

CAPÍTULO 4: EL ENFOQUE DEL DESARROLLO TERRITORIAL

4.1 El enfoque y las dimensiones del desarrollo territorial

4.2 Dimensiones del desarrollo territorial

4.3 La política de desarrollo territorial

4.4 Bases de sustentación de las estrategias de desarrollo territorial

4.5 Ámbitos principales de actuación de las iniciativas de desarrollo territorial

4.1 EL ENFOQUE DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Una visión simplista del desarrollo económico suele hacerlo depender, en gran medida, de la existencia de recursos financieros. Sin embargo, pese a la importancia de la disponibilidad de los recursos financieros lo cierto es que no siempre éstos se dirigen hacia aplicaciones productivas. La disponibilidad de recursos financieros no es, pues, suficiente. La orientación de los recursos financieros a la inversión productiva y el empleo depende de otros factores básicos, entre los cuales destaca la capacidad para introducir innovaciones productivas en el tejido empresarial, así como el grado de articulación que ello supone al interior de la base socioeconómica en un territorio.

Asimismo, otra aproximación habitual al desarrollo se basa en una visión “macro” de carácter agregado, que utiliza indicadores promedio que no dan perfecta cuenta de la heterogeneidad de la realidad al interior de los diferentes países. Aunque en ocasiones se desciende a un análisis sectorial éste resulta insuficiente. Las actividades económicas en la práctica suelen incorporar en sus procesos productivos elementos o insumos procedentes de diferentes sectores y son, por consiguiente, *multisectoriales*. La habitual división estadística sectorial no sirve de mucho en el caso de un enfoque basado en *sistemas productivos locales*, lo que requiere una aproximación que destaque los eslabonamientos productivos existentes entre el tejido empresarial e institucional en cada territorio.

Por otra parte, la introducción de innovaciones productivas internas no depende exclusivamente del resultado de la investigación y desarrollo en las grandes empresas, ni únicamente del avance de la ciencia y tecnología básicas. Estos factores tienen en ocasiones una influencia decisiva, pero entre la generación de conocimientos científicos básicos y la investigación aplicada para el desarrollo y la innovación local (I+D+i) hay vinculaciones decisivas y la introducción de *innovaciones* depende esencialmente del grado de relación del sector de conocimiento con los usuarios últimos de los conocimientos, esto es, los agentes que intervienen en la producción de bienes y servicios. De ahí la importancia de la *intermediación* para establecer estas vinculaciones entre los integrantes del ‘*sector de conocimiento*’ y los actores productivos locales (Olazarán y Gómez, 2001).

Asimismo, como también se ha dicho, la introducción de innovaciones productivas incluye no sólo las innovaciones tecnológicas de producto o de proceso productivo, sino las innovaciones medioambientales, las innovaciones de gestión y organizativas, así como las innovaciones sociales e institucionales. Así pues, la introducción de innovaciones requiere una estrategia territorial propia y no puede hacerse depender únicamente de la adquisición de un “paquete tecnológico” externo.

La introducción de innovaciones no depende tampoco del tamaño de las empresas. Los sistemas locales de pequeñas empresas pueden llevar a cabo, a través de redes de cooperación de actores, una actividad decisiva para la introducción de innovaciones en los *sistemas productivos locales*, alcanzando así mayores “economías de escala” no explicables por el tamaño de las empresas sino por su mejor organización *territorial* de la actividad productiva.

En suma, desde el *enfoque interactivo de la innovación* se insiste en que ésta no depende sólo de la inversión en ciencia y tecnología básica. El incremento de actividades de investigación y desarrollo (I+D) no es suficiente para la introducción de innovaciones (Alburquerque, 2008). Para que éstas se produzcan es necesario que los usuarios se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de dichas actividades de investigación y desarrollo en los diferentes procesos productivos, a fin de generar innovaciones locales (I+D+i). Esto subraya la importancia de los *sistemas territoriales de innovación*, ya que es en los territorios donde tienen lugar las vinculaciones entre los actores que participan en los mismos.

La visión agregada y sectorial del desarrollo económico no incorpora, pues, la dimensión del territorio como un “actor” de desarrollo. Tradicionalmente, la *política regional de desarrollo* suele orientarse al análisis de las diferencias de renta entre regiones y los estudios de convergencia de dichos niveles de renta por habitante como resultado del crecimiento económico. Sin embargo, lo sustantivo para el enfoque del desarrollo territorial es el análisis de la heterogeneidad de la estructura económica y social interna y el grado de articulación productiva, aspectos que requieren indicadores sobre la *capacidad de desarrollo* local, más que indicadores de resultado sobre variables “ex-post”. Este predominio en el análisis tradicional de la política regional sobre los aspectos referidos a la compensación interterritorial (territorios más atrasados que deben ser ayudados por otros más ricos) no centra, pues, los aspectos sustantivos del enfoque del desarrollo económico local¹.

El *enfoque del desarrollo territorial* supone, por tanto, un planteamiento integral y contextualizado sobre el funcionamiento de las economías. Dicho enfoque conduce a una estrategia que debe asegurar la introducción de innovaciones tecnológicas, medioambientales, de gestión, y socio-institucionales en el conjunto de los diferentes *sistemas productivos locales*.

La ausencia o debilidad de las políticas de promoción económica en el nivel territorial ha impedido la generación de *entornos favorables* a la incorporación de innovaciones en las microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales, sobre la base de la articulación en red de las empresas e instituciones -públicas y privadas- que tienen competencias en el desarrollo productivo y el empleo. La promoción del desarrollo territorial necesita, pues, el fortalecimiento institucional para la cooperación pública y privada, como condición necesaria para crear *entornos innovadores territoriales*.

Como es conocido, la privatización, la apertura de mercados y la desregulación de las economías, conducen a una creciente concentración de capital en la esfera privada, ante lo cual es preciso reforzar la capacidad de los diferentes *sistemas productivos locales*, a fin de igualar las condiciones de competencia entre diferentes tipos de empresas y entre distintas regiones, y para atender a los objetivos de *cohesión social*, al tiempo que se fomenta la productividad y competitividad de las microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales, las cuales son decisivas en la generación de empleo e ingreso para la población.

El enfoque del *desarrollo territorial* tiene en cuenta, pues, las exigencias que plantea el cambio estructural desde las formas de producción en serie hacia las formas de producción basadas en la incorporación de valor agregado de *conocimiento*, la segmentación de

¹ Sobre la diferencia entre los objetivos de la Política Regional de Desarrollo y las Estrategias Territoriales de Desarrollo puede consultarse mi trabajo titulado: “Política Regional y Desarrollo Territorial en América Latina y Caribe”, 2013 (www.delalburquerque.es).

mercados, la calidad, sostenibilidad y diferenciación de la oferta productiva, la mejora de las redes territoriales de apoyo a la producción, la cooperación de actores públicos y privados locales, y la mejora de la coordinación institucional entre los diferentes ámbitos territoriales de las administraciones públicas (central, regional, provincial y municipal).

Así pues, hay que insistir en que el enfoque del *desarrollo territorial* toma como unidad de actuación el *territorio* y no la empresa o el sector aislados. Esta aproximación territorial es necesaria para contemplar algunos temas decisivos del desarrollo, como los siguientes:

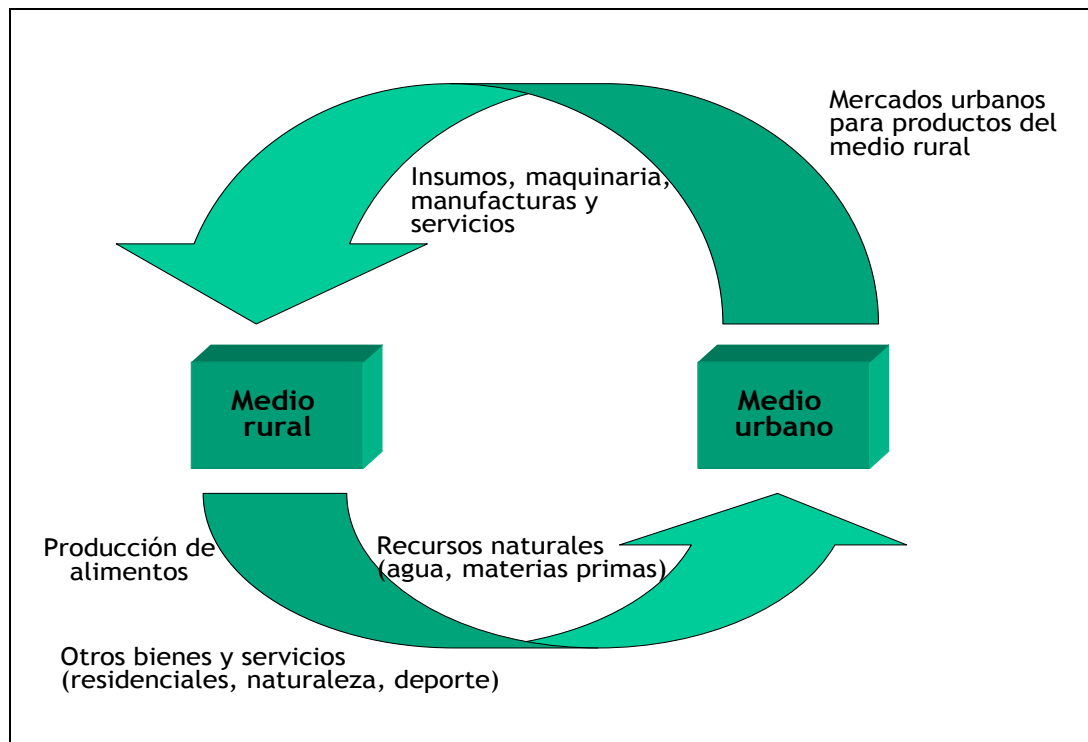
- La introducción de *innovaciones* en los sistemas productivos locales.
- La especificidad de la *política de desarrollo productivo* y de *promoción empresarial* contando con la *participación* efectiva de los actores socioeconómicos territoriales.
- El diseño de los programas de *capacitación de recursos humanos* según las necesidades de cada contexto territorial.
- La vinculación necesaria entre el *sector de conocimiento* (universidades, centros de asesoramiento técnico, etc.) con presencia en el territorio, las empresas locales y los responsables gubernamentales territoriales, a fin de hacer posible la aplicación de la investigación y desarrollo para la innovación local.
- La referencia concreta a las características, limitaciones y oportunidades vinculadas a la valorización del *medioambiente*, esto es, la incorporación del desarrollo sostenible ambientalmente.
- El fortalecimiento del *patrimonio cultural local* y los rasgos de *identidad territorial* y cultural locales.

En este sentido, el concepto de “*competitividad territorial*” sirve para insistir en que no compiten las empresas aisladamente, sino el conjunto de redes empresariales y eslabonamientos de las cadenas productivas, así como el *territorio*, en la medida que éste se dota del capital social e institucional favorable a la introducción de innovaciones.

Igualmente, este enfoque incluye una visión integrada de la funcionalidad entre lo *rural* y lo *urbano*, superando el planteamiento tradicional que supedita el desarrollo agrario al desarrollo industrial y de servicios. La visión tradicional suele identificar desarrollo rural y desarrollo agrario, aunque es claro que en el medio rural pueden desplegarse actividades diversas como la agroindustria, la artesanía, el turismo u otras actividades de producción de bienes y servicios medioambientales.

Por otra parte, el desarrollo urbano no puede pensarse de forma aislada al desarrollo rural. Ambos conforman un conjunto de funciones económicas y sociales relacionadas ya que el *medio rural* precisa de insumos, maquinaria, manufacturas y servicios suministrados desde el medio urbano, e igualmente, el medio rural necesita de los mercados urbanos para la venta de sus productos (alimentos y otros). De otro lado, el *medio urbano* precisa de los abastecimientos de recursos naturales (agua potable, materias primas, alimentos, etc.) y otros bienes y servicios (residenciales, deporte, naturaleza, etc.) que requieren actividades sustantivas en el medio rural (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1: Visión integrada del desarrollo rural y urbano



En la actualidad, las zonas rurales (incluye las agrarias, forestales y pesqueras) son cada vez más valoradas por razones ecológicas, para despliegue de actividades al aire libre, mejora de la calidad y estilo de vida, y para la conservación del medio natural a fin de asegurar la oferta de bienes y servicios ambientales, así como la sostenibilidad de la oferta de productos agrarios. Esta reflexión debe extenderse, igualmente, a la superior sensibilidad hoy existente acerca de la importancia de la biodiversidad, de los recursos proporcionados por los océanos y, en suma, la necesidad de contemplar las actividades económicas dentro de los condicionantes que establecen las exigencias de la sostenibilidad del Planeta Tierra.

El enfoque del *desarrollo territorial* se aleja, pues, del nivel excesivamente agregado y abstracto de la economía convencional. Se trata de un enfoque que toma como unidad de actuación principal el *territorio*. El enfoque se basa, asimismo, en la movilización y participación de los actores territoriales (públicos, privados y comunitarios) como protagonistas principales de las iniciativas y estrategias de desarrollo territorial. Se refiere a actores y territorios reales y no a individuos abstractos, datos estadísticos promedio o tendencias generales de carácter genérico. Asimismo, este enfoque supone el abandono de las actitudes pasivas (dependientes de las subvenciones o la ayuda externa), ya que se basa en el esfuerzo y decisión propios para establecer y concertar localmente las estrategias de desarrollo a seguir.

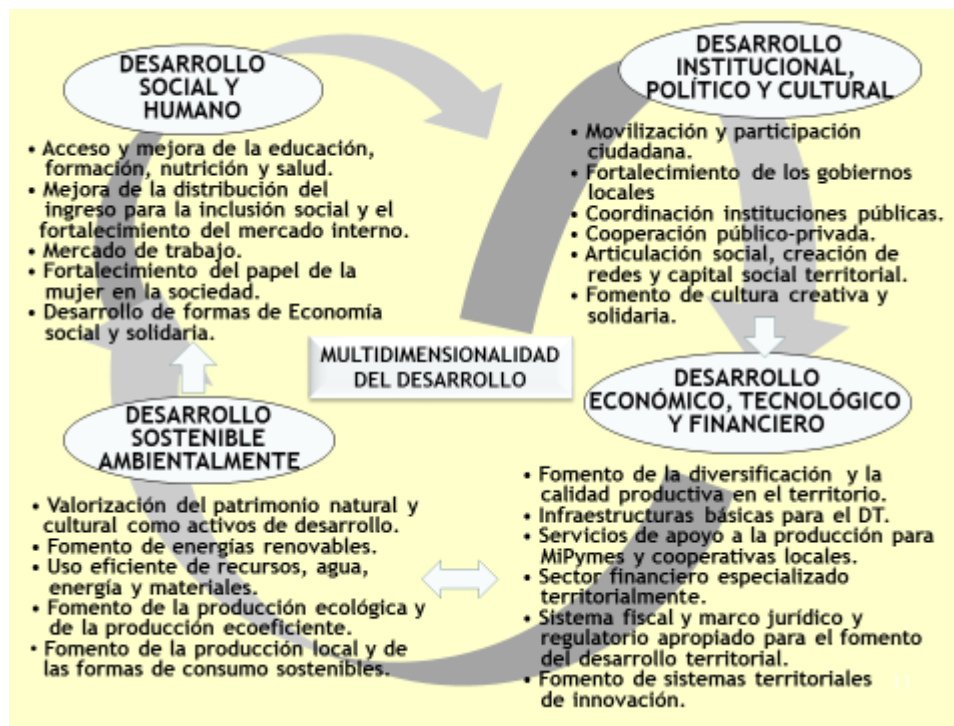
4.2 DIMENSIONES DEL DESARROLLO TERRITORIAL

El término *desarrollo territorial* (o *desarrollo local*) es utilizado, a menudo, de forma ambigua. A veces por desarrollo local se entiende el desarrollo de un ámbito territorial reducido, como puede ser el desarrollo de un municipio o de una localidad. Otras veces se utiliza para resaltar el tipo de desarrollo endógeno que es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. En otras ocasiones hay quien lo presenta como una forma alternativa al tipo de desarrollo concebido de forma centralista en la toma de decisiones. En realidad, todas estas formas de presentar el desarrollo local o territorial² requieren matizaciones importantes:

- *Desarrollo local* no es únicamente *desarrollo municipal*. El sistema productivo local incluye el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos que explican la eficiencia productiva del mismo, razón por la cual no está delimitado por las fronteras político-administrativas, sino que posee su propia delimitación socioeconómica, según las vinculaciones productivas y de empleo, lo cual puede incluir, a veces, partes del territorio de diferentes municipios, distritos o regiones, existiendo también situaciones de carácter transfronterizo.
- Desarrollo local no es sólo desarrollo basado en *recursos endógenos*. Muchas iniciativas de desarrollo territorial se basan también en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno. Lo importante es saber “*endogeneizar*” dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida y liderada por actores territoriales, que es lo que Vázquez Barquero llama “*desarrollo endógeno*”.
- El *desarrollo local* es un enfoque territorial y ascendente (“desde abajo”), pero debe buscar también intervenciones y colaboración desde los restantes niveles decisionales de la Administración Pública (niveles central, regional y municipal) a fin de facilitar el logro de los objetivos de desarrollo en el territorio. Se precisa, pues, una eficiente coordinación de los diferentes ámbitos territoriales de las administraciones públicas y un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo surgidas desde dichos ámbitos. Así pues, las decisiones de carácter descendente (“desde arriba”) son también importantes para el enfoque del desarrollo territorial.
- Asimismo, hay que añadir que el *desarrollo territorial* no se limita exclusivamente al *desarrollo económico local*. Se trata de un enfoque integrado en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y políticos, así como las dimensiones del desarrollo social y humano del ámbito territorial respectivo, tal como puede apreciarse en el Gráfico 4.2.

² En este documento utilizo los términos *desarrollo local* y *desarrollo territorial* de forma indistinta.

Gráfico 4.2 Dimensiones del desarrollo territorial



Dentro del desarrollo territorial destacan, entre otros elementos, la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos, la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial para el fomento de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales, la existencia de un sector financiero involucrado con las estrategias de desarrollo territorial, y un sistema fiscal y marco jurídico y normativo apropiados para el fomento del desarrollo productivo y el empleo local.

Por otra parte, las condiciones de desarrollo económico deben llevarse a cabo en coherencia con la sostenibilidad ambiental de las actividades productivas y de consumo, fomentando las formas de producción y consumo ecológicos, así como los procesos de producción eco-eficientes y el uso de energías renovables, en la convicción de que ello supone añadir condiciones de competitividad superior a los productos y procesos productivos. Del mismo modo, ello implica incorporar la evaluación de impacto ambiental en los programas y proyectos de desarrollo, divulgando la educación ambiental entre empresarios, trabajadores y sociedad civil.

Esto obliga a un esfuerzo adicional importante en el ámbito del desarrollo institucional, político y cultural, a fin de alentar la participación de la ciudadanía, fortalecer los gobiernos locales, fomentar la cultura emprendedora territorial y promover la creación de redes sociales y empresariales. Para ello es necesario asegurar también condiciones de desarrollo social y humano, es decir, realizar las oportunas inversiones y esfuerzos para garantizar el acceso a la educación y formación permanente de los recursos humanos, así como en los programas de salud y nutrición, fortalecer el papel de la mujer en la sociedad, establecer normas de trabajo digno, incorporar políticas activas para el empleo y promover la mejora en la distribución del ingreso.

Una vez hecha la distinción conceptual de las diferentes dimensiones del *desarrollo territorial* hay que insistir en que el enfoque del *desarrollo económico local* debe incorporar de forma integrada todas estas dimensiones y no responder únicamente a la dimensión económica. Ya hemos explicado que dichas actuaciones suceden en un contexto territorial que integra las citadas dimensiones y actores que les dan vida en los diferentes ámbitos locales. Asimismo, también se ha insistido en la necesaria la atención al desarrollo económico local ya que es en dicho ámbito donde se logra el *excedente económico* necesario para sufragar los gastos que implica la dotación de inversiones sociales y territoriales.

4.3 LA POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL

Las visiones convencionales sobre el desarrollo han compartido durante mucho tiempo la convicción de que el logro del mismo sigue una secuencia caracterizada fundamentalmente por los avances en la industrialización, la terciarización y la urbanización en las diferentes economías, sociedades o territorios. De este modo, las estrategias de desarrollo basadas en la gran empresa y la concentración económica y urbana han sido consideradas como un indicador habitual del avance hacia el desarrollo. La fortaleza de estas convicciones, reiteradas de forma acrítica a través de las instituciones de enseñanza o divulgadas desde los principales medios de comunicación, ha ayudado a mantener esta percepción predominante sobre el desarrollo, el cual siempre ha mostrado, sin embargo, diferentes formas y trayectorias de expresión en la historia (Piore y Sabel, 1990).

En efecto, es preciso subrayar que la estrategia de desarrollo concentrador no es la única existente ni la única posible, ya que también tienen una importancia decisiva, sobre todo en términos de empleo e ingreso de la población en diferentes ámbitos territoriales, las estrategias de desarrollo “*desde abajo*”, sustentadas por factores no solamente económicos, sino sociales, culturales e institucionales. Generalmente, este tipo de desarrollo de carácter territorial, basado en una utilización de recursos endógenos llevado adelante por empresas pequeñas, ha ido surgiendo sin demasiado respaldo desde las instancias centrales de la administración pública. El surgimiento de estas *iniciativas de desarrollo territorial* ha dependido esencialmente de agentes locales, mediante la concertación de esfuerzos diversos.

Naturalmente, el respaldo de los actores públicos territoriales y la convicción de que se debe desempeñar un papel relevante en el fomento económico territorial, son factores decisivos en estas iniciativas de desarrollo territorial, para las cuales es fundamental la concertación estratégica entre los actores locales (gobiernos territoriales, asociaciones de empresarios, entidades financieras, centros de consultoría para empresas, universidades e institutos de investigación y desarrollo, entre otros), a fin de lograr la incorporación de innovaciones tecnológicas, medioambientales, socio-institucionales y organizativas en el tejido empresarial de cada territorio.

Como es sabido, el logro de los equilibrios macroeconómicos no garantiza por sí sólo el desarrollo económico. Ello depende, fundamentalmente, de la capacidad para introducir innovaciones productivas en el *nivel micro* de la actividad económica y en el tejido empresarial de cada ámbito territorial, lo cual requiere concertar actuaciones a *nivel meso*, a fin de abrir los espacios de concertación estratégica y construir la institucionalidad apropiada que sustente la estrategia de desarrollo territorial.

El impulso de los procesos de *descentralización* política debe facilitar la identificación y fomento de iniciativas de carácter empresarial e institucional, ya que de ello depende la

difusión de las innovaciones productivas y la generación de empleo, factores decisivos para el logro de los objetivos de equidad social y disminución de la pobreza.

En resumen, para impulsar el desarrollo económico con generación de empleo productivo, equidad social y sostenibilidad ambiental, es imperativo un diseño mixto de políticas en el cual, junto a las medidas encaminadas al logro de los principales equilibrios macroeconómicos y el fomento de las exportaciones, deben impulsarse también políticas de carácter territorial destinadas a identificar y fomentar las potencialidades productivas y de empleo existentes, tarea en la cual los gobiernos territoriales pueden desempeñar un papel decisivo como animadores y facilitadores de la creación de las instituciones apropiadas³.

Naturalmente, esto obliga a insistir en las nuevas funciones que deben desempeñar las administraciones públicas territoriales a fin de concertar con los agentes socioeconómicos locales la construcción de los entornos institucionales favorecedores del fomento productivo y empresarial y, de ese modo, asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales, las cuales constituyen una parte muy relevante del tejido empresarial en cualquier país. Al mismo tiempo, se requiere una actuación paralela desde el lado del mercado de trabajo local, a fin de fortalecer la “empleabilidad” de los recursos humanos.

Así pues, tal como se resume en el Esquema 4.3, mientras en las teorías y políticas del desarrollo “desde arriba” se destaca que el crecimiento cuantitativo y la maximización del producto interno bruto son las guías del desarrollo, en las estrategias de desarrollo territorial se aprecia un interés y preocupación mucho mayor por la satisfacción de las necesidades humanas básicas, la mejora del empleo, ingreso y calidad de vida, así como la valorización de la base de recursos naturales, el medioambiente y el patrimonio cultural local.

³ En el capítulo siguiente se expone la necesidad de incorporar a las estrategias de desarrollo territorial las políticas activas de empleo, a fin de garantizar la formación de los recursos humanos que puedan aprovechar las nuevas oportunidades productivas.

Esquema 4.3: Diferencias entre el enfoque convencional del desarrollo y el enfoque del desarrollo territorial

<p>ENFOQUE CONVENCIONAL DEL DESARROLLO</p>	<p>ENFOQUE DEL DESARROLLO TERRITORIAL</p>
<p>* Importancia del crecimiento económico cuantitativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maximización de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto. - La generación de empleo se hace depender del ritmo de crecimiento económico. - Escasa preocupación sobre los impactos medioambientales generados por el modelo productivo y energético, y el modelo de consumo predominante. <p>* Importancia destacada de los aportes externos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inversiones extranjeras. - Ayuda exterior. - Fondos de compensación territorial y subsidios sociales. <p>* Difusión del crecimiento económico a partir del dinamismo de los núcleos centrales.</p>	<p>* Importancia de la gente, los territorios, la participación de los actores y la gobernanza:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promoción de emprendimientos productivos para la atención de las necesidades básicas de la población. - Mejora del empleo y de las relaciones laborales (políticas activas de empleo). - Asegurar el acceso a los activos productivos (tierra, energía, crédito, formación, información, etc.). - Mejora de la distribución del ingreso. - Sostenibilidad ambiental de productos y procesos productivos y mejora de la calidad de vida. <p>* Estrategias basadas fundamentalmente (aunque no exclusivamente) en la utilización de recursos endógenos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articulación de los sistemas productivos locales. - Mayor vinculación del tejido empresarial a través de redes y cadenas productivas. - Fomento de la creación de nuevas empresas. - Control mayor del proceso de desarrollo por parte de los actores sociales locales. - Reducción de impactos ambientales. <p>* Impulso de iniciativas de desarrollo económico local mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y el diseño territorial de las políticas de innovación, fomento productivo y empleo.</p>

Fuente: A partir de una idea de Antonio Vázquez Barquero, 1988.

Del mismo modo, frente a las estrategias basadas en el apoyo financiero y tecnológico externo se destaca la importancia del esfuerzo de articulación del tejido productivo local, la potenciación de los recursos propios, el involucramiento de las entidades financieras locales y, en suma, la adaptación de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base territorial, con un control mayor de los procesos de desarrollo por parte de los actores locales o, dicho en otros términos, con un grado muy superior de *gobernanza* territorial.

El enfoque del desarrollo territorial trata, pues, de difundir el desarrollo “desde abajo”, impulsando la participación de los diferentes actores territoriales, e incorporando la visión integrada que permite entender la lógica territorial de despliegue de actividades productivas en cada ámbito local, considerando no solamente los aspectos económicos sino los aspectos sociales, institucionales, culturales y medioambientales.

Todo ello supone, asimismo, una respuesta a las tesis que confían en la difusión del crecimiento económico a partir de las grandes empresas y aglomeraciones urbanas. Este tipo de crecimiento predominante, de carácter concentrador, posee elementos que alientan la heterogeneidad social, territorial y empresarial, con impactos medioambientales muy negativos. Por ello, resulta obligada una actuación concertada de los diferentes actores locales en favor del despliegue de estrategias más integrales de desarrollo orientadas a garantizar el empleo productivo, la sostenibilidad ambiental, la cohesión social y la subsistencia digna de la mayoría de la población. De este modo, el enfoque del desarrollo territorial cuestiona la simplificación que a menudo se hace de la complejidad y heterogeneidad de la realidad socioeconómica y empresarial, subrayando la necesidad de incorporar a los actores económicos y sociales en los respectivos ámbitos territoriales donde éstos trabajan, así como las características del medioambiente local, su patrimonio cultural e identidad territorial y étnica.

Las estrategias de desarrollo territorial conciben, pues, el *territorio* como un agente de transformación social y no únicamente como un simple espacio o soporte funcional del despliegue de actividades. El *territorio* socialmente organizado y sus rasgos sociales, medioambientales, culturales e históricos, es un aspecto muy importante desde la perspectiva del desarrollo local. Igualmente, la sociedad local no se adapta de forma pasiva a los grandes procesos y transformaciones existentes, sino que despliega iniciativas propias, a partir de sus particularidades territoriales en los diferentes niveles, económico, medioambiental, político, social y cultural.

Se reitera, pues, que en el nivel *territorial* existe un conjunto de recursos locales (naturales, humanos, medioambientales, institucionales, económicos, culturales), que componen su *potencial de desarrollo endógeno*. Para su identificación hay que disponer de la información suficiente sobre aspectos sustantivos del tejido empresarial y entorno territorial tales como:

- Inventario de recursos naturales y ambientales.
- Censo de establecimientos o unidades productivas y su localización territorial.
- Eslabonamientos productivos entre las empresas e instituciones vinculadas en los agrupamientos de empresas más significativos del perfil productivo territorial.
- Delimitación del mercado de trabajo local.
- Grado de vinculación entre el sistema de formación de los recursos humanos y las necesidades productivas locales.
- Oferta de servicios de capacitación empresarial, tecnológica y medioambiental, y sistema territorial de investigación y desarrollo para la innovación local (I+D+i).

- Estructura social y política. Mapeo de actores clave. Alianzas y conflictos existentes.
- Patrimonio cultural y rasgos de la cultura local.
- Gestión pública territorial (municipal, regional o provincial).
- Capital social y gobernanza territorial.
- Organizaciones representativas de empresarios y trabajadores.

Los poderes públicos locales deben concertar con los agentes empresariales privados y las instituciones locales la forma más apropiada para facilitar conjuntamente la recopilación sistemática de esta información a través de *observatorios* locales de desarrollo y los *sistemas territoriales de información*. De este modo, las municipalidades y los gobiernos regionales pueden situarse, conjuntamente con el sector privado empresarial y el sector de conocimiento (universidades, centros de investigación y desarrollo, entidades de asesoramiento técnico, o sector financiero local, entre otros) como agentes animadores de una concertación territorial por el desarrollo productivo y el empleo en sus ámbitos territoriales, partiendo de esta colaboración en la recolección de la información estratégica para el desarrollo territorial.

La existencia de *capacidad empresarial innovadora* a nivel local es, como señala Vázquez Barquero (1988), un elemento decisivo para el proceso de desarrollo y la movilización de los recursos *endógenos*. Pero, por lo general, la carencia de este componente fundamental para el desarrollo obliga a su construcción social. De ahí la necesidad de estimular las actitudes creativas e innovadoras desde la base misma del sistema educativo en relación con los aspectos específicos del territorio.

Como puede verse, no hay recetas fijas en la búsqueda del desarrollo territorial. En todo caso, ello exige la definición de una *agenda* de actuaciones concertadas entre el sector público, el sector empresarial y el conjunto de la sociedad civil territorial (trabajadores, entidades financieras, universidades, centros de consultoría e investigación científica, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, entre otros), en la cual la elaboración de la estrategia de desarrollo se visualice como una tarea colectiva de interés común orientada a la generación de oportunidades productivas, de empleo e ingreso para elevar el nivel y calidad de vida de la población en cada territorio.

El *desarrollo territorial* puede definirse, por tanto, como un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores (públicos, privados y comunitarios) en un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común, aprovechando el potencial de recursos endógenos así como las oportunidades existentes en el contexto global, con el objetivo final de estimular la actividad económica y crear empleo digno e ingreso para la comunidad.

Dicho en otras palabras, el desarrollo territorial (Vázquez Barquero, 1988), es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local y en el cual pueden distinguirse varias dimensiones:

a) **Económica**, en la cual, los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados.

b) **Formación de recursos humanos**, en la que los actores educativos y de capacitación conciertan con los emprendedores locales la adecuación de la oferta de conocimientos a los requerimientos de innovación de los sistemas productivos locales.

- c) **Socio-cultural e institucional**, en la que los valores e instituciones locales permiten impulsar o respaldar el propio proceso de desarrollo.
- d) **Político-administrativa**, en la que la gestión municipal y regional facilitan la concertación público privada a nivel territorial y la creación de "entornos innovadores" favorables al desarrollo productivo y el empleo.
- e) **Ambiental**, que incluye la atención a las características específicas del medio natural local, a fin de asegurar un desarrollo sostenible ambientalmente.

4.4 BASES DE SUSTENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

La estrategia de desarrollo territorial debe orientarse a asegurar mejores condiciones de vida de la población local, tratando de centrarse fundamentalmente (pero no exclusivamente) en la mejor utilización de los recursos locales, a fin de promover nuevas empresas y puestos de trabajo locales. Para ello pueden utilizarse las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información, así como la reorganización de los procesos productivos locales según las exigencias de la sostenibilidad medioambiental y la orientación hacia las necesidades de la gente en sus respectivos territorios. La construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de apoyo a la producción⁴ es parte esencial de las estrategias de desarrollo territorial.

Como parte fundamental de una estrategia territorial de desarrollo hay que crear condiciones favorables desde el punto de vista institucional y político, a fin de construir entornos territoriales facilitadores de la incorporación de innovaciones y nuevos emprendimientos. Para ello hay que fomentar la cultura emprendedora local, la concertación público privada y el resto de condiciones para la *gobernanza* de las estrategias de desarrollo territorial.

Hay que recordar que para incrementar la productividad y la competitividad de las empresas y los *sistemas productivos locales* es preciso asegurar la introducción de innovaciones para mejorar los procesos productivos, impulsar la calidad, la sostenibilidad ambiental y la diferenciación de los productos y hacer más eficiente la organización de las redes de empresas en los diferentes agrupamientos territoriales donde se encuentran. Sin embargo, los cambios en los procesos de *acumulación* exigen también adaptaciones sociales, institucionales y políticas en los regímenes de *regulación*. Esto supone que los cambios organizativos y de gestión propios del nuevo paradigma tecnoeconómico deben ser incorporados igualmente al conjunto de las administraciones públicas, a fin de responder de manera adecuada a los cambios.

El fortalecimiento de las administraciones territoriales y la asunción por las mismas de las nuevas funciones de fomento del desarrollo económico sostenible y la generación de empleo hacen, pues, a la *gestión pública local* parte fundamental de los procesos de ajuste ante el actual cambio estructural⁵.

Las autoridades locales son agentes importantes en los procesos de desarrollo local sostenible. Muchas veces son los líderes principales de las iniciativas de desarrollo local al impulsar en sus territorios la movilización y concertación de actores para el desarrollo

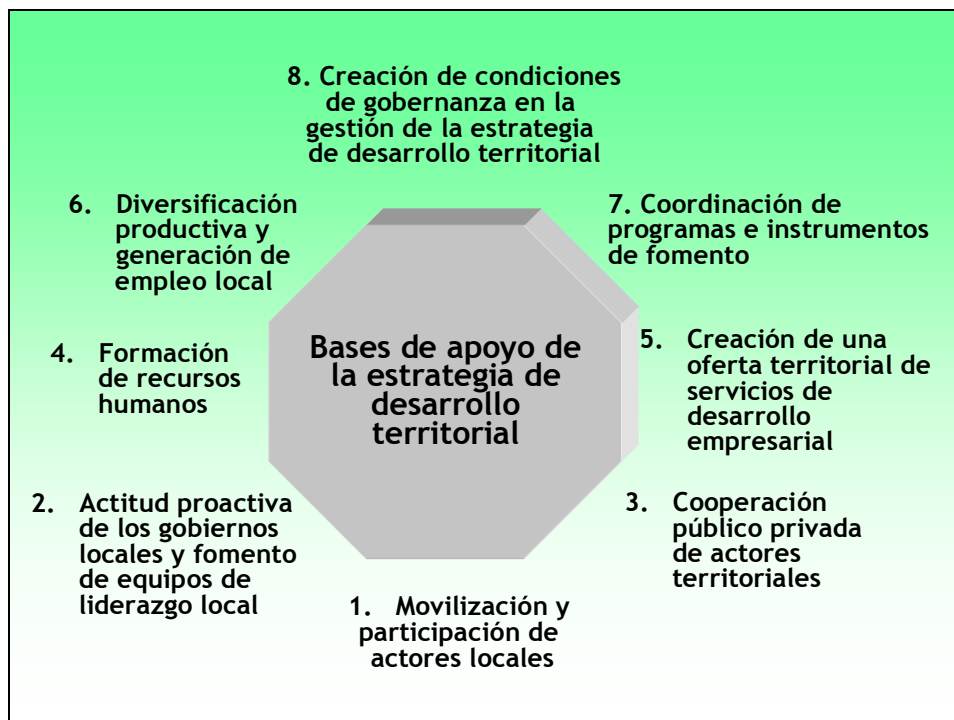
⁴ El detalle de los servicios de apoyo a la producción se expone en el capítulo siguiente.

⁵ El capítulo 6 está dedicado a la vinculación de las estrategias de desarrollo territorial y los procesos de descentralización y gestión pública local.

económico, la creación de empleo y la gestión sostenible de los residuos a nivel local. En otras ocasiones, son otros actores (empresarios, entidades financieras de desarrollo, organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, etc.) los que inician los procesos de desarrollo territorial, aunque muy pronto se requiere la incorporación activa de los gobiernos locales, lo cual permite dotar a las iniciativas de desarrollo territorial de una institucionalidad mucho mayor.

El conjunto de elementos básicos que definen las iniciativas de desarrollo territorial puede representarse mediante el Gráfico 4.4, el cual trata de mostrar las principales bases de sustentación de las iniciativas de desarrollo territorial. La carencia o debilidad en alguno de estos componentes puede explicar la fragilidad de estas iniciativas.

Gráfico 4.4: Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo territorial



En primer lugar, resalta la importancia de la movilización y participación de los actores locales y la consiguiente construcción de “capital social” en el territorio, lo cual requiere el fomento de una cultura emprendedora local, alejada de la lógica del subsidio. Los rasgos proactivos de la cultura emprendedora local favorecen la construcción de espacios de cooperación entre actores públicos y privados en los programas y proyectos de desarrollo territorial.

Al mismo tiempo, una iniciativa de desarrollo territorial requiere también una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales en relación con el fomento productivo y la creación de empleo, lo cual supone asumir nuevas funciones de la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales, urbanísticos o medioambientales.

El registro de las historias locales y la conformación de elementos culturales de *identidad territorial* constituyen una información fundamental para entender las relaciones que cristalizan en el territorio, siendo su conocimiento imprescindible para cualquier estrategia de desarrollo territorial. Hay que insistir en que la *identidad territorial*, así como el *capital social*, no deben ser entendidos como activos preexistentes en un territorio, resultado de una conjugación de factores geográficos o históricos anteriores, sino como activos intangibles que pueden ser *construidos* localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora a este proceso de construcción de *identidad territorial* compartida y, en suma, a la construcción *social* de un territorio.

Junto a la importancia de los gobiernos locales como animadores, articuladores y catalizadores de la intervención de los actores territoriales, hay que insistir también en su papel de liderazgo, a fin de desplegar un aprendizaje proactivo y emprendedor, combatiendo la cultura heredada del subsidio y la desconfianza y actitud pasiva de los actores locales.

Los gobiernos locales son, en democracia, los más legitimados para la convocatoria de los diferentes actores territoriales y la búsqueda de espacios de concertación público privada para el desarrollo territorial. De ahí la importancia de asumir su papel de liderazgo para la animación de dichos procesos de movilización y participación de actores locales y de construir los equipos de liderazgo que aseguren la continuidad de las actuaciones.

Todo ello debe concretarse en la elaboración de una estrategia territorial de desarrollo consensuada por los principales actores locales. En dicha estrategia el objetivo fundamental debe orientarse hacia la utilización de los recursos locales y la diversificación de la base productiva local mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad, la sostenibilidad ambiental y la diferenciación de los productos y procesos productivos, así como la incorporación de innovaciones de gestión y las necesarias adaptaciones sociales e institucionales. Así pues, el fomento de las microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales, y la capacitación de recursos humanos según los requerimientos de innovación de la base productiva local, son parte fundamental de las estrategias de desarrollo territorial.

Dentro de la oferta territorial de *servicios de apoyo a la producción* se incluye la capacitación de recursos humanos según los requerimientos existentes en los *sistemas productivos locales*, tanto para la modernización de las actividades productivas actuales como para incorporar aquellas otras actividades que ofrecen posibilidades viables (esto es, sostenibles) en el futuro inmediato. Por eso es importante dotarse de la capacidad de observación permanente de los requerimientos reales y potenciales del tejido local de empresas y de las características del *mercado de trabajo local*, actividades que pueden ser llevadas a cabo mediante la creación de instancias técnicas en cada territorio, de forma consensuada entre los diferentes actores locales.

A veces una estrategia de desarrollo territorial puede iniciarse a partir de la coordinación territorial de algunos programas e instrumentos de fomento sectoriales definidos desde el nivel central pero que deben ser ejecutados territorialmente. La eficiente coordinación de los diferentes programas sectoriales de diseño centralista exige su orientación por la demanda, esto es, por las necesidades que debe atender, las cuales deben ser identificadas y priorizadas por los actores locales. Este hecho es crucial, al requerir un verdadero reparto de funciones, competencias y, en definitiva, una distribución de poder entre las distintas administraciones públicas territoriales. Es aquí donde el avance de los

procesos de *descentralización* debe constituir un apoyo fundamental para el despliegue de iniciativas de desarrollo territorial.

Las iniciativas de desarrollo territorial deben institucionalizarse mediante los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes. La búsqueda de *pactos locales* de carácter suprapartidario y con la mayor participación posible de actores territoriales tiene como finalidad dotar a dichas iniciativas de los mayores niveles de *gobernanza* y certidumbre ante posibles cambios políticos.

La presencia del sector privado empresarial en la institucionalidad para el desarrollo territorial tiene también esa funcionalidad, a fin de evitar la incertidumbre provocada por los cambios de responsables políticos locales. Por su parte, la presencia de los responsables públicos en dicha institucionalidad para el desarrollo territorial trata de dotar a todo el proceso de la suficiente perspectiva de medio y largo plazo, lo que no siempre se logra con la búsqueda de beneficios empresariales.

Las disputas electorales y las diferencias partidarias no deberían interferir en el despliegue de las iniciativas de desarrollo territorial concertadas por los diferentes actores sociales y económicos. Para ello resulta necesario que entre las condiciones de *gobernanza* institucional de estas estrategias se impulse la firma de *acuerdos territoriales suprapartidarios* a favor del desarrollo local, el empleo digno y la sostenibilidad ambiental.

Las inversiones locales para el desarrollo, tangibles e intangibles, requieren tiempos más largos de maduración que los que encierran los ciclos electorales y políticos. De ahí la necesidad de convocar a las fuerzas políticas y sociales locales a su involucramiento en estas iniciativas, a fin de que la legítima disputa electoral no interfiera las cuestiones sustantivas del desarrollo territorial sustentable y la generación de empleo. Lamentablemente, algunas de las instituciones de desarrollo territorial son presentadas a veces como parte de las propuestas partidarias, lo cual las hace inviables en el medio y largo plazo. Entre las medidas que pueden ayudar a una maduración de comportamientos políticos en este sentido, podría pensarse en la oportunidad de incorporar una oferta sustantiva de capacitación para el desarrollo territorial, fundamentalmente dirigida a fortalecer las Asociaciones de Municipalidades y capacitar a los responsables políticos y sindicales, así como a los gestores empresariales y al conjunto de la ciudadanía y medios de comunicación en general.

El desarrollo territorial exige, pues, una actuación decidida desde las instancias públicas territoriales, lo cual hace obligado incorporar dicha dimensión en los actuales programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La *descentralización* no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a los programas de modernización de la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las Administraciones Locales debe incorporar también la capacitación en su nuevo papel como animadores y promotores del desarrollo territorial sostenible, a fin de construir conjuntamente con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, los necesarios entornos territoriales innovadores para el desarrollo productivo y el empleo. Sólo así pueden las municipalidades colaborar en la generación de riqueza y empleo productivo, superando su tradicional actuación asistencial.

Como se ha señalado, la presencia de los gobiernos municipal o regional en las alianzas para el desarrollo territorial es muy importante para garantizar una perspectiva de mayor alcance que la que poseen los sectores empresariales privados, centrados en la búsqueda de ganancias. Entre los temas que las Administraciones Territoriales deben incorporar se encuentran la *visión común* de desarrollo territorial concertada entre los diferentes actores

locales; el ordenamiento territorial y el planeamiento urbano; la conservación y fomento del patrimonio cultural local; y la valorización del medio ambiente como un activo de desarrollo local.

Por supuesto, como parte del esfuerzo de promoción del desarrollo territorial, las municipalidades y gobiernos locales en general deben incorporar prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones, a fin de modernizar su gestión. Con tal propósito deben acometer programas de modernización administrativa y capacitar a su personal para fortalecer la gestión municipal. La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal ayudan a visualizar el contexto en el que se insertan las ciudades o núcleos urbanos, y permite incorporar una perspectiva intersectorial de los distintos problemas existentes en ellos, superando la visión físico-espacial y contemplando el hecho urbano como un hecho socioeconómico.

A través de la inversión en obras públicas, las municipalidades incorporan valor económico en la localidad y colaboran en la competitividad territorial de su base productiva local. Del mismo modo, los servicios urbanos que la municipalidad presta están también vinculados a la *competitividad territorial* ya que la calidad de dichos servicios incrementa los atractivos de la localidad para la inversión privada. De este modo, una de las principales funciones de las municipalidades es crear las condiciones necesarias de infraestructuras básicas y servicios de desarrollo urbano para que el sector empresarial asuma su papel de productor y dinamizador de la economía local.

Las administraciones locales no pueden limitarse a gestionar servicios públicos y a corregir los impactos sociales y urbanísticos derivados de las actuaciones económicas. También deben incorporar objetivos relacionados con el desarrollo económico y la creación de empleo local, dando relevancia a la sostenibilidad ambiental y la difusión de innovaciones. Estas actuaciones deben promoverse conjuntamente con los actores privados territoriales en cada ámbito local, y mediante formas flexibles de organización como son las agencias de desarrollo territorial⁶.

4.5 ÁMBITOS PRINCIPALES DE ACTUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

Con anterioridad se expuso gráficamente el conjunto de elementos necesarios para impulsar la elaboración de iniciativas de desarrollo territorial. Mediante el Gráfico 4.5 se muestran ahora los ámbitos principales de actuación de las mismas. Las estrategias de desarrollo territorial deben buscar, esencialmente, la diversificación del sistema productivo y la creación de nuevas empresas y empleo en el territorio, a partir de una valorización de los recursos endógenos y el aprovechamiento de las oportunidades de dinamismo externo existentes.

Dada la dificultad de contar con información apropiada sobre las diferentes capacidades y oportunidades de desarrollo local, resulta fundamental incorporar desde el principio un *Sistema de Información Territorial*⁷, el cual debe señalar los diferentes recursos locales existentes (humanos, productivos, sociales, ambientales, etc.). La complejidad de las

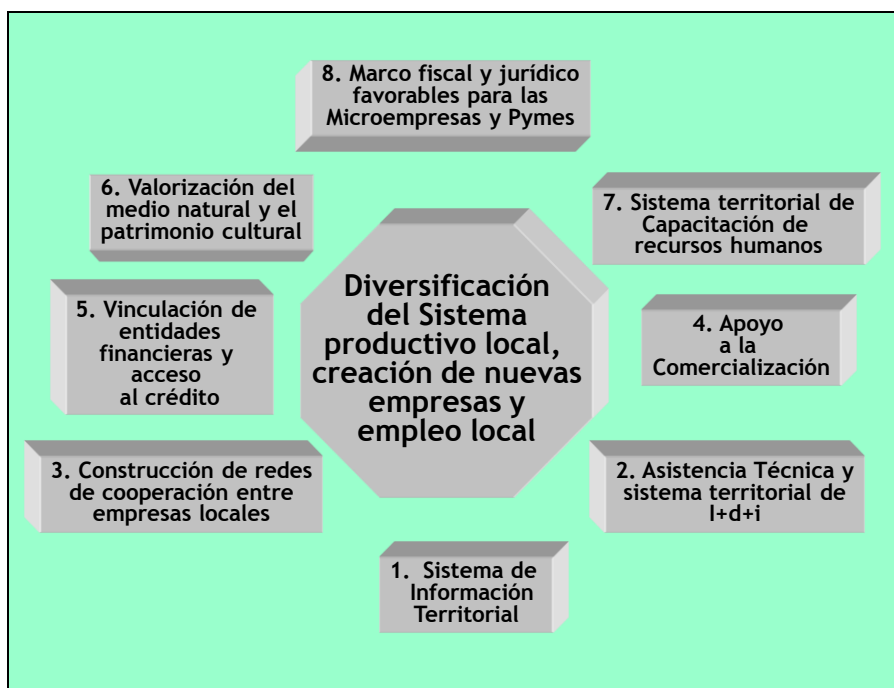
⁶ En el capítulo siguiente se ofrece una presentación sobre las Agencias de Desarrollo Territorial.

⁷ Los Sistemas de Información Territorial (SIT), apoyados en los Sistemas de Información Geográfica (SIG), constituyen un soporte de gestión de la información y un excelente medio para la visualización y representación espacial de los datos. Por ello, son un instrumento estratégico para la gestión y planificación de un territorio. Para consultar más sobre el tema puede consultarse el sitio www.geodel.org.

diferencias estructurales en los distintos territorios no puede ser captada a través del clásico análisis de los datos estadísticos que muestran los *resultados* de la actividad a través de la medición del producto, el ingreso, el empleo o la pobreza, entre otras variables significativas. El análisis comparativo de esos datos estadísticos de resultados *ex post* no permite identificar la situación concreta en cada territorio y, por consiguiente, no es posible elaborar directrices suficientes para la política de desarrollo territorial. Es preciso, por tanto, trabajar con datos que muestren las *capacidades de desarrollo* existentes, a fin de determinar las circunstancias estructurales concretas de cada territorio y así poder sustentar las estrategias de desarrollo territorial sostenible.

Asimismo, junto a la información estratégica para el desarrollo local, es preciso ir incorporando, mediante las alianzas oportunas, la capacidad de asesoría técnica apropiada, así como la mayor vinculación entre los requerimientos actuales y potenciales de los diferentes *sistemas productivos locales* y las entidades territoriales con capacidad para desplegar actividades de investigación y desarrollo aplicados a la innovación en el territorio.

Gráfico 4.5: Ámbitos principales de actuación de las iniciativas de desarrollo territorial



La construcción de redes de cooperación empresarial a nivel territorial debe estimularse decididamente, mostrando la importancia de las mismas para mejorar la eficiencia productiva de las empresas locales. Para todo ello se precisa de la adecuada formación de recursos humanos según las necesidades identificadas en los diferentes ámbitos territoriales. Las actividades de capacitación deben estar, por tanto, guiadas por las necesidades de innovación de cada territorio.

En todo caso, es necesario incorporar en los sistemas productivos locales la orientación según la demanda existente en los mercados, tratando de que dicha información oriente los cambios necesarios en la organización de la producción y en la actividad productiva. Adicionalmente, la mejora de la comercialización de los productos locales requiere alianzas

y acuerdos entre emprendedores locales y entidades especializadas, a fin de retener el mayor valor agregado de la actividad productiva local. En ocasiones ello precisa mejorar el diseño y orientación de las infraestructuras y equipamientos básicos, tanto los vinculados directamente con la producción como los de abastecimiento de energía, agua potable, saneamiento, y la gestión sostenible de los residuos, entre otros.

La mayoría del tejido de empresas existente en los *sistemas productivos locales* está compuesto por microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales. De ahí la importancia de asegurar el acceso al crédito a este colectivo de empresas locales, sobre todo para operaciones a medio y largo plazo, así como el asesoramiento financiero para la elaboración de sus proyectos de inversión. En este sentido, el logro de alianzas con entidades financieras con presencia en el territorio, a fin de vincularlas en las iniciativas locales de desarrollo, constituye una cuestión crucial, así como la existencia de un marco fiscal y jurídico favorable para las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y cooperativas de producción locales, evitando la tradicional penalización que suele sufrir este tipo de empresas en este sentido.

La valorización del *patrimonio natural y cultural* constituye uno de los ámbitos más novedosos en las iniciativas locales de desarrollo, ya que supone una visión sobre el medio ambiente y el patrimonio cultural como activos importantes de desarrollo. En efecto, la conservación y puesta en valor del medio ambiente local y el patrimonio cultural permite incorporar elementos de *diferenciación* en los procesos productivos y productos locales, desplegando iniciativas consistentes con la producción ecológica, al tiempo que favorecen la identificación en el territorio de una apuesta por la calidad y la sostenibilidad medioambiental.

Como vemos, en las estrategias de desarrollo territorial lo importante es incorporar el enfoque de la *“competitividad territorial”* ya que los territorios constituyen una matriz organizativa de los actores que deciden sobre la capacidad de enfrentar la reestructuración productiva y el desarrollo local, como son:

- La introducción de innovaciones en el sistema productivo local.
- La formación de recursos humanos según las necesidades detectadas en el sistema productivo local.
- La capacidad innovadora y emprendedora de las empresas locales.
- La flexibilidad de las organizaciones institucionales locales.
- El funcionamiento de redes locales de actores públicos y privados dentro de una estrategia de desarrollo territorial.

En suma, los importantes cambios en la esfera económica propios de la actual fase de reestructuración tecnológica obligan a incorporar adaptaciones sociales e institucionales así como nuevas formas de *gobernanza* donde los actores público y privado asuman sus responsabilidades y funciones para el desarrollo territorial y el empleo. Con ello se trata de avanzar desde el tradicional enfoque basado en las políticas regionales para la corrección de los desequilibrios territoriales, a otro enfoque que pone su énfasis principal en cómo impulsar las capacidades de desarrollo económico en cada territorio. Este cambio desde la esfera *distributiva* a la esfera *productiva* local en cada ámbito territorial supone, en esencia, el abandono de la lógica del subsidio por el impulso de actuaciones proactivas o emprendedoras locales. Ello no implica la eliminación de las actuaciones compensatorias, pero ellas quedan únicamente como elemento adicional o de emergencia, no como principal eje de políticas.

Por otra parte, en el ámbito de la política económica se constata crecientemente la limitación de las políticas sectoriales, ya que lo importante es el grado en que los diferentes procesos incorporan innovaciones tecnológicas, medioambientales y organizativas, en suma, componentes de información estratégica o conocimiento. El enfoque territorial permite, pues, dar a cada situación concreta un tratamiento adecuado según sus recursos, circunstancias y capacidades potenciales de desarrollo.

Desde esta perspectiva, la *política de desarrollo territorial* se presenta como un planteamiento flexible ante los problemas derivados de la reestructuración productiva y la necesidad de adaptarse a las nuevas exigencias en los distintos territorios. Supone, también, una forma de encarar los problemas del desempleo, abandonando la anterior visión que hacía depender la generación de empleo de las políticas de crecimiento económico sin tener en cuenta los efectos destructores de empleo de la incorporación de tecnologías intensivas en capital. Las *políticas activas de empleo* requieren igualmente un planteamiento territorial para ser eficaces, ya que la oferta de capacitación de recursos humanos debe orientarse según las necesidades y potencialidades de cada ámbito local.

Como se aprecia, las estrategias de desarrollo territorial incorporan objetivos económicos y sociales, pero dando prioridad al logro de un desarrollo integral, diferenciándose de las propuestas o enfoques asistencialistas. Por ello se insiste en la introducción, adaptación y difusión de innovaciones en los *sistemas productivos locales*, así como en el fomento de la capacidad empresarial local, a fin de promover la creación de nuevas empresas. Igualmente, las estrategias de desarrollo territorial deben incorporar entre sus prioridades la promoción de empleo digno, en especial entre los grupos más desfavorecidos como son los colectivos de mujeres, jóvenes, indígenas, inmigrantes, discapacitados, o pobres, entre otros. La mejora de la calidad de vida se enfoca, pues, desde una estrategia básica de promoción del desarrollo económico y el empleo local, junto a actuaciones complementarias focalizadas hacia los grupos sociales con mayores dificultades de inserción social.

Hay que insistir en que la prioridad dada en las *estrategias de desarrollo territorial* a la mayor utilización de los recursos locales no anula la búsqueda de oportunidades derivadas del contexto externo. Algunas iniciativas de desarrollo territorial se basan precisamente en saber aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno, estableciendo redes de subcontratación de empresas locales con las empresas de mayor dimensión localizadas en el territorio, o aprovechando el dinamismo derivado de la proximidad a ejes importantes de circulación de personas o mercancías entre grandes núcleos urbanos, o en actividades turísticas.

En todo caso, el proceso de elaboración de las estrategias de *desarrollo territorial* debe ser *participativo*, esto es, llevado a cabo por los actores locales, que son quienes deben tomar las decisiones fundamentales. Los equipos técnicos que trabajan en la preparación de las estrategias deben facilitar la documentación adecuada o ayudar en la realización de los talleres de participación de los actores locales. Para ello es preciso mantener viva la movilización y participación efectiva de los actores locales, impulsando y consolidando alianzas, acuerdos y redes de cooperación entre los actores territoriales. En esto se basa, en definitiva, la construcción de condiciones de *gobernanza territorial* para el desarrollo.

Bibliografía

- Albuquerque, Francisco (2002): *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla.
- _____ (1997): *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local*, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2005a): *Desarrollo local en América Latina: oportunidades y desafíos para el trabajo decente*. Organización Internacional del Trabajo, Departamento de Integración de Políticas, Ginebra, Suiza.
- _____ (2008): “Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente”. *Revista ARBOR*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Aghón, G; Albuquerque, F; Cortés, P (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1996): *Modernidad y territorio*. ILPES. Santiago de Chile.
- Esser, K; Hillebrand, W; Messner, D y Meyer-Stamer, J (1996): “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, *Revista de la Cepal*, No. 59, Santiago de Chile, Agosto.
- García Docampo, M. (ed.) (2007): *Perspectivas teóricas en Desarrollo Local*. Editorial Netbiblo. A Coruña.
- Izquierdo, J. (2002): *Manual para agentes de desarrollo rural*. Mundi Prensa, Madrid.
- Llorens, J.L.; Albuquerque, F.; del Castillo, J. (2002): *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Serie de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. Estados Unidos.
- Mayoral, Juan (1992): *Mercados de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local. Territorio, economías locales y formas flexibles de regulación*. IRMASA, Madrid.
- Noguera, J.; Pitarch, M.D. y Esparcia, J. (coord.) (2006): *Gestión y promoción del desarrollo local*. Universidad de Valencia.
- Olazarán, M y Gómez Uranga, M (editores): *Sistemas Regionales de Innovación*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo (2007): *Guía de Promotores de Desarrollo Económico Local y Empleo*. Centro de Formación Internacional de la OIT. Turín, Italia.
- Piore, Michael y Sabel, Charles (1990): *La segunda ruptura industrial*. Alianza Universidad, Madrid.
- Rodríguez Gutiérrez, F. (ed.) (1999): *Manual de Desarrollo Local*. Trea, Gijón, Asturias.

Rodríguez Pose, Andrés (2002): *El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de Desarrollo Económico Local en un mundo globalizado*. LED Programme, OIT. Ginebra.

Sanz, J. (ed.) (2007): *El futuro del mundo rural. Sostenibilidad, innovación y puesta en valor de los recursos locales*. Universidad Internacional de Andalucía, Ed. Síntesis, Madrid.

Vázquez Barquero, Antonio (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Ediciones Pirámide, Madrid.

_____ (1993): *Política Económica Local*. Ediciones Pirámide, Madrid.

_____ (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch editor, Barcelona.

Vélez, Susana y Jiménez, Eva: *Diseño e implementación de Sistemas de Información Territorial para iniciativas de Desarrollo Económico Local*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, Estados Unidos. Septiembre de 2011.