Elementos de Innovación y Estrategia, 5

Desarrollo local y territorio

Del crecimiento indiscriminado a la viabilidad social y económica

Diputació Barcelona

La Diputación de Barcelona se caracteriza por su naturaleza local, de soporte y cooperación con los municipios. Para cumplir estos objetivos ha desarrollado un modelo estrictamente municipalista, que tiene su referente en el establecimiento de redes de gestión con los ayuntamientos para aportar medios técnicos, conocimientos y experiencia, asesoramiento, recursos económicos y soporte a la gestión de los servicios municipales.

La colección «Elementos de Innovación y Estrategia» es una iniciativa de la Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico de la Diputación de Barcelona. Su objetivo es promover la reflexión y el debate sobre el desarrollo económico y explorar ámbitos de interés para la intervención territorial desde la perspectiva local.

Esta es una colección de textos de autor de reconocido prestigio profesional y académico. La Diputación de Barcelona no comparte necesariamente las opiniones aquí publicadas.

Autora
Antònia Casellas, Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona

Coordinación de la colección
Jordi Boixader Solé, Oficina Técnica de Estrategias para el Desarrollo Económico,
Área de Desarrollo Económico Local, Diputación de Barcelona

© Diputación de Barcelona
Junio de 2014
Edición y coordinación: Gabinete de Prensa y Comunicación de la Diputación de Barcelona
DL B 16285-2014

Índice

Introducción 4

El desarrollo como concepto y su dimensión local 6

Factores de desarrollo local desde la perspectiva de crisis 10

Estructura económica 10

Infraestructura municipal y usos del suelo 12

Espacios para el desarrollo económico y social 13

Trabajo y recursos humanos 13

Capital y recursos financieros 15

Conocimiento y tecnología 16

Localización y conectividad 17

La capacidad institucional, la cultura empresarial y la participación ciudadana: herramientas de reflexión 19

Decálogo de ideas 22

Bibliografía 25

Introducción

La crisis económica que empezó en 2007 ha obligado a revisar los factores que han sido considerados básicos para el desarrollo económico local en las últimas décadas. Esta necesidad tiene, en primer lugar, un aspecto positivo, ya que abre la posibilidad de repensar y cuestionar con libertad los factores de crecimiento que han dominado el discurso y las prácticas en el desarrollo económico local hasta finales de la primera década del siglo XXI. Un ejercicio difícil antes de la crisis debido a que la inercia del sistema y los éxitos aparentes silenciaban la posibilidad de análisis críticos. En segundo lugar, también permite plantear la posibilidad y la idoneidad de nuevas estrategias de viabilidad económica y social que han pasado desapercibidas, cuando no han sido menospreciadas, por parte de los poderes públicos, los especialistas consultores en desarrollo local y los académicos estudiosos de la interrelación entre la economía y el territorio.

En la evaluación de los efectos de la crisis global a escala local, y con objeto de contextualizar los retos de los municipios de la provincia de Barcelona, debe tenerse presente que, en gran medida, estos siguen los condicionantes del contexto catalán y español. Un contexto que se caracteriza por un desarrollo económico fuertemente dependiente hasta 2007 de, por un lado, la creciente demanda de consumo interno, resultado de un aumento demográfico vinculado a la inmigración y el acceso generalizado al crédito, y por otro lado, de los beneficios especulativos generados por la urbanización del suelo, destinado tanto a viviendas como a actividades productivas que, a menudo, eran poco realistas con las características sociodemográficas y productivas del territorio.

El volumen de inversión en urbanización, en lo que Henry Lefebvre (1991) llama «segundo circuito del capital», explica el crecimiento en la demanda de mano de obra poco cualificada que se generó en los municipios catalanes. Al mismo tiempo, los amplios márgenes de beneficios aparentes que la urbanización aportó, tanto a agentes privados como públicos, incentivó la fuga de capital del sector productivo hacia la urbanización del suelo. A escala territorial, este proceso ocasionó un crecimiento de suburbios y una expansión municipal hacia áreas periféricas, hecho que creó nuevas necesidades de provisión de servicios públicos en espacios de baja densidad. Por lo que respecta a los centros históricos de muchos municipios, paralelamente al urbanismo expansivo, tuvieron lugar dos dinámicas diferenciadas. En algunos casos se degradaron los centros urbanos por abandono de la población autóctona y la llegada de nuevos residentes con pocos recursos; en contrapartida, en otros centros se produjo la aparición de procesos de ennoblecimiento por el diferencial de la renta del suelo (Smith, 2008, 2012), especialmente en centros históricos urbanos con valor patrimonial, inversión pública en espacios y equipamientos, y potencial turístico.

En el contexto de crisis, esta dinámica de crecimiento económico municipal fuertemente vinculada a la urbanización del suelo ha acentuado las dificultades de las políticas públicas orientadas al desarrollo local. La disciplina presupuestaria de operar sin déficit impuesta a los municipios y la disminución repentina de ingresos han limitado la capacidad de respuesta de los entes locales en la provisión de servicios. Las limitaciones municipales han surgido en un momento en que, por su proximidad a la ciudadanía, los entes locales se han convertido en receptores directos de las solicitudes de ayuda de la población. La dificultad aumenta a causa de la disminución de ayudas y los recortes presupuestarios de entidades superiores, derivados de la reordenación de las prioridades del gasto público nacional y regional hacia el financiamiento de la deuda.

En este escenario, el presente trabajo tiene por objetivo abrir el debate sobre qué es el desarrollo local y cómo se vincula al territorio y a sus habitantes. Por tanto, este artículo identifica factores que, a pesar de las peculiaridades que presentan municipios tan diversos como son los de la provincia de Barcelona, se consideran importantes, por la literatura académica y las prácticas municipales, para el crecimiento de las economías locales. Describir estos factores y analizar los atributos a partir de los retos derivados de la situación actual de crisis permite abrir el debate sobre la validez y las limitaciones de las estrategias utilizadas hasta ahora, así como analizar la idoneidad de dichos factores como una estrategia para salir de esta situación. La observación final en torno al desarrollo local y el papel de los entes municipales se presenta con la voluntad no de ser entendida como una serie de recomendaciones, sino como una herramienta para la reflexión y el debate.

Para contextualizar la discusión, en el apartado siguiente se hace una aproximación al concepto de desarrollo y se presentan, a grandes rasgos, elementos de carácter estructural e interpretaciones económicas dominantes que han informado las dinámicas de desarrollo a escala local.

El desarrollo como concepto y su dimensión local

El Institut d'Estudis Catalans define desarrollo como «la acción de desarrollar o de desarrollarse». La tercera acepción del concepto desarrollar, la más economicista, considera que desarrollar es «hacer pasar por una serie de estados sucesivos, cada uno de los cuales es preparatorio del inmediato siguiente, hacer cambiar gradualmente de un estado a otro más perfecto, más complejo».

Esta definición captura lo que tradicionalmente se ha entendido por desarrollo. La idea de desarrollo como progreso lineal se inicia en el siglo XVIII, durante el periodo de la Ilustración francesa, cuando Condorcet establece que los seres humanos avanzamos de manera progresiva hacia estadios superiores gracias al conocimiento, tanto en ciencias naturales como sociales, que permite crear un mundo mejor caracterizado por una correlación entre riquezas materiales, libertad individual y sociedad compasiva. La Revolución francesa, como una revolución ideológica y social, y la revolución industrial, como una revolución tecnológica y organizativa, solidifican esta idea de desarrollo como progreso lineal hacia etapas de una mayor perfección o un estadio superior.

En las teorías del desarrollo económico, los conceptos de países desarrollados y países en vía de desarrollo asumen la misma línea de razonamiento. El Modelo de Rostow (1973), extraordinariamente influyente durante el siglo XX, lo ejemplifica dividiendo el proceso de desarrollo en cinco etapas de superación. Desde una sociedad tradicional y agrícola, tras atravesar un estadio de precondición vinculado a un proceso inicial de desarrollo industrial, primero, y a un periodo corto emergente, después, alcanza la maduración en la diversificación de la base económica de un territorio. Por último, la quinta etapa, que se caracteriza por una sociedad de consumo y producción masivos, se presenta como el estadio superior de desarrollo.

En los países desarrollados, esta idea de desarrollo como sinónimo de constante crecimiento económico ha sido objeto obligado de replanteamiento a partir de finales de los años setenta del siglo pasado. En respuesta a la crisis del petróleo, el sistema capitalista inicia un proceso de globalización de la economía que afecta directamente al sector público y a las economías nacionales y locales. Por un lado, las políticas públicas lideradas por gobiernos de ideología liberal responden iniciando un proceso de reestructuración industrial y de privatización de las empresas públicas. Por otro lado, las empresas dan pasos para conseguir reducir costes y flexibilizar la producción. Así, durante los años ochenta, las empresas comienzan a subcontratar partes de su producción y, a partir de los años noventa, a relocalizar plantas productivas en los países en vía de desarrollo. Esta dinámica culmina con la subcontratación de la producción en el exterior y la deslocaliza-

ción en terceros países de gran parte de la base productiva de muchos municipios industrializados.

Es en este contexto de pérdida continua de capacidad industrial y creciente competencia global, cuando emergen con fuerza nuevas teorías del crecimiento local. Son teorías que buscan identificar atributos y aprender de las dinámicas de determinadas regiones que al parecer tienen una capacidad de respuesta innovadora. El objetivo último es identificar ventajas territoriales que faciliten el mantenimiento de la base industrial y el crecimiento económico local.

Dentro de esta corriente de pensamiento, Becattini (1981) establece el concepto de distrito industrial (DI) como una estrategia de desarrollo económico territorial. La teoría del DI nace a partir del estudio de caso de pequeñas y medianas empresas de Italia del norte, un espacio en el que se identifican empresas de un mismo sector industrial especializadas en diferentes procesos de producción y distribución que se concentran territorialmente y se muestran flexibles en su capacidad productiva. El DI aparece en el ámbito del desarrollo local como un esfuerzo para determinar de qué modo las economías locales pueden crecer a partir de dinámicas internas, remarcando la importancia del intercambio de información, el aprendizaje y las relaciones institucionales locales enraizadas en la tradición industrial, cultural y social de los municipios. Un factor relevante, y que se considera importante para dar respuestas creativas y adaptativas que favorezcan el crecimiento, es la competencia que en territorios innovadores se producen entre las empresas. Una competencia entendida como un mecanismo para incentivar la necesidad de innovación y cooperación. La capacidad de transmisión de aprendizaje, las relaciones institucionales formales e informales, y la confianza y reciprocidad de los agentes son elementos fundamentales. Finalmente, también se destaca la necesidad de que exista una mano de obra abundante y especializada en el territorio.

Avanzando en esta línea de identificación de mecanismos de crecimiento local, e introduciendo la tensión entre lo local y lo global en el contexto de la globalización, durante los años noventa las teorías sobre los sistemas de producción local (SPL) generalizaron las aportaciones hechas desde el DI. Los analistas de los SPL focalizaron la atención en el estudio de las características del proceso de industrialización difuso en áreas con tradición artesana, dentro de las dinámicas cambiantes de continua evolución y ruptura que implica la competencia a escala global (Moulaert y Sekia, 2003). Desde este enfoque, se enfatiza la importancia de la presencia de empresas, incluyendo proveedores especializados de equipos y servicios a los clientes, así como instituciones como por ejemplo universidades, institutos de investigación, centros de formación, agencias reguladoras, agencias de transferencia de tecnología, asociaciones empresariales, asociaciones de comerciales locales y agencias y departamentos gubernamentales. La presencia territorial es percibida como un elemento que permite combinar esfuerzos para generar localmente nuevos productos y servicios, ya que el desarrollo de líneas específicas se considera fundamental para sobrevivir en un mercado que constantemente requiere innovaciones. La estrategia territorial de buscar denominaciones de origen se inscribe en este esfuerzo por la diferenciación y la calidad.

La importancia de las dinámicas locales en la innovación territorial también es recogida por los pensadores franceses en las teorías del *milieu innovateur* (MI), ideadas alrededor del grupo GREMI (Aydalot, 1986). Desde esta perspectiva, las empresas no son entendidas como entidades aisladas, sino que operan dentro del *milieu*, el cual ha de tener capacidad de innovación. El MI diferencia el ámbito de la producción, los mercados y el apoyo que ofrece el territorio donde están localizadas las empresas. En realidad, el territorio es el que puede aportar una relación de privilegio en la organización de los factores de producción y ofrecer facilidades para establecer relaciones estratégicas entre los agentes emprendedores. La capacidad de los agentes de percibir cambios en su entorno y el aprendizaje desde la interacción constituyen la capacidad innovadora del territorio (Camagni, 1991).

En las tres teorías apuntadas, el mantenimiento de una economía local dinámica implica dar prioridad a la competitividad. La idea es el resultado de una evolución para, desde el esfuerzo, buscar la ventaja comparativa que dominó hasta la década de los años sesenta en muchas economías avanzadas, y se llegó a priorizar la ventaja competitiva a partir de los años noventa. Tal cambio de estrategias orientadas al crecimiento económico local ha venido acompañado por políticas de planificación territorial, que a su vez han evolucionado de la planificación de los planes generales a la planificación estratégica.

Hasta los años setenta, y generadas desde la teoría económica en comercio internacional, las economías locales avanzadas se centraron en buscar la ventaja comparativa a partir de la obtención de los productos o servicios en que se disponía de una ventaja de coste. Dentro de este objetivo, las políticas públicas pretendían ayudar a las empresas ubicadas en los municipios a conseguir un precio más barato de producción reduciendo costes, ya fuese por medio del factor trabajo, de las materias primas, de la energía, de la reducción de tasas e impuestos o de la provisión de infraestructura. A partir de los años ochenta, y especialmente durante los años noventa, la tendencia cambió poco a poco y se consideró que la ventaja tenía que ser de carácter competitivo (Porter, 1986, 1990).

La creación de una ventaja competitiva implica un cambio de paradigma, ya que el crecimiento ha de basarse en la utilización más eficaz de los recursos humanos, naturales e institucionales de un territorio. La comprensión de estas ventajas competitivas es un primer paso en el diseño de una estrategia de desarrollo económico local, un cambio de planteamiento que hace que, desde el punto de vista de la planificación, progresivamente, el territorio sea pensado como una empresa. De hecho, la planificación estratégica territorial que se impuso a partir de los años noventa tiene sus raíces en la planificación estratégica en el ámbito de las empresas.

Así pues, si los objetivos de las políticas locales son convertirse en una economía competitiva, ello no implica centrar los esfuerzos solo en una cuestión de precios, sino que la competitividad tiene que estar estrechamente vinculada a la productividad, al valor añadido, al empleo de nuevas tecnologías y a la calidad de los productos y servicios generados desde el territorio. El foco en desarrollo local se concentra, por tanto, en factores de valor menos tangibles, como puede ser la eficiencia y los atributos cualitativos del territorio, que es el caso, por ejemplo, de la calidad de vida, el capital humano y social o la confianza, entre otros (Putnam, 1993; Fukuyama, 1995).

En el siguiente apartado se analiza cómo, dentro de este marco de competitividad, las políticas públicas y las empresas utilizan los factores de desarrollo local para definir su posición. Se apuntan posibles líneas de modificación o limitación de los factores utilizados hasta ahora y la posible reconsideración sobre objetivos y estrategias de desarrollo.

Factores de desarrollo local desde la perspectiva de crisis

Desde la revisión de la literatura y las respuestas de técnicos en desarrollo local (Wong, 2002), se puede identificar un grupo de factores que han sido considerados importantes en el contexto de la competitividad. Los factores pueden dividirse en tradicionales o duros (*hard*) e intangibles o blandos (*soft*). La identificación y el análisis de estos factores permite, como ya hemos apuntado, por un lado analizar críticamente las características de crecimiento que han dominado el discurso y las prácticas de desarrollo económico local, y por otro lado repensar si dichos factores tienen aún validez dentro de la presente reestructuración del sistema económico.

Estructura económica

La estructura económica del municipio se determina a partir de la suma de todas las diferentes actividades económicas, con especial atención en la mezcla de los sectores industriales y/o servicios de la economía local. Un elemento importante a evaluar es si dentro de la economía local existe un sector o sectores dominantes o si nos encontramos ante una estructura diversificada. Debe considerarse asimismo que cada municipio es diferente, y que el grado de concentración de algunos sectores, igual que la tradición económica del municipio, puede afectar a su potencial de crecimiento o a su vulnerabilidad a los cambios de ciclo económico.

En la evaluación de la estructura económica local se suele conceder mucha importancia a la necesidad de demanda externa. El valor de la exportación como motor de crecimiento, y más en el contexto de crisis, se ha acentuado. Esta línea de pensamiento se basa en las aportaciones realizadas desde la teoría de la base exportadora (TBE). Inicialmente la TBE surge del análisis regional de los años treinta, y es adaptada a los años cincuenta por economistas regionales y urbanos (Andrews, 1970; Tiebout, 1956). La tesis central de la TBE sostiene que la economía de una región o localidad se puede dividir en dos sectores: el sector de exportación o sector básico, y el sector no-exportador o secundario. El crecimiento económico depende de la demanda externa de bienes y servicios producidos, y por tanto está vinculado a la exportación o sector básico. Eso implica que el sector básico está formado por las empresas locales que dependen totalmente de factores externos, es decir, de su capacidad de exportación en función de las características de lo que producen y su capacidad de competir globalmente. Al mismo tiempo, los ingresos provenientes de la demanda externa del sector de base son utilizados para adquirir bienes y servicios del sector no básico. En contrapartida, el sector no básico secundario está formado por las empresas que dependen en gran medida de la deman-

da local, como por ejemplo los restaurantes que ofrecen sus productos a instituciones locales, empresas y particulares.

Al margen del atractivo intuitivo de la teoría, la división de la economía local en básica y no básica resulta problemática. Descuida la demanda y las dinámicas locales, que son importantes en el crecimiento económico, y no tiene en cuenta cuestiones de equidad social. En el contexto de la globalización, su formulación aún resulta más complicada porque, como señala Graham (2004), las empresas de base exportadora con frecuencia ni reinvierten ni compran productos locales, no ofrecen necesariamente buenos puestos de trabajo y pueden deslocalizarse. Finalmente, estas empresas son un gran *lobby* con mucha influencia en el sector público y organizaciones laborales, un poder que utiliza eficientemente en interés propio, por ejemplo amenazando con la deslocalización, como se ha demostrado en la industria automovilística en el periodo de crisis.

Junto con la idea de priorizar la exportación, el concepto de clúster económico también se ha convertido en un criterio generalizado para evaluar el potencial de la economía de los municipios. Por clúster se entiende la existencia de una cierta red de empresas e instituciones formada por productores, proveedores de materias primas y de servicios, empresas relacionadas e instituciones públicas (Porter, 1990) que variará en función de cada municipio. En este marco, la importancia de la colaboración entre actores del sector público, privado y sociedad civil, incluyendo empresas, agencias gubernamentales e instituciones locales, se ha identificado como una condición necesaria para maximizar el potencial económico de los municipios.

No obstante, al utilizar el concepto de clúster en la evaluación de la estructura económica local, debe tenerse en cuenta que las dinámicas locales tienen condicionantes históricos y realidades diferentes. El desarrollo de los espacios económicos depende de su dimensión y evolución económica, social y demográfica, y está limitado por los elementos institucionales existentes, no solo de naturaleza política y formal, sino también informal. Son elementos institucionales que están arraigados en el carácter del territorio, lo mismo que su desarrollo urbanístico y los elementos que lo han propiciado: mercado inmobiliario, patrimonio cultural, espacios públicos, etc. (Pareja-Eastaway y Turmo Garuz, 2013). Eso muestra la importancia de hacer un diagnóstico minucioso de la economía local y de generar líneas de desarrollo coherentes con las capacidades económicas e institucionales de los municipios. Una necesidad que no siempre permite trabajar partiendo de conceptos como el de clúster.

Finalmente, se debe asimismo percibir que las dinámicas locales están vinculadas a las dinámicas regionales, nacionales o supranacionales. Así pues, es fácil identificar cómo en el periodo precrisis el modelo de crecimiento económico del país, muy dependiente del sector de la construcción y sus productos y servicios asociados, se generalizó en muchos municipios. Por ello, conocer la estructura económica local implica atender su trayectoria histórica, su diversidad económica existente (sin olvidar las actividades de carácter local o minoritarias) y el grado de vinculación de las estrategias económicas locales con las dinámicas a escalas territoriales superiores.

Infraestructura municipal y usos del suelo

Desde finales de los años noventa, junto con la concepción del desarrollo vinculado al uso del conocimiento y el potencial de las nuevas tecnologías de la información, se ha instaurado, en torno a los factores de infraestructura urbana, un interés especial en la mejora de los servicios y la infraestructura de telecomunicación. Pese a todo, debe considerarse que la infraestructura urbana incluye muchos otros elementos y servicios públicos relevantes, que pueden inscribirse en diferentes ámbitos. Así, se tiene que examinar la infraestructura de movilidad interna: el sistema viario (características de su trazado y capacidad) y el transporte público (accesibilidad tanto por lo que a su distribución dentro del territorio municipal se refiere, como al coste para el usuario), los espacios verdes en sus diferentes escalas (barrios), los equipamientos públicos (educativos, sanitarios, recreativos, deportivos, religiosos, institucionales, etc.) y los servicios municipales (luz, agua, alcantarillado, limpieza, etc.).

En última instancia, y por lo que se refiere a las infraestructuras municipales, hay que destacar que no todos los municipios pueden o han de ofrecer la misma variedad. Pese a que las infraestructuras municipales han estado vinculadas a la calidad de vida como un factor de tractor de residentes y de nuevas actividades económicas, la importancia y las características de las infraestructuras locales también dependen de las actividades económicas que preponderan en la población, así como de la proyección económica y social futura que quiera darse al municipio. En un periodo de limitaciones de gastos públicos, la cooperación entre municipios y la coordinación de servicios supramunicipales o mancomunados son estrategias que pueden mejorar la gestión y la provisión de las infraestructuras municipales.

Las herramientas de planificación urbanística, tanto las de carácter general, como son los planes de ordenación urbanística municipal (POUM), como las derivados, es decir, los planes parciales, los planes especiales y los planes de mejora urbana, aportan el marco legal de actuación para la provisión de mucha de esta infraestructura a escala municipal. Involucrar la planificación territorial, los agentes locales y los agentes supramunicipales para conseguir una colaboración más efectiva entre municipios es otro paso que debe darse. Finalmente, hay que destinar esfuerzos en mejorar la comunicación con la población afectada por las decisiones públicas que implican cambios en la provisión de infraestructura; no solo informando detalladamente de las necesidades, de las ventajas y de las desventajas de las decisiones adoptadas desde las administraciones públicas, sino investigando las prioridades de la población e involucrándola activamente en la toma de decisiones colectivas.

En los últimos años también se ha prestado atención al debate sobre las ventajas de darle al suelo usos mixtos. Los municipios catalanes tienen una larga tradición en el uso mixto, especialmente en la combinación de vivienda con comercio, oficinas y ocio. Esta complementariedad ha permitido mantener el carácter de espacio vivo que Jane Jacobs (1992) reivindicaba para las ciudades anglosajonas, mucho más inclinadas a la zonificación en usos del suelo segregados. Es preciso señalar, sin embargo, que a veces la mixtura de usos genera conflictividad y que los municipios tendrían que mantener una actitud activa en la resolución de conflictos, evaluando costes y beneficios para los di-

ferentes sectores económicos y sociales de la población, buscando que las partes implicadas se comprometan. La incapacidad de gestión de los conflictos por parte de las administraciones, ya sea como consecuencia de la defensa de sectores a los que quieren priorizar o porque se infravaloren problemas debido a que afectan a segmentos minoritarios de la población, puede repercutir negativamente en la cohesión social y el desarrollo del municipio.

Espacios para el desarrollo económico y social

Otro factor de desarrollo local, aceptado como necesario, es el que se refiere a la disponibilidad y a las características de coste de espacios adecuados para el desarrollo de actividades económicas. La presencia apropiada de locales, oficinas y otros recursos del entorno construido, como por ejemplo los polígonos industriales, son parte de la necesidad de adecuación del espacio físico municipal que tradicionalmente ha condicionado su capacidad competitiva.

Sin embargo, en los últimos años se ha observado cómo muchos municipios, dentro de la inercia de urbanización del suelo y por actuación mimética del entorno, han desarrollado espacios económicos, como es el caso de algunos polígonos industriales, poco realistas con las capacidades productivas de los agentes locales y la base económica municipal. Al mismo tiempo, la especulación urbanística, pese a que se ha centrado en la construcción de viviendas, también ha generado una oferta de espacios productivos terciarios, como por ejemplo oficinas, que no siempre han encontrado salida en el mercado o que han ocasionado deslocalización dentro de un mismo municipio, o entre municipios de una misma área metropolitana. En este caso, el beneficio agregado ha sido negativo, ya que la mejora productiva de una zona ha repercutido en la decadencia de otra. En la situación actual, la racionalización del gasto público en el mantenimiento de estos espacios, poco o nada productivos, erigidos inicialmente con recursos públicos o privados, es una necesidad obligada.

En contrapartida, dentro del esfuerzo para la mejora de los factores físicos, la adquisición pública de suelo ha demostrado su capacidad de producir beneficios a largo plazo. En este sentido, existen bastantes ejemplos de municipios en los cuales la provisión de suelo público ha facilitado el desarrollo de actividades económicas o mejoras en la creación de espacios, como por ejemplo zonas verdes. Experiencias que inicialmente fracasaron o periodos de crisis que paralizaron proyectos sobre suelo municipal han propiciado a posteriori iniciar o generar nuevas propuestas de desarrollo. Por este motivo, dentro de las restricciones presupuestarias, la inversión en adquisición de suelo por parte del sector público tendría que poder ser argumentada como una opción a considerar.

Trabajo y recursos humanos

Aunque el factor trabajo ha sido desde siempre un factor importante en la producción, en las últimas décadas, al margen del coste de la fuerza de trabajo, han ganado importancia

la disponibilidad, la calidad, la actitud y otras características intangibles vinculadas a los recursos humanos.

Desde una aproximación neoclásica, Gary Becker (1975), ya en los años setenta, identificó que el capital humano es básico en el proceso de producción y el crecimiento económico. Más explícitamente, el capital humano aumenta la productividad de los trabajadores en todas las tareas, aunque de forma distinta en diferentes ocupaciones, organizaciones y situaciones. La educación, la formación y la salud son, por tanto, las inversiones más importantes para el desarrollo del capital humano, ya que el crecimiento económico depende estrechamente de las sinergias entre los conocimientos que han de generarse para innovar y el capital humano existente en un territorio. En condiciones ideales, para mantener el capital humano debe existir una estrecha correlación entre el nivel de educación y el sueldo.

En periodos de cambio, el capital humano es asimismo valorado por su capacidad de adaptación (Nelson y Phelps, 1966). Se trata de una consideración muy relevante desde la perspectiva del desarrollo local, ya que la existencia de capital humano es especialmente útil en el tratamiento de situaciones de desequilibrio o, en términos más generales, en situaciones en que hay un entorno cambiante y los trabajadores tienen que adaptarse. Aplicado a la situación actual, podríamos argumentar que la acumulación de capital humano en un territorio puede determinar la capacidad de asimilar nuevas tecnologías, nuevos procesos y, por tanto, proporcionar innovación y desarrollo.

Desgraciadamente, la situación de crisis afecta directamente a la capitalización del potencial del capital humano por parte de los territorios. Siguiendo una tendencia general en todo el Estado español, hay problemas estructurales de desajuste entre el nivel de educación y las demandas de puestos de trabajo. Es decir, existe un desajuste histórico entre el nivel formativo de la población, muy orientada a la formación universitaria, y las demandas del sector productivo, orientadas a una mano de obra con formación profesional o poco cualificada. Entre los países de la OCDE, España es el principal productor de titulados universitarios con relación a su población, con una sobrecualificación problemática por la falta de flexibilidad en la movilidad geográfica de los jóvenes (García Montalvo y Peiró, 2009). En el contexto de crisis actual, las personas con menos cualificación son las que tienen una tasa de paro más elevada; sin embargo, eso no significa que los individuos con mayor nivel de formación encuentren empleos adecuados a sus estudios. Este factor incentiva la migración forzada de individuos preparados, lo que implica una pérdida de recursos invertidos en educación y capacidad de innovación.

Aunque la migración como una alternativa al paro es una estrategia adecuada individualmente, los municipios tendrían que repensar nuevas estrategias y coordinar esfuerzos para intentar mejorar sus políticas activas de empleo. Estrategias que no estaría de más incluyeran actuar de intermediarios entre empresas y fuerza de trabajo a escala supramunicipal; mantener contactos con población migrada cualificada en el extranjero con la finalidad de facilitar su retorno como mano de obra especializada o emprendedora; facilitar los contactos y el trabajo en red (*networking*) a nivel horizontal, es decir, entre los demandantes de puestos de trabajo con el objeto de crear redes de ayuda e intercambio de in-

formación sobre cualificaciones e intereses, y promover nuevos modelos de emprendimiento vinculados al cooperativismo y prácticas económicas alternativas.

Capital y recursos financieros

El acceso al capital y a los recursos financieros, necesarios para la inversión en actividades productivas por parte de empresas locales, es fundamental para el desarrollo económico. A raíz de la crisis, el crédito concedido por parte del sistema bancario tradicional es extraordinariamente limitado. De hecho, el recurso al crédito fue una de las estrategias del sistema capitalista para reestructurarse en el contexto de la globalización. Como indica Harvey (2011), la competitividad a escala mundial generó, a principios del año 2000, dos fenómenos. Por un lado, las empresas consiguieron controlar costes laborales mediante la deslocalización en terceros países o dando facilidades a la inmigración desde países más pobres para ampliar sus mercados laborales. Pero, por otro lado, incluso en un contexto de congelación o disminución salarial, los márgenes de beneficio sobre la producción industrial tradicional de las empresas disminuyeron como consecuencia de la competencia global y continuada, y la incorporación de países como China en la producción industrial.

Paralelamente, la introducción de nuevos procesos tecnológicos y la globalización generaron una superoferta de productos que las clases trabajadoras y medias de países occidentales no podían absorber a causa del estancamiento de sus salarios. En realidad, el poder adquisitivo de las familias y algunos sectores industriales supervivientes a la deslocalización habían permanecido estancados durante años, cuando no habían disminuido en términos reales. La respuesta a esta dicotomía, al margen de la expansión de la oferta en países emergentes y con clases medias incipientes, como por ejemplo China o India, fue la creación en los países occidentales de nuevos y amplios mercados de consumo mediante el acceso ilimitado al crédito, complementado en países mediterráneos con la urbanización especulativa del suelo (Casellas y Poli, 2013).

El incentivo crediticio fue utilizado para mantener una demanda de consumo al alza en unas condiciones de falso crecimiento adquisitivo por parte de la población. Esta dinámica duró hasta 2007 y, por tanto, la posibilidad de recuperar líneas de crédito, como a las que se tuvo acceso hasta mediada la primera década del siglo XXI, trasciende las restricciones impuestas por la crisis. Resulta estructuralmente imposible porque es la base fracasada del anterior modelo.

Para afrontar el reto de las restricciones crediticias, los municipios han de desarrollar estrategias innovadoras que apoyen a las empresas locales y a los nuevos emprendedores. Mecanismos de cooperativismo, negociaciones con la banca ética y microfinanciamiento para emprendedores locales son estrategias que deben explorarse. Aprender de las experiencias de otros municipios y consejos comarcales que están experimentando con ayudas y líneas de crédito, además de incorporar conocimientos generados en otros países, junto con una recopilación de buenas prácticas, podría ayudar al intercambio de experiencias y a crear nuevas sinergias y estrategias de cooperación crediticia a distintas escalas territoriales.

Conocimiento y tecnología

Fomentar en el proceso productivo las actividades punteras en investigación, en desarrollo del conocimiento y en innovación tecnológica se ha convertido en un modelo ampliamente aceptado de estrategia de desarrollo para hacer frente al proceso de globalización. Dentro del modelo de la triple hélice: universidad, industria y gobierno (Etzkowitz y Leydesdorff, 1997), la literatura en desarrollo local enfatiza la importancia de las políticas públicas que faciliten la interacción entre innovación y producción, con especial énfasis en la transferencia de conocimientos desde el ámbito de la investigación dirigida al sector productivo privado. Con este criterio, municipios con una cierta masa crítica han empezado a dedicar una atención especial a la creación de parques científicos y tecnológicos.

La política científica requiere grandes inversiones y, en consecuencia, a menudo necesita el compromiso y la intervención del sector público a escala superior a la municipal. Esta aproximación hace que los estudios sobre innovación territorial dediquen una atención especial a las grandes ciudades región, en la medida en que cuentan con la mayor cantidad de recursos materiales y humanos para su impulso, junto con un tejido institucional, educativo y productivo más amplio y competitivo (Florida *et al*., 2007).

No obstante, en los últimos años se está prestando más atención al potencial de las ciudades medianas, destacando una doble vertiente. En primer lugar, los municipios medianos permiten construir sistemas urbanos más policéntricos y equilibrados, y por tanto son capaces de promover cohesión territorial. Y en segundo lugar, presentan una capacidad de respuestas proactivas a la crisis, que proceden del aprovechamiento de la deslocalización empresarial, además de resultar atractivos por la calidad del medio ambiente que ofrecen –facilidad y menor movilidad obligada, mayor seguridad, menor huella ecológica– y ofrecer identidad comunitaria y capital social, entre otros (Méndez, 2010 y 2013). Estos elementos permiten argumentar que el potencial de desarrollo de actividades punteras no es patrimonio exclusivo de los grandes municipios o áreas metropolitanas, sino que, como consecuencia del potencial de las nuevas tecnologías y los cambios de valores en amplios sectores de la población, la innovación vinculada al conocimiento y la tecnología puede desarrollarse de manera efectiva en municipios medianos.

Los factores que propician esta posibilidad incluyen un papel de liderazgo innovador por parte del sector público municipal, que tendría que contar con los mecanismos necesarios para poder estimular, escuchar y apoyar a nuevas actividades surgidas desde los agentes locales, con especial atención a los agentes de la sociedad civil con voluntad de transformación social y capacidad de experimentación. Los mecanismos de apoyo que el sector público aporte también han de basarse en modelos innovadores. Por tanto, las administraciones han de transformarse, desde su condición de agentes directores y reguladores, en agentes facilitadores, y promover el trabajo en red entre la población, la visibilidad de nuevas iniciativas y la experimentación.

Localización y conectividad

Los factores de localización se han estimado primordiales para al desarrollo económico local. Las empresas buscan minimizar costes maximizando las oportunidades de acceso a los factores de producción (materias primas, trabajo, etc.) y la accesibilidad a los mercados. La preferencia de las empresas por ubicar su actividad económica al lado de redes e infraestructuras de comunicación está bien constatada. Espacios próximos a autopistas, vías de comunicación marítima, aérea o ferroviaria concentran gran parte de la actividad económica: centros comerciales, industria, servicios y logística. Desde la perspectiva de un municipio, la localización es un factor fijo. Es decir, una empresa puede deslocalizarse para mejorar su localización, pero un municipio solo puede mejorar su conectividad. Por tanto, los factores de localización de los municipios incluyen aquellos factores que se refieren a los atributos de su conectividad respecto al resto del territorio, relevante por el tipo de producción que genera.

Independientemente de las características de cada municipio, se parte de la premisa que la buena conectividad ofrece siempre posibilidades de desarrollo. Por este motivo, agentes políticos y económicos locales, en función de los atributos de los municipios, trabajan activamente para garantizar el máximo de infraestructuras, no solo porque proporcionan conectividad, sino también porque son financiadas desde instituciones superiores a la municipal y, en consecuencia, se entienden como una ganancia neta para al territorio.

Las presiones que muchos municipios han ejercido para disponer de una parada de tren de alta velocidad es fruto de la creencia generalizada que la presencia de un medio de comunicación comporta crecimiento económico. Sin embargo, este mismo ejemplo sirve para identificar que la conectividad aumenta la movilidad y que, por tanto, en realidad altera el acceso a los mercados laborales, servicios y productos; en consecuencia, cambia las condiciones locales de manera que, al mismo tiempo que se potencian unos negocios, se perjudican otros. Esta dinámica también se da a escala metropolitana. Hay efectos de centralidad que hacen que grandes centros poblacionales y de actividad económica y política, como Barcelona, capitalicen gran parte de las inversiones en infraestructura, lo que incrementa sinergias de desequilibrio territorial.

Teniendo en cuenta estas restricciones, se puede argumentar que, si bien una buena conectividad ha sido considerada un factor fundamental para el desarrollo local, en realidad la provisión de infraestructura exige la participación y el financiamiento directo del Estado central o regional. Así pues, se genera desde entidades superiores un control importante sobre la escala local, minimizando y mediatizando sus decisiones, ya que muy a menudo no pueden decidirse las características de las infraestructuras, ni se mide adecuadamente su impacto en la economía local. Por otra parte, si hasta hace unos años se cumplía la condición de que aumentar la movilidad de productos y personas implicaba aumentar la comunicación y el crecimiento económico, ya que se hacía necesario el desplazamiento físico para comunicarnos o para efectuar la mayoría de las actividades económicas y sociales, actualmente y gracias al potencial generado por las nuevas tecnologías y sistemas de información, la necesidad de desplazamiento se reduce con el trabajo telemático, el trabajo en red y las comunicaciones sociales a través de Internet (Casellas y Poli, 2013).

Estas razones, junto con la presencia de nuevos valores de la ciudadanía cercanos a una mayor conciencia medioambiental y a prácticas económicas alternativas, abren la necesidad de que los municipios cuestionen de manera más crítica el beneficio marginal de la inversión pública en infraestructura, tanto la que afecta directamente a su municipio, como la de escalas territoriales superiores.

En la medida que las grandes infraestructuras de comunicación a menudo escapan del control municipal, se han de ubicar recursos en un ámbito económico que crea puestos de trabajo no cualificados, generan graves costes medioambientales, incrementan la necesidad de energía y movilidad inducida y tienen altos costes de mantenimiento. La idoneidad del gasto público en este tipo de infraestructuras tendría que suscitar un debate crítico. La inversión en infraestructura física se debería comparar con las inversiones en actividades de nueva economía y culturales, que no solo tienen un impacto medioambiental menor y emplean un mayor número de trabajadores cualificados, sino que también ofrecen la posibilidad de que su producción total sea más rentable y más efectiva en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

La capacidad institucional, la cultura empresarial y la participación ciudadana: herramientas de reflexión

Tradicionalmente, en el tratamiento del desarrollo local, se ha dado mucha importancia a los recursos –localización, trabajo, capital financiero, comunicaciones, tecnología, etc.–, y mucha menos a la capacidad del municipio, entendida como capacidad económica, social, tecnológica y política (Blakely y Bradshaw, 2003). La cultura empresarial de un territorio condiciona la iniciativa empresarial y la dinámica de las actividades empresariales. La capacidad de creación de empresas, de innovación y adaptación es fundamental para la dinamización local.

Una de las características principales del tejido productivo catalán es que está dominado por pequeñas y medianas empresas. Según datos de 2013, de las 591.405 empresas catalanas, 590.612 son pimes –de 0 a 249 asalariados, cifra que supone el 99,87% del total de las empresas–, y de estas pimes, el 95,11% son microempresas –de 0 a 9 asalariados, de las cuales el 56,73% no tiene ninguno–. El número de grandes empresas en Catalunya está por encima de la media nacional, pero solo representa el 0,13%, frente al 0,12% nacional, y la provincia de Barcelona es la que tiene un porcentaje superior de grandes empresas, con un 0,15% (Ministerio de Industria, Energía y Turismo, 2013). Este factor influencia las características de las políticas locales y permite enfatizar la necesidad de cooperación entre actores locales plurales, con objeto de dar apoyo y asistencia a actividades diversas de desarrollo económico, muchas de ellas fuertemente arraigadas en el territorio.

En este contexto, la necesidad de cooperación público-privada es un factor importante que, aunque es valorado ampliamente, no basta para dar respuestas innovadoras. La cooperación entre el sector público y el privado ha supuesto un proceso de aprendizaje que se ha llevado a cabo en muchos municipios desde los años ochenta, y la ciudad de Barcelona es un buen ejemplo de cómo este proceso ha madurado y evolucionado (Casellas, 2006 y 2007).

Un aspecto que debe ser considerado en las dinámicas de cooperación entre el sector público y el privado se refiere a los mecanismos que facilitan la identificación de preferencias hacia unas determinadas estrategias de desarrollo local. Casos de estudio ejemplifican que las preferencias en política local emergen mediante la interacción entre agentes con recursos y experiencia que cooperan para alcanzar objetivos no necesariamente idénticos, sino complementarios a lo largo del tiempo. El resultado de este proceso es la generación de una dinámica que acaba por definir determinadas líneas de preferencias en desarrollo económico, en detrimento de otras opciones. Dicho de otra manera, los agentes involucrados en cooperación público-privada aprenden a trabajar entre ellos, y acaban estableciendo lo que tiene que hacerse y cómo hacerlo, excluyendo otras alter-

nativas. Como resultado, con frecuencia las aportaciones hechas desde la sociedad civil no son tenidas en consideración, no solo porque no existen mecanismos de participación efectiva, sino porque las reivindicaciones y las aportaciones generadas por parte de agentes o colectivos de la sociedad civil (que no forman parte de la cooperación establecida) no se comprenden por hallarse fuera del marco en el cual se definen y se toman las decisiones.

En una sociedad compleja y con necesidad de innovación, el modelo de cooperación ha de ampliarse para incluir colectivos de la sociedad civil plural. Ello implica facilitar y estudiar nuevos mecanismos de participación efectiva, en los cuales el proceso participativo no se limite a cumplir requerimientos de información de la población local o comunicar decisiones técnicas con objeto de evitar la conflictividad a posteriori. La participación efectiva ha de partir de la premisa de que la innovación y las respuestas creativas se generen desde una sociedad plural, en la que el liderazgo para ser creativo tiene que ser compartido y amplio.

El escenario de pensar el desarrollo local, desde la necesidad de originar tanto una ventaja comparativa como una ventaja competitiva, implica la convicción de que hay ganadores y perdedores. Esta aproximación se ha cuestionado desde finales del siglo xx, cuando se empezó a introducir un nuevo tipo de ventaja, la «ventaja colaborativa», que implica una nueva concepción sobre cooperación y colaboración entre los intereses de los gobiernos, las comunidades y los negocios (Stimson y Stough, 2009). El nuevo modelo económico colaborativo, por lo que a la planificación respecta, estaría cercano a la nueva planificación territorial identificada con los planes estratégicos de segunda generación (Pascual, 2007).

En un periodo de recursos limitados, deben generarse redes y cooperación intermunicipal e intramunicipal. Pero, al margen de la crisis económica actual, también es necesario tener presente dos retos más que han de condicionar las decisiones que se toman desde las instituciones públicas: el reto energético y el reto medioambiental. Una medida de superficie, como es la huella ecológica, nos indica que nuestro consumo actual de recursos necesitaría 2,1 planetas Tierra para mantenerse. Una medida de capacidad de carga –es decir, considerando el número máximo de miembros de una especie que el planeta puede acoger y teniendo en cuenta las diferentes proyecciones demográficas de crecimiento mundial de la población– que debe hacernos replantear, también a escala local, cuál es la finalidad del desarrollo que queremos implementar.

De hecho, este replanteamiento de qué es el desarrollo no es ni nuevo ni radical. El índice de desarrollo humano (IDH) de las Naciones Unidas, diseñado por Amartya Sen en los años noventa, ya medía los índices relativos de desarrollo fijándose en sus finalidades, en lugar de hacerlo en los medios para conseguirlo, como por ejemplo, el producto interior bruto per cápita. En el IDH, el concepto de desarrollo no se reduce al aumento de la producción económica nacional o local, y por esta razón su estimación a partir de la renta disponible es considerada insuficiente. Más bien, el desarrollo tiene que ver con las cosas que las personas pueden realmente hacer o ser, los llamados «funcionamientos», y con las capacidades de que disponen, entendidas como las oportunidades para escoger y llevar uno u otro estilo de vida (PNUD, 2000).

Existen indicios de cambios sociales que obligan a replantear el desarrollo considerado no solo como una cuestión de crecimiento económico, sino también y básicamente como una cuestión de equilibrio social y medioambiental. Los sociólogos Rai y Anderson, en un libro publicado en el año 2000 con el título *Los creativos culturales: cómo 50 millones de personas están cambiando el mundo*, identificaron un amplio colectivo de la población norteamericana como creativos culturales, un concepto que no ha de confundirse con el que Florida (2002, 2004) utiliza cuando habla de clase creativa. Los creativos culturales, mujeres en un 60%, forman una mayoría en progresivo crecimiento y cada vez con más adeptos, y puede decirse que se trata de personas vinculadas al activismo social que conceden importancia a la espiritualidad. Como consumidores, no toman decisiones basándose en el precio del producto, ya que los valoran en función, primero, de los procesos para obtenerlos, prefiriendo aquellos con menor impacto ecológico, y segundo, a los productores que operan con responsabilidad social. Como emprendedores son activos, inconformistas y motivados en conseguir satisfacción personal no estrictamente medida en términos de beneficio económico.

Trabajos recientes sobre prácticas económicas vinculadas a la comunidad (Gibson-Graham, 2006; Gibson-Graham y Roelvink, 2009 y 2010), emprendimiento social (Busckland y Murilla, 2013) y prácticas económicas alternativas en el periodo de crisis (Conill *et al*., 2012) aportan evidencias de un cambio social en las prácticas de producción y consumo de un número creciente de personas. Nuevos valores, especialmente relevantes para los sectores más jóvenes de la población, se plasman en nuevas formas de vida y de consumo alternativo, más acordes con principios ecológicos responsables. Las crecientes iniciativas en cooperativas de consumidores, que conectan el producto directamente entre productor inicial y el consumidor final, sin la presencia de intermediarios, así como la puesta en valor de la producción «quilómetro 0», es decir, la producción de proximidad, y finalmente la presencia de consumidores interesados en informarse sobre las características del proceso productivo como criterio de elección de un producto, son indicadores de un cambio de tendencias por parte de la población. La actividad productiva atenta a estas nuevas tendencias está replanteándose sus estrategias y responde a la demanda de este nuevo mercado a través de la obtención de productos ecológicos y la introducción de prácticas corporativas responsables. Dichos cambios en los valores de la población y en los modelos productivos indican que no es posible seguir pensando el desarrollo local, a ninguna escala, con los parámetros tradicionales.

Decálogo de ideas

1. El desarrollo de los espacios económicos locales está condicionado por la propia dimensión y evolución económica, social y demográfica del municipio. Eso influencia su respuesta ante las tendencias macroeconómicas. Por tanto, cada municipio presenta realidades y oportunidades diferenciadas.

2. Conocer la estructura económica local implica tener en cuenta la diversidad económica del tejido existente. A pesar del énfasis que se pone en la exportación como fuente de crecimiento, no pueden menospreciarse las actividades orientadas a satisfacer demandas de la escala local o de carácter minoritario.

   Un diagnóstico cuidadoso de la economía local ayuda a generar líneas de desarrollo coherentes con las capacidades económicas e institucionales de los municipios. Esta necesidad no siempre permite trabajar a partir de conceptos «de moda», como por ejemplo el concepto de clúster.

3. El potencial de desarrollo de actividades punteras no es patrimonio exclusivo de los grandes municipios o áreas metropolitanas. Como consecuencia del potencial de las nuevas tecnologías y los cambios de valores en amplios sectores de la población, la innovación vinculada al conocimiento y la tecnología puede desarrollarse de modo efectivo en municipios medianos o pequeños.

4. La acumulación de capital humano en un territorio determina su capacidad de asimilar nuevas tecnologías y procesos, y por tanto, de generar innovación y desarrollo. Por dicho motivo, es necesario repensar nuevas estrategias y coordinar esfuerzos para intentar mejorar las políticas activas de empleo. Posibles líneas de actuación incluyen: ejercer de intermediarios entre las empresas y la fuerza de trabajo a escala supramunicipal; mantener contactos con la población migrada cualificada en el extranjero con la finalidad de favorecer su retorno como mano de obra especializada o emprendedora; facilitar los contactos y el trabajo en red a nivel horizontal, esto es, entre los que buscan trabajo, con objeto de crear redes de ayuda y de intercambio de información sobre calificaciones e intereses, y ayudar a promover nuevos modelos de emprendimiento vinculados al cooperativismo y a prácticas económicas alternativas.

5. La pequeña y mediana empresa arraigada en el territorio tiene una fuerte presencia en la provincia de Barcelona. Su importancia económica y vinculación territorial enfatizan la necesidad de fomentar la cooperación entre los sectores público y privado, considerando que los intereses locales son plurales. Se debe trabajar para incorporar una efectiva participación ciudadana en esta cooperación público-privada. Facilitar y estudiar nuevos mecanismos de participación ciudadana efectiva no puede limitarse

a informar a la población local con el fin de evitar la conflictividad a posteriori. La participación ciudadana efectiva ha de partir de la premisa de que es necesaria para generar respuestas económicas innovadoras y creativas.

El sector público municipal tiene que contar con los mecanismos necesarios para poder estimular, escuchar y apoyar las nuevas actividades surgidas de los agentes locales, con especial atención en aquellos agentes de la sociedad civil con voluntad de transformación social y capacidad de experimentación. Los mecanismos de ayuda también han de ser innovadores; por tanto, las administraciones deben transformarse, pasando de su condición de agentes directores y reguladores a agentes facilitadores, promoviendo el trabajo en red entre la población, la visibilidad de nuevas iniciativas y la experimentación.

La cooperación entre municipios y la coordinación de servicios supramunicipales o mancomunados son estrategias que pueden mejorar la gestión y la provisión de las infraestructuras municipales.

6. El conflicto es consustancial a las sociedades complejas y plurales. La incapacidad de aceptación y gestión de conflictos por parte de las administraciones, sea como consecuencia de la defensa de sectores a los que se quiere priorizar, sea por la infravaloración de los problemas porque afectan a segmentos minoritarios de la población, repercute negativamente en la cohesión social y el desarrollo económico local.

7. Dadas las limitaciones crediticias, deben buscarse nuevos mecanismos para apoyar a las empresas locales y a los nuevos emprendedores. Mecanismos de cooperativismo, negociaciones con la banca ética y microfinanciamiento para emprendedores locales son estrategias que es necesario explorar. Aprender de las experiencias de otros municipios y consejos comarcales que están experimentando con ayudas y líneas de crédito, incorporar conocimientos adquiridos en otros países, junto con una recopilación de buenas prácticas, pueden servir para intercambiar experiencias y generar nuevas sinergias y estrategias de cooperación crediticia a diferentes escalas territoriales.

8. La provisión de suelo público es un factor que se ha demostrado económicamente positivo a largo plazo. Experiencias que inicialmente fracasaron o periodos de crisis que paralizaron proyectos sobre suelo municipal han permitido a posteriori iniciar o elaborar nuevas propuestas de desarrollo. Dentro de las restricciones presupuestarias, la inversión en la adquisición de suelo por parte del sector público tendría que poder ser argumentada como una opción a considerar.

9. En las últimas décadas ha tenido lugar una evolución alrededor del concepto de ventaja. La «ventaja comparativa» se basaba en ser competitivos desde el punto de vista del precio. Esta ventaja fue sustituida por la «ventaja competitiva». Así, el crecimiento económico en las economías avanzadas ya no se basaba en producir más barato, sino en la utilización más eficaz de los recursos humanos, naturales e institucionales locales. Ahora es necesario otro cambio de paradigma que nos permita acercarnos a la ventaja colaborativa. Esta ventaja está basada en una nueva concepción sobre cooperación y colaboración entre los intereses de los gobiernos, las comunidades y los negocios.

10. El desarrollo como sinónimo de constante crecimiento económico indiscriminado presenta limitaciones de viabilidad económica, social y medioambiental. Dos de los retos de futuro que han de condicionar las decisiones que se toman desde las instituciones públicas locales son el reto energético y el reto medioambiental. Eso implica, también a escala local, evaluar con espíritu crítico, y considerando intereses a medio y largo plazo, la idoneidad de proyectos de desarrollo económico local, y dar prioridad a garantizar una viabilidad futura sostenible, tanto a escala económica como social.

El modelo económico que entró en crisis a partir de 2007 se basaba en un crecimiento indiscriminado y especulativo. Ahora, el nuevo modelo tiene que orientarse hacia un crecimiento condicionado por la viabilidad social y económica de los territorios.

De hecho, la actividad productiva atenta a las nuevas tendencias de consumo está replanteando sus estrategias y responde a una nueva demanda que, aparte de valorar la producción ecológica y de proximidad, incorpora prácticas corporativas responsables. Estos cambios en los valores de la población, que también se manifiestan en modelos productivos vanguardistas, indican que se abre un nuevo ámbito de posibilidades para la producción económica arraigada en el territorio y respetuosa con él. Los entes locales tienen un posicionamiento privilegiado como facilitadores y catalizadores de esta nueva dinámica de desarrollo económico.

Bibliografía

Andrews, R. B. (1953). «Mechanics of the urban economic base: historical development of the base concept». *Land Economics*, 29, p. 161-167.

Aydalot, P. (1986). *Milieux Innovateurs en Europe*. París: GREMI.

Blakely, E. J.; Bradshaw, T. K. (2003). *Planning Local Economic development*. Londres: Sage Publications.

Becattini, G. (1981). «Le District Industriel: milieu créatif». *Espaces et Sociétés*, 66-67, p. 147-164.

Becker, G. S. (1975). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. 2.ª ed. Nueva York: Columbia University Press for NBER.

Busckland, H.; Murilla, D. (2013). *Antena de innovación social. Vías hacia el cambio sistémico*. Barcelona: Esade, Instituto de Innovación Social.

Camagni, R. [ed.] (1991). *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. Londres: Belhaven Press.

Casellas, A. (2006). «Las limitacions del modelo Barcelona: un estudio desde Urban Regime Analysis». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm. 48, p. 61-81.

— (2007). «Gobernabilidad, participación ciudadana y desarrollo económico: adaptaciones locales a estrategias globales». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XI, núm. 243 <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-243.htm>.

— (2011). «La crisis, la geografía económica y Julie Graham: alternativas de desarrollo local a partir de la crítica feminista». *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, núm. 31 (2), p. 31-46.

Casellas, A.; Poli, C. (2013). «Planificación urbana e innovación: De la tecnología y la práctica profesional a la innovación social y política». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 59 (3), p. 435-454.

Conill, J.; Cardenas, A.; Castells, M.; Hlebik, S.; Servon, L. (2012). *Otra vida es posible. Prácticas económicas alternativas durante la crisis*. Barcelona: Ediciones UOC.

Etzkowitz, H.; Leydesdorff, L. (1997). *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. Londres: Pinter.

Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community And Everyday Life*. Nueva York: Basic Books.

— (2004). *Cities and the Creative Class*. Nueva York: Routledge.

Florida, R.; Gulden, T.; Mellonder, C. (2007). The Rise of the Mega Region. Toronto: Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto. <http://www.rotman.utoronto.ca/userfiles/prosperity/File/Rise.of.%20the.Mega-Regions.w.cover.pdf>

Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and Creation of Prosperity*. Nueva York: The Free Press.

Gibson-Graham, J. K. (2006). *A Postcapitalist Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Gibson-Graham, J. K.; Roelvink, G. (2009). «Social innovation for community economies». En: Maccallum, D.; Moulaert, F.; Hillier, J.; Vicari, S. [ed.]. *Social Innovation and Territorial Development*. Londres: Ashgate, p. 32-51.

— (2010). «An economic ethics for the Anthropocene». *Antipode*, núm. 41 (s1), p. 320-346.

Graham, J. (2004). *Globalization and the Local Economy*. Conference at Lancaster Economy Forum: Toward a Research Agenda Saturday, 30 octubre 2004. <http://www.fandm.edu/x7140> [Consulta: 6 de mayo del 2013]

García Montalvo, J.; Peiró, J. M. (2009). *Análisis de la sobrecualificación y la flexibilidad laboral*. Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Académicas, Ivie.

Harvey, D. (2011). «Crisis, geographic disruptions and the uneven development of political responses». *Economic Geography*, 87 (1), p. 1-22.

Jacobs, J. (1992). *The Death and Life of Great American Cities*. Nueva York: Vintage Books Edition.

Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. Nueva York: Wiley.

Méndez, R. [ed.] (2010). *Estrategias de innovación industrial y desarrollo económico en las ciudades intermedias de España*. Madrid: Fundación BBVA.

— (2013). Estrategias de innovación para el desarrollo y la resiliencia de ciudades medias. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 59 (3), p. 481-499.

Ministerio de Industria, Energía y Turismo. *Evolución e indicadores PIMES 2013*. <http://www.ipyme.org/Publicaciones/Estadisticas-Pyme-n11-Marzo-2013.pdf> [Consulta: 5 de junio del 2013]

Moulaert, F.; Sekia, F. (2003). «Territorial innovation models: a critical survey». *Regional Studies*, 37 (3), p. 289-302.

Nelson, R.; Phelps, E. (1966). «Investment in humans, technological diffusion, and economic growth». *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 51 (2), p. 69-75.

Pareja-Eastaway, M.; Turmo Garuz, J. (2013). «La necesaria transformación del modelo productivo en España: el papel del territorio». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 59 (3), p. 455-479.

Pascual Esteve, J. M. (2007). *L'estratègia territorial com a inici de la governança democràtica. Els plans estratègics de segona generació*. Barcelona: Diputación de Barcelona. (Documents de Treball. Sèrie: Desenvolupament Econòmic; 3)

Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Nueva York: The Free Press.

— (1986). *Competition in Global Industries*. Cambridge: Harvard University Press.

Putnam, R. (1993). «The prosperous community: social capital and public life». *The American Prospect*, primavera, 35-42.

Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (UNDP) (2000). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Ray, P. H.; Anderson, S. R. (2000). *The Cultural Creatives: How 50 Million People Are Changing the World*. Nueva York: Harmony Books.

Rostow, W. W. (1973). *The Stages of Economic Growth: A non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, N. (2008). «Gentrificación generalizada: de la anomalía local a la "regeneración urbana" como estrategia global urbana». En: Diputación de Barcelona. *Ciudades en (re)construcción: necesidades sociales, transformación y mejora de barrios*. Barcelona: Diputación de Barcelona. (Estudios. Serie: Territorio; 5), p. 31-48.

— (2012). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficante de Sueños.

Stimson, R.; Stough, R. R. (2009). «Regional economic development methods and analysis: linking theory to practice». En: ROWE, J. E. [ed.]. *Theories of Local Economic Development. Linking Theory to Practice*. Burlington: Ashgate Publishing Company, p. 169-192.

Tiebout, C. M. (1956). «The Urban Economic Base Reconsidered». *Land Economics*, 31, p. 95-99.

Wong, C. (2002). «Developing indicators to inform local economic development in England». *Urban Studies*. 39 (10), p. 1833-1863.

Diputació Barcelona | Àrea de Desenvolupament Econòmic Local

Oficina Tècnica d'Estratègies per al Desenvolupament Econòmic
Travessera de les Corts, 131-159
Recinte Maternitat. Pavelló Mestral
08028 Barcelona
Tel. 934 049 171 · Fax 934 022 785
o.estrategiesde@diba.cat · www.diba.cat/promoeco

Mancomunitat de Catalunya
1914 2014