



Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias

Manual para agentes de desarrollo local y rural

José-León García Rodríguez / José Ángel Rodríguez Martín (eds.)

FEDERACIÓN CANARIA DE DESARROLLO RURAL

● CONTIENE EDICIÓN DIGITAL AMPLIADA EN CD

Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias

Manual para agentes de desarrollo local y rural

Editores

JOSÉ-LEÓN GARCÍA RODRÍGUEZ Y JOSÉ ÁNGEL RODRÍGUEZ MARTÍN

Autores

JOSÉ ÁNGEL RODRÍGUEZ MARTÍN
JUAN SÁNCHEZ GARCÍA
MATÍAS GONZÁLEZ HERNÁNDEZ
JOSÉ-LEÓN GARCÍA RODRÍGUEZ
FRANCISCO J. GARCÍA RODRÍGUEZ
CRISTINO BARROSO RIBAL
DIRK GODENAU
JOSÉ LUIS RIVERO CEBALLOS
MAGALY RODRÍGUEZ MARTÍN
TEO MORALES GONZÁLEZ
VICENTE MANUEL ZAPATA HERNÁNDEZ
CARLOS ALBERTO LEGNA VERNA
MARÍA DOLORES HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
JAIME SAAVEDRA RODRÍGUEZ
PEDRO GIL LARRAÑAGA
PEDRO FELIPE LORENZO RODRÍGUEZ
PEDRO MANUEL GRIMÓN GONZÁLEZ
CARLOS CASTILLA GUTIÉRREZ
SANTIAGO J. SUÁREZ SOSA
MONTSERRAT CABRERA MORALES
FRANCISCO VEGA SÁNCHEZ
VICTORIA JIMÉNEZ GONZÁLEZ
JOSÉ LUIS FIGUEROA DE LA PAZ
MARÍA DEL CARMEN BARRERA CASAÑAS
ESTHER TORRADO MARTÍN-PALOMINO
MARÍA DOLORES AGUILAR COBO
M. FERNANDO MARTÍN TORRES
EDUARDO CALDERÓN PIÑERO
JOSÉ MANUEL CORCUERA ÁLVAREZ DE LINERA
CARLOS FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
ALBERTO DE ARMAS ESTÉVEZ

ISLAS CANARIAS, 2007

Título: Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias
Manual para agentes de desarrollo local y rural

Copyright de los textos: Los autores
Federación Canaria de Desarrollo Rural

Editores: José-León García Rodríguez
José Ángel Rodríguez Martín

Coordinación editorial A_{DER}-La Palma

Editorial: Federación Canaria de Desarrollo Rural

Nota: Nuestro agradecimiento a la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas de la Consejería de Cultura, Educación y Deporte del Gobierno de Canarias por su colaboración en la publicación de esta obra.

Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, ya sea fotomecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo de los propietarios del copyright.

Diseño y maquetación: Javier Cabrera, S.L.

Impresión y fotomecánica: Litografía Trujillo

Depósito legal: GC 107-2007

ISBN-13: 978-84-611-5192-9

Nº de registro: 07/7189

Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias
Manual para agentes de desarrollo local y rural

Índice de contenidos del libro y CD

Relación de autores	9
Prefacio	11
Prólogo	13
Presentación	19
I. La concepción del desarrollo local	25
1. Desarrollo local y estrategias <i>José Ángel Rodríguez Martín</i>	27
2. Caracterización instrumental del concepto de desarrollo local <i>Juan Sánchez García</i>	49
3. Desarrollo local y sostenibilidad <i>Matías González Hernández</i>	69
4. La dimensión territorial del desarrollo local <i>José-León García Rodríguez</i>	93
II. El conocimiento del territorio insular	119
5. Características del espacio rural en Canarias <i>Francisco J. García Rodríguez</i>	121
6. Economía social, participación y desarrollo local <i>Cristino Barroso Ribal</i>	139
7. La detección de yacimientos de empleo en los mercados de trabajo locales <i>Dirk Godenau</i>	157
8. La identidad territorial en el marco institucional de Canarias <i>José Luis Rivero Ceballos</i>	173
9. Estructuras organizativas del desarrollo local en Canarias <i>Magaly Rodríguez Martín y Teo Morales González</i>	199
III. Las herramientas básicas del desarrollo local	223
10. Diagnóstico territorial y potencial endógeno <i>Vicente Manuel Zapata Hernández</i>	225
11. Gestión estratégica y prospectiva del desarrollo local <i>Carlos Alberto Legna Verna</i>	243
12. Metodologías participativas para el desarrollo local <i>María Dolores Hernández Hernández</i>	269

13. Planes de viabilidad, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo local <i>Jaime Saavedra Rodríguez y Carlos Alberto Legna Verna</i>	287
14. Redes para la cooperación local <i>Pedro Gil Larrañaga</i>	309
15. Las tecnologías como herramientas para el desarrollo local <i>Pedro Felipe Lorenzo Rodríguez</i>	325
IV. Los instrumentos de apoyo al desarrollo local	341
16. La cultura en el desarrollo local <i>Pedro Manuel Grimón González</i>	343
17. La Agenda 21 Local y el desarrollo local <i>Carlos Castilla Gutiérrez</i>	361
18. Márketing y técnicas de comunicación social <i>Santiago J. Suárez Sosa y Dirk Godenau</i>	377
19. Fuentes de financiación del desarrollo local <i>Montserrat Cabrera Morales</i>	393
20. Las nuevas estrategias en apoyo del crecimiento y del empleo <i>Francisco Vega Sánchez</i>	415
21. Técnicas muestrales, métodos prospectivos y diseño de estadísticas en desarrollo local <i>Victoria Jiménez González</i>	431

Contenidos incluidos en la edición en CD

V. Recursos operativos del desarrollo local en Canarias	493
22. Formación y cualificación para el desarrollo local <i>José Luis Figueroa de la Paz</i>	495
23. Juventud y mujeres en el desarrollo local <i>María del Carmen Barrera, Esther Torrado y María Dolores Aguilar</i>	513
24. Servicios a la población y desarrollo territorial <i>M. Fernando Martín Torres, Eduardo Calderón Piñero</i>	529
25. Valorización de la producción local <i>José Manuel Corcuera Álvarez de Linera</i>	549
26. El turismo rural en el desarrollo local <i>Carlos Fernández Hernández</i>	575
27. Paisaje y patrimonio natural en el desarrollo local <i>M. Fernando Martín Torres</i>	615
28. Desarrollo local en los parques rurales de Tenerife <i>Alberto de Armas Estévez</i>	637

Relación de autores del libro y CD

JOSÉ-LEÓN GARCÍA RODRÍGUEZ, geógrafo, profesor titular de Geografía Humana de la Universidad de La Laguna

JOSÉ ÁNGEL RODRÍGUEZ MARTÍN, economista, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna

JUAN SÁNCHEZ GARCÍA, economista, profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna

MATÍAS GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, economista, profesor titular de EU de Economía Aplicada de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

FRANCISCO J. GARCÍA RODRÍGUEZ, economista, profesor de Organización de Empresas de la Universidad de La Laguna

CRISTINO BARROSO RIBAL, sociólogo, profesor titular de Sociología de la Universidad de La Laguna

DIRK GODENAU, economista, profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna

JOSÉ LUIS RIVERO CEBALLOS, economista, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna

MAGALY RODRÍGUEZ MARTÍN, economista, técnica en desarrollo local

TEO MORALES GONZÁLEZ, economista, técnico en desarrollo local

VICENTE MANUEL ZAPATA HERNÁNDEZ, geógrafo, profesor titular de Geografía Humana de la Universidad de La Laguna

CARLOS ALBERTO LEGNA VERNA, economista, profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna

MARÍA DOLORES HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, profesora de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de La Laguna

JAIME SAAVEDRA RODRÍGUEZ, economista, director de Code Consulting

PEDRO GIL LARRAÑAGA, pedagogo, catedrático de Antropología de la Educación de las universidades de Salamanca y Duesto

PEDRO FELIPE LORENZO RODRÍGUEZ, ingeniero en telecomunicaciones, técnico de la Asociación para el Desarrollo Rural de la isla de La Palma

PEDRO MANUEL GRIMÓN GONZÁLEZ, maestro, coordinador de Patrimonio Cultural e Histórico del Ayuntamiento de Santa Lucía

CARLOS CASTILLA GUTIÉRREZ, economista, profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna

SANTIAGO J. SUÁREZ SOSA, economista, técnico del Consejo Regulador de la Denominación de Origen de Vinos Tacoronte-Acentejo

MONTSERRAT CABRERA MORALES, economista, técnica de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias y profesora de Economía Aplicada de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

FRANCISCO VEGA SÁNCHEZ, psicólogo, técnico de la Unidad de Agencias de Empleo y Desarrollo Local del Servicio Canario de Empleo, Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias

VICTORIA JIMÉNEZ GONZÁLEZ, catedrática de EU de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna

JOSÉ LUIS FIGUEROA DE LA PAZ, sociólogo, técnico de la Asociación para el Fomento de la Igualdad de los Derechos Sociales, AFIDS.

MARÍA DEL CARMEN BARRERA CASAÑAS, socióloga, profesora colaboradora de Sociología de la Universidad de La Laguna

ESTHER TORRADO MARTÍN-PALOMINO, socióloga, profesora asociada de Sociología de la Universidad de La Laguna

MARÍA DOLORES AGUILAR COBO, antropóloga, profesora tutora de Antropología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED.

M. FERNANDO MARTÍN TORRES, geógrafo, técnico de la Asociación Insular para el Desarrollo Rural de La Gomera.

EDUARDO CALDERÓN PIÑERO, técnico en trabajo social y presidente de la Fundación Canaria Iso-norte.

JOSÉ MANUEL CORCUERA ÁLVAREZ DE LINERA, ingeniero agrónomo, jefe de servicio de Desarrollo Rural del Cabildo Insular de Gran Canaria.

CARLOS FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, economista, profesor asociado de Economía de las Instituciones de la Universidad de La Laguna y presidente de la Asociación de Turismo Rural Isla Bonita

ALBERTO DE ARMAS ESTÉVEZ, antropólogo, técnico en gestión de Espacios Naturales del Parque Rural de Tenorio.

Prefacio

El desarrollo y crecimiento que en los últimos años han experimentado los municipios canarios, las mejoras en infraestructuras, equipamientos deportivos, culturales, zonas verdes, servicios sanitarios, a las personas con más dificultades, atención a la mujer, a la infancia, a los jóvenes, entre otros, ha supuesto que nuestras islas y sus habitantes alcancen nuevas cotas de calidad de vida.

Esta evolución ha dado como resultado que los ayuntamientos se consoliden en la actualidad como Administración de referencia para sus ciudadanos, como primera puerta de entrada de las necesidades y preocupaciones de las personas.

El entorno local es productor de efectos de proximidad y constituye una reserva de recursos estratégicos, físicos y humanos que favorece un clima de actividad económica, al mismo tiempo que genera el espacio donde se inician las redes de cooperación.

Como motores de generación de empleo y de desarrollo económico, las acciones de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias se han dirigido a consolidar la inversión en programas de Agentes de Empleo y Desarrollo Local, que además de facilitar nuevas contrataciones como técnicos de las agencias, está fijando los cimientos y el camino que deben seguir las ciudades y pueblos canarios como entes capaces de generar crecimiento.

Estos programas están permitiendo a las corporaciones locales contar con una herramienta indispensable para el desarrollo de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de la actividad empresarial en el marco municipal, como son los agentes de desarrollo local.

En esta misma línea de impulso a las entidades locales, se han configurado los convenios que cada año establecemos con los municipios y que tienen como objetivo subvencionar la contratación de trabajadores desempleados para la ejecución de obras y servicios de interés general y social.

De esta forma, a través de esta colaboración con las corporaciones locales, desde el Gobierno de Canarias estamos favoreciendo el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de sus vecinos, estamos ofreciendo una más amplia información sobre sus actividades, y, dentro de sus posibilidades, les estamos facilitando el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus acciones.

Estos son algunos de los programas que desde la Consejería estamos impulsando para que los municipios mejoren sus prestaciones a las personas, los servicios con los que en la actualidad trabajan.

La edición de esta obra titulada *Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias. Manual para agentes de desarrollo local y rural* supone un nuevo impulso a esta consolidación paulatina del trabajo que se está desarrollando con vistas a mejorar la formación y cualificación de las personas que en estos momentos desarrollan sus funciones o las van a desarrollar como agentes de desarrollo local.

María Luisa Zamora Rodríguez
Consejera de Empleo y Asuntos Sociales

Prólogo

Teoría y práctica. La sabia combinación de semejantes dimensiones de la experiencia humana hace avanzar la ciencia y permite calificarla como conocimiento crítico, es decir, dotado de utilidad; capaz de resolver, y plantear, problemas de la vida humana, aunque sea generando otros nuevos. El eterno retorno al que los dioses condenaron a los humanos. Pero éste no es un libro de mitología. Al contrario, habla de esos dos componentes de la razón que aplicados a la realidad amplían su conocimiento, con la intención, quizás, ahora sí mítica o utópica, de cambiar para mejorar. A ese afán de controlar el irremediable cambio en interés de la mayoría, actual y porvenir, podemos llamar desarrollo, que aún cualificamos mejor si le añadimos el calificativo de territorial, y que si se focaliza en los escenarios de gran escala reconocemos como desarrollo local.

Si admitimos que no hay un sujeto único de la evolución, el género humano, que, además, no evoluciona de acuerdo con una serie históricamente definida de grandes sucesos o etapas que se suceden irremediablemente, debemos admitir que son las regiones, como forma territorial de las sociedades, los titulares de dicha evolución, y que ésta se realiza de acuerdo a condiciones históricas, ecológicas, a otras relativas al aprendizaje social, y también debido a circunstancias contingentes. Todo se almacena en un fondo de tradición cultural y de éste parecen salir las capacidades para conducir el cambio territorial con el que se explica la morfología especial de cada una de esas totalidades históricas. Uno de los intereses básicos de los geógrafos es conocer cómo y por qué cambian las regiones, o lo que es lo mismo, cómo se desarrollan las unidades territoriales; de ahí que no se pueda hacer abstracción de la unidad territorial de referencia, que para este libro se sitúa en Canarias. Territorio que esta obra no concibe sólo desde la perspectiva

de sus actores sino de las funciones latentes que contribuyen a vertebrar un sistema amplio en el que actualmente los territorios se enganchan.

La pretensión humana de controlar el cambio de los territorios es una constante. A ello se dedica el poder y su juego organizado que representa la política. Pero la ampliación del mismo en las sociedades democráticas y en el mundo del capitalismo avanzado o de la información o de la globalización, que de todas las maneras se llama lo mismo, hace que el juego del gobierno del territorio se amplíe. Se admite la participación de las instituciones locales, de los centros de conocimiento, de los agentes sociales reconocidos, de grupos organizados en función de intereses legítimos. Se abre así el camino a la gobernanza del territorio, con una finalidad, la búsqueda del desarrollo territorial, entendida como mejora, como pretensión de excelencia, pues todos los territorios están en vías de desarrollo, y esto, si bien puede parecer utópico, constituye una aspiración práctica orientadora de la acción

La ciencia trabaja con conceptos operativos, abstracciones metodológicas o herramientas con las que dibuja modelos explicativos de la realidad capaces de comprenderla con mayor o menor sentido. Cuando hablamos de desarrollo territorial enfocamos el caleidoscopio de la realidad desde una de sus dimensiones constituyentes, la territorial, perspectiva espacial y temporal que toma en cuenta el crisol donde se funden los componentes que dan forma a la piel de Gaia, la única patria de los humanos. Pero siendo esto así, la piel presenta sensibles diferencias que hacen originales e identifican pedazos del cuerpo, las regiones, concepto operativo que ahora necesitamos acotar en sus dimensiones para perfilarlo como unidad de estudio, como referente para comprender e intervenir en el cambio territorial. A estos efectos, a los del desarrollo territorial, tal parece que la unidad de estudio es la local. Entendiendo que local es otro concepto operativo, que aquí toma valor al cambiar de escala, refiriéndose a la mayor, y en la que, por ello, el método de trabajo debe adaptarse a tal proximidad; en ella, la perspectiva relativa al mundo de la vida de los participantes está presente en primer término; pero, además, lo local es una atmósfera, un mundo de externalidades creado por la forma de vivir allí la vida, de la que la producción es una parte.

Las cuestiones del cambio territorial son una preocupación de la ciencia actual, por ser percibidas socialmente como uno de los grandes desafíos para el mundo actual. Interesan a las disciplinas clásicas que han tenido como referente el estudio del territorio. Pero no lo hacen de manera homogénea en cada una de ellas. Como regularmente ocurre, la expansión hacia los nuevos campos se

da en los bordes. Para abordar la exploración del nuevo problema se requiere un cierto talante, trato con la experiencia concreta y buscar en literaturas ajenas a las de la propia corporación lo que en principio se intuye y se investiga. En la frontera, la certeza no es posible, pues se está al borde. Allí conviven elementos de distintas disciplinas, cada uno con su visión y con la voluntad o la conciencia de estar buscando algo que saben que no se encontrará en el centro de la propia disciplina, el terreno de la certidumbre, de las verdades que la cohesionan, de los paradigmas admitidos por distintas razones. Pero admitidos en cualquier caso. Sin embargo, las disciplinas se expanden por la frontera, por el centro se densifican y, a veces, implosionan. De nuevo el juego de los sistemas complejos. Diversidad e integración como elementos para crecer en armonía. También necesariamente conjugables por las disciplinas científicas. Con las aportaciones de los que viven en la frontera, a veces se crea un nuevo mundo que no es la suma de las partes anteriores, la pluridisciplinariedad, sino que, en casos como éste y con libros como éste y otros parecidos, va apareciendo un nuevo corpus, producto de la interdisciplinariedad para la intervención en el desarrollo territorial a escala local.

La localidad, como sistema complejo de naturaleza territorial, y por ello de entidad particular, cuya funcionalidad no se explica como la de los sistemas biológicos, cibernéticos o sociales; que funciona integrada en una amplia red de relaciones. Para entenderla es necesario el análisis funcionalista, pero no cualquier funcionalismo, como el que deriva en una ingeniería territorial de base cibernética, sino un funcionalismo de base histórica, que permita comprender no sólo el cómo sino también el porqué cambian los territorios, esperando que con ello se les pueda ayudar a cambiar mejor.

Así que en libros como éste se muestran los efectos positivos que tiene la convergencia de distintos profesionales para crear un nuevo lugar de conocimiento en la frontera. Es necesaria una larga y fructífera trayectoria profesional, como la que presentan los profesores José-León García Rodríguez y José Ángel Rodríguez Martín para entender y entenderse, para dialogar superando los lenguajes corporativos; y también para saber convivir con la incertidumbre, para ayudar a producir un nuevo corpus teórico acerca de la intervención en el desarrollo territorial, en dos perspectivas: la de la construcción teórica de un paradigma del desarrollo territorial y la de aportar materiales para quienes desde el mundo profesional quieran intervenir en él, amparándose en su conocimiento sobre el funcionamiento del territorio específico, y en sus capacidades para utilizar herramientas y metodologías de análisis de fenómenos generales que, además, incluyen una cierta deontología profesional.

Por eso sigue siendo de agradecer el esfuerzo de dar a la luz un *Manual para agentes de desarrollo local y rural* que compendie y dé cuenta del estado del arte en la actualidad y en un territorio de intervención. No es tarea fácil editar con sentido estos libros. El editor asume la responsabilidad de la factura del libro, pero también es la representación del intelectual colectivo que constituye el conjunto de autores de cada uno de los capítulos, que intenta desgranar armoniosamente y con sentido, el asunto de referencia. Y aquí, el lector juzgará por sí mismo, lo consigue, poniendo a disposición del público interesado, estudiantes, profesionales y, agentes sociales, una obra de referencia. El libro aporta profundidad y amplía una línea de difusión de estos materiales que aparece en la última década del siglo pasado, y que los profesores García Rodríguez y Rodríguez Martín contribuyeron a definir y apuntalar, haciéndola avanzar en la teoría y la práctica, asuntos imposibles de desligar en la producción de desarrollo local, desde distintos ángulos: el docente, el investigador, el de la cooperación universitaria. Esa disponibilidad, flexibilidad y energía para desplazarse alrededor del mismo objeto, enfocándolo desde distintos ángulos, les ha dado experiencia y contactos, que ahora capitalizan en este libro, en el que percibo una continuidad con otros libros que lo preceden. Fruto lógico de compartir visiones, esfuerzos, afanes, ideas y desengaños, de un grupo de profesores que en muchos casos sin haberse visto ya se conocían y que cuando este conocimiento se produce, las sinergias derivadas de ello se multiplican.

El libro presenta públicamente a un valioso conjunto de profesionales que en distintos campos observan, piensan y actúan sobre Canarias y su desarrollo, con una visión amplia, global. Su reflexión organizada va a servir para otros que se ven atraídos por lo mismo, y que con ello podrán aprender más rápido y mejor los principios básicos de una profesión que, utilizando la lógica del proyecto, se despliega en las localidades de una región, a veces empujando constructivamente desde abajo los proyectos, otras arrastrando decididamente desde arriba, y siempre acompañando a los protagonistas o participantes en el cambio territorial, en el desarrollo.

Tarea importante y que, sin embargo, hace una quincena de años permanecía indefinida, a pesar de que el rearme local impulsaba la creación de agencias y agentes de desarrollo local, formándose así un nuevo yacimiento de empleo necesitado de personal técnico que, sin embargo, se empleaba sin una definición clara de su perfil, ni de sus funciones, ni de la formación requerida para desempeñarse eficazmente como tal.

Era curioso ver cómo en aquellos primeros años los temarios de los concursos para cubrir plazas de agente desarrollo local se sesgaban hacia uno u otro lado en función de la formación de quien redactaba la convocatoria; en unos casos pesaban más los temas relativos a las disciplinas de gestión empresarial y en otros los dominantes eran los de psicología o pedagogía, quedando el territorio marginado a algún tema de rancio sabor. El resultado era un déficit de formación para desempeñar unas tareas especialmente difusas, una escasa identificación del profesional, y un notable aislamiento del mismo, que se enfrentaba a la tarea diaria con la minúscula caja de herramientas y con el método que hubiera conseguido en su formación universitaria. Hoy la situación ha cambiado. La perspectiva territorial se ha consolidado como la central para orientar este corpus teórico y organizar sus aplicaciones. Y en ello creo que han intervenido decisivamente geógrafos y economistas de la frontera, que sin hacer dejación del método, han sabido actualizarlo incorporando innovaciones útiles para los propósitos que los mueven. Pero también ha influido, y mucho, la perspectiva territorial con la que la Unión Europea trata los problemas del desarrollo, ya sea el rural, el urbano, el relativo al empleo, a la gestión del tiempo y la movilidad, o la seguridad y cohesión urbanas.

Atender con legitimidad profesional y desde el mundo del conocimiento la gestión de estos problemas exige una formación específica y a la altura de la importante responsabilidad y de los recursos puestos al servicio de estas políticas públicas. La formación de alto nivel, la que está en relación con la investigación, se imparte en las universidades, aunque ya no en exclusiva. Es a éstas a las que se dirigen responsables públicos y profesionales en demanda de una respuesta formativa, a las que reclaman que llenen la caja de herramientas con la que directivos y profesionales puedan realizar de manera eficaz el trabajo en el proyecto de desarrollo territorial. Y esto no se improvisa. Una respuesta eficaz y con garantías requiere esfuerzo inteligente y tiempo; con todo, sólo el perseverante esfuerzo por alinear muchos astros mantiene las condiciones para que las iniciativas se depuren, adquieran consistencia y dejen hitos como este libro, por el que felicito a sus autores y les deseo entusiasmo para mantener la trayectoria.

Fermín Rodríguez Gutiérrez
Director del Centro de Cooperación y
Desarrollo Territorial de la Universidad de Oviedo
Mieres, 19 de abril de 2006

Presentación

La publicación de esta obra, *Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias. Manual para agentes de desarrollo local y rural*, es una iniciativa de los grupos LEADER de Canarias, ADER-La Palma, AIDER-La Gomera, AIDER-Gran Canaria, ADERLAN, ASHERO y FEDERTE, a través de un proyecto de cooperación LEADER +, que viene a sumarse al importante número de proyectos operativos realizados conjuntamente por dicho colectivo en la última década, con la finalidad de multiplicar las vías de colaboración entre los territorios insulares y establecer nuevas estrategias de cooperación entre los actores locales para impulsar el desarrollo rural.

El trabajo que el lector tiene en sus manos es un proyecto cultural en el que han participado más de 30 autores y ha generado finalmente dos productos editoriales complementarios, una amplia publicación en papel de más de 400 páginas y una publicación digital en formato pdf, como resultado de la elaboración de la propia obra, que ha desbordado ampliamente la dimensión física del manual previsto en principio por los coordinadores del mismo.

El notable incremento del número de páginas producido en la preparación de los diferentes capítulos del libro ha llevado a los editores a limitar la obra impresa a cuatro de las cinco partes incluidas en el proyecto inicial, por motivos presupuestarios y también a causa del excesivo volumen que habría tenido la publicación completa del manuscrito resultante, en papel, lo que la habría convertido en una herramienta poco ágil como «guía práctica» para los agentes de desarrollo local y rural, que es uno de los objetivos principales de la misma, según reza en el subtítulo de la obra.

Pero el interés práctico y académico de los textos confeccionados por los diferentes autores para su inclusión en la quinta parte del manual ha obligado a

los editores a programar una edición digital de la publicación, que acompañara y completara la anterior. Esta edición en pdf del trabajo contiene no sólo los 7 capítulos correspondientes de la mencionada quinta parte del proyecto inicial, que lleva por título genérico «Los recursos operativos del desarrollo local en Canarias», e incluye temas tan importantes para la programación del desarrollo local en las islas como la cualificación de los recursos humanos, los servicios sociales a la población, la valorización de los productos locales o el turismo rural; sino también la versión «larga» o completa de los capítulos 2 y 8 del manual, incluidos de manera resumida en la edición en formato convencional, a causa de su destacada extensión.

En consecuencia, el libro publicado en papel está dividido en cuatro grandes partes, denominadas «La concepción del desarrollo local», «El conocimiento del territorio insular», «Las herramientas básicas del desarrollo local» y «Los instrumentos de apoyo al desarrollo local», que están formadas por 21 capítulos de mediana extensión, los cuales abordan de manera sintética, y pretendidamente didáctica, los principales temas teóricos y aplicados en relación con las preocupaciones académicas y la práctica cotidiana del desarrollo local que realizan los trabajadores de los diferentes centros, entidades o agencias de empleo y desarrollo local de Canarias.

Por tanto, el esquema del libro ha sido pensado sobre todo para servir de guía práctica, orientada a la resolución de los problemas y las dudas que se pueden presentar en el trabajo diario de dichos profesionales. Pero también como sencillo manual destinado a la formación, al conocimiento concreto de la realidad regional, a la reflexión conceptual y metodológica sobre el desarrollo local y territorial y a la búsqueda de información operativa para los actores y agentes de desarrollo local, tanto en los temas generales como en los específicos que atañen a su labor profesional y a sus preocupaciones académicas o intelectuales acerca de esta amplia parcela del conocimiento. Para facilitar esta búsqueda a los lectores, los diferentes capítulos del manual incluyen una bibliografía básica de los temas desarrollados y, en casi todos los casos, una selección de páginas webs relativas a los mismos, que permiten una rápida actualización de datos y contenidos.

El destacado número de profesionales del desarrollo local, de técnicos de las diferentes administraciones de las islas y de profesores universitarios de distintas áreas de conocimiento que intervienen en la obra, con su diferente especialización académica, su experiencia práctica acumulada y su diverso grado de vinculación al desarrollo local, según se desprende de la relación de autores incluida en el índice, refleja la notable amplitud de tareas que demanda esta parcela del desarrollo de

los lugares y asimismo la diversidad de las estructuras actuales del desarrollo local en Canarias, que aparecen sintetizadas y sistematizadas en el capítulo 9 de la publicación.

Pero la diversidad de autores que participan hace que este libro sea también una obra heterogénea por el enfoque que éstos utilizan al abordar los diferentes temas, e incluso que convivan en el mismo distintas concepciones teóricas y operativas del desarrollo local, desde la perspectiva administrativa que lo equipara con la gestión municipal de la parcela económica impulsada por el ayuntamiento, hasta el punto de vista que lo identifica con la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública, pasando por idea que lo asemeja con el impulso del propio desarrollo del lugar de residencia en beneficio de la comunidad, según la conocida expresión de Vázquez Barquero.

El desarrollo local aparece como una respuesta no ortodoxa, según la expresión utilizada por González Hernández, en el capítulo 3, para hacer frente a los problemas de deslocalización industrial y depresión económica que afectaron a las economías de los países desarrollados en los años setenta, teniendo el desempleo como repercusión social más destacada. Ante los mismos, las políticas convencionales de crédito barato e inversión gubernamental se consideraban insuficientes para atacar las raíces estructurales de la crisis, en un contexto que añadía, además, inflación y creciente interdependencia de las economías.

En su lugar se aboga, según el mencionado autor, «por la recomposición del tejido productivo y por la competitividad de las economías locales a partir de una adecuada identificación de sus potencialidades, políticas acertadas para promover la formación del capital humano y el emprendedurismo local, y la coordinación de las competencias y recursos de las diferentes administraciones, superando la tradicional compartimentación sectorial en el diseño y ejecución de las políticas, y activando sinergias a partir de una visión integrada de las diferentes actividades que se despliegan en el territorio». Y añade, que la participación e implicación de los agentes sociales en la identificación de los problemas y la definición de los objetivos de desarrollo constituye, también, un aspecto central de esta perspectiva local de la economía.

Por ello, hablar de desarrollo local implica también, según Sánchez García, en el capítulo 2, hablar de las políticas públicas asociadas a las estrategias de desarrollo. Si el proceso de participación de los ciudadanos funciona adecuadamente, estaríamos ante lo que este autor denomina «configuración artesanal» del interés

general. Por el contrario, si el proceso participativo no funciona adecuadamente, se revelaría una «configuración deficitaria» de dicho interés general, y nos encontraríamos ante actuaciones públicas que harían del desarrollo local una cuestión meramente ceremonial. En este caso, la noción de rendición social de cuentas se presenta como una herramienta útil para recuperar la caracterización democrática del concepto de desarrollo local.

Por su parte, el profesor Rodríguez Martín constata, en el capítulo 1, que el calificativo «local» aplicado al desarrollo está siendo progresivamente sustituido por el término «territorial», a causa de la ponderación creciente de los factores culturales e institucionales en la dinámica económica, lo que ha acabado jerarquizando los territorios en el contexto mundial, no sólo en función de las potencialidades de los mismos, sino también en relación con las conexiones que éstos mantienen con otros lugares. Y ese cambio de los territorios en el escenario internacional debe ser aprovechado por los actores locales para atraer la atención de inversores y compradores foráneos, con la finalidad de transformar los sistemas productivos locales, incrementar y diversificar la producción, generar empleo y mejorar la calidad de vida de la población, lo que define esencialmente el desarrollo territorial.

De todos modos, el territorio es el resultado de un complejo proceso de «construcción» social, que se realiza sobre un espacio geográfico concreto y deriva de las prácticas, proyectos y conocimientos de los actores que viven en el mismo, según argumenta García Rodríguez, en el capítulo 4. En consecuencia, el territorio es una creación histórica, y como tal puede desaparecer, en un momento dado, o programarse su construcción o transformación, en función de los intereses de la colectividad o de la práctica política. En ambos sentidos, los ejemplos existentes son numerosos, y uno de los más conocidos corresponde al proceso de construcción de las comunidades autónomas españolas, en la etapa reciente. En dicho contexto se habla del territorio desde el punto de vista político y antropológico, en relación con la comunidad que lo ha producido, y también que lo percibe como tal. Debido a ello, todos los territorios tienen un mayor o menor grado de originalidad, e incluso de subjetividad, algo que es único e irrepetible, y puede facilitar o condicionar los procesos de desarrollo.

Los cambios generales que afectan a la economía mundial y a nuestra sociedad en el presente suponen retos importantes para la misma, pero también aportan nuevas perspectivas y oportunidades de desarrollo para los territorios, hacen posibles nuevas alianzas entre diferentes áreas complementarias. En dicho contexto, el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar

desde lo local. Por tanto, el desafío para las sociedades locales se plantea ahora, en términos de insertarse en lo global de manera competitiva, capitalizando al máximo posible sus capacidades por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego. Pero resulta también fundamental para lograrlo la cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), y entre el sector público y el sector privado.

Pero algunos territorios están en mejores condiciones que otros para adaptarse y responder a dichos cambios, por sus características demográficas y sociales, por la estructura de su economía, sus recursos naturales y humanos, su cercanía a otras áreas más desarrolladas, etc. Sin embargo, se ha constatado en numerosos lugares que la manera más eficaz de valorar esta diversidad de posibilidades depende de los propios agentes locales, que establecen sus propias estrategias y planes de acción, en función del análisis de los puntos fuertes y los puntos débiles de su territorio, así como de las oportunidades y amenazas que pueden presentarse.

Para intentar contribuir modestamente a dicho objetivo común se ha confeccionado este manual, que reúne experiencias concretas, conceptos académicos, reflexiones operativas y metodologías de trabajo que pretenden servir de apoyo a los actores locales en su labor profesional y formativa en el territorio diverso de Canarias.

Los Editores

4

La dimensión territorial del desarrollo local*

José-León García Rodríguez

Introducción

Territorio es un término polisémico que ha completado su significado actual en español a lo largo de la edad contemporánea, a partir de las vivencias espaciales de las sociedades hispanas, del proceso de constitución política y administrativa de los estados modernos, de su descentralización reciente, y de las aportaciones académicas de las ciencias sociales y de las ciencias de la naturaleza, que han acuñado además, en este último caso, el concepto de «territorialidad», vinculado inicialmente al campo de la etología, pero trasladado con posterioridad al ámbito de las ciencias humanas para explicar «las necesidades de espacio que tienen los individuos y los grupos por razones de identidad, seguridad, protección y estímulo» (Zoido y otros, 2000). Para dichos autores, estos sentimientos son inherentes a la propia naturaleza humana, aunque también en los animales resultan notorias las manifestaciones de marcar y definir un espacio propio.

Según Raffestin (1981), el territorio se genera a partir del espacio, es el resultado de la acción de los distintos agentes sobre éste, desde el Estado a los individuos, pasando por todas las organizaciones que actúan en el mismo. En el proceso de apropiación y transformación del espacio, los distintos agentes lo

* El contenido inicial de este capítulo ha sido desarrollado a partir de los planteamientos expuestos en el texto del autor titulado «Territorio y desarrollo local en Canarias», incluido en la publicación: GARCÍA RODRÍGUEZ y otros (eds.). *Instrumentos para el Desarrollo Local*. Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, 1999, páginas 13-48.

territorializan o producen el territorio, lo que implica el establecimiento de demarcaciones o de límites y la creación de diferentes concepciones de territorio: el territorio como entidad administrativa, entendida como «espacio de las competencias»; el territorio como patrimonio o herencia del pasado; y, finalmente, el territorio como «construcción social» que contribuye a la identidad local en relación con la acción colectiva de los agentes (el territorio como proyecto) (Dematteis y Governa, 2005).

A partir de esta última concepción, el territorio es una creación histórica, un producto social, y como tal puede desaparecer, en un momento dado, o programarse su construcción o transformación, en función de los intereses políticos de la colectividad o de diferentes grupos de poder. En ambos sentidos, los ejemplos existentes son numerosos, y uno de los más conocidos corresponde al proceso de construcción social de las comunidades autónomas españolas. En dicho contexto se habla de territorio desde el punto de vista político y antropológico en relación con una comunidad, con un pueblo, con la colectividad que lo ha producido, y también que lo percibe como tal. Debido a ello, todos los territorios tienen un mayor o menor grado de originalidad, e incluso de subjetividad, algo que es único e irreplicable para la población que los ha creado. En consecuencia, se trata de un producto artificial, construido por el hombre, que abarca tanto lo rural como lo urbano (Soria y Puig, 1989), en el que intervienen numerosos factores, que pueden facilitar o condicionar los procesos de desarrollo iniciados en un determinado momento. Por todo ello, cada territorio debe tener su propio proyecto de desarrollo, diseñado e impulsado por los diferentes actores locales.

El desigual desarrollo de los territorios

Las relaciones entre territorio y desarrollo económico son variadas, lo que da lugar, en cada caso, a múltiples posibilidades de realización, desde los abundantes espacios marginales, que poco cuentan en la actividad productiva regional o local, hasta las escasas áreas centrales, que dirigen los flujos de capital y controlan la dinámica general de la economía. Por lo tanto, la clasificación de los territorios en función de su grado de desarrollo es mucho más amplia y compleja que la tradicional división entre áreas desarrolladas y espacios en desarrollo, separados por ciertos umbrales numéricos como los ingresos per capita. La localización de los territorios en esa jerarquía del desarrollo tiene que ver indudablemente con la distribución de los recursos naturales y humanos de cada uno de éstos, pero también con otros factores que son, en muchos casos, inmateriales, intangibles, y

por ello difíciles de cuantificar, como la posición de los mismos en el mercado, el conocimiento, la cualificación de la población activa, la capacidad de innovación, la agilidad empresarial, la ingeniería financiera o el control de la tecnología.

Entre los factores inmateriales anteriores, el conocimiento es, según Boisier (2005), el eje central de la globalización o de la fase tecnocognitiva del capitalismo y de la paulatina conformación de llamada «sociedad del conocimiento». Ahora sabemos que existen nuevas y complejas articulaciones entre conocimiento y territorio, que incluyen temas como innovación y territorio, aprendizaje colectivo, conocimiento tácito y codificado, surgimiento de «regiones cognitivas», que según el citado economista constituye una amplia categoría que incluye nociones tales como regiones aprendedoras, regiones inteligentes, medios innovadores (Boisier, 2005).

Debido a la diversa distribución de los factores anteriores, el grado de desarrollo de los territorios es desigual, no sólo a escala planetaria y continental, sino también en el ámbito nacional y regional. Además, como sostiene Castells (1996), la economía global es fuertemente asimétrica, y a diferencia de lo que propugna el viejo paradigma centro-periferia, es policéntrica. Por otra parte, las categorías Norte y Sur han perdido actualmente capacidad analítica, según Vázquez Barquero (2000), ya que existen ciudades y regiones en el Sur articuladas con la economía global y existen ciudades y regiones del Norte que no lo están. «Es más, agrega dicho autor, la pobreza es una cuestión que no sólo afecta al Sur, sino que los bajos niveles de renta, la baja capacidad tecnológica y la injusta distribución de la renta caracterizan, también, a las ciudades y regiones del Norte, si bien los niveles de desigualdad y de pobreza en el Norte y en el Sur no son comparables». En consecuencia, la población que vive bajo el llamado umbral de la pobreza no ha hecho sino aumentar en todo el mundo, en las dos últimas décadas, según los informes de las Naciones Unidas y de numerosas organizaciones no gubernamentales.

El problema de las desigualdades sociales y de los desequilibrios territoriales cuestiona, a medio y a largo plazo, la viabilidad del actual modelo de desarrollo, según algunos analistas (Soros, 1999), al margen de los ineludibles planteamientos éticos que conlleva este tema. Tal vez por ello, aunque no exclusivamente por esta razón, se han establecido en los países desarrollados, especialmente en la Unión Europea, importantes recursos financieros, entre los que se encuentran los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión, y numerosos programas de ayuda, destinados a paliar los desequilibrios interterritoriales, a dotar de infraestructuras

a los territorios deficitarios y a promover la cohesión y la integración social de los grupos menos favorecidos en los países miembros, con la intención de limitar los movimientos de población desde las áreas más pobres a las mejor dotadas. Los importantes recursos proporcionados por estas fuentes de financiación comunitarias para los países del sur del continente explican el impulso que han experimentado, en España, en las dos últimas décadas, los debates y proyectos sobre desarrollo local, y las consecuencias territoriales de los mismos.

Por otra parte, son también antiguas las políticas de ayuda al desarrollo, establecidas por los países ricos, sobre todo Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, frente a los menos desarrollados, en parte para financiar la venta de sus productos y garantizar su abastecimiento de materias primas, y en parte para impulsar proyectos de desarrollo o paliar situaciones puntuales de verdadera necesidad. En este último tipo de circunstancias ha sido siempre destacada la participación de numerosas organizaciones no gubernamentales, que desempeñan su labor de voluntariado en colaboración con los gobiernos de las zonas afectadas, o más frecuentemente, con organismos internacionales. Los fondos invertidos en ambos tipos de programas son, sin lugar a dudas, importantes, pero distan de ser suficientes para reducir los desequilibrios interregionales existentes en el planeta, en el uso de los recursos y en el reparto de la renta, puesto que según las estadísticas de las Naciones Unidas acerca del desarrollo humano, las diferencias entre las regiones más ricas y las más pobres, lejos de disminuir han aumentado en los últimos quinquenios. En este sentido, el incremento de los flujos migratorios entre ambos grupos de regiones es una buena prueba de ello.

La polarización del desarrollo territorial en Canarias

En el caso de Canarias, la preocupación por el desarrollo del territorio a escala local e insular es un hecho relativamente reciente, posterior a la llegada de la democracia a las instituciones públicas, especialmente a los ayuntamientos y cabildos, y al establecimiento de las instituciones autonómicas. El incremento de esta preocupación se relaciona, en primer lugar, con la desaparición del modelo de desarrollo tradicional, sustentado en la agricultura de autoconsumo y de exportación y en el tráfico comercial y portuario, y con su progresiva sustitución por el actual modelo, basado fundamentalmente en el sector turístico y en los servicios, cuyo aparato productivo se concentra en unas pocas áreas, con lo que quedan en el resto del territorio numerosos espacios que precisan intervenciones de la Administración pública y de los agentes privados para activarlos y hacerlos funcionales en

el conjunto. Y en segundo lugar, a causa del aumento de los recursos destinados al desarrollo regional y local para los espacios menos favorecidos por el actual modelo de desarrollo, por parte de los distintos programas y fondos de la Unión Europea, y de las administraciones central y autonómica.

El cambio de modelo de desarrollo se inicia en Canarias en los años sesenta, y sus consecuencias han sido muy importantes en todos los órdenes, tanto para la dinámica económica y el crecimiento de la renta como para la evolución de la población y la ocupación del territorio. Una de las mutaciones más visibles de ese proceso ha sido el cambio de papel que han experimentado los distintos espacios de las Islas, en relación con el reparto tradicional de usos del territorio. Se ha producido lo que podríamos denominar una especialización funcional del territorio, lo que ha provocado la progresiva concentración de las principales actividades productivas del nuevo modelo en unos pocos lugares, perdiendo importancia económica los restantes.

Debido a ello, a partir de entonces se habla del incremento de los desequilibrios territoriales preexistentes a escala insular y regional y del carácter polarizado del actual modelo de desarrollo. Este hecho socioeconómico, junto con el problema crónico del desempleo en la región, es otra de las causas del incremento de la preocupación por el tema del desarrollo territorial a escala local, lo que ha movilizó desde hace años recursos e iniciativas en la mayor parte de los municipios, con variada fortuna y resultados, según los casos, aprovechando para ello los diversos programas regionales, nacionales y europeos, destinados a luchar contra el paro, a incentivar la creación de puestos de trabajo y a diversificar, dentro de lo posible, la actividad productiva de los diferentes territorios, tanto rurales como urbanos.

El espacio insular se ha especializado por usos y aprovechamientos, en relación con los recursos de cada lugar para el nuevo modelo, pero también de acuerdo con su posición o emplazamiento para los nuevos circuitos económicos. La isla se ha convertido de este modo en una determinada unidad económica y de gestión, por lo que se habla de un modelo de desarrollo insular, de una determinada «especialización» insular de la economía, y como consecuencia de todo ello, de un importante cambio paisajístico, del desarrollo de un intenso proceso de urbanización, de la transformación de la isla en un espacio residencial, e incluso, en una gran ciudad, en la que las interacciones entre las distintas partes son cada vez más importantes y el espacio rural casi desaparece, al menos en algunas áreas de las islas centrales, porque ha perdido su antigua función agroalimentaria y exportadora. El desarrollo de los transportes, y de las infraestructuras que lo facilitan, ha

acabado modificando todas las relaciones entre las distintas partes de la unidad insular, sobre todo en Tenerife y Gran Canaria, al incrementarse el número vías y de líneas de transporte, que modifican la accesibilidad de los diferentes lugares y acortan el tiempo de desplazamiento, tanto en el interior de las islas como entre las mismas y con el exterior.

Como consecuencia de ello, la división administrativa del territorio de cada isla, basada en el modelo de desarrollo agrario tradicional, ha perdido vigencia en su conjunto, aunque conserve una cierta funcionalidad en algunos casos. El actual reparto municipal del espacio insular consagra importantes desequilibrios territoriales en la distribución de los recursos, de las cargas y de los servicios que presta la Administración local a los ciudadanos, además de encarecer la estructura de costes de los mismos, en las áreas peor dotadas, o dificultar, cuando no imposibilitar, la planificación global de ciertos espacios o áreas supramunicipales, en beneficio del conjunto.

Por ello, habría que revisarla sin presiones y pasiones municipalistas, a la luz de los cambios que se han producido en la economía y en la sociedad del Archipiélago, con el objetivo de establecer una nueva organización administrativa del territorio, más racional y eficaz que la actual, acorde con la nueva situación, a favor de los ciudadanos, en general, de la mejora de la actividad económica y de la calidad de vida de la población, y no exclusivamente por conveniencia de los políticos locales, más empeñados en muchos casos en conservar ciertas ventajas o privilegios de partida, en mantener sus reinos de taifas, que en los intereses colectivos.

De todas formas, tampoco conviene olvidar la importante vinculación de la población local a las actuales estructuras administrativas de la región, el apego de los habitantes de las distintas áreas a su terruño municipal, como una forma de identidad compartida frente a los otros, lo que puede representar un problema añadido a la reestructuración puramente administrativa, si ésta se llevara a cabo. Los territorios son elaboraciones históricas, creadas sobre la base de procesos socioeconómicos, de larga duración, pero su construcción resulta muy difícil o imposible si se hace «desde arriba», sin contar con la sociedad en su conjunto.

Tal vez por ello, más que de la desaparición de los municipios funcionalmente poco viables en el momento presente, y de la consiguiente creación institucional de otras entidades municipales de diferente dimensión que las actuales para sustituirlos, habría que hablar de la reorganización político-administrativa del territorio, de un proceso de acercamiento de la Administración a la realidad socioeconómica

y a los ciudadanos, de incentivar la participación de la colectividad en la toma de decisiones, a través de diferentes tipos de entidades u organizaciones, integradas en un nuevo organigrama de la Administración municipal e insular, en definitiva, en un nuevo reparto del poder local que promoviera mediante la planificación estratégica y otras herramientas proactivas el desarrollo de los territorios y la mejora del nivel de vida de sus habitantes.

En el modelo de desarrollo agrario tradicional, los usos establecidos en el territorio se justifican por las necesidades del mismo, y dependen, en buena medida, de las capacidades de los agentes locales para dar respuesta a las mismas. En cambio, en el actual modelo de desarrollo, las actividades instaladas en el espacio están frecuentemente vinculadas a elementos externos, o resultan de la combinación de factores externos y posibilidades internas, en un difícil engranaje entre la economía local y un contexto mucho más amplio. Estas actividades no sólo satisfacen necesidades locales, sino que también cubren demandas generadas por otros lugares, en algunos casos muy alejados de las áreas de producción, utilizando capitales y tecnología foránea, y por lo tanto, difícilmente controlables desde el ámbito local.

El territorio ha dejado de ser un producto específicamente local, el resultado de las demandas y acciones locales, pasando a depender de ámbitos de decisión cada vez más lejanos, regionales, nacionales o internacionales, por lo que los márgenes de maniobra de los actores locales son generalmente reducidos. Pero la capacidad de intervención de los agentes locales en los procesos de desarrollo territorial está limitada no sólo por la ubicación de los ámbitos de decisión fuera de su alcance, sino también por el propio desconocimiento de las posibilidades de su territorio, debido a la interrupción de la cadena transmisión de la información sobre los recursos locales, a causa del progresivo vaciamiento de contenido estratégico de las actividades productivas en las que participa la población local. Además, los recursos del territorio que pueden resultar aprovechables en el nuevo modelo de desarrollo son muy diferentes de los recursos naturales o humanos valorados por el modelo anterior. Es decir, no se puede afrontar la nueva situación sólo con el bagaje del pasado.

En consecuencia, para abordar la planificación y el desarrollo de las actividades locales, en el presente, es necesario conocer no sólo las demandas del lugar, sino también el contexto general de referencia y la oferta de los competidores, según la definición operativa propuesta por Buarque (1999) y recogida por Boissier (2005). Para el autor portugués, «el desarrollo local es un proceso endógeno

registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos, capaz de promover el dinamismo económico y la mejora en la calidad de vida de la población». Pero Buarque señala también que «a pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas».

Así, «el concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado, según el mencionado autor, a diferentes demarcaciones territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad al municipio e incluso a microregiones de tamaño reducido. El desarrollo municipal es, por lo tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el límite administrativo del municipio». Y agrega Buarque: «el desarrollo local dentro de la globalización es una resultante directa de la capacidad de los actores y de la sociedad local para estructurarse y movilizarse con base en sus potencialidades; y en su matriz cultural para definir, explorar sus prioridades y especificidades en la búsqueda de competitividad en un contexto de rápidas y profundas transformaciones» (Buarque, 1999).

La planificación del desarrollo a escala local

El desempleo y la escasa actividad económica que padecen numerosos municipios son con toda seguridad motivos de preocupación y reflexión para las autoridades y líderes de la mayor parte de las demarcaciones locales. Sin embargo, son pocas las corporaciones municipales que han elaborado un proyecto de desarrollo territorial, o que poseen un proyecto de desarrollo configurado como conjunto articulado de ideas, propuestas y actuaciones sobre el municipio que se desea construir, de acuerdo con los recursos y con las fuerzas políticas y sociales del mismo, en el que estén jerarquizados los objetivos y programadas las fases o etapas a seguir, al menos a corto y medio plazo.

En dichos proyectos se debe optar por una cierta especialización funcional del territorio, analizando sus potencialidades en un contexto geográfico y económico amplio, para competir mejor o colaborar, según los casos, con sus demarcaciones rivales, a partir de la práctica denominada «cooperencia», un neologismo inventado para describir una modalidad de conducta empresarial observada en los «distritos industriales italianos» en la cual coexisten la cooperación en ciertos eslabones de la cadena de valor y la competencia en otros (Boisier, 2005). Y en función de

dicha especialización se debe establecer el planeamiento territorial y urbanístico, reservando los espacios necesarios para los usos previstos, pensando en las infraestructuras precisas o en los impactos previsibles. Esto implica también un cierto grado de especialización funcional dentro de la Administración municipal, la dotación del personal y de los técnicos necesaria para hacer frente a estos retos, que sólo existe en España en los grandes municipios, aunque estas corporaciones no siempre poseen un proyecto definido de desarrollo territorial.

La mayor parte de las corporaciones locales ha tenido la oportunidad de crear y consolidar estas áreas especializadas en la programación y en la resolución de los problemas que suscita el desarrollo económico a escala local, como son la captación de emprendedores, la creación de pequeñas empresas, el apoyo al autoempleo, la integración sociolaboral de los excluidos, y otras muchas áreas de actividad. La fórmula la han facilitado, en casi todos los casos, los convenios INEM-Corporaciones locales, que han permitido al menos inicialmente llevar a cabo las contrataciones necesarias para la creación de las agencias de desarrollo local, convertidas en la etapa más reciente en agencias de empleo y desarrollo local, para poner énfasis nominal en este objetivo como la principal razón de ser de estas entidades (Echeverría, 1993)).

Pero estos organismos locales, de funcionamiento interrumpido y dependencia compartida, han sido en casi todos los casos una ocasión perdida para intentar, dentro de la Administración municipal, un cierto grado de especialización en los temas y metodologías del desarrollo territorial. La mayor parte de las agencias han participado en los programas europeos, han elaborado proyectos empresariales y han gestionado determinados fondos para la financiación de distintas actividades. Sin embargo, la intermitencia de los convenios, la interrupción de los contratos de los agentes, y la carencia de objetivos de trabajo específicos, junto con la limitada preparación y experiencia de los mismos, han convertido en muchos casos estas entidades en «organismos muertos», poco operativos, escasamente integrados, o incluso situados casi al margen del organigrama funcional de los ayuntamientos.

En realidad, resulta muy difícil, cuando no imposible, como han demostrado de forma contundente los hechos, hacer eficiente el funcionamiento de un organismo que no ha contado ni siquiera con la credibilidad de la propia Administración que lo ha concebido. La razón de ser de su creación no ha sido una apuesta por el desarrollo local, como una fórmula más eficaz que las convencionales para dinamizar el tejido social, en la búsqueda de empleo y la mejora del nivel de vida de la comunidad local. Su objetivo primordial ha sido, a juzgar por sus actuaciones

y a pesar de su nombre, reducir las listas del paro con la contratación de los agentes y el supuesto desarrollo de las iniciativas locales de empleo. Con esta forma de actuación, y con sus pobres resultados, se ha reducido también, en muchos casos, la credibilidad del desarrollo local como metodología de trabajo y como praxis para dinamizar el ámbito municipal, en torno a un proyecto de desarrollo. Como consecuencia de todo ello, también han quedado en el camino numerosos agentes de desarrollo, o aprendices de tales, anulados para el trabajo social por el virus del escepticismo.

Una parte de las administraciones municipales, carentes de un proyecto definido de desarrollo territorial para su demarcación y de un programa concreto de actuación para cubrir los objetivos de aquél, tienen un funcionamiento casi plano, relacionado con las incidencias del día a día, que sólo se aparta de la rutina cotidiana ante determinados estímulos materiales, políticos o sociales. Esta imagen de funcionamiento pobre de la Administración más cercana a los ciudadanos viene acompañado en muchos casos de una de las deficiencias inmateriales más preocupantes y difíciles de suplir en la vida de los ayuntamientos, como es la falta de formación de los propios ediles municipales, que son los que dirigen la maquinaria de las corporaciones locales y toman decisiones, que en muchos casos tienen importantes consecuencias. Esta situación se explica, en parte, por las carencias educativas generales de la población, sobre todo en las áreas rurales, afectadas desde el pasado por la emigración, pero también por el desprestigio general de la «clase» y de la actividad política, lo que sin duda aparta de esta labor pública a muchos de los posibles candidatos que probablemente estén mejor preparados para desempeñarla.

La manida frase que sentencia que «cada sociedad tiene los políticos que se merece», haciendo responsable de la actuación de los mismos a toda la colectividad, expresa con claridad meridiana la relación que existe entre ambos conjuntos. Los políticos encargados de la gestión de los asuntos públicos son la representación de la sociedad, no sólo desde el punto de vista institucional, por ser cargos electos, sino también desde la perspectiva sociológica, cultural y ética. Por otra parte, la inexistencia de una sociedad civil organizada y potente, que luche por los intereses de los ciudadanos, al margen de la Administración, incide también negativamente sobre la práctica política general y cotidiana. Ante muchas actuaciones de la Administración municipal e insular, se echa en falta el punto de vista de la sociedad civil, la defensa de los argumentos colectivos, por encima de los intereses políticos representados en el poder, que no siempre coinciden con los de la mayoría de la población y del conjunto de la sociedad.

El déficit crónico de vida colectiva, la falta de participación de la sociedad insular en los asuntos públicos, la dinámica social dominada en buena medida por el individualismo y el consumo, resulta poco justificable en un territorio afectado por problemas de la máxima importancia, como el paro juvenil, las carencias de las infraestructuras y de los servicios públicos, de la sanidad y la educación, la urbanización ilegal y el deterioro del medio ambiente, en el que se toman decisiones trascendentales para su futuro, ante la pasividad o la indiferencia de la mayoría.

Ésta no es una cuestión marginal en la vida colectiva de una comunidad, concerniente a minorías más o menos politizadas y a los cargos electos. Es un problema clave en el funcionamiento de los ayuntamientos y de la Administración, en general, para que estos organismos no sean sólo instrumentos burocráticos, faltos de sensibilidad social, al servicio de los grupos más influyentes y poderosos. En un espacio frágil y de reducidas dimensiones como el canario, resulta preocupante la carencia de «contrapoderes» sociales, de grupos organizados que defiendan por encima de todo los intereses colectivos, como el patrimonio cultural y medioambiental, el paisaje tradicional y la agricultura, el suelo y los recursos hídricos, los servicios públicos y la calidad de la democracia, ante la voracidad económica y territorial que manifiestan los grupos que dirigen la actividad productiva o controlan la ocupación del espacio en la actualidad, más preocupados por la obtención inmediata de beneficios, que por las consecuencias a medio y a largo plazo de este modelo de desarrollo.

La escasez crónica de recursos materiales de las corporaciones locales, las dificultades económicas que padecen en muchos casos, a causa del actual sistema de financiación y de las enormes disparidades recaudatorias de unos lugares a otros, obliga a los ayuntamientos a la búsqueda permanente de ayudas y subvenciones, tanto en el contexto autonómico y nacional, como en el de la Unión Europea, para cubrir determinadas necesidades y realizar ciertas inversiones. Sin embargo, en numerosas ocasiones se pierden algunas de estas ayudas por falta de capacidad técnica de las corporaciones para la realización de los proyectos necesarios para ello, e incluso en algunos casos la convocatoria de una determinada línea de ayudas puede orientar la estrategia económica de un lugar, en una determinada dirección, ante la falta de un proyecto local de desarrollo o de recursos específicos para llevarlo a cabo. Pero algunos ayuntamientos también «sueñan» con la llegada de las grandes inversiones, salvadoras de la atonía y del estancamiento que padecen, procedentes del sector público o de la iniciativa privada, que modifiquen las condiciones socioeconómicas del municipio y creen empleo, como ha ocurrido en otras entidades, especialmente las vinculadas al desarrollo turísticos, aunque esta circunstancia rara vez ocurre, y los ciudadanos de a pie deben conformarse

con unas infraestructuras y una oferta de servicios municipales muy diferentes, en función del lugar en el que vivan.

Pero las administraciones locales no deben continuar desempeñando el mismo rol pasivo que en el pasado reciente con respecto al desarrollo territorial, o que su papel difiera de unos municipios a otros, en relación con la ubicación geográfica del término o con el color político del alcalde. Las corporaciones locales deben servir de apoyo a los programas o iniciativas de desarrollo que se produzcan a escala municipal, y deben incentivar el desarrollo territorial siguiendo las pautas de un proyecto integral de desarrollo, elaborado por los técnicos, en relación con los recursos disponibles, y con las fuerzas políticas y sociales del municipio. Optar por una especialización productiva del territorio, en función de los recursos disponibles y de un análisis objetivo de los espacios competidores, y elegir la estrategia adecuada para llevar a cabo el proyecto, son algunas de las claves de su éxito. De todos modos, siempre es posible e incluso necesaria su revisión y puesta a punto periódica, en relación con los cambios temporales que experimente el sistema socioeconómico y las circunstancias en las que se mueven los competidores.

En el pasado, la carencia de apoyos a las iniciativas de desarrollo por parte de una Administración local casi inexistente no ha impedido que se llevaran a cabo en Canarias importantes iniciativas de desarrollo local, en un mundo en el que el apoyo de la economía familiar era más importante que el del Estado. Debido a la limitación de sus recursos para soportar su propio crecimiento demográfico, el modelo de desarrollo tradicional «alimentó» durante décadas una intensa corriente emigratoria que llevó a Cuba primero, y a Venezuela después, a muchos miles de canarios.

Dicha corriente de salidas, al mismo tiempo que suavizaba la presión demográfica sobre los recursos disponibles en las Islas, hizo posible la llegada al Archipiélago de numerosos capitales procedentes del ahorro de los emigrantes, que sirvieron no sólo para mejorar las economías de muchas familias, sino también para financiar numerosas inversiones productivas en los sectores primario y terciario, lo que dio lugar a lo que sin duda ha sido uno de los más extensos «programas» de autoempleo desarrollados en la región: el intento de «creación del propio puesto de trabajo para toda la vida» (Afonso Pérez, 1984), por parte de los emigrantes retornados, en sus lugares de origen o en otros ámbitos de la región más dinámicos y con más expectativas económicas.

Asimismo, en el caso venezolano, una parte de los emigrantes canarios crearon sus propias empresas en sectores claves de la economía del país sudamericano,

como son la agricultura de abastecimiento del mercado interior y los transportes, en una etapa de expansión económica, merced al impulso de la industria petrolífera a partir de los años cincuenta. ¡Todo un proyecto histórico de desarrollo local no programado, basado en el autoempleo y en la financiación individual, en ambas orillas del Atlántico! Por ello, probablemente en el modelo de desarrollo del pasado subsistan ejemplos o pautas de actuación territorial interesantes para el presente, salvando las distancias temporales y las exigencias del marco de la globalización, que quizá no convenga olvidar.

El patrimonio territorial

El territorio es el resultado de un complejo proceso de «construcción» social que se realiza sobre un espacio geográfico concreto y se deriva de las prácticas, proyectos y conocimientos de los hombres que viven en el mismo. En este contexto dialéctico, el denominado «capital territorial», introducido en el análisis de los recursos por algunos autores, es un concepto relacional y funcional que resulta muy útil para abordar el desarrollo local, puesto que se refiere, entre otros aspectos, a las condiciones del medio natural, al «patrimonio» histórico material e inmaterial de los lugares (que no resulta reproducible en cuanto tal, pero es incrementable en el tiempo), al capital fijo acumulado en infraestructuras y equipamientos (que son incrementables, adaptables, pero que en su conjunto no se pueden producir en el corto ni en el medio plazo), y a los bienes relacionales, en parte incorporados al capital humano local, como el capital cognitivo local, el capital social, la heterogeneidad cultural, la capacidad institucional (recursos renovables e incrementables, pero que sólo se pueden producir en el medio o el largo plazo) (Dematteis y Governa, 2005).

En el modelo de desarrollo socioeconómico existente en Canarias en el pasado reciente, la isla está constituida por un conjunto de unidades de explotación y gestión territorial, relativamente autónomas, sobre las que se asientan comunidades humanas que tienden a la autosuficiencia, poco comunicadas entre sí, y que realizan los intercambios imprescindibles con el exterior. Cada una de estas unidades está construida a la medida de la comunidad local y de su tecnología, que depende fundamentalmente de sus propios recursos, que conoce y administra, dentro de un sistema económico y de relaciones sociales concreto. En consecuencia, la comunidad controla el territorio que le pertenece, gestiona el terrazgo sobre el que vive y determina la función de cada uno de los elementos en el sistema productivo.

Por ello son abundantes las especializaciones locales, la producción propia de determinados artículos, aprovechando ciertos recursos del lugar o habilidades de la población, que se basan, entre otras causas, en las relaciones específicas entre la estructura económica y el entorno, según Garofoli (2006). Por otra parte, junto al trabajo agrícola dominante, existe un conjunto de actividades complementarias para hacer posible el funcionamiento general de la economía, actividades que van desde la artesanía hasta la confección de herramientas, pasando por la pequeña industria agroalimentaria, un mínimo sector servicios, y un pequeño germen de administración local, dimensionada en relación con el tamaño de la entidad de población y de la escasa complejidad del sistema socioeconómico.

La comunidad que vive en cada una de las unidades de explotación conoce las posibilidades y limitaciones de su territorio y las transmite a sus descendientes, lo que posibilita una mayor adecuación de los usos del territorio a los recursos y tecnología disponibles. La población posee un destacado conocimiento de la realidad local, adquirido en su contacto continuado con el terrazgo y en la convivencia familiar y vecinal. Existe una cadena humana en la ocupación del territorio y en la transmisión de la información relativa a las técnicas de explotación del espacio, que se ha encargado también de difundir la experiencia y el saber hacer acumulado durante varias generaciones de campesinos y artesanos, difundiendo el espíritu de curiosidad, que ha llevado a explorar nuevas posibilidades de aprovechamiento para los recursos utilizables o potenciales, a pesar de la aparente inmovilidad del sistema agrario tradicional. En este sentido, resulta paradigmático, en Lanzarote, el caso de las arenas de origen marino que el viento esparce por el interior de la isla a partir de la playa de Famara, y el de los piroclastos de origen volcánico, que cubren una parte de las superficies potencialmente agrícolas.

La contraposición de los casos de Lanzarote y Fuerteventura en el pasado reciente resalta el papel fundamental de la formación y disposición de los recursos humanos en los procesos de desarrollo, incluso en las sociedades agrarias tradicionales, pero también el rol de las estructuras socioeconómicas y de poder, de las estrategias de desarrollo establecidas. La lanzaroteña ha sido una sociedad de pequeños agricultores y pescadores, afectada históricamente por la emigración, en un territorio difícil por sus condiciones climáticas para la agricultura, de propiedad fragmentada, que ha transformado las duras condiciones de producción del terrazgo, merced al descubrimiento y aplicación de la técnica del enarenado.

En cambio, la majorera ha sido una sociedad de pastores y agricultores que cuidaban sus rebaños en los predios de los grandes propietarios y practicaban

una agricultura de secano, escasamente mejorada por el sistema de las gaviás¹, debido a la escasez e irregularidad de las precipitaciones. La explotación de los pequeños acuíferos interiores mediante aeromotores, a partir de los años cuarenta, ha servido sobre todo para facilitar el abastecimiento de agua familiar y el cultivo de la alfalfa para la alimentación ganadera, a causa de la escasez de los caudales obtenidos y de la salinidad de las aguas. Ambas sociedades han experimentado un profundo cambio con la llegada del turismo, en la etapa reciente, razón por la cual han desaparecido en buena medida dichas estructuras sociales.

La escasa movilidad intrainisular de la población en la citada etapa, la vinculación casi permanente de los habitantes a sus territorios, ha contribuido a dar estabilidad al sistema socioeconómico tradicional. El elevado porcentaje de activos que trabajaba en la agricultura de autoabastecimiento, desplazándose a pie de una explotación a otra, e intercambiando información con los vecinos, dio lugar a un profundo conocimiento del ámbito geográfico local y de su gente. El amplio desarrollo de la toponimia en el pasado, característico de las zonas rurales muy humanizadas, es un reflejo de ese saber popular, de ese conocimiento social del territorio, compartido por los habitantes, puesto que el sistema de nominación de los lugares, en la sociedad rural tradicional, no sólo refleja el trasfondo lingüístico de la colonización de un espacio y las variedades del habla, sino también una interpretación del territorio llevada a cabo por los usuarios y gestores del mismo, en función de sus vivencias, necesidades e intereses.

El proyecto de desarrollo territorial

Ante la difícil situación socioeconómica de muchos lugares, ¿qué reflexión puede hacer la población local y qué metodología debe emplear para conocer las posibilidades de su territorio en una economía globalizada, en la que el desarrollo de las actividades productivas depende frecuentemente de procesos y dinámicas imposibles de controlar localmente? ¿Cuál puede ser el papel del territorio, construido de una determinada manera, para los actuales procesos de desarrollo? ¿Cuál debe ser el papel de los diferentes actores locales en la génesis actual del territorio? ¿Cuál es la responsabilidad de los agentes privados y de las administraciones públicas en el desarrollo territorial?

¹ Las gaviás son un sistema de aprovechamiento de las aguas de escorrentía de las lluvias, propio de las regiones áridas, para desviarlas a las terrazas de cultivo con la finalidad de incrementar la humedad del suelo.

Como es lógico, pueden ser abundantes las preguntas que pueden plantearse los actores locales a la hora de planear el desarrollo de los territorios en la actualidad, y probablemente también sean numerosas las respuestas que puedan darse, según los casos y los lugares de que se trate. En la mayor parte de los ejemplos analizados, cambiar las dinámicas establecidas o romper las inercias locales ha requerido mucho tiempo y un gran esfuerzo de los agentes de desarrollo. En este contexto, algunos líderes locales estiman que el tiempo necesario para consolidar un proyecto de dimensión colectiva es de unos diez años, o al menos así ha sido, por ejemplo, en el caso de la puesta en marcha de las denominaciones de origen para los vinos del Norte de Tenerife y la creación de los correspondientes consejos reguladores, según sus propios protagonistas.

El número de iniciativas y de proyectos de desarrollo elaborados con el objetivo de cambiar la dinámica de los territorios y mejorar el nivel de vida de la población se ha multiplicado a raíz de la entrada de España en la Unión Europea hace dos décadas y de la participación plena de los diferentes agentes locales en las convocatorias comunitarias. Los recursos puestos a disposición de los centros creados para incentivar el desarrollo local han servido para mejorar la formación de los técnicos y dar continuidad laboral e institucional a dichos organismos.

Al mismo tiempo se ha incrementado el interés de la población local por los problemas del desarrollo territorial, con lo que ha aumentado su participación en los debates y en los proyectos. Pero aún falta mucho por hacer, en la mayor parte de los casos, para llegar a la realización de verdaderos programas de desarrollo territorial, que se mantengan más allá de los plazos de las convocatorias públicas y del soporte financiero de los programas europeos, iniciativas que logren crear una dinámica social y unas expectativas socioeconómicas propicias para establecer unos objetivos y elaborar una estrategia de desarrollo a medio y largo plazo.

La celebración de reuniones de trabajo o seminarios con la participación de técnicos, gestores o líderes locales experimentados para abordar los temas del desarrollo territorial puede impulsar el debate de las ideas, facilitar información sobre metodologías de trabajo, e incluso puede servir para situar y definir los proyectos elaborados en un contexto más amplio, en una escala nacional o internacional, lo que puede incrementar la confianza de los actores locales en sus propias posibilidades. Pero las propuestas que se hagan deben estar enmarcadas en una perspectiva más amplia que la de un proyecto, deben estar integradas en una estrategia global de desarrollo, para que den todos sus frutos. Como se puede deducir, se trata de diseñar proyecto para cada territorio, un proyecto que

probablemente exista ya en parte, aunque no esté definido de manera explícita, y que tal vez haya que redefinir y, en su caso mejorar, por los agentes socioeconómicos y las instituciones locales y regionales.

En esa labor de diseño y de búsqueda de un proyecto integral de desarrollo para el territorio, el municipio, la comarca o la isla, la Administración tiene una importante responsabilidad, conjuntamente con el concurso de los actores locales, pero también la población general y los diferentes agentes económicos. En esa tarea hay que tener en cuenta el contexto general, la globalización de la economía, la competencia de otros ámbitos territoriales, pero también los recursos endógenos, el análisis de nuestras posibilidades, la originalidad de nuestro proyecto de desarrollo.

Los cambios generales que afectan a la economía mundial y a nuestra sociedad suponen retos importantes para la misma, pero también aportan nuevas perspectivas y oportunidades de desarrollo para los territorios, hacen posibles nuevas alianzas entre diferentes áreas complementarias. En dicho contexto, el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local. Por tanto, el desafío para las sociedades locales se plantea ahora, según Galliccio (2004), en términos de insertarse en lo global de manera competitiva, capitalizando al máximo posible sus capacidades por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego. Pero resulta también fundamental para lograrlo, según este autor, la cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), y entre el sector público y el sector privado.

Algunos territorios están en mejores condiciones que otros para adaptarse y responder a dichos cambios, por sus características demográficas y sociales, por la estructura de su economía, sus recursos naturales y humanos, su cercanía a otras áreas más desarrolladas, etc. Sin embargo, se ha constatado en numerosos lugares que la manera más eficaz de valorar esta diversidad de posibilidades depende de los propios agentes locales, que establecen sus propias estrategias y planes de acción, en función del análisis de los puntos fuertes y los puntos débiles de su territorio, así como de las oportunidades y amenazas que pueden presentarse.

La globalización también ha modificado el papel del Estado. En un mundo en el que los flujos comerciales y financieros se liberalizan y en el que los mercados fijan cada vez más las reglas del juego a escala internacional, las fronteras nacionales son cada día menos importantes. De este modo, a escala local, la función

de los poderes públicos se centra sobre todo en facilitar el desarrollo territorial, fomentando el establecimiento de asociaciones que cuentan con la participación del sector público y del sector privado, con el fin de promover y favorecer un desarrollo económico dirigido al ámbito local. Este cambio en el papel de los poderes públicos explica, en gran medida, la atención creciente que se está dando a la actuación de las poblaciones locales, transfiriendo cada vez mayores responsabilidades a los niveles de decisión inferiores, aplicando para ello el principio comunitario de la subsidiariedad.

Sin embargo, el papel del Estado sigue siendo fundamental para el establecimiento de determinadas regulaciones económicas y sociales, aunque éstas se configuran a escalas variables según los territorios y, por ejemplo, en el contexto español y europeo han adquirido una importancia creciente las regulaciones regionales y comunitarias. A pesar de ello, el estado-nación continúa desempeñando una función primordial en el mantenimiento de la denominada solidaridad territorial (Barreiro Cavestany, 2000), que resulta imprescindible para hacer frente a los desequilibrios y desigualdades espaciales que genera la dinámica del mercado. Según dicho autor, no es ajeno a ello el debate actual sobre la fiscalidad y la redistribución de los recursos recaudados, que afecta, en gran medida, al desarrollo territorial y local.

En la misma dirección de la redistribución de los recursos financieros apuntan las políticas supranacionales europeas, que inciden progresivamente en el territorio comunitario. La Comisión Europea se ha convertido así en un actor institucional de primer orden en el desarrollo local y regional, mucho más que los propios Estados miembros, a causa de la aplicación de los Fondos Estructurales como factor de cohesión territorial. Los impactos de estas políticas no han sido cuantificados de una manera sistemática por los investigadores, pero ha tenido resultados evidentes en la dinamización de muchas áreas que han sabido utilizar los fondos europeos como palanca para su transformación territorial, como ha ocurrido en el caso de la Iniciativa comunitaria Leader (García Rodríguez y otros, 2005).

Al mismo tiempo que ocurren esas mutaciones generales, las nociones de territorio y de identidad local vuelven a ser importantes y se constata en general una demanda creciente de participación en la toma de decisiones a escala local. Acerca de la relación entre globalización y territorio hay posiciones encontradas entre quienes mantienen que ésta devalúa el territorio y los que sostienen que, por el contrario, lleva a una revalorización territorial (Boisier, 2005). Según Simmies (1997), los especialistas en esta materia tienden a agruparse entre aquéllos

que están preocupados por los papeles cada vez más significativos que desempeñan las grandes empresas y aquéllos que están interesados en las empresas más pequeñas, y ambos grupos en las causas de la aglomeración espacial de las actividades económicas innovadoras.

Al contrario de lo que algunos autores han afirmado, al certificar la «muerte de la geografía», la globalización es un proceso vinculado al territorio, como apunta Vázquez Barquero (2000), «no sólo porque afecta a naciones y países, sino, sobre todo, porque la dinámica económica y el ajuste productivo actuales dependen de las decisiones de inversión y de localización de los actores económicos y de los factores de atracción de cada territorio».

Por otra parte, la revalorización del territorio, según Boisier (2005), es una consecuencia de la reacción de los consumidores frente a la homogeneización de los bienes y servicios ofrecidos por la globalización y una respuesta de una parte de las empresas, las cuales mediante una estrategia de innovación permanente que les lleva a la denominada «especialización flexible», tratan de acomodarse al cambio incesante, en vez de intentar controlarlo, según el autor chileno. Tal especialización tiene lugar en las escalas pequeñas de la producción y conlleva la necesidad de «aprendizaje colectivo», que se ve notablemente facilitado por la cercanía geográfica de las empresas, lo que las vincula al territorio.

Pero en este contexto de globalización económica y de homogeneización cultural, se ha producido también una reafirmación de los valores locales, un afianzamiento de la identidad de los pueblos y una revalorización de los elementos de diferenciación territorial, lo que supone una nueva vía para la orientación de la economía local y para la creación de su propia estrategia de desarrollo (García Rodríguez, 2002)

Y a escala local aparecen asimismo nuevas fórmulas de acción colectiva y de solidaridad, con el fin de solventar mejor los retos que plantean la exclusión social, la gestión de los bienes públicos, el problema de la competitividad local, del desarrollo sostenible, el respeto por el medio ambiente, la integración y participación de la ciudadanía, etc. Para ello se han buscado nuevas formas de organización, caracterizadas por la participación de los ciudadanos, muchas veces movilizados por una organización local o regional, como ha ocurrido, por ejemplo, con la instauración de los grupos de acción local, impulsados por la Iniciativa Comunitaria Leader. En consecuencia, en el ámbito local aparecen nuevas oportunidades para la creación de actividad económica, como son:

■ 4. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO LOCAL

- a. El acceso de los productos a nuevos mercados, en relación con la facilidad de los transportes y de las comunicaciones.
- b. La creación de nuevas actividades en el sector de los servicios (gracias al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación) y en el de la protección del medio ambiente.
- c. La expansión del turismo rural y de las actividades de ocio, en una sociedad que mejora su nivel de vida y diversifica su demanda de consumo.
- d. La llegada de población para residir en el ámbito rural y en el territorio cercano a las ciudades.

Pero se dan también amenazas para las actividades tradicionales existentes en esas zonas, como son:

- a. La explotación y el agotamiento de los recursos naturales, tales como el agua, el suelo agrícola, el deterioro del paisaje, claves incluso para el desarrollo del turismo convencional o de masas, como el de Canarias.
- b. Las actividades de transformación poco remuneradas que se abandonan a escala local, ante la competencia de las importaciones de otras áreas, facilitadas incluso en algunos casos por la perversión de ciertos mecanismos de compensación, creados para evitar el encarecimiento de la cesta de la compra, ante la existencia de déficits productivos, como ocurre, por ejemplo, con el Régimen Específico de Abastecimiento de Canarias (REA).
- c. Los servicios de cada comunidad que antaño estaban protegidos por la distancia, ahora tienden a desaparecer igualmente a causa de la competencia de las grandes empresas.

Como consecuencia de todo esto, en muchos casos al contrastar los puntos fuertes y débiles de cada territorio con los obstáculos y oportunidades externos nos encontramos con una nueva interpretación de las potencialidades locales, de los llamados recursos endógenos, de manera que aquello que durante décadas ha podido ser un elemento sin explotar, o incluso un obstáculo para el desarrollo, en la actualidad se puede convertir en una nueva oportunidad para la actividad económica.

Los cambios de valoración producidos en las Islas en las últimas décadas con respecto a los vientos alisios y a los piroclastos blancos pueden ser paradigmáticos en este sentido, y ponen de manifiesto el carácter ambivalente de los medios de la naturaleza que se consideran recursos, en función del desarrollo técnico y de las necesidades del sistema económico en cada etapa de la historia. Pero también muestran la amplitud de posibilidades de uso que ofrecen los diferentes elemen-

tos del territorio, tanto físicos como humanos, en relación con los proyectos de desarrollo.

En consecuencia, para el diseño de dichos proyectos es necesario un profundo conocimiento de estos elementos llamados recursos y del contexto general y local en el que éstos se van a ejecutar por parte de los técnicos, actores sociales o institucionales, para lo cual puede ser de gran utilidad la realización de un diagnóstico territorial como punto de partida para la acción.

El esquema operativo del proyecto desarrollo territorial

En los procesos de desarrollo liderados por las comunidades locales ha resultado de gran utilidad, según los abundantes ejemplos existentes al respecto, la creación una asociación o grupo de acción local, como ha exigido la exitosa Iniciativa Comunitaria LEADER desde su primera convocatoria. Dicho grupo es un instrumento estratégico de primera magnitud que permite establecer una dinámica de innovación en torno a un proyecto compartido por el mayor número de personas posible. Este proyecto debe valorar de manera eficaz los recursos del territorio afectado, debe llevar a cabo un diagnóstico del territorio, con la finalidad de elaborar y adoptar una estrategia de desarrollo en función de las características de los recursos y necesidades específicas de dicho territorio. Esto implica, entre otras cosas, un buen conocimiento de los puntos fuertes y débiles de la zona, de su capacidad de innovar, y de la existencia de una estructura de apoyo a las iniciativas locales. Por otra parte, las posibilidades que ofrecen los recursos humanos tienen que ser aprovechadas al máximo en cada proyecto, aunque se debe potenciar en todo momento su mejora y adecuación a las necesidades de las actividades a desarrollar.

También es importante cambiar los comportamientos de ciertos grupos considerados como pasivos (funcionarios, parados, jubilados, etc.), que han podido tener efectos negativos en los procesos de desarrollo económico, y asimismo involucrar el sistema educativo de la zona en la difusión de ese ambiente proactivo. Conseguir en la población una mentalidad positiva acerca de lo que puede impulsar una estrategia de desarrollo local se convierte en un «recurso» tan importante como el financiero, pues se trata de una mejora del capital humano. En este sentido es importante la articulación y dinamización del tejido social, la movilización de los agentes locales en torno a unas referencias comunes y a una estrategia específica relacionada con el territorio en cuestión. Las necesidades de animación

difieren mucho de un territorio a otro y dependen de las características sociológicas, del nivel de desarrollo, de la historia, de las costumbres locales, etc.

Según todos los indicios, la agricultura seguirá siendo una actividad destacada para algunas zonas rurales, semirurales o periurbanas, pero ya no puede ser considerada, salvo en casos muy concretos, como un motor de crecimiento y empleo, según los análisis de los expertos de la Comisión Europea.

Desde hace unos cuantos años se viene utilizando el concepto de desarrollo duradero o sostenible. Se trata de un concepto dinámico que exige tener en cuenta el medio ambiente en las estrategias de desarrollo económico y social. Pero no hay que olvidar que el medio ambiente también puede ser en sí mismo una fuente importante de desarrollo económico, ya sea valorando directamente los recursos, o bien creando condiciones que puedan favorecer las actividades económicas en este sector. Las acciones en favor de la protección del medio ambiente ofrecen asimismo posibilidades de desarrollo económico, creando concretamente una demanda de nuevas tecnologías y nuevos servicios ligados a la gestión integrada del medio ambiente (transformación de zonas frágiles o amenazadas en zonas protegidas, por ejemplo, con toda una serie de actividades de acompañamiento: ecomuseos, centros de iniciación al medio ambiente, asesoramiento en el ámbito arquitectónico, diversas medidas agroambientales, etc.).

También es importante compaginar la conservación del patrimonio y el desarrollo económico. Como recurso al servicio del desarrollo sostenible, el patrimonio tiene valor por sí mismo. Representa, al mismo tiempo, la memoria colectiva de la población y un recurso potencial para su futuro. Realizada, en el momento oportuno, la valoración del patrimonio no va en contra de la satisfacción de las necesidades actuales, sino todo lo contrario. La importancia del patrimonio, aunque éste sea modesto, es objeto de un consenso cada vez más amplio, en relación con su utilización como un recurso para el desarrollo. El reto que se plantea hoy en día es más bien cómo integrar la protección y la valoración del patrimonio dentro de la perspectiva local de desarrollo.

Una fórmula laboral interesante para el desarrollo local es el autoempleo, puesto que las empresas existentes en la actualidad, en muchos casos, no ofrecen el suficiente número de puestos de trabajo que se necesitan y la Administración también ha tocado techo en el empleo de recursos humanos. Las iniciativas individuales pueden satisfacer ciertas aspiraciones de las personas afectadas, sin menoscabar los intereses de los territorios donde viven. El autoempleo y la creación

de microempresas ofrecen unas perspectivas, especialmente interesantes para el medio rural, pero también para las ciudades. Hace ya mucho tiempo que los agricultores, artesanos, comerciantes y profesionales liberales se autoemplean o trabajan en una microempresa. Es también lo que hacían los emigrantes canarios al retorno de América, no hace tanto tiempo. En muchos casos, estas actividades autónomas se han transmitido de padres a hijos. Actualmente, la evolución de la economía ofrece nuevas posibilidades a estas formas de trabajo, puesto que en muchos lugares las grandes empresas no dejan de reducir sus plantillas y de aumentar las actividades que subcontratan, apareciendo con ello incluso un nuevo tipo de profesional del autoempleo.

Conclusiones

En síntesis, se pondrán exponer otras muchas cuestiones para analizar las relaciones existentes entre el territorio, o espacio organizado desde el punto de vista político, económico y social, y el desarrollo local, y también de las metodologías de trabajo a utilizar por los actores y agentes locales. Es decir, la planificación del desarrollo local o territorial puede revestir numerosas fórmulas, en relación con las posibilidades de cada territorio, de los recursos financieros y de los recursos humanos disponibles, el plan integral de desarrollo, el plan estratégico, el pacto territorial por el empleo, y muchas otras fórmulas con la misma finalidad en todos los casos, la de alcanzar unos objetivos específicos de empleo, de desarrollo económico, de integración social, etc., mediante una estrategia determinada, utilizando una metodología de trabajo, que permita aprovechar las oportunidades que existen en un mundo globalizado, que compite con sus productos y servicios a escala planetaria, pero utiliza el territorio como ámbito de producción. Todo ese empeño de los diferentes agentes servirá para demostrar que «no existen territorios sin recursos, sino sociedades sin proyecto de desarrollo», como concluía hace unos años la intervención de una conocida líder del socialismo europeo en una apartada aldea senegalesa.

Referencias Bibliográficas

AFONSO, L. (1984). *Miscelánea de temas canarios*. Aula de Cultura de Tenerife, Cabildo Insular de Tenerife.

BARREIRO CAVESTANY, F. (2000). «Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local», *Documentos*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (www.redel.cl/documentos/Barreiroindex.html).

■ 4. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO LOCAL

BENKO, G. y LIPIETZ, A. (comps.) (1994). *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Ediciones Alfons el Magnànim, Valencia.

BOISIER, Sergio (2003). *El desarrollo en su lugar: el territorio en la sociedad de la información*. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.

BOISIER, S. (2005). «¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?», *Revista de la CEPAL*, número 86, Santiago, páginas 47-62.

BUARQUE, S. (1999). *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Recife, Brasil, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

CASTELLS, M. (1996). *La sociedad red*. Alianza Editorial, Madrid.

CASTILLO, J. del (1994). *Manual de Desarrollo Local*. Serie Estudios de Economía, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Vitoria.

DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (2005). «Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SloT». *Boletín de la AGE*, número 39, páginas 31-58.

ECHEVERRÍA, M. C. (1993). «El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional española». *Boletín Económico de Información Comercial Española*. Número 2.387, Madrid, páginas 18-24.

GALLICCHIO, E. (2004). «El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social». *Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local*. SEHAS, Córdoba (Argentina).

GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L. y otros (eds.) (1999). *Instrumentos para el Desarrollo Local*. Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L. (ed.) (2002). *Identidad y Desarrollo Local. Perspectivas de la globalización desde las Islas Canarias*. Excmo. Cabildo Insular de La Palma.

GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L. (ed.) (2003). *Desarrollo rural en territorios insulares. Especial referencia a las Islas Canarias*. Centro de Cooperación y desarrollo Territorial de la Universidad de Oviedo y Excmo. Cabildo Insular de La Palma.

GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L. y otros (2005). «La Iniciativa Comunitaria Leader en España», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, número 39, páginas 361-398.

GAROFOLI, G. (2006). «Desarrollo económico, organización de la producción y territorio», *Desarrollo Humano Local: una antología*. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*.

RAFFESTIN, C. (1981). *Per una geografia del potere*. Unicopli, Milano.

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (Ed.) (1999): *Manual de desarrollo Local*, Ediciones Trea, Gijón.

SIMMIES, J. (1997). «Innovation, Networks and Learning Regions?». *Regional Policy and Development*. Number 18, London, J. Kingsley Publishers.

SORIA Y PUIG, A. (1989). «El territorio como artificio», *Obra Pública*, nº 11, páginas 30-39.

SOROS, G. (1999). *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*. Plaza y Janés, México.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993). *Política Económica Local*. Ediciones Pirámide, Madrid.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. y G. GAROFOLI (eds.) (1995). *Desarrollo económico local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Editorial Pirámide, Madrid.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2000). «Desarrollo endógeno y globalización». *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*. Santiago de Chile, número 79.

ZOIDO, F. y otros (2000). *Diccionario de Geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Ariel Referencia, Barcelona