

El Desarrollo Económico Local

En el artículo proponemos el D.E.L como concepto integrador de la planificación territorial y urbana y de la planificación económica. La operatividad de este concepto requiere condiciones políticas previas, que pueden presumirse en un reequilibrio de los poderes públicos (C.E.E., Estados, regiones y municipios) con el objetivo de acercar e integrar al ciudadano en el ejercicio del poder. Sostenemos la opinión de que es necesario introducir la lógica económica en los planes de urbanismo y ordenación del territorio y la lógica espacial en la planificación económica. Una auténtica transformación sería la integración de estos dos procesos de planificación.

Artikulu honetan, D.E.L. delakoa, lurralde- eta hiri-planifikazioaren eta planifikazio ekonomikoaren arteko kontzeptu bateratzaile bezala proposatzen dugu. Kontzeptu honen eraginkortasunak, ordea, hiritarra boterearen egikaritzara hurbildu eta bertan integratzeko xedearekin, botere publikoen (E.E.E., Estatu, erregio eta udalerrien) berroreka batean laburtu litekeen alde aurretiko baldintza politiko batzuk galdatzen ditu. Iruditzen zaigu behar-beharrezkoa dela ekonomiaren logika hirigintzako eta lurraldearen antolamenduko planetan sartzea eta, alderantziz espazioaren logika planifikazio ekonomikoan sartzea. Izan ere, benetako eraldakuntza bat izango bait litzateke bi planifikazio-prozesu hauen integrazioa.

In the article we propose the L.E.D. as the integrating concept for territorial and urban planning and for economic planning. The operability of this concept requires previous political conditions which can be summed up in a re-balancing of public powers (E.E.C., States, Regions and Municipalities) with the aim of bringing citizens nearer to the use of power and integrating them in same. We are of the opinion that it is necessary to introduce economic logic into zoning and land management and spatial logic into economic planning. An authentic transformation would be the integration of these two planning processes.

1. Situar políticamente el problema
2. ¿Qué entendemos por D.E.L.?
3. Un nuevo concepto de planificación territorial y urbana
4. Conclusiones e introducción a un debate

Palabras clave: Desarrollo económico local, planificación urbana, planificación territorial.
Nº de clasificación JEL: R11, R52, R58.

¿Es el Desarrollo Económico Local un concepto integrador de la Planificación territorial y urbana?

1. SITUAR POLITICAMENTE EL PROBLEMA

Es posible que a muchos lectores les parezca excesivo suponer que la respuesta al problema que nos planteamos, se deriva de las respuestas esenciales a los principales problemas de un sistema político democrático y social.

Cuando analizamos el concepto de D.E.L. estamos suponiendo que la ciudad (pequeña o grande) es el lugar central del concepto, el sujeto de la acción, la protagonista en los procesos decisorios, etc. De hecho, nos estamos planteando una vez más la cuestión urbana como tema político central.

El fenómeno de la indefensión del ciudadano con respecto al Estado, y a

veces paradójicamente con respecto a una ley demasiado rígida promulgada teóricamente para defenderle, es por desgracia un problema no solucionado. De igual forma que su no participación en los procesos de decisión que le atañen, en el control de las instituciones públicas, en las prioridades del gasto público, etc.

Nuestra intención no es buscar la gran alternativa a estas cuestiones, únicamente defendemos que existen vías, en las que no se ha profundizado suficientemente, que pueden ayudar en la solución de los problemas planteados.

Nuestra proposición es sencilla y por fortuna ya no es nueva, cada vez son más los que la sostienen:

El Estado tal como lo conocemos, debe ceder peso político en favor de los órganos políticos locales y regionales y de órganos supra-estatales. Dicho de otra forma, se trata de acerca la administración y el ejercicio del

poder al ciudadano y de buscar espacios políticos y jurídicos homogéneos supra-nacionales.

Consideremos que Barcelona es para bien o para mal una de las puntas de lanza de esta propuesta política:

«... y yo estoy convencido —por resumir mucho— de que el porcentaje —y que se me entienda bien— el porcentaje de recursos públicos que se canalizan a través de la Administración local es un barómetro de la democracia. Así de rotundamente. Sé que un país que es capaz de poner a disposición del primer nivel de gobierno, el municipal, y el local en definitiva, una mayor proporción de esos recursos públicos, es un país saludable desde el punto de vista de la economía pública y de la cosa pública en general. Puesto que es más democrático, si entendemos por democracia la inversa de la distancia que existe entre el ciudadano y el gobierno que dispone de esos recursos. Este me parece a mí un dogma del que nunca se debería salir.» (1)

En Octubre de 1986 en Rotterdam se defendían públicamente estas propuestas que podrían resumirse en el reconocimiento de la Autonomía y de la suficiencia financiera de las ciudades en el seno de una CEE formada por estados democráticos. Quiero destacar el hecho de que en este punto estaban de acuerdo ciudades con opciones políticas muy diferentes firmando una declaración final y creando un grupo de presión en la CEE. Hoy día podemos hablar del «Espíritu de Rotterdam», como defensa de un nuevo concepto de ciudad y de las relaciones políticas y económicas con otras ciudades, con la región, el Estado y la CEE.

Llegados a este punto, tenemos que destacar que ninguno de los análisis o propuestas que hagamos a partir de aquí tendrían sentido si no cambiamos nuestra perspectiva de la ciudad, teniendo en cuenta la propuesta política que hemos realizado.

No tiene sentido hablar de D.E.L. sin plantear paralelamente un profundo

cambio político y jurídico-institucional que reequilibre el peso relativo del Estado, la región y el municipio. Sin una autonomía municipal real, es decir, llena de contenido económico (más recursos del Estado gestionados por los municipios), no es posible plantearse el D.E.L., pero tampoco será posible buscar alternativas para las fallas y lagunas de un sistema democrático cada vez más lejano del ciudadano. Aquella famosa frase de gobernar para el pueblo pero sin el pueblo está cada día más de actualidad.

Podemos concretar más aún esta propuesta, la potenciación del D.E.L. exige una Ley Institucional Vasca que reequilibre el peso político de las instituciones vascas (Gobierno, Diputaciones, Ayuntamientos), y establezca nuevas relaciones entre ellas, favoreciendo una mayor coordinación, una mayor integración de los tres niveles institucionales en los procesos decisionales. En mi opinión el objetivo que debe informar el nuevo equilibrio es el acercamiento de la Administración al ciudadano permitiéndole una mayor participación y control de la gestión pública.

De igual forma es fundamental promulgar la Ley de Régimen Local Vasca e incluso plantearse la posibilidad de desarrollar normativas como las cartas municipales. Esta legislación se ha producido en Cataluña y a priori no se explica el retraso en la C.A.P.V.

En definitiva, y como siempre, antes de hablar de D.E.L. hay que hablar de política.

2. ¿QUE ENTENDEMOS POR D.E.L.?

El profesor de Planificación Urbana y Regional de la U.P.V. José Allende lo define así:

«El D.E.L. es esencialmente un proceso por el que el gobierno local establece iniciativas, promueve actividades económica y sociales y conecta con el sector privado en proyectos conjuntos o incentivándolos con objeto de crear nuevos empleos y regenerar la estructura socio-económica de la zona». (2)

(1) Pasquall Maragall, Alcalde de Barcelona. Apertura de las jornadas de estudio: Las finanzas municipales en el Estado de las Autonomías. Barcelona-1984.

(2) La ciudad: Instrumento de Recuperación Económica y de Creación de Empleo. Jornadas de Estudio. Vitoria-Gazteiz 1987.

El concepto de D.E.L. es el producto de la crítica de las teorías del Desarrollo y de su aplicación más o menos exitosa al desarrollo regional y la economía urbana. Estas teorizaciones y experiencias están recogidas con gran acierto por el profesor de Desarrollo Regional de la U.A.M. Antonio Vázquez Barquero:

«Puede decirse que el desarrollo local es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar, al menos, dos dimensiones: una económica, en que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficiente para ser competitivos en los mercados; otra, socio-cultural, en que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo. La estrategia de desarrollo local debe considerar otra dimensión más, la político-administrativa, en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local.» (3)

Estos conceptos no sólo se basan en la crítica de las teorías del desarrollo tradicionales u ortodoxas, sino de las prácticas desarrollistas estatales posteriores a la 2ª Guerra Mundial que han estado vigentes hasta la crisis económica de 1973. La crisis ha puesto de manifiesto las carencias y límites del llamado desarrollismo estatal, y de las políticas sectoriales y macro-económicas que lo implementaban. A partir de este período se experimentan nuevas políticas llamadas de Desarrollo Endógeno, que tienen más en cuenta la base territorial, es decir, la dimensión espacial. Esto no quiere decir que se olviden las políticas macroeconómicas y sectoriales, al contrario, lo que se hace es combinar con mayor o menor acierto las dos estrategias de desarrollo.

La estrategia de desarrollo local endógeno introduce una nueva concepción teórica del espacio, o mejor dicho necesita fundamentarse en nuevas teorizaciones del espacio:

«Así, mientras que las teorías del desarrollo polarizado, y de la difusión han concebido el espacio como una realidad que sirve de soporte físico a los objetos, actividades y procesos económicos y/o que se organiza en función de las relaciones sociales y técnicas de la producción, la teoría del desarrollo difuso concibe el territorio como un agente de transformación social.» (4)

En mi opinión Alain Lipietz ha profundizado más de lo que muchos estudiosos del tema quieren reconocerle. Su libro «Le capital et son espace» es tan valioso desde el punto de vista teórico como panfletario en sus concreciones, o si se prefiere poco operativo. No obstante considero que es uno de los pocos autores que conjuga el concepto marxista de espacio social, y las teorías relativistas del espacio-tiempo, intentando crear categorías teóricas útiles para la planificación del territorio y del desarrollo económico. Su libro es un arriesgado intento de explicar la dimensión espacial de la dinámica del sistema capitalista

«... toda realidad material existente (y toda relación social tiene una existencia material) tiene una dimensión espacial y una dimensión temporal, y las categorías (intelectuales) de espacio o de tiempo se refieren a las condiciones de la existencia material, tanto como las categorías de cantidad, relación, etc. Lo que debe ser criticado es justamente la concepción que hace del espacio y del tiempo realidades neutras...». (5)

«... el espacio socio-económico concreto puede analizarse, el mismo, en términos de articulación de espacialidades propias a las diferentes relaciones definidas en las diferentes instancias de los diferentes modos de producción presentes en la formación social. ¿En qué consiste esta espacialidad? Esta no es otra cosa que la dimensión espacial de la forma de existencia material que rige la relación considerada. Consiste en una correspondencia entre «presencia/alejamiento» (en el espacio) y «participación/exclusión» (en la estructura o relación considerada), e incluso entre la distribución de «plazas»

(3) «Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo». Ed. Pirámide. Madrid-1988.

(4) Vázquez. Ibid.

(5) «Le Capital et Son Espace». París-1977.

en el espacio y la distribución de «plazas» en la relación». (6)

Otra concepción del espacio quizás con menos contenido teórico, pero sin duda más operativa es la que nos propone D. Massey (1984) resumida por Vázquez Barquero (1988):

«Massey (1984, págs. 117-124) da una brillante explicación de la identidad territorial en los sistemas productivos locales cuando argumenta sobre las diferencias de cada localidad sobre la base de que se han formado históricamente como consecuencia de la sedimentación de capas diferentes de actividades productivas. Cada economía local ha jugado diferentes papeles específicos en la división internacional del trabajo, por lo que su sistema productivo, su mercado de trabajo, las relaciones sociales y de producción le confieren rasgos propios, diferentes de los de las demás.

Así pues, cada territorio se articula en la división internacional del trabajo en función de su propio carácter, de su propia historia. En este sentido las economías locales no se adaptarían pasivamente a los grandes procesos y transformaciones de carácter nacional y/o internacional, sino que su ajuste vendría condicionado, también, por su identidad económica, política, social y cultural, que se ha definido históricamente. Por ello, tanto los análisis como las estrategias políticas deberían de considerar siempre las particularidades y especificidades territoriales.» (7)

Son estas nuevas teorizaciones sobre el espacio las que nos permiten concebir el territorio como agente activo del desarrollo.

3. UN NUEVO CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA

Esta nueva concepción del espacio, del territorio cuestiona «per se» los objetivos

y el método de la planificación territorial y del urbanismo, que se basan en conceptos empiristas del espacio, concebido únicamente como soporte de relaciones sociales y económicas o como uso (industrial, residencial, etc.). Pero quizás lo más grave es que las concepciones empiristas-marginalistas del espacio influyen todavía de forma determinante en el ordenamiento jurídico español en lo que se refiere a la ley del suelo y a la planificación territorial y urbana.

Para nosotros es evidente que no se puede planificar u ordenar el espacio físico desentendiéndonos de su dimensión social y económica; sería como diseñar una carretera sin contar con el tipo de vehículos que la va a utilizar y sin saber cuál es su origen y su destino. Y sin embargo, nuestra planificación territorial y urbana es, en general, tan ciega y absurda como el ejemplo; y eso en el caso de contar con un Plan Director Territorial o un Plan General Municipal mínimamente actualizado.

Teniendo en cuenta lo dicho, la planificación territorial debiera integrar programas y medidas económicas globales y sectoriales, programas sociales, culturales, medio-ambientales, etc., ordenando y a veces transformando su correspondiente dimensión espacial. Es decir, hay que definir previamente la política industrial, agrícola o de vivienda para decidir los usos del suelo y su ordenamiento, y no se puede hacer la política industrial, agrícola o de vivienda sin tener en cuenta los usos del suelo y el ordenamiento, claro está, si es que pretendemos ser eficaces.

En mi opinión el punto de partida del planeamiento es situar nuestra realidad social en el tiempo (conocer con la mayor profundidad posible la construcción histórica de nuestra realidad, es decir, nuestra génesis y sus mecanismos evolutivos) y en el espacio (las relaciones sociales, económicas, políticas, culturales, etc. han definido un espacio, frente a otros espacios definidos por otros conjuntos relacionales). Una vez definida nuestra situación en el espacio-tiempo debemos enfrentarnos a ella desde concepciones relativistas, no deterministas, todo territorio, todo colectivo humano desde el momento

(6) «Le Capital et Son Espace». París-1977.

(7) Vázquez. 1988. Ibid.

en que es consciente de su situación y del porqué, tiene ciertas opciones para cambiarla, pero este cambio es más fácil y rápido si se sabe y/o se decide el sentido del cambio (transformación). Este es el sentido de las propuestas de D. Massey y del Great London Council y esto nos sugiere Lipietz en su obra:

«... la región aparece así como el producto de las relaciones interregionales, y ellas mismas como una dimensión de las relaciones sociales. No hay una región pobre, no hay más que regiones de pobres, y si hay regiones de pobres,... es que hay regiones de ricos, y relaciones sociales que polarizan la riqueza y la pobreza, y, las disponen diferencialmente en el espacio. Que esta polarización adquiera la evidencia de un corte espacial empírico (que permite hablar por ejemplo de «conjunto de países subdesarrollados», de «desierto francés», de «regiones periféricas», etc.), esto es lo que hace falta explicar, no es de lo que hay que partir». (8)

Desde luego no es evidente que los decisores políticos tengan fácil acceso o conocimiento suficiente y no distorsionado de la génesis y de los mecanismos evolutivos de una determinada realidad social, pero es más difícil todavía contar con un proyecto de cambio (de nueva posición en el espacio-tiempo social e histórico) estratégico, explicitado y con el consenso social suficiente. En el mejor de los casos el político en nuestro país concilia un consenso social en torno a su persona o partido, pero la explicación de su proyecto es hasta ahora algo desconocido; quizás porque así su poder es mayor al no tener que someterse ni a su propio proyecto estratégico, lo cual es en cierto modo una quimera.

Resumiendo, creemos que sin definir una estrategia socio-económica consensuada para una región, difícilmente se puede hacer una planificación territorial eficaz y equitativa. De igual forma no se puede definir una estrategia socio-económica sin tener en cuenta su dimensión espacial o territorial. Desde esta óptica es fácil entender la propuesta de J. Allende:

«Existe, pues, la necesidad de integrar la planificación positiva económica de los entes locales con las estrategias de usos del suelo a medio y largo plazo... «Las políticas del suelo y del planeamiento urbano no deben separarse de otros tipos de estrategias que tenemos para las áreas urbanas y para las regiones. No deben separarse de nuestras estrategias sociales. No deben separarse de nuestras estrategias para la industria y para la regeneración económica». (9)

Si nuestro referente espacial es la ciudad o el municipio podemos cuestionar a partir de los mismos conceptos los Planes Generales, Normas, etc., y en general la política urbana. J. Borja sintetiza en su obra la crítica al planeamiento urbano actual: «1) carácter rígido, finalista, autoritario del plan general... 2) la no participación real de los grupos sociales en el planeamiento... 3) separación artificiosa entre el momento del planeamiento y las fases posteriores de la actividad urbanística pública: gestión, ejecución, control y disciplina, etc.. 4) deja casi siempre fuera de su ámbito la regulación concreta de las actividades económicas y la defensa activa del medio ambiente.. 5) no garantiza la ejecución de las obras de infraestructura y de urbanización, de construcción o rehabilitación de viviendas, de realización de equipamientos colectivos ...» (10). El autor nos propone una alternativa:

«En resumen, el nuevo urbanismo propone un planeamiento abierto, de objetivos, pero no rígido ni finalista. Un planeamiento procesual y programático, articulado con la gestión y la disciplina urbanísticas, que integre la ordenación de los usos productivos y comerciales y la salvaguarda efectiva del medio ambiente. Y, por último, se propone un urbanismo participativo y descentralizado, elaborado desde las unidades político-administrativas más próximas a los ciudadanos (p.ej.: los distritos de las grandes ciudades deberían elaborar el planeamiento parcial y especial) y que instrumente mecanismos que estimulen la cooperación social (p. ej.: sociedades de asesoramiento y colaboración con

(8) Le Capital... Ibid.

(9) La Ciudad... Ibid.

(10) Ciudad y Estado.

promociones de rehabilitación de iniciativa privada).» (11)

4. CONCLUSIONES E INTRODUCCIÓN A UN DEBATE

Aun teniendo en cuenta que este artículo se parece más a un edredón de retales sujeto por alfileres que a un discurso teórico coherente, voy a cometer la osadía de avanzar algunas propuestas, que por supuesto necesitan una mayor profundización y debate:

1. El concepto de D.E.L. concebido tal y como lo hemos hecho puede fundamentar un proceso planificador cuyo objetivo sea lograr transformaciones sociales y económicas teniendo en cuenta la dimensión territorial. Es decir, un Plan de Desarrollo Económico Local puede y debe integrar y articular la planificación territorial y urbana, los planes de desarrollo de diferentes instancias políticas y territoriales (CEE, Estado, región, ciudad) y las políticas sociales/culturales y medio ambientales.
2. El D.E.L. puede tomar la forma de Plan Estratégico de Desarrollo Socio-económico ya sea regional o local. Tanto su redacción como su aplicación debe contar con una amplia participación y consenso social, para lo cual deben crearse ciertos mecanismos orgánicos ad hoc.
3. La planificación como documento, debe sustituirse por la planificación como proceso, de tal forma, que los organismos institucionales y sociales creados para la redacción y aplicación transformen el plan-norma mediante un proceso continuo de negociación y adaptación en el tiempo.
4. Esto supone que las actuales estructuras de las instituciones públicas encargadas de la planificación territorial y urbana, económica o social deben ensayar fórmulas organizativas integradoras de recursos y funciones.

(11) Ciudad y Estado.

Estas propuestas generales se pueden concretar mucho más en la C.A.P.V.

- No es fácil explicar la no existencia de un Plan Director Territorial en la C.A.P.V. aunque tenga que ajustarse a nuestro ordenamiento jurídico anacrónico. Un mínimo de planificación siempre es mejor que nada.
- Hacer un Plan Director encargado a un equipo de «expertos» con carácter de urgencia y sin abarcar todo el territorio de la C.A.P.V., es cuestionable, incluso aunque se informe y consulte con alguna institución local. Informar y consultar no es dar participación en la elaboración y aplicación de un Plan. El Plan Director Territorial de una región debe integrar y «ordenar» las estrategias territoriales locales, si las hubiere.
- Un Plan de Desarrollo Regional hecho desde Gobierno, de nuevo con la ayuda de «expertos» y de consultas, es lo más parecido a la planificación Central Soviética, con la diferencia de que está peor resuelto técnicamente y tiene menos mecanismos de poder real sobre la economía, (y así todo se equivocan). El método de elaboración del Plan y el consenso obtenido en el proceso planificador condicionan su éxito.

No estoy seguro de que pueda hacerse de otra forma que como se hace, ya que lo más probable es que se cuenten con los dedos de una mano las organizaciones públicas o privadas que tengan una estrategia socio-económica de largo plazo y mucho menos, un plan explícito. Pero en todo caso se debieran crear las condiciones orgánicas y los incentivos necesarios para que esto suceda en el futuro.

Solamente desde teorías de desarrollo económico caducas (teorías de la polarización y difusión del desarrollo) se puede entender la obsesión de los decisores económicos regionales en concentrar las medidas e infraestructuras económicas en un centro, que en este caso es Bilbao. Sería interesante que explicasen esta opción frente al desarrollo difuso o en red, mucho más equilibrado, y además, capaz de movilizar más eficazmente los recursos endógenos.

No es demasiado correcto justificar con argumentos de planeamiento urbano ciertos (los déficit de hábitat y equipamentales de Bilbao), decisiones de estrategia económica (localización en Bilbao de infraestructuras

terciarias o vertebración de comunicaciones centralizadas) que no están encaminadas a cubrirlos, sino que al contrario van a agravar a largo plazo los déficits urbanos, necesitando además un esfuerzo inversor añadido.