DL en Europa (¿y quizás en el mundo?) ha pecado por excesos en ambas direcciones, pocas veces ha encontrado el equilibrio racional y virtuoso entre ambos enfoques y perspectivas.

La programación de las políticas públicas a largo plazo en la UE, en el marco de sus políticas de cohesión apuntan a un crecimiento sostenible e inclusivo en el horizonte del año 2020. La recuperación económica de la UE deberá basarse en una economía de bajo consumo energético y con mayor cohesión interna, apoyada en enfoques de cooperación en el marco de una economía de mercado. No es una meta fácil de conseguir. Lo que sí es seguro es que exige un cambio en los modelos mentales, en

los liderazgos y en los comportamientos y, finalmente, en la capacidad de dirección de la propia Unión.

El enfoque del DL y su plasmación en la política pública, debería suponer un instrumento de primer orden, dado su potencial para movilizar a los ciudadanos, a los actores privados, a la economía social y a todo tipo de agentes, y para dar respuestas eficaces a la exclusión social, al desempleo, al cambio climático, etc. Algo muy necesario en todo momento, pero muy especialmente en momentos de crisis como la actual.

Lamentablemente constatamos como en estos momentos de crisis las políticas que podríamos llamar de DL tienen muy poco predicamento o están siendo prácticamente olvidadas. Al menos tienen pocos partidarios entre los gestores públicos locales, más allá de la retórica. Ante la crisis no abundan los políticos o gestores locales que estén impulsando políticas y estrategias propias. Quizás comporta excesivos riesgos políticos.

Puede que la crisis sea una oportunidad para reconstruir y renovar un DL más articulado y más cohesionado, más integrado a una gobernanza multinivel, abierta y coordinada de abajo a arriba y de arriba abajo, donde cohesión territorial europea y DL vayan finalmente de la mano. Pero esto que es deseable no es seguro ni previsible que vaya a suceder, ni que vaya a contar con la adhesión de los actores territoriales o con las decisiones políticas de la Unión.