

2ª EDICIÓN

Desarrollo Local Sostenible en Territorios Inteligentes y Responsables

JAVIER FARTO LÓPEZ



documenta

Desarrollo Local Sostenible en Territorios Inteligentes y Responsables

JAVIER FARTO LÓPEZ

Desarrollo Local Sostenible en Territorios Inteligentes y Responsables

2ª EDICIÓN REVISADA

Todos los derechos reservados.

No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra ni su tratamiento o transmisión por cualquier medio o método sin autorización escrita del autor.

© Javier Farto López

Documenta. Instituto Europeo de Estudios para
la Formación y el Desarrollo

ISBN: 84-611-3840-6

Depósito Legal: SA-929-2006

Diseño gráfico y maquetación: Amparo Coterillo

Impresión: Imprenta Cervantina, S. L.

Desarrollo Local Sostenible en Territorios Inteligentes y Responsables

JAVIER FARTO LÓPEZ

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. CUADERNO DE BITÁCORA	11
1. DESARROLLO LOCAL FIN DE MILENIO	31
1.1. EL BUENO, EL FEO Y EL MALO	31
1.2. LOCAL Y GLOBAL	39
1.3. EL DESARROLLO ENDÓGENO COMO PARADIGMA	42
1.4. EL CAMBIO DE ESCENARIO	44
2. CUANDO EL DESARROLLO LOCAL NO SE LLAMABA DESARROLLO LOCAL	55
2.1. EL NUEVO URBANISMO	58
2.2. LOS CONCEPTOS CLAVE DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	64
2.3. PARA DESCENTRALIZAR EL ESTADO	73
2.4. EL LIBRO BLANCO DE DELORS Y LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO	79
3. DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL AL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE	91
3.1. RASTREANDO EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO	93
3.1.1. La Estrategia Europea del Empleo	93
3.1.2. Actuación local a favor del empleo	97
3.1.3. Evaluación intermedia de la Estrategia Europea del Empleo	100
3.1.4. El futuro de la Estrategia Europea del Empleo	102
3.2. CONSIDERACIONES PREVIAS A LA DEFINICIÓN DE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE	110
3.3. REDEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL DESARROLLO LOCAL	115
4. TERCER SECTOR Y ECONOMÍA SOCIAL	121
4.1. DEFINICIÓN E IMPORTANCIA SOCIOECONÓMICA DEL TERCER SECTOR Y LA ECONOMÍA SOCIAL	125

4.2.	DEL ESTADO DEL BIENESTAR A LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR	134
4.3.	TRABAJO, CAPITAL SOCIAL Y RENACIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL	139
5.	CAPITAL SOCIAL Y GOBERNANZA LOCAL	149
5.1.	CONCEPTUALIZACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL	152
5.2.	CAPITAL SOCIAL LOCAL	161
5.2.1.	Gobierno local y participación cívica	162
5.2.2.	Cooperación y pactos locales	165
5.2.3.	Redes y economía de solidaridad: el tercer sector	168
5.2.4.	El Capital social como recurso para la emergencia de los Nuevos Yacimientos de Empleo	172
6.	DESARROLLO SOSTENIBLE Y RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA	175
6.1.	DEFINICIÓN Y DEBATES EN TORNO A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA	178
6.2.	DESARROLLO SOSTENIBLE, RSC Y ÉTICA EMPRESARIAL	188
6.3.	DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CREACIÓN PERSISTENTE DE VALOR	194
6.3.1.	La empresa sostenible	194
6.3.2.	El desarrollo sostenible y la creación persistente de valor	197
6.3.3.	El desarrollo sostenible, la innovación y la reputación, como fuentes de ventajas competitivas persistentes	202
6.4.	DESARROLLO SOSTENIBLE, RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA Y TERRITORIO	205
7.	TERRITORIOS INTELIGENTES Y RESPONSABLES	209
7.1.	LA INTELIGENCIA DEL MECÁNICO Y EL JARDINERO	216
7.2.	GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y CAPITAL INTELLECTUAL EN LA EMPRESA	226
7.3.	DESARROLLO ENDÓGENO Y TERRITORIO	248
7.4.	HACIA UNA TEORÍA DE LAS COMPETENCIAS DE LA REGIÓN	258
7.5.	LA REGIÓN QUE APRENDE	266
7.6.	TERRITORIOS INTELIGENTES Y RESPONSABLES	272
	BIBLIOGRAFÍA BÁSICA	309

The endless cycle of idea and action,
Endless invention, endless experiment,
.....

Where is the wisdom we have lost in knowledge?
Where is the knowledge we have lost in information?

T. S. ELLIOT

CUADERNO DE BITÁCORA

Finalizaba el 2005 con los últimos coletazos del proyecto ELECAN (Estrategia Local de Empleo de Cantabria), el proyecto que nos permitió iniciar un proceso de acción/reflexión en torno a cuestiones como la gestión del Capital social en el territorio, la cultura de trabajo en red, o la mejora de la Gobernanza.

Comenzaba el 2006, año en el que DOCUMENTA cumplía su décimo aniversario, y aunque no de forma consciente, teníamos un sentimiento indefinido de fin de período: compartíamos aquello de no estar en una etapa de cambios, sino en un cambio de etapa.

Dos situaciones no necesariamente relacionadas, que sin embargo estuvieron en el origen y concepción de este cuaderno de viaje: ni cuando iniciamos el camino pensamos en un recorrido tan largo e intenso, ni jamás imaginamos que acabaríamos hablando de Territorios Inteligentes y Responsables (TIR).

En un temprano 2003 la Comisión Europea nos invitaba a exponer nuestras ideas sobre "La gestión del Capital social en Territorios inteligentes", y lo que no fueron sino los primeros y tímidos intentos de construir un discurso teórico de cimientos frágiles en mitad de un entorno brumoso, nos fue creando la imperiosa necesidad de explicarnos y explicar, no tanto el concepto, sino el viaje: desde aquella ahora lejanísima "La ciudad. Instrumento de recuperación económica y creación de empleo" (1987), impregnados del entonces llamado "Nuevo Urbanismo"(1988), y ávidos de descentralización, municipalismo y

democracia, hasta este emergente Desarrollo local sostenible que nos haría transitar senderos de sostenibilidad y gobernanza, de gestión estratégica del conocimiento, y también de Capital social, de Responsabilidad social territorial (RST), y del “empowerment” de una ciudadanía ética y responsable que demanda participación en la definición, acompañamiento y evaluación de las políticas de desarrollo local.

Necesitábamos una vez más resucitar la eterna cuestión —y compartir nuestra reflexión—, sobre quiénes somos, de dónde venimos y a dónde vamos.

Y por eso hemos hecho este cuaderno de bitácora, este libro sobre un viaje que empezamos embebidos del espíritu del poeta:

«Cuando emprendas tu viaje a Itaca
pide que el camino sea largo,
lleno de aventuras, lleno de experiencias.

.....

Pide que el camino sea largo.
Que sean muchas las mañanas de verano
en que llegues —¡ con qué placer y alegría!—
a puertos antes nunca vistos.»

Un libro de viaje cuyo trayecto se divide en tres etapas.

Una primera, en la que podríamos incluir los tres capítulos iniciales, traza el camino y describe el paisaje circundante con mirada personal y subjetiva, tomando como referencia distintos hitos significativos en el espacio-tiempo recorrido: atravesamos la ciudad instrumento de recuperación económica y creación de empleo, hablando de Estado y Ciudad y de Nuevo Urbanismo, arropados con aquellos escasos conceptos clave del desarrollo, respirando una atmósfera limpia y saludable de descentralización/democratización del Estado, que anunciaba aires de municipalismo y de política económica local; siempre al encuentro de ese lugar mítico delimitado por la descentralización político-administrativa, la participación ciudadana y la organización-cooperación sociales.

Asistimos a la formalización del desarrollo endógeno como paradigma, al descubrimiento de los Nuevos Yacimientos de Empleo, y a la reconciliación de dos mundos hasta entonces antagónicos (local y global), lo que nos permitió contemplar, durante el convulso fin de milenio, la emergencia entre tinieblas de un nuevo modelo de Desarrollo local sostenible (DLS).

Un nuevo horizonte de color y textura diferentes nos invitaba a peregrinar por rutas inciertas y senderos poco documentados, bajo la mirada atenta, escéptica y fiscalizadora, de tantas inercias e intereses creados tras veinte años de Desarrollo económico local (DEL): estudiábamos ahora modelos de gestión del conocimiento aplicables al territorio; queríamos definir sus activos intangibles y gestionar de forma eficiente su Capital intelectual; hablábamos de mejorar la calidad de la Gobernanza, de la interacción social positiva como factor estratégico de desarrollo, de fomentar la cultura de trabajo en red, de confianza y reciprocidad sociales, de nuevos roles y fórmulas de colaboración entre el sector público, el sector privado, y la sociedad civil organizada en el denominado Tercer Sector o Tercer Sistema; y a la búsqueda de la sostenibilidad mediante estrategias de fomento de la Responsabilidad social corporativa, nos acercábamos cada vez más, aunque con paso poco firme, a la Responsabilidad social territorial, y a la idea de Territorio Inteligente y Responsable, animados desde lo lejos por una Estrategia Europea del Empleo débil, que unos no acababan de creerse, y otros escuchaban como quien oye llover.

Salimos de aquellas lejanísimas macro-regiones industriales en declive, dejamos atrás los distritos industriales y los entornos locales, comprendimos la evidente relación entre territorio e innovación —entendida ésta última como proceso de aprendizaje colectivo—, y nos encontrábamos ahora en un espacio-red (red de redes) de dimensión variable y fronteras imprecisas y cambiantes, cuya delimitación y caracterización, grado de cohesión y homogeneidad, identidad y competencias, venían determinados por la naturaleza (tipo, intensidad y calidad) de la interacción social en el seno de la red.

Una segunda etapa, la compuesta por los capítulos cuatro, cinco y seis, será más bien un alto en el camino, el descanso reparador que

nos ayude a fijar ideas sobre determinados conceptos novedosos que fueron apareciendo durante el trayecto.

Una breve y tranquila reflexión sobre el tramo recorrido, para adquirir la tan demandada visión integral que nos permita comprender y actuar, no tanto desde la óptica del mecánico, sino con la inteligencia del jardinero: velando por el equilibrio de las condiciones de fertilidad de nuestro territorio, por su identidad, y por la relación entre el jardín y el hábitat; ocupados y preocupados por cultivar la vida en nuestros Territorios Inteligentes y Responsables.

Habrán quienes ya entrenados en itinerarios similares no necesiten este momento de profundización y conexión de ideas. No hay problema, que continúen hasta el capítulo siete y allí nos encontraremos.

En nuestro caso sí fue necesario.

Necesitábamos definir y aclarar que era eso del Tercer Sector, Tercer Sistema y Economía social; tomarle la medida y aclarar sus funciones; estudiar sus fortalezas y debilidades; comprender el porqué de su marginación en los procesos de DEL durante todos estos años.

Necesitábamos explorar mínimamente la ruta que va desde el Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar, encontrarnos con la necesidad de despatrimonializar lo público, situar el papel del Tercer Sector como principal responsable de la generación de Capital social en el territorio, y asumir, con conocimiento de causa, uno de nuestros principales retos de futuro en el marco del nuevo modelo de DLS: crear Capital social en Territorios Inteligentes y Responsables.

Y para enfrentar el reto libremente elegido, parecía oportuno reconocer ese Capital social como el conjunto de recursos derivados de la inserción del ciudadano en redes sociales; el producto de una interacción social positiva, a la que junto con la cooperación, consideraríamos motor del desarrollo, la creación de empleo y la cohesión social; un Capital social asociado a la cultura de trabajo en red, a la existencia de normas de confianza y reciprocidad, a los valores sociales, las formas de gobierno, los mecanismos de participación social, y los procesos de pro-

fundización democrática; un Capital social que reaparecía una y otra vez en el camino, ligado a cuestiones tan diversas como el acceso y mejora de la salud pública, el incremento del bienestar social, la mejor atención a los hijos, el descenso de la delincuencia o la mayor calidad de gobierno; un Capital social en el cual, según algunos estudios, residen las claves decisivas del progreso tecnológico, la competitividad, el crecimiento sostenido, el buen gobierno y la estabilidad democrática.

Tampoco era posible emprender la aventura hacia la ansiada y utópica sostenibilidad (medioambiental, social y económica) sin la insustituible contribución de las empresas al desarrollo sostenible, sin la necesaria incorporación de objetivos sociales y medioambientales a su estrategia productiva y comercial, sin conocer cuanto menos los debates provocados por la idea de Responsabilidad social corporativa (RSC).

Debíamos visualizar un paisaje iluminado por el renacer de la ética empresarial ante tanta tierra quemada por los reiterados escándalos institucionales y empresariales; encontramos allí la "empresa excelente" que se concibe a sí misma como organización dotada de cultura y ética, un grupo humano cohesionado con identidad propia, que plantea su actividad pensando en todas las partes interesadas (*stakeholders*), y busca la creación de valor desde los valores; la empresa excelente y sostenible necesitada de crear Capital social y redes de confianza para el correcto funcionamiento de la actividad empresarial; la empresa que encuentra en las propias condiciones de sostenibilidad su principal fuente de innovación y reputación, y por tanto de generación de ventajas competitivas persistentes.

Y creímos oportuno extender el concepto de Responsabilidad Social al Territorio e introducir el concepto de Responsabilidad Social Territorial como uno de los pilares básicos de un modelo de DLS, y fundamento ético de nuestra idea de Inteligencia territorial.

Un concepto de RST íntimamente vinculado a la existencia en el territorio de Capital Social, Gobernanza de calidad, y amplio consenso sobre RSC; una RST producto de la coordinación y la cooperación entre todas las partes interesadas en el territorio, del trabajo en red y el aprendizaje social/organizacional, que a su vez contribuye a activar,

regenerar y gestionar aquellos factores de los que se alimenta para producir DLS; un concepto que encuentra en el Territorio Inteligente (espacio-red, red de redes) su escala y ámbito ideales, y puede definirse como la contribución necesaria de los Territorios Inteligentes y Responsables al Desarrollo Sostenible Global.

Con energía renovada retomábamos el viaje llevando siempre en el equipaje los versos del poeta:

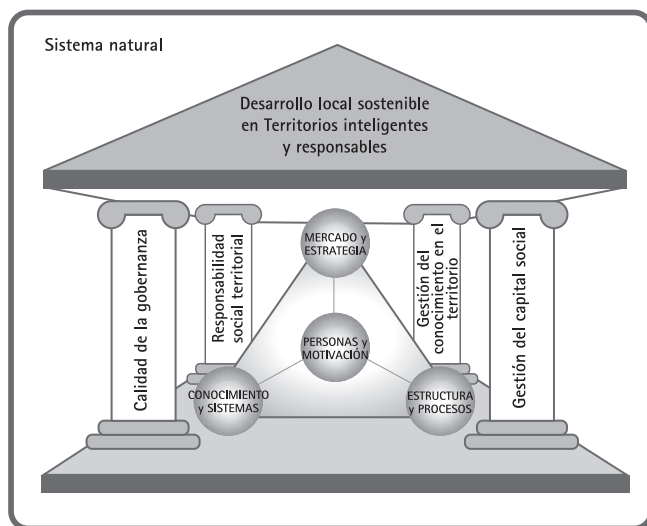
«Ten siempre a Itaca en tu pensamiento.
 Tu llegada allí es tu destino.
 Mas no apresures nunca el viaje.
 Mejor que dure muchos años
 y atracar, viejo ya, en la isla,
 enriquecido de cuanto ganaste en el camino
 sin aguardar a que Itaca te enriquezca.»

Decía el escritor en una entrevista sobre realismo mágico, que la imaginación no crea, tan sólo reconstruye.

Durante los primeros tramos de la última etapa de viaje (capítulo 7) empezamos a bocetar nuestro destino final, y al igual que el arquitecto utiliza los materiales fabricados por otros para diseñar sus construcciones, así nosotros, retomando conceptos encontrados o vividos en el camino, comenzamos a imaginar/reconstruir nuestra arquitectura teórica, conocedores de que para estos viajes la mejor práctica es una buena teoría.

Diseñamos nuestro modelo de "Desarrollo Local Sostenible en Territorios Inteligentes y Responsables" al estilo clásico, como homenaje al mundo griego inventor de la democracia, y para resaltar una vez más la profundización democrática como factor estratégico de desarrollo, así como la indisoluble relación entre calidad democrática y desarrollo sostenible.

Y lo dibujamos soportado sobre cuatro sólidos pilares perfectamente equilibrados, albergando en su seno nuestro preciado prisma de la Gestión estratégica del conocimiento; la Gestión estratégica de las



competencias y capacidades de los sistemas sociales (sean empresas o territorios) para producir en unos casos Capital intelectual y en otros Capital social; y pusimos, como así creemos que debe ser, a las personas en el centro del pensamiento económico; y concebimos los sistemas social y económico como subsistemas del sistema natural.

Pero el viaje no son sólo los senderos transitados y los paisajes descubiertos, sino también, y sobre todo, las experiencias vividas y las conversaciones mantenidas.

Durante un largo trecho, sobre todo al principio, nos encontramos con urbanistas, economistas y sociólogos. El poeta siempre estuvo ahí, y el escritor nos dio la pauta metodológica para este cuaderno de bitácora repleto de construcciones abstractas y paisajes utópicos, para unos puritita teoría, para otros motor del cambio social.

Los consultores de empresa que encontramos nos hablaron del valor del conocimiento en la empresa y de su gestión estratégica, y nosotros les explicamos que el Capital social era al Territorio inteligente, lo que el Capital intelectual a la Empresa excelente; que la gestión del conocimiento en Territorios Inteligentes y Responsables es el conjunto de procesos y sistemas que permiten activar, regenerar e incrementar el Capital social del territorio, mediante una gestión efi-

ciente de sus competencias, con el objetivo de generar ventajas competitivas duraderas, para perdurar (sostenibilidad) y generar un impacto social positivo (cohesión social), en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

Ya en la última etapa, fueron dos médicos quienes nos hablaron de la inteligencia del mecánico y el jardinero.

Nos contaron la triste historia de un hombre enfrentado a la naturaleza y empeñado en su dominio en aras de un progreso tecnológico mal entendido. Conversamos sobre visiones del mundo (a veces llamadas científicas) en las que la naturaleza y los humanos eran máquinas gobernadas por leyes mecánicas absolutas, herramientas de producción, que de vez en cuando el mecánico ha de desmontar —aun perdiendo la visión de conjunto— en busca de la "causa única" del supuesto mal, y en su caso sacrificar o sustituir las partes declaradas inútiles.

Pero conversamos también sobre la inteligencia del jardinero y su visión del jardín como un microcosmos de la naturaleza, una totalidad que incluye los aspectos tangibles e intangibles, un sistema dinámico autorregulado en el que el jardinero habrá de velar por las condiciones de fertilidad; mantener el equilibrio, la integridad e identidad del jardín; crear un ecosistema vigoroso, flexible ante las crisis y adaptable al cambio permanente; observar y nutrir la relación entre el jardín y el hábitat: en definitivas cuentas, cultivar la vida.

Concluimos que no podía haber inteligencia territorial fuera de un modelo de desarrollo sostenible, ni desarrollo sostenible sin inteligencia territorial.

Pero fue el filósofo quien nos dio la clave de una inteligencia concebida como la capacidad del individuo (de la empresa, de un territorio) para dirigir su comportamiento (modelo de desarrollo empresarial o territorial elegido), utilizando la información captada, aprendida, elaborada y producida por el mismo.

Nos hizo reflexionar sobre ¿por qué las personas (empresas, territorios) inteligentes utilizan a veces su inteligencia de forma estúpida?,

sobre la sociedad industrial avanzada —ejemplo de inteligencia fracasada—, que construye una economía depredadora que esquilma irreversiblemente la naturaleza, en una sociedad global del conocimiento que aumenta la brecha entre países ricos y pobres.

Fue él quien nos habló de la diferencia entre la capacidad intelectual de una persona —la inteligencia computacional entendida como conjunto de capacidades de carácter estructural y operativo—, y la inteligencia ejecutiva, la inteligencia en acción, lo que los individuos, las empresas o los territorios hacen con sus capacidades; nos dijo que la inteligencia fracasa cuando se equivoca en la elección del marco superior, cuando sobrevalora uno de los módulos que debiera permanecer en equilibrio, cuando se aparta de la búsqueda del bienestar del individuo y de la justicia social.

Reconocíamos al fondo nuestros Territorios Inteligentes y Responsables, concebidos como espacios-red (red de redes), definidos y caracterizados por la naturaleza de la interacción social en el seno de la red; capaces de incrementar su Capital social y mejorar su capacidad de gestión y resolución de problemas, mediante dinámicas de aprendizaje social/organizacional y procesos de gestión del conocimiento, con el objetivo final de desarrollar ventajas competitivas duraderas, para perdurar (sostenibilidad), generar un impacto social positivo (cohesión social), y producir desarrollo sostenible en la sociedad global del conocimiento (responsabilidad social territorial).

En muchos aspectos tenemos la sensación de haber caminado en círculo para redescubrir aquel Nuevo Urbanismo de hace casi 20 años, pero el viaje mereció la pena:

«Itaca te brindó tan hermoso viaje.
Sin ella no habrías emprendido el camino.
Pero no tiene ya nada que darte.
Aunque la halles pobre, Itaca no te ha engañado.
Así, sabio como te has vuelto, con tanta experiencia,
entenderás ya que significan las Itacas.»

TERRITORIOS SOCIALMENTE RESPONSABLES: EL VIAJE CONTINÚA

A pesar de las enseñanzas del poeta sobre el camino y el destino final, hemos de reconocer que tras la publicación de la primera edición de este libro (noviembre 2006) nos quedó un cierto mal sabor de boca: una vez más teníamos la sensación de no estar ni en el lugar adecuado, ni en el momento adecuado.

Nuestro caminar nos había conducido hasta la Responsabilidad Social Territorial, o Responsabilidad Social del Territorio (RST), como uno de los pilares básicos de los Territorios Inteligentes y Responsables (TIR), caracterizados por un modelo de Desarrollo Local Sostenible articulado en torno a cuatro vectores estratégicos: prospección, activación y gestión del capital social; mejora de la calidad de la gobernanza; gestión del conocimiento en el territorio; y la mencionada RST.

En paralelo, los responsables de los servicios de empleo de nuestro territorio calificaban nuestro trabajo de teórico y utópico, denostaban públicamente, junto con los agentes sociales regionales, la experiencia de los Pactos Territoriales por el Empleo, y a ambos los dos les salía sarpullido con sólo mencionar la concertación a escala local, y lo que ésta suponía en cuanto a dar participación a las autoridades locales y la sociedad civil en la definición, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo y creación de empleo.

Debatir sobre temas como la prospección y activación del capital social, la mejora de la calidad de la gobernanza, la gestión del conocimiento en el territorio, o la RST, no entraba siquiera en los parámetros establecidos por lo que algunos todavía llamaban políticas activas de empleo, aunque en realidad se estuviesen refiriendo a las políticas definidas en las circunstancias específicas de los años 80 del siglo pasado, repetidas hasta la saciedad en diferentes contextos a modo de varita mágica y monumento a la falta de imaginación: cuando necesitábamos aprender a generar y gestionar la confianza social en el territorio (s. XXI), reaparecía una vez más el fantasma de la hiperburocratización basada en la fiscalización de la desconfianza y la ausencia de participación social (s. XX).

La idea de los Territorios Inteligentes y Responsables que definimos y desgranamos en el texto con mayor o menor acierto, tenía toda la pinta de quedarse en uno de tantos conceptos efímeros embarrancados en la costa literaria de ningún lugar.

Nos equivocábamos.

Bajo la forma de Territorios Socialmente Responsables (TSR) el concepto emergía y tomaba cuerpo de forma rápida e inesperada, al mismo tiempo que se difundía tanto en Europa como en España.

Son muchos los ejemplos que podríamos citar, pero traeremos a colación tan sólo tres que por diferentes motivos nos parecen representativos, y suficientes para demostrar que es éste un viaje que, lejos de finalizar, acaba de comenzar.

Con fecha 23-12-2006 el Diario Oficial de la UE publicaba un "Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La gobernanza territorial de las transformaciones industriales: el papel de los interlocutores sociales y la contribución del programa marco para la innovación y la competitividad»" donde se hacía referencia explícita a los Territorios Socialmente Responsables: "Un territorio puede definirse como socialmente responsable cuando orienta su propio desarrollo hacia las cuestiones de sostenibilidad; es decir, cuando integra en su propio desarrollo la dimensión económica, social y medioambiental. Un territorio puede definirse como socialmente responsable si consigue:

- integrar en sus decisiones económicas consideraciones sociales y medioambientales;
- compartir un modelo de valores y un método participativo en los procesos de toma de decisiones;
- favorecer las buenas prácticas y una interacción permanente entre las partes interesadas, con el fin de fomentar la innovación y la competitividad.

La definición resultaba más bien vaga e imprecisa, pero la satisfacción vendría por la importancia concedida a temas clave que nosotros también abordábamos en nuestro trabajo: la importancia concedida al

capital social de un territorio, que puede adoptar, según el texto, diferentes formas (cultura de cooperación, consenso asociativo, modalidades de aprendizaje), y que como conjunto de recursos sociales disponibles para el ciudadano era clasificado como: capital institucional, cultural, simbólico, psicosocial y cognitivo; la idea de democracia de proximidad, que asociada a los procesos de descentralización y el principio de subsidiariedad asumido en la UE, da lugar a una "actitud cultural a través de la cual el ciudadano expresa su deseo de sentirse protagonista en las decisiones que afectan a la esfera social"; la idea del futuro como construcción social, y de la prospectiva (Foresight) como: "proceso sistemático y participativo, que incluye la recogida de información y la elaboración de una visión de futuro, a medio y largo plazo, para orientar las decisiones y movilizar los medios necesarios para acciones conjuntas".

La sintonía en el discurso era gratificante: el éxito de una empresa viene determinado cada vez más por la nueva gobernanza pública del territorio, que debe obrar con una visión estratégica compartida; las referencias al informe Aho ("Crear una Europa innovadora") sobre la necesidad de nuevos modelos de gobernanza para lograr una Europa competitiva y consciente de los retos que los cambios estructurales están planteando al sistema; la constatación de que la nueva estructura empresarial depende cada vez menos de la disponibilidad de equipamientos materiales, y más de la propiedad de bienes intangibles; la toma de conciencia de que la valorización de la identidad territorial se fundamenta en una mezcla de adhesión, reconocimiento y empatía con un conjunto de valores comunes en un contexto de visión prospectiva compartida; la necesidad de poner en marcha en el territorio mecanismos para el desarrollo y difusión de la RSC; el énfasis en la promoción y refuerzo de los sistemas de cooperación entre los interlocutores sociales y los actores económicos y sociales locales, mediante el fomento de sus capacidades institucionales y el diálogo social; y un largo etcétera más que no tenemos tiempo para enunciar aquí.

La sintonía en el discurso nos llevaría a suscribir íntegramente dos de las conclusiones del dictamen:

- En opinión del Comité, tanto el Séptimo programa marco de IDTD como el nuevo PIC, siguen presentando una excesiva orientación

«de arriba abajo», y no permiten todavía afrontar, como cabría desear, ni la integración adecuada, ni la necesidad de que los agentes públicos y privados participen de manera responsable en el desarrollo local y regional. Este enfoque **no confiere sustancialmente a los agentes locales el papel que les corresponde como corresponsables de la gobernanza europea.**

- La Unión Europea debería fomentar, también a través de estos dos instrumentos, este nuevo tipo de asociación a escala local con las autoridades y agentes económicos, en particular con los interlocutores sociales, **favoreciendo una nueva generación de Pactos Territoriales para el Desarrollo de la Globalización.** Todas las partes interesadas en el desarrollo de la economía y el empleo deberían suscribir estos pactos, al objeto de dar una respuesta adecuada a los retos de los mercados y de la competitividad, superando el «localismo» que representa cada vez más un límite peligroso ante realidades globales interconectadas entre sí.

Y como no podía ser de otra forma, la sintonía en el discurso debe manifestarse en coincidencias en cuanto la estrategia:

“En un contexto como el nuestro, abierto a la competencia mundial, **una estrategia de gobernanza para un desarrollo territorial socialmente responsable** debe garantizar dinámicas duraderas de desarrollo económico y de alta calidad desde el punto de vista social. Una estrategia de estas características deberá actuar, en particular, mediante:

- mejoras constantes de la calidad y de las capacidades cognitivas e innovadoras del sistema productivo territorial, mediante la elaboración de análisis sistemáticos y de previsiones comunes del desarrollo social, económico y tecnológico;
- el desarrollo de redes globales de referencia para el sector público y el sector privado, que garanticen flujos biunívocos constantes de interacción con el mercado global;
- niveles elevados de sostenibilidad medioambiental y social del desarrollo, tanto en el plano de la producción como en el del consumo;
- circuitos eficaces y consolidados de creación, difusión y circulación de los conocimientos, de la información y de la formación

- permanente de operadores tecnológicos, usuarios y consumidores finales;
- la elaboración de «balances sociales territoriales» en condiciones de medir, controlar y evaluar las dinámicas útiles para la consecución de objetivos cualitativos y cuantitativos, sobre la base de normas y metodologías comunes, a nivel europeo.

Un segundo acontecimiento de interés, e inmediato en el tiempo, fue el Seminario sobre Territorios Socialmente Responsables celebrado en Sitges (España) el 22-5-07.

A raíz del evento, organizado por la Asociación para las naciones Unidas en España (ANUE), en colaboración con el Think Tank Responsabilidad Global, y el apoyo de instituciones autonómicas y locales, sindicatos y asociaciones empresariales, así como numerosas entidades representativas de la sociedad civil y empresas con departamentos de RSC, se redactó el "Manifiesto de Sitges por unos Territorios Socialmente Responsables", donde éstos eran definidos de la siguiente forma:

"Entendemos como un Territorio Socialmente Responsable (TSR) aquel que tiende a la sostenibilidad afrontando de manera proactiva sus retos económicos, sociales y medioambientales, partiendo de la Responsabilidad Social de cada una de sus organizaciones, desarrollando sus activos tangibles e intangibles por la vía de estrategias colaborativas y compromisos multilaterales, con soluciones eficientes que creen valor para todas las partes y que, desde una Visión sostenible del territorio, contribuyan al desarrollo y a la sostenibilidad mundial".

Partiendo de esta definición el manifiesto continua apuntando:

"Para ayudar a conformar un modelo y una estrategia de promoción de los TSR desde un aproximación multilateral, personas provenientes de organizaciones muy diversas MANIFESTAMOS que:

1. Constatamos la **relevancia creciente de los compromisos de Responsabilidad Social** y su capacidad de desarrollar mejores modelos organizativos que faciliten la sostenibilidad y aumenten la calidad de la ocupación.

2. Creemos que hace falta **potenciar el desarrollo de Territorios Socialmente Responsables** que gestionen y mejoren su impacto sostenible en los ámbitos económico, medioambiental, social, laboral y cultural, haciendo compatible una economía competitiva con la cohesión social y mejorando la calidad de vida.

3. Estamos convencidos de que el **papel de las personas**, en cuanto que consumidoras, trabajadoras, inversoras, ciudadanas... es clave para el desarrollo de un TSR, siempre con el apoyo de agentes sociales, medios de comunicación, centros educativos y formativos, activamente comprometidos.

4. Queremos promover un **diálogo** y una concertación entre las partes para crear infraestructuras sociales que permitan generar sinergias en beneficio del conjunto del territorio y mejorar la gobernanza.

5. Apostamos por un desarrollo de los territorios que **ponga en valor sus activos inmateriales** y los gestione como un patrimonio colectivo vinculado a la propia identidad, capaz de mejorar la competitividad regional a partir de una cultura cívica y emprendedora, unos valores sociales, medioambientales y éticos, un respeto a la diversidad cultural, un espíritu de aprendizaje y de superación.

6. Defendemos un modelo de territorio que sitúe los **derechos humanos y la sostenibilidad global** en el centro de la actividad empresarial y dónde las empresas propias exporten las mejores prácticas por todas partes dónde operen colaborando en la responsabilización de los diversos territorios del mundo.

La iniciativa de Sitges que pareció circunscribirse a Cataluña rápidamente sería retomada a escala nacional: el 5-11-2008 se presentó en Gijón (España) la Red RETOS, Red de Territorios Socialmente Responsables, con la adhesión de Gobiernos autonómicos, Diputaciones, Ayuntamientos, Patronatos y Asociaciones de diferente índole, aunque ninguno/a de Cantabria.

La Red RETOS surge del trabajo realizado en el marco del programa eQual durante los años 2005/07 por varias Agrupaciones de Desarrollo y el Ministerio de Trabajo en torno a las relaciones existentes entre Responsabilidad Social, inserción laboral y gestión de la diversidad.

Basándose en un modelo de co-responsabilidad social (como el que nosotros habíamos defendido) entre Administraciones, Agentes sociales, empresas y la propia ciudadanía, Retos plantea una visión amplia que alcanza hasta el Territorio Socialmente Responsable, y suscribirá la definición acuñada y registrada por la Red REVES (Red Europea de Ciudades y Regiones por la Economía Social): "un sistema territorial que conjuga el equilibrio entre los aspectos económicos, sociales ambientales y culturales del modo de vida local buscando conseguir una mejor calidad de vida para los habitantes locales y otros agentes implicados, a través de un enfoque de gobernanza participativa".

Es evidente que en la definición, y en el espíritu de RETO subyace el intento de fundamentar "una nueva forma de interpretar lo local, haciendo partícipe y responsable a toda la sociedad. **Hablamos de Territorios Socialmente Responsables (TSR), fundamentados en Pactos de carácter local**, en los que hay un pleno compromiso por la RS de empresas, administraciones públicas, agentes sociales y entidades ciudadanas o sociedad civil".

Como decía al principio, este viaje acaba de comenzar, y la propia Red se marca como objetivo general "articular, integrar e implementar distintas estrategias para el desarrollo de TSR".

Entre sus objetivos específicos destacan igualmente "desarrollar el modelo conceptual de TSR" y "definir modelos y estrategias para el desarrollo de TSR", además de sensibilizar y crear conciencia, e intercambiar experiencias y BBPP.

Es obvio que hubiésemos preferido que se implantase el concepto de Territorio Inteligente y Responsable (TIR), que a nuestro modo de ver integra tanto el concepto de Responsabilidad Social Territorial (RST) o Territorio Socialmente Responsable (TSR), como los de Inteli-

gencia Territorial o Gestión del Conocimiento en el Territorio, y por tanto recoge mejor los diferentes aspectos del objetivo estratégico marcado en la Cumbre de Lisboa: "convertir Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de forma sostenible, con más y mejores empleos, y mayor cohesión social".

También lo es que nos hubiese gustado que el concepto y las líneas de trabajo que implica hubiesen cuajado en Cantabria, que los Planes de Concertación hubiesen dado lugar a la creación de los Pactos Territoriales por el Empleo previstos, como ejemplos de participación social y buena gobernanza en materia de desarrollo local y creación de empleo, y desde éstos haber trabajado el resto de vectores estratégicos.

Como ya dije en alguna intervención pública me hubiese gustado adoptar el eslogan turístico de "Cantabria Infinita", y poder hablar en lo relativo a política de desarrollo local y creación de empleo de "Cantabria Infinita: Territorio Inteligente y Responsable".

Desarrollo Local Sostenible en Territorios Inteligentes y Responsables

Capítulo 1 DESARROLLO LOCAL FIN DE MILENIO

1.1. EL BUENO, EL FEO Y EL MALO

Desde finales de los años 70, momento en que comienzan a adquirir consistencia conceptual y metodológica las teorías sobre el Desarrollo Económico Local (DEL), al mismo tiempo que se alcanza un cierto consenso sobre las disfunciones, desequilibrios territoriales y agotamiento del modelo de desarrollismo industrial vigente durante los gloriosos 30, se produce también un curioso acantonamiento entre autores respecto a dicho concepto. La principal consecuencia no será, tan sólo, el intentar presentar los procesos de globalización económica y de desarrollo económico local como estrategias confrontadas y en cierta medida incompatibles, sino también, y no menos importante, minimizar y en muchos casos caricaturizar la importancia política, económica y social de las políticas económicas locales: localismo y tribalismo local, economía doméstica o de divulgación apta para no economistas, medidas transitorias para amortiguar los efectos de la crisis mientras el mercado se autorregula, etc.; son algunos calificativos cariñosos que hemos escuchado estos últimos años.

Lo más triste fue que la soberbia seudointelectual de determinadas élites profesionales, así como su absoluto rechazo a democratizar "lo económico", encontraron su más firme aliado en la banalidad y falta de rigor con que se abordaron planes estratégicos cuyo único fin era tapizar cajones o decorar estanterías; simplemente porque en los 80 se puso de moda hacer planes estratégicos, o a cualquier estudio llamarlo plan estratégico, o toda decisión política envolverla en un

supuesto trabajo técnico cuyo objetivo real era (y por desgracia aun es en muchos casos) escabullir y sustituir la participación social en las estrategias de desarrollo territorial por una teórica objetividad técnica, en muchos casos tan burda como servil.

En paralelo a este falso debate entre local y global, aunque en absoluto ajena al mismo, se viene planteando desde hace muchos años la necesidad de reconciliar sociedad y economía; términos que habitualmente aparecen enfrentados como consecuencia de los desmanes y excesos de un fundamentalismo de mercado en boga durante los años 80 y parte de los 90, cuyo principal interés ha sido intentar reducir lo social a lo económico, sacrificar la sociedad en aras del beneficio económico personal, deificar el mercado y dotarlo de las propiedades de lo divino: omnipotente, omnipresente y ahora también, inmaterial, virtual.

Afortunadamente, y aunque los resultados sean escasos, no pocas voces de reconocido prestigio en materia económica, y casi todas desde lo social, se han rebelado contra los dogmas oscurantistas de la doctrina mercantil imperante, y han manifestado públicamente su acuerdo con una economía de mercado, al tiempo que hacían patente su radical oposición a una sociedad de mercado que desprecia cultura, naturaleza, empleo, o lo que fuere, priorizando única y exclusivamente la obtención del beneficio económico personal, y el fomento a ultranza de una competitividad mal entendida, tan estúpida como insolidaria y destructora de la naturaleza.

Como no podía ser de otra forma, cuando uno comienza enfrentando conceptos continúa haciéndolo *ad infinitum* y construye inevitablemente un mundo de buenos y malos, de verdades dogmáticas y herejías perversas, de defensores y detractores irreconciliables, donde cada cual se enroca y achaca al otro todos los males del mundo.

No es extraño, por tanto, que una de las derivaciones más notorias a las que ha dado lugar el conflicto sociedad/economía haya sido el divorcio público/privado, y la diferencia de opiniones en cuanto al papel que cada uno de ellos debe jugar en un proceso de desarrollo: «...el control social del desarrollo económico, su orientación en bene-

ficio de la sociedad por parte de las instituciones públicas, sin ahogar el impulso económico de la empresa privada, es un viejo dilema que se encuentra en el corazón de todos los procesos de desarrollo» (Borja, Castells, 1999).

Opiniones hay para todos los gustos y fluctúan en una ancha banda que va, desde quienes defienden que lo público por definición es bueno para los ciudadanos —sin duda amor ciego que obvia pequeños detalles sin importancia como una excesiva burocratización, escasa flexibilidad y capacidad de adaptación a un mundo cambiante, grave confusión entre público y funcional, patrimonialización de lo público y consecuente sustracción de la participación de otros agentes sociales en su producción y preservación o, en muchos casos, falta de criterios de eficacia y eficiencia en su funcionamiento, ¡por ejemplo!—; hasta quienes, sobre todo en materia económica, contraatacan diciendo que la mejor política pública es la que no existe (normalmente radicales defensores diurnos del libre mercado que por las noches tienen sueños eróticos con situaciones de monopolio), y por tanto preconizan la reducción del Estado y la desregulación administrativa, siempre y cuando la intervención pública no sea vía exenciones fiscales para grandes fusiones bancarias, subvenciones encubiertas para financiar la compra de automóviles o equipos informáticos, o los nunca suficientemente bien ponderados Costes de Transición a la Competencia (CTC).

El debate se tiñó de confrontación ideológica entre liberales y socialdemócratas, y como suele ocurrir en estos casos se perdió de vista el auténtico problema: el de la prestación eficaz de unos servicios públicos de calidad.

Poco a poco serán cada vez más quienes dolorosamente hartos de este debate estéril y supuestamente ideológico, empezarán a interrogarse sobre las razones inmutables que condenan la búsqueda en los servicios públicos de la eficiencia en su gestión, y de la calidad en la prestación; so pena de verse confinado al rincón de los neoliberales y privatizadores de lo público. Por una vez no se trataba de buscar nuevas confrontaciones, sino de disolver extraños maridajes que según parece unían indisolublemente servicio público con ausencia de criterios de gestión, y despreocupación por la eficiencia y calidad del servicio.

Puestos a disolver matrimonios anquilosados no faltaron quienes se cuestionaron la unión público/funcionarial, y comenzaron a diferenciar claramente entre la titularidad de un servicio (titularidad pública en este caso), y el sistema de gestión y prestación al ciudadano elegidos (sistema funcionarial, o gestión privada concertada), y llegaron a la conclusión de que un servicio público eficaz y de calidad no es mejor o peor por ser prestado por funcionarios. El corolario era obvio: público no significa funcionarial, y por tanto, ni será más público por prestarse con funcionarios, ni será privatizar el concertar una gestión privada manteniendo la titularidad pública.

Reflexionando y reflexionando sobre lo público y lo funcionarial, y habida cuenta de la fuerte crisis y duras críticas recibidas por el denominado Estado del Bienestar (gigantismo, burocratización, gestión ineficiente cuando no directamente despilfarro, baja calidad en la prestación, etc.), no pocos también empezarán a reivindicar la sustitución del concepto de Estado del Bienestar por el de Sociedad del Bienestar, asociado a un mayor protagonismo de la sociedad civil en la producción y gestión de lo público, frente a un Estado teóricamente protector que monopoliza lo público y reduce la participación ciudadana al derecho al voto, a una democracia representativa con escasa calidad democrática.

En fin, continuemos nuestro camino.

En este lento avanzar en un mar de contradicciones, a mediados de los años 90 nos encontramos nuevamente con un concepto, el de Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE), que despierta de un debate bastante adormecido en aquel momento, y revitaliza posicionamientos enfrentados.

Rápidamente sus detractores empiezan a hablar de privatización de los servicios públicos, de precarización del empleo o, cuanto menos, de empleos de segunda fila frente al empleo industrial, considerado todavía como el auténtico empleo, el de verdad, el que genera riqueza.

Sus defensores hablan de millones de puestos de trabajo a crear en el conjunto de la UE en los famosos 19 ámbitos clasificados como Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE): hablan de la creación de

empleo neto en el sector servicios frente a la disminución del empleo industrial desde mediados de los 80; de los cambios sociodemográficos de carácter estructural que sufre la sociedad europea; de compatibilizar a escala local creación de empleo, mejora de la calidad de vida del ciudadano y preservación de la naturaleza.

Efectivamente a día de hoy las posturas se han atemperado, y no pocos que hace no tanto hablaban de los NYE como el "chocolate del loro", hoy hacen estudios rigurosos para detectar el potencial de creación de empleo en ámbitos como la asistencia a la tercera edad o a la infancia (y reclaman una política decidida y bien dotada de recursos), descubren el potencial existente en el sector cultural, o palidecen frente a las posibilidades de desarrollo del sector medioambiental; a su vez, la realización de estos mismos estudios, diferentes tanto en temática como en escala, contribuyó a rebajar el tono sensacionalista de algunos discursos, o la sonoridad pegadiza de tanto canto de sirena que ocultaba los obstáculos existentes, y la necesidad de definir y poner en marcha políticas integrales e innovadoras de apoyo a los NYE que permitiesen traducir en empleo concreto el potencial detectado según todos los análisis.

Precisamente por las características de los ámbitos catalogados como NYE, así como por los objetivos finalistas de una política de fomento de los mismos (creación de empleo y mejora de la calidad de vida), cuando intentamos bajar de las teorías y tocar tierra, nos encontramos con esa otra pareja permanentemente enfadada, y paradójicamente también a escala local, donde la simbiosis debiera ser total: política de empleo/política de bienestar social.

Al igual que en los casos anteriores hubo fuego cruzado. Desde la óptica del empleo se hablaba de una política de bienestar a escala local búnquerizada en los departamentos de Servicios Sociales, con un fuerte carácter asistencialista y corporativista (Trabajadores y Asistentes Sociales), altamente funcionarizada e incapaz de dar respuesta ni a las clásicas, ni a las nuevas demandas de servicios reclamadas por la población local.

Desde los Servicios Sociales se esgrimía el desconocimiento de la realidad social local por parte de los técnicos de empleo, se argumen-

taba la diferencia de metodologías y objetivos entre lo social y lo económico, y en no pocos casos de querer privatizar y disminuir la calidad de la asistencia con la única intención de recortar el gasto público en servicios sociales, y disminuir la tasa de desempleo con empleos mal pagados, descualificados y precarios.

También aquí, a pesar de los pesares, y en unos sitios más que en otros, se han creado puntos de encuentro que parten de la necesaria confluencia a escala local de los objetivos de las políticas de bienestar y empleo, tanto en aras a una mayor asunción de las responsabilidades públicas, como debido a la necesidad de detectar y responder a necesidades sociales más complejas, promover formas diferentes de abordar, intervenir y solucionar, o mejorar sustancialmente la calidad de la oferta de servicios de proximidad; con la consiguiente creación de empleo que ello implica.

En absoluto acaba aquí la larga lista de conceptos y posicionamientos confrontados cuya compatibilización ha permitido avanzar en esto del desarrollo local en los últimos 20 años.

Con respecto a todos ellos se construyó inicialmente una historia de buenos y malos intercambiables (dependiendo del punto de vista), que como en todas las historias maniqueas reflejaba tan sólo una parte de la realidad: realidad que de forma dialéctica tomaba cuerpo, al tiempo que se calmaban humores.

Si bien es cierto que buenos y malos iban variando, en toda esta historia hubo un consenso implícito sobre quién era el feo: la economía social, economía del *non profit*, economía civil, Tercer Sector, etc.; demasiados nombres, demasiada indefinición y nulo reconocimiento del papel crucial que jugaron, juegan y jugarán en la implementación de las políticas de desarrollo local.

No sólo se borró de un plumazo la importancia histórica (ya desde la Edad Media) de las entidades sin ánimo de lucro, especialmente en países como Italia y España, sino que se las ha encorsetado entre la caridad y el asistencialismo voluntarista, se ha obviado su creciente profesionalización y la innegable mejora de la calidad de los

servicios que prestan (así como la diversificación y personalización de los mismos producto de la identificación y adaptación a nuevas demandas y problemáticas sociales), se les ha negado una dinámica propia y creativa —producto de la capacidad de organización de la sociedad civil para enfrentar sus problemas—, pretendiendo inventar un espacio entre la insuficiencia del sector público, y la premeditada autolimitación del sector privado en lo social.

Tan sólo en la segunda mitad de la década de los 90 toma fuerza en el discurso sobre desarrollo (especialmente el que viene de las instituciones europeas) la idea de un mayor reconocimiento y participación del Tercer Sector, tanto en la definición como en la puesta en marcha de las políticas de desarrollo local.

Asociado a la falta de reconocimiento de la economía social se crearán también al menos dos emparejamientos presentados en sociedad como opuestos: economía productiva/economía social; financiación/subvención.

El primero de ellos no sólo ha producido lo ya comentado anteriormente, sino que hizo que hasta etapas recientes no contásemos con datos estadísticos fiables sobre el nº de entidades, el peso específico del empleo en el sector no lucrativo, su mayor tasa de creación de empleo en comparación con la denominada economía productiva, o su participación en el PIB; sin entrar en la diversidad de organizaciones o tipología de servicios y ámbitos de intervención.

El segundo, que no deja de tener su gracia, parece más bien el reflejo de la mala conciencia del pensamiento neoliberal incumpliendo sus propios preceptos: cuando se subvenciona la banca, se habla de exenciones fiscales a las fusiones bancarias para posicionar “nuestras entidades” (curioso eufemismo) en una economía global y altamente competitiva; cuando subvencionan la compra de automóviles mediante sucesivos planes RENOVE, estamos modernizando el parque móvil; pero cuando se pide financiar los servicios de proximidad, reducir el IVA de determinados servicios a las personas, o poner en marcha nuevos instrumentos financieros de mejora de la solvencia de la demanda para servicios que mejoran la calidad de vida del ciudadano,

escuchamos rápidamente la arenga consabida sobre que las entidades de economía social deben abandonar la cultura de la subvención y ser competitivos en el mercado: eso sí, no se les ofrecen los mismos Costes de Transición a la Competencia que a otros sectores, a pesar de crear más empleo, y prestar más y mejores servicios de utilidad social.

Quizá el patito feo de esta historia en los últimos 20 años sea, no sé si el cisne blanco de los próximos, pero sí, al menos, uno de los protagonistas principales.

Es verdad que ha sido un largo camino en poco tiempo, pero también es verdad que se han producido avances sustanciales: se ha conseguido un sólido asentamiento de la teoría del desarrollo endógeno; local y global se presentan como términos complementarios creadores de sinergia social y económica; se toma conciencia de la importancia del trabajo en red y de la necesidad de innovación tecnológica y social; somos perfectamente conscientes del cambio de escenario al que nos enfrentamos, y por tanto de la necesidad de modificar e innovar nuestras políticas de desarrollo, promoción económica y empleo, que fueron concebidas para enfrentar una problemática propia de los años 80, y cuyos principales indicadores y referentes han desaparecido en este convulso comienzo del siglo XXI.

Parece evidente que no es éste el lugar ni el momento de hacer una detallada descripción de cómo evolucionaron cada una de estas parejas supuestamente dicotómicas, y hasta que punto, no sólo desde la perspectiva teórica, sino también y sobre todo en la práctica, dichos conceptos aparentemente enfrentados durante demasiados años han iniciado una dinámica de complementariedad y sinergia. No obstante, si creo necesario para situarnos en este fin de milenio (o principio de siglo si se quieren evitar connotaciones milenaristas), al menos bocetar tres vectores fundamentales para obtener la perspectiva necesaria que nos sitúe y nos guíe: complementariedad y sinergia entre local y global (local); definitivo asentamiento teórico del desarrollo endógeno, y cambio sustancial de escenario.

1.2. LOCAL Y GLOBAL¹

Respecto al primer eje de perspectiva y rotación, el consenso es tal que incluso se acuñó un término que funde de forma simbólica ambos conceptos: *glocal*. Ni que decir tiene que en esta línea de trabajo (como en otras tantas) las aportaciones de Castells y Borja en su libro "Local y global" fueron definitivas a la hora de defender la tesis de que no es sólo que «lo local y lo global son términos complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica...», sino que además «la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en el nuevo sistema puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas».

Refuerzan aun más dichos autores su planteamiento cuando afirman que lo local adquiere importancia estratégica como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico. Importancia estratégica que se manifiesta en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas.

Desde el punto de vista económico, el contexto territorial es un elemento decisivo en la generación de competitividad de las empresas en una economía globalizada, y son precisamente los gobiernos locales (municipales o regionales) quienes mejor pueden contribuir en la mejora de las condiciones de producción y de competición de las empresas, de las que depende a su vez, y en último término, el bienestar de la sociedad local.

La competitividad de las empresas en la nueva economía depende cada vez más de la generación de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan: existencia de una infraestructura tecnológica adecuada; un buen sistema de comunicaciones que asegure los flujos de información y mercancías y, sobre todo, un buen sistema educativo capaz de formar los recursos humanos necesarios para producir y gestionar en el nuevo sistema económico.

■ 1. En el apartado recojo de forma libre algunos de los planteamientos de CASTELLS, M. y BORJA, J. en su libro "Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Ed. Taurus. Madrid, 1997.

Pero también es necesaria la existencia de condiciones de vida satisfactorias en lo que respecta a vivienda, servicios urbanos, salud y cultura, que demandan cada vez más los ciudadanos.

Pues bien, la producción y gestión del hábitat y de los equipamientos colectivos que están en la base social de la productividad económica en el nuevo sistema económico, son responsabilidad fundamentalmente de los gobiernos regionales y locales. La articulación entre empresas privadas y gobiernos locales, en el marco de negociaciones globales reguladas por negociación entre estados nacionales, es la trama institucional y organizativa fundamental de los procesos de creación de riqueza.

En segundo lugar, la integración socio-cultural de sociedades cada vez más diversas requiere un papel activo de los gobiernos locales en la gestión de las diferencias socio-culturales de los distintos grupos que cohabitan un espacio, y su integración en una cultura compartida que no niegue las especificidades históricas, culturales y religiosas.

Desde el punto de vista político, los gobiernos nacionales difícilmente pueden realizar esta función dado su alejamiento del territorio y su papel de armonizador de diferentes identidades territoriales, lo que nos conduce directamente al tercer ámbito de relevancia de lo local en el nuevo sistema global: los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias y poder con que se encuentran los estados nacionales en el nuevo sistema global.

Dicho en otros términos y simplificando, los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto, legitimidad como instituciones representativas, y como organizaciones eficientes.

Dicho todo lo anterior, parece evidente que ambos conceptos no se anulan entre sí, sino que se complementan y refuerzan, mientras el

papel de los gobiernos locales sale revitalizado por sus ventajas comparativas respecto a los gobiernos nacionales:

- Mayor capacidad de representación y legitimidad con respecto a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales.
- Mayor flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes, y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos.

1.3. EL DESARROLLO ENDÓGENO COMO PARADIGMA²

Es evidente que cuando uno va definiendo el trazo de un vector estratégico, el aumento de perspectiva produce una mejora de la visión general, y se ponen de manifiesto interrelaciones obvias entre los diferentes aspectos comentados: relación público/privado, importancia de los factores sociales y culturales para el desarrollo económico, necesidad de complementar política de desarrollo económico y política de bienestar social, etc.

Un segundo aspecto, que comentaba me parece absolutamente necesario destacar aquí, es el definitivo asentamiento teórico para este comienzo de siglo (por supuesto no exento de voces críticas, lo que no deja de ser un indicador de frescura frente a doctrinas oficiales establecidas que de puro maduras —y nada contestadas aparentemente— se te pudren entre las manos) de la teoría del Desarrollo Endógeno: como en tantos otros casos, las aportaciones de Vázquez Barquero (1999) fueron decisivas.

Después de un ameno recorrido por los diferentes paradigmas económicos, desde la teoría del gran desarrollo y los rendimientos decrecientes, hasta la teoría del crecimiento dualista o la teoría de la dependencia, pasando por la teoría territorial del desarrollo, afirma con rotundidad que la teoría del Desarrollo Endógeno «es un paradigma que combina proposiciones de la teoría territorial del desarrollo con las tesis que se derivan de los análisis de los procesos de industrialización local»; enfatiza igualmente que estamos ante una teoría que se caracteriza por tener un mecanismo de acumulación de capital específico, basado en una lógica de organización, un sistema de aprendizaje, y una fuerte integración territorial, que permite mantener su propia dinámica, y da a las comunidades locales un instrumento para la acción; paradigma y teoría que efectivamente nos permiten hablar de «un modelo alternativo al modelo de concentración/difusión urbano industrial que ha sido el eje de las políticas y programas de desarrollo durante décadas».

■ 2. En el apartado recojo de forma libre algunos de los planteamientos de VÁZQUEZ BARQUERO, A. en su libro "Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno". Ed. Pirámide. Madrid, 1999.

No se queda aquí la aportación de Vázquez Barquero y, como es lógico, aborda también la relación local/global coincidiendo con los autores anteriores: «La globalización ha puesto en evidencia el carácter estratégico del territorio, ya que las empresas no compiten aisladamente, sino juntamente con los entornos (con sus formas de organización y su entramado institucional) en los que radican».

Aunque yo diría que, además del ya mencionado asentamiento teórico, sus principales aportaciones a este Desarrollo Local fin de milenio (que sin duda abren nuevas líneas de trabajo a futuro y suponen una fuerte revitalización del concepto) giran en torno a tres ideas claves a desarrollar en el siglo XXI:

- La conceptualización de las estrategias de desarrollo endógeno como instrumentos de análisis para la acción; y el desarrollo sostenible y duradero (potenciando tanto la dimensión económica, como la social y la medioambiental) como objetivo prioritario de las políticas de DL.
- La fuerte y fructífera interrelación entre territorio e innovación (partiendo de la diferenciación entre crecimiento endógeno y desarrollo endógeno), utilizando la definición de "entorno local", y la conceptualización de éstos como incubadoras de la innovación (entornos innovadores), para lanzar la idea de "territorio inteligente" (soportada sobre un concepto de la innovación entendida como proceso de aprendizaje).
- Una tercera idea-fuerza vendría dada por la importancia de las redes formales e informales en los procesos de desarrollo, y la necesidad de poner en marcha políticas dirigidas a favorecer el surgimiento y posterior desarrollo de redes entre empresas, organizaciones, e instituciones radicadas en el propio territorio, y en otros estratégicamente complementarios.

Cada una de las ideas fuerza mencionadas podría dar lugar a largas disquisiciones, pero ya hemos dicho que no es el momento ni el lugar, y por ello nos conformaremos con esta breve formulación de las mismas.

1.4. EL CAMBIO DE ESCENARIO

Decíamos al principio de este apartado que el tercer factor que no podíamos dejar de mencionar eran las importantes transformaciones de carácter socio-demográfico y cultural que sufre la sociedad europea en este final de siglo (su constatación para el conjunto de la sociedad europea dio lugar al surgimiento del concepto de los NYE) y, por tanto, el consiguiente cambio de escenario, y necesaria adaptación de nuestras políticas a las nuevas problemáticas a las que nos enfrentamos.

Nos hallamos inmersos en una economía que crece (aunque paralelamente se constate una importante disminución del contenido en empleo del crecimiento económico) y se globaliza (o quizá debiéramos decir que se "glocaliza") dominada por las llamadas nuevas tecnologías de la sociedad de la información; asistimos a la disminución del paro masivo característico de los años 80 y gran parte de los 90 (acompañada, o debida principalmente, a la creación de empleo neto en el sector servicios, paralela a la pérdida de empleo en sectores tradicionales como el industrial) hasta el punto de tener problemas de mano de obra en algunos sectores, o contar con un paro friccional en varias comunidades autónomas; pero también asistimos a la emergencia de nuevas problemáticas: una tasa de paro femenina que duplica la masculina, nuevos colectivos preferentes de inserción como personas con discapacidad, minorías étnicas, o mayores de 45 años parados de larga duración, cada uno con problemáticas específicas y diferenciadas; asistimos igualmente a la necesidad de repensar un modelo de desarrollo depredador del Medioambiente —que infrautiliza los recursos humanos y sobreutiliza los recursos naturales—, e insuficientemente preparado para satisfacer nuevas demandas sociales de calidad de vida que reclama una sociedad europea sometida en los últimos años a profundas transformaciones estructurales de carácter demográfico y sociocultural (envejecimiento de la población, incorporación progresiva de la mujer al mercado de trabajo, creciente proceso de urbanización, aumento del nivel educativo de la población, disminución del tiempo de trabajo, impacto e incorporación de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información); asistimos incluso a la crisis del propio concepto de trabajo que ha prevalecido al menos durante la segunda mitad del siglo XX,

crisis que nos ha obligado a cuestionar muchos preceptos anteriores, y nos induce ahora a reflexionar sobre cuestiones como la reducción y redistribución del tiempo de trabajo, la sinergia y complementariedad entre local y global, o el conocimiento, y por tanto el aprendizaje continuo, como nuevo factor estructurante del desarrollo económico y social; sobre las consecuencias de nuevas formas de organización del trabajo y de la empresa, o sobre la aparición de nuevas profesiones hasta ahora desconocidas; sobre la calidad del empleo, y sobre nuevas relaciones laborales muchas veces asociadas a nuevas formas de precariedad, inestabilidad y marginación laborales; o sobre las dificultades del sector público para dar respuestas satisfactorias en un contexto de cambio social y nuevas demandas de una sociedad crecientemente compleja; sobre las nuevas relaciones entre lo público y lo privado, o la creciente importancia del denominado Tercer Sector o Tercer Sistema.

Parece evidente que aquellas políticas e instrumentos que venimos aplicando desde hace 20 años, y que fueron diseñadas en los años 80 como alternativa al proceso de reconversión industrial y destrucción de empleo que dio lugar a tasas de desempleo hasta entonces desconocidas, deben ser convenientemente revisadas, y convenientemente adaptadas a la nueva situación socioeconómica actual.

Y parece también que algunos factores, que desde mi punto de vista tienen carácter estratégico y estructurante, y son y serán indispensables en un modelo de desarrollo local futuro y renovado (sostenibilidad, colaboración público/privada, economía civil, participación social, ...), no debieran una vez mas quedar olvidados, tratados como elementos de segundo orden en el imperio de la competitividad y la productividad económicas, e introducidos en el discurso con carácter decorativo, o debido a la necesidad de ser políticamente correctos.

Es absolutamente cierto que los factores sociales aparecen revalorizados en la literatura finisecular sobre DL, y que la interacción sociedad/economía se resalta como elemento estructurante de un discurso sobre desarrollo que se aleja progresivamente del economicismo ramplón: mientras unos autores hablan de articular sociedad y economía mediante el "reforzamiento de la sociedad local y sus instituciones políticas" (Castells, 1999), otros apelan a un desarrollo dura-

dero y sostenible (V. Barquero, 1999) que tengan en cuenta tanto factores económicos como sociales y culturales, y otros introducen conceptos tan atractivos, innovadores y sustanciosos como la sostenibilidad social (Borja, 1999).

El discurso sobre DL en este incierto principio del siglo XXI aparecerá trufado de nuevos conceptos como Capital social y Gobernanza, Sostenibilidad e Igualdad de Oportunidades, Responsabilidad Social de las Empresas e introducción de Cláusulas Sociales en la contratación pública de obras y servicios: en todos ellos tanto el Tercer Sector como la Economía Social parecen tener asignado un papel determinante estrechamente vinculado al ámbito local, y a la revalorización de lo local en un mundo crecientemente globalizado.

La teoría del DEL, que a finales de los 80 fue conceptualizada por autores como Vázquez Barquero como una estrategia de creación de empleo, se ve ahora confrontada en este convulso fin de milenio a "El fin del trabajo" de Rifkin, quien verá en el Tercer Sector, y en los servicios a la comunidad dirigidos a activar y generar Capital social, una de las pocas alternativas para absorber los miles de empleos destruidos o deslocalizados debido al impacto de las TICs en el sistema económico.

No pocos expertos e intelectuales, así como prestigiosas organizaciones encabezadas por la propia OCDE, revivirán un concepto de los años 60 como es el de Capital social (hasta ahora escasísimamente mencionado en la literatura sobre desarrollo, cuando no directamente obviado y/o denostado como propio de no-economistas), para explicarnos como el Capital social y Humano son la base del desarrollo económico y el bienestar de las naciones a finales del siglo XX, y a modo de pistas para el siglo XXI, indicarnos que en ellos residen las claves decisivas del progreso tecnológico, la competitividad, el crecimiento sostenido, el buen gobierno y la estabilidad democráticas.

Y nuevamente muchos autores, entre los que por supuesto también está Rifkin, pondrán sus esperanzas de generación de Capital social en el renacer de la sociedad civil organizada, en el fortalecimiento de un Tercer Sector principal responsable de su generación, en el incremento de la cooperación entre agentes sociales, de la colaboración

público/privada, y de la participación ciudadana; todo ello asociado a una mejora de los procesos de gobernanza y *empowerment*, en un contexto de revalorización de la escala local, donde la interacción social positiva generadora de Capital social e Inteligencia territorial encuentra su medio natural.

Toda esta revisión personal del camino recorrido provocó en los primeros 2000 no poca incertidumbre teórica y metodológica, y demasiados interrogantes por responder.

Los primeros trabajos que tuvimos que abordar en este principio de siglo nos llevaban por nuevos derroteros como la Gestión del conocimiento en el territorio.

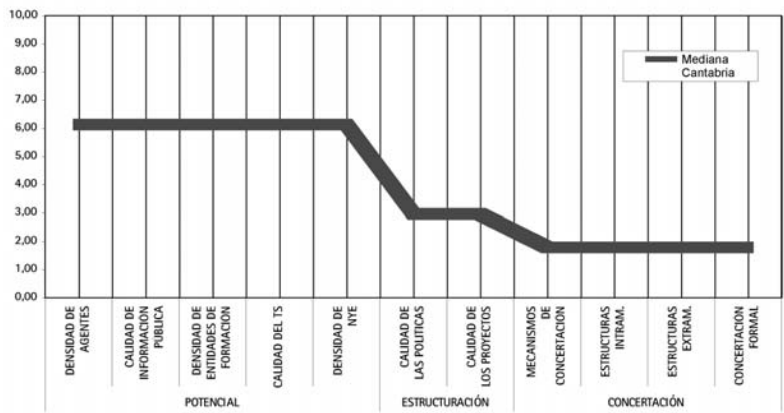
Era lógico que la declaración de la Cumbre de Lisboa, así como la plena inmersión en la sociedad del conocimiento, nos llevasen a plantearnos cuestiones relativas a la calidad de la información producida en el territorio, su acceso y transferencia entre los agentes locales implicados en la resolución de diferentes problemáticas, o el grado de aplicación de ésta a la hora de diseñar políticas y proyectos locales de calidad.

Diseñamos variables e indicadores, y los agrupamos en bloques que nos hablaban de baja calidad de la información territorial existente en Cantabria, menor transparencia, nula coordinación, e inexistencia de mecanismos estables de transferencia; de pérdida de productividad a la hora de transformar dicha información en conocimiento útil para el territorio plasmado en políticas y proyectos de calidad; de ausencia de sistemas y mecanismos de cooperación entre agentes sociales a escala local, y entre gobiernos locales.

Por un lado comprobábamos como la baja calidad, transferibilidad y aplicabilidad de la información existente daba lugar a proyectos tan ineficaces como ineficientes, alejados de su realidad territorial y con visión cortoplacista, repetidos una y otra vez hasta la saciedad en pocos kilómetros de distancia, o por diferentes agentes en un mismo espacio; solapándose, compitiendo unos con otros en una lucha sin tregua por la subvención, ajenos por tanto a cualquier planteamiento

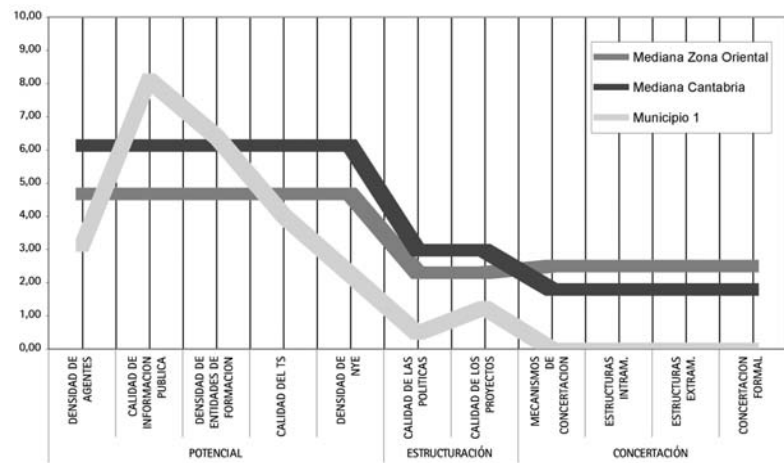
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

GRÁFICO 1



GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO - MUNICIPIO 1

GRÁFICO 2



de evaluación (que no fuese la fiscalización presupuestaria) y transferencia de BBPP, política de *mainstreaming*, o idea de coordinación de proyectos y cooperación entre agentes locales: y unas veces pensábamos que los bajos niveles de coordinación, cooperación y concertación a escala local se podrían amortiguar con una política explícita de Gestión del conocimiento en el territorio, bien definida, y acompañada de sus correspondientes estructuras, sistemas y mecanismos de actuación; otras nos inclinábamos por abordar el problema como causa y no como consecuencia, y apostábamos por una política de gestión del Capital social en el territorio dirigida a la creación y fortalecimiento de redes, fomento de la cultura de trabajo en red, mejora de la gobernanza e incremento de la participación social; lo cual traería como consecuencia una mejora sustancial de políticas y proyectos según nuestra hipótesis de partida, entre otras cosas debido a la mayor fluidez de la información, coordinación de saber-hacer, e incorporación de las mejores prácticas a las políticas establecidas (*ver gráfico 1*).

Sin duda ambas eran tan necesarias como complementarias, pero ninguna encajaba en las órdenes existentes de subvención, ni aparecían entre los planteamientos de una política de desarrollo local inexistente.

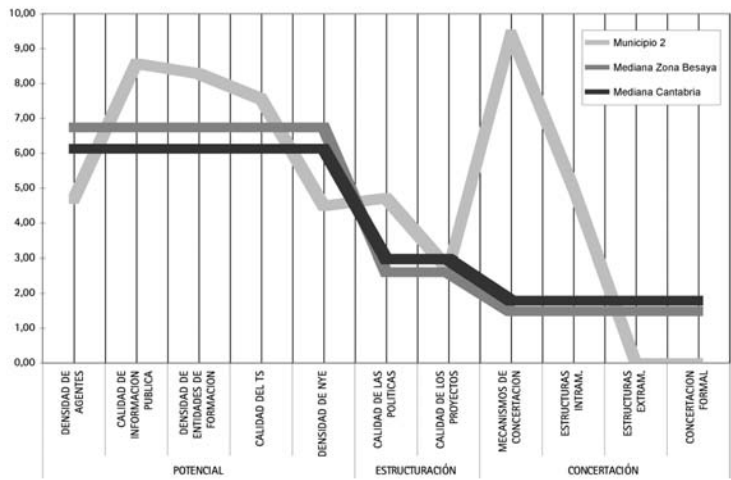
Y pudimos también comprobar como esta capacidad de gestión del conocimiento territorial variaba sustancialmente a escalas comarcal y local (*ver gráficos 2 y 3*).

Corría el año 2004 y la gestión del proyecto ELECAN³ nos llevaba a transitar estos senderos con paso inseguro, conocedores de nuestras carencias metodológicas, y de las enormes dificultades para obtener resultados fiables debido, tanto a la inexistencia de información previa elaborada, como a la precariedad de medios para su obtención, y a la falta de expectativa de continuidad que nos permitiese contrastar secuencias homogéneas en el futuro.

■ 3. Proyecto "Estrategia Local de Empleo para Cantabria" financiado a través del Art. 6 del Fondo Social Europeo. Diciembre 2002 a marzo de 2005.

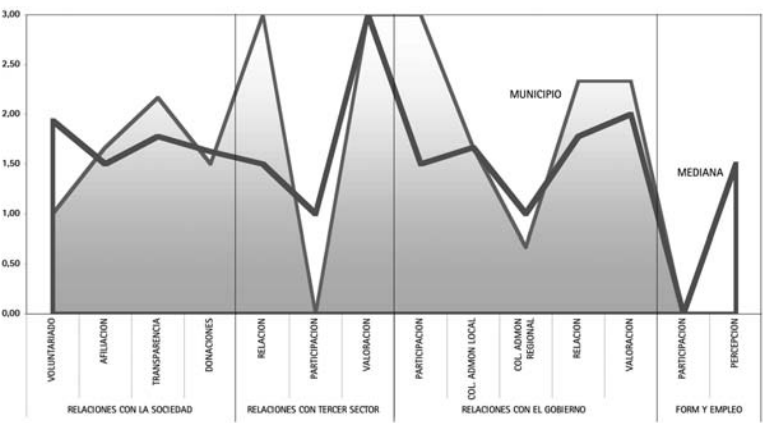
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO - MUNICIPIO 2

GRÁFICO 3



DOTACIÓN DE CAPITAL SOCIAL⁴ A ESCALA LOCAL

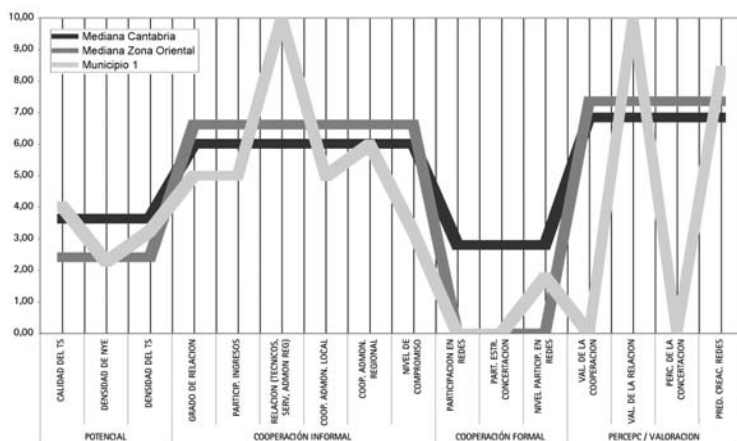
GRÁFICO 4



4. La dotación de Capital social de cada uno de los municipios analizados queda representada por el área sombreada. El óptimo de dotación de Capital social supondría la obtención de un rectángulo, mientras que los espacios en blanco reflejan la existencia de lagunas en cuanto a dotación de Capital social, y por tanto, aspectos que debieran

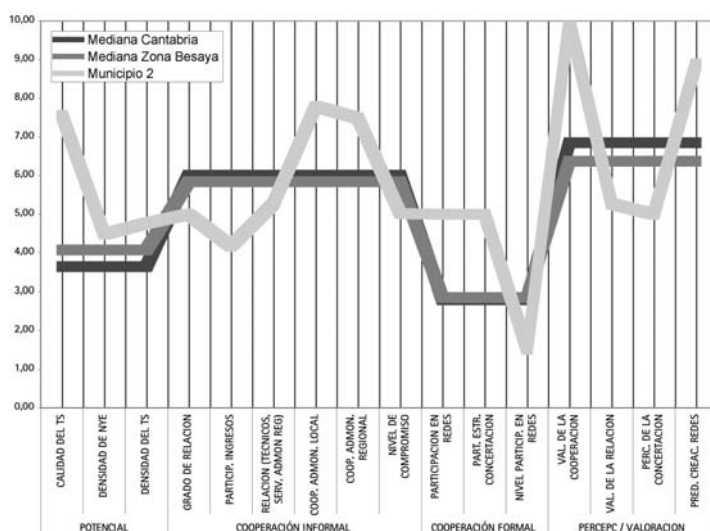
GESTIÓN DEL CAPITAL SOCIAL - MUNICIPIO 1

GRÁFICO 5



GESTIÓN DEL CAPITAL SOCIAL - MUNICIPIO 2

GRÁFICO 6



ser mejorados. De esta manera, a mayor dotación de Capital social mayor será la semejanza entre el área representada y un área rectangular. Establecemos también una comparación respecto a la mediana de Cantabria.

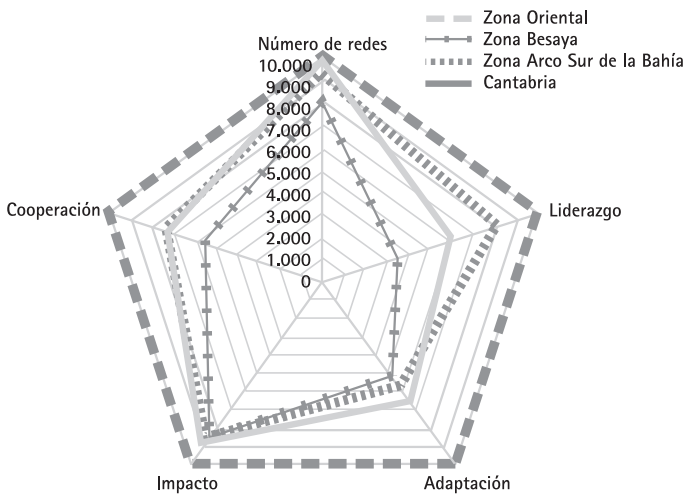
Así y todo nos atrevimos también a prospectar con una metodología propia la dotación de Capital social por municipios y en ámbitos como los NYE y el Tercer Sector (*ver gráfico 4*).

Atrevimiento que nos llevó a profundizar en determinados aspectos de la gestión territorial del Capital social, también mediante una metodología propia, con sus variables e indicadores, y un importante trabajo de campo de recogida de información, que a pesar de la escasa fiabilidad de los datos en algunos municipios, nos permitió validar la metodología, y contrastar los perfiles locales resultantes con el conocimiento que a través de la experiencia y otras fuentes complementarias ya teníamos de determinados territorios (*ver gráficos 5 y 6*).

Metidos ya en harina no podíamos evitar entrar a analizar también algunas cuestiones relacionadas con la existencia de redes en el territorio, no sólo porque la existencia de éstas, sus características, y el producto de la interacción entre ellas sea uno de los principales indicadores de Capital social, sino también porque partíamos en el proyecto ELECAN de la hipótesis compartida de que la cultura de trabajo en red contribuye a mejorar notablemente la eficacia y eficiencia de las Estrategias Locales de Empleo (ELE), y facilita la cooperación entre actores en el entorno local para innovar y competir.

REDES DISTRIBUIDAS POR FOCOS

GRÁFICO 7



Utilizamos indicadores como el número de redes, la existencia de liderazgo, la adaptación y especificidad de las entidades de la red a los objetivos comunes de la misma, el impacto de las actuaciones, o el grado de cooperación (*ver gráfico 7*).

Hicimos el análisis agrupando municipios por focos y el resultado obtenido fue tan interesante como sugerente con respecto a la problemática detectada, y los puntos débiles sobre los cuales actuar.

Y aunque tratábamos de explicar la metodología utilizada y algunos de los resultados obtenidos, nos dimos cuenta que era otra la historia que teníamos que contar para que se entendiese nuestro trabajo: esa historia que va desde cuando el Desarrollo local no se llamaba Desarrollo Local, hasta la definición de un modelo de Desarrollo local sostenible en Territorios Inteligentes y Responsables, el cual nos llevaba a realizar este tipo de trabajos; una historia que de alguna forma era también nuestra historia como organización, y de la que nos sentíamos arte y parte.

Dejaríamos para otro momento y otro contexto lo que aprendimos y sufrimos en ELECAN.

Capítulo 2

CUANDO EL DESARROLLO LOCAL NO SE LLAMABA DESARROLLO LOCAL

Cuando uno revisa la literatura existente sobre DL encuentra numerosas y repetidas referencias a su origen en las políticas desarrolladas desde el Greater London Council en los años 70.

En el caso español, más dados a buscar el padre de todas las cosas, pienso que una amplísima mayoría de técnicos atribuirían la paternidad del concepto a Vázquez Barquero, A., y la primera definición la encontraríamos en su libro "Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo"⁵. Y posiblemente tengan razón, ya que a esta obra le siguieron otras dos que sin duda componen una trilogía imprescindible en la biblioteca de cualquier técnico en DL: "Política económica local"⁶ y "Desarrollo, redes e innovación"⁷.

Pero también es probable que debamos rastrear las claves que posteriormente animaron el surgimiento del concepto, tal y como hasta ahora lo entendíamos, no tanto en la literatura económica sobre desarrollo, sino en la rica y variada producción teórica derivada de la crítica al urbanismo desarrollista y arquitectónico que se produce desde mediados de los años 70.

Siguiendo esta línea podríamos retrotraernos a "La cuestión urbana" (Castells, M., 1974), tras cuya publicación se produce una reorienta-

- 5. Ed. Pirámide. Madrid, 1988.
- 6. Ed. Pirámide. Madrid, 1993.
- 7. Ed. Pirámide. Madrid, 1999.

ción metodológica en el estudio de "lo urbano" que pondrá el foco de atención en la "política urbana": partiendo de la imposibilidad de abordar el problema urbano de forma independiente de los procesos políticos que lo envuelven, el propio autor reconoce que «el texto desemboca, por tanto, en un tratamiento teórico e histórico de la "política urbana"».

La cuestión no es en absoluto baladí, ya que como apunta a continuación, «tal conclusión obliga necesariamente a introducir una observación cuyas consecuencias concretas son enormes: no existe posibilidad propiamente teórica de resolver (o superar) las contradicciones que están en la base de la cuestión urbana; esta superación no puede venir más que de la práctica social, o sea, de la práctica política». Lo que evidentemente «no excluye la utilidad de un determinado trabajo de reflexión, documentación y de encuesta, en tanto que componente de un movimiento teórico-práctico del tratamiento de la cuestión urbana, al orden del día en la práctica política».

Sin ánimo de hacer excesivas extrapolaciones a los conceptos de "política económica local" o "desarrollo económico local" (por otro lado tan ligados desde su nacimiento a la ciudad y al desarrollo de la cuestión urbana), traer a colación esta publicación, es más un posicionamiento teórico personal (así como la necesaria referencia a un punto de partida), que un objetivo de este documento, que no pretende profundizar en la riqueza y complejidad del análisis y el discurso de Castells. Aunque si quisiera señalar, como ya habrá apreciado cualquier lector avezado, que al menos en un entorno urbano, la "cuestión urbana" abarca e incluye los aspectos relativos a la política económica local o al DEL. Subrayar también que mucho más tarde será Vázquez Barquero (1999) quien hable del Desarrollo Endógeno (DE) como proceso de acción-reflexión (movimiento teórico-práctico), o de las estrategias de DE como "instrumentos de análisis para la acción" (superación mediante la práctica social).

Es igualmente una forma como otra cualquiera de introducir el concepto de "Nuevo Urbanismo" que formulará Jordi Borja en "Estado y ciudad"⁸, asociado al concepto de descentralización administrativa y territorial, y en el que descubriremos, no sólo similitudes de planteamiento con el concepto posterior de DL, sino la toma en consideración

de factores que lo superan ampliamente (al menos en lo que a concepción integral del territorio se refiere), y que por desgracia quedaron arrinconados ante la pujanza de lo económico frente a concepciones más sociológicas.

Y después de esta introducción, y del apartado dedicado al NU, reservaré igualmente un espacio a la publicación colectiva "La ciudad. Instrumento de recuperación económica y de creación de empleo"⁹, para recoger los conceptos clave del desarrollo enumerados por uno de los ponentes de las jornadas que dieron lugar a esta publicación; conceptos que aun hoy tienen absoluta vigencia (aunque hayan aparecido otros nuevos, o se hayan formulado de manera diferente), y que sobre todo nos muestran, creo que con bastante exactitud, el clima, la atmósfera, y el caldo de cultivo en el cual surge y se desarrolla el concepto de DL.

Sin entrar en aquello de la paternidad intelectual, quiero destacar y rescatar estas dos publicaciones, no tanto por la proximidad temporal a la obra de Vázquez Barquero (anteriores si nos atenemos a los textos originales), sino por otras razones:

- En ambas encontraremos muchas de las ideas-fuerza que han animado e inspirado el proceso de construcción de la teoría del DL. Pero sobre todo porque en los dos casos se desprende una concepción del DL que desborda ampliamente la idea de "estrategia de creación de empleo", concebida como política de formación y empleo municipal, que después ha marcado en gran medida la acción, carente de reflexión (en demasiados casos), de la mayoría de Agencias de Desarrollo Local.
- Directa o indirectamente las dos reflejan el sustrato teórico e ideológico subyacente a dos proyectos de desarrollo local modélicos y de referencia obligada en España: Barcelona y Vitoria.
- Los dos casos emanan de entornos urbanos, reflexionan sobre la cuestión urbana, y en ellas está omnipresente un proceso de acción/reflexión ligado a una determinada praxis social y política.

■ 8. Ed. PPU. Barcelona, 1988.

9. Ed. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Vitoria-Gasteiz, 1988.

2.1. EL NUEVO URBANISMO

La formulación de este Nuevo Urbanismo (NU) parte de la crítica del marxismo urbano moderno a un modelo de desarrollo urbano que prevalece entre 1950-1975, y se caracteriza principalmente por el despilfarro, lo que en el marco de la crisis económica del momento, supone la imposibilidad de mantener un modelo territorial basado en el despilfarro de energía, suelo, agua, aire... Como alternativa a este modelo despilfarrador se reivindicará un urbanismo de la austeridad, de la calidad, de la igualdad social y territorial.

Desde una crítica económica, tecnológica, social, cultural y política, surgen las propuestas del NU:

- Frente al cuantitativismo y gigantismo, el NU deberá proponerse una ciudad más basada en la calidad del entorno y de los servicios urbanos, que en el crecimiento y la reconstrucción de la base productiva de la ciudad, en una época que se va a caracterizar por la informatización de la sociedad (no olvidemos que esto se dice en 1983).
- Con respecto a la doble fragmentación social y territorial de la ciudad, el NU propone la reconstrucción de tejidos sociales de base, la solidaridad y el intercambio, la apropiación comunitaria del espacio urbano, la recuperación de la ciudad, la defensa y promoción de las identidades locales (barrios y ciudades y no grandes áreas metropolitanas tecnocráticas y anodinas).
- Con relación a la crisis económica que azota la base productiva de la ciudad, el NU se plantea el mantenimiento y la recuperación de la actividad productiva y comercial de la ciudad, basados en gran parte en la pequeñas y medianas empresas, más adaptadas al entorno urbano, y con ventajas frente a la crisis: flexibilidad, bajos costes generales, etc. La ciudad y los gobiernos locales deben ofrecer a las empresas aquello que no pueden conseguir solas debido a lo reducido de su tamaño y capital: información, asesoramiento, servicios de gestión y financieros comunes, etc.

- Ciudad, trabajo y vida social. El urbanismo de hoy, de la crisis, debe plantearse necesariamente los problemas del empleo y del paro, del relanzamiento económico y del salario social. El NU se propone una ambiciosa política de mejora de la infraestructura social urbana, y de desarrollo de los servicios públicos, con un doble objetivo: mejorar la calidad de vida urbana, y paliar los efectos negativos de la crisis mediante el aumento del salario social; contribuir a generar, directa o indirectamente, empleo, tanto en la ejecución de obras públicas, como en la prestación de servicios.

Si las propuestas del NU además de atractivas, suponían un soplo de aire fresco en una práctica urbanística obsesionada con ordenar piedras, calles, retranqueos y volumetrías (olvidada de las personas y sus problemas), las líneas de acción que se apuntaban trastocaban igualmente la visión tradicional del urbanismo, las funciones propias del urbanista (mayoritariamente arquitectos e ingenieros de caminos), así como el papel de los ayuntamientos, considerados como calificadores y recalificadores de suelo, fiscalizadores de obras, y responsables de los servicios de alumbrado, agua, basura y arreglo de la red viaria municipal.

Algunas de las líneas de acción planteadas desde este NU eran:

- Transferir recursos públicos de los poderes centrales a los locales que tienen mayor capacidad de inversión y de adecuación a las necesidades concretas.
- Acelerar la reforma administrativa y la descentralización, o al menos, la desconcentración de funciones y servicios públicos para aumentar su productividad.
- Elegir proyectos que generen más puestos de trabajo y que no requieran grandes inversiones.
- Impulsar iniciativas de servicios públicos que, con costes más bajos, aumenten el salario social y creen puestos de trabajo. Por ejemplo: colonias de vacaciones y campos de trabajo para niños y jóvenes, equipamientos deportivos y sociales en los barrios, asistencia domiciliaria a los ancianos, etc.

- Estimular la participación y la cooperación sociales, tanto para conocer y cubrir mejor las necesidades, como para reforzar la acción pública con la colaboración ciudadana.

Si en términos generales se trasluce claramente una visión integral del territorio mediante el abordaje de factores económicos, sociales, medioambientales, culturales y políticos, desde un punto de vista más económico, más relacionado con lo que después se definiría como desarrollo local, más en términos de estrategia local de empleo, el posicionamiento era también claro y rotundo.

Se interrogaba Borja acerca de ¿qué objetivos se propone este NU?

La respuesta era rotunda. En primer lugar el trabajo. No tanto por la vía keynesiana tradicional de las grandes obras públicas, sino sobre todo:

- Manteniendo y desarrollando las actividades industriales y comerciales basadas en la pequeña y mediana empresa e integradas en el tejido urbano.
- Multiplicando las obras públicas (en especial pequeñas y medianas) y aumentando considerablemente los equipamientos y servicios sociales.
- Mejorando la eficacia de las ciudades como base de la producción, mediante inversiones selectivas e infraestructuras y actividades motoras, y sobre todo haciendo de la ciudad un centro de información y de coordinación del mayor número posible de actividades.
- Creando y ampliando nuevos roles sociales ligados a la gestión municipal y a la economía social que sustituyan parcialmente el trabajo asalariado tradicional.

Y como los instrumentos y metodologías de análisis e intervención en absoluto son ajenos a los objetivos perseguidos, se realiza desde este NU una dura crítica al planeamiento urbano, que para nuestra desgracia no sirvió de aprendizaje para en la planificación estratégica evitar

cometer los mismos errores, sino que más bien resultó ser una especie de maldición de la que aun hoy no nos hemos librado: carácter rígido, finalista y autoritario del plan general, no participación real de los distintos grupos sociales implicados, separación artificiosa entre el momento del planeamiento y las fases posteriores de gestión, ejecución, control..., ausencia de garantía de ejecución, etc.

Como alternativa viable se propone un planeamiento abierto, de objetivos, pero no rígido ni finalista. Un planeamiento procesal y programático, articulado con la gestión y la disciplina urbanísticas, que integre la ordenación de los usos productivos y comerciales, con la salvaguarda efectiva del medio ambiente. Y, por último, se propone un urbanismo participativo y descentralizado, elaborado desde las unidades político-administrativas más próximas a los ciudadanos, y que instrumente mecanismos que estimulen la cooperación social.

No quisiera concluir este somero repaso a las nuevas propuestas urbanas de Borja, enunciadas en el 83, sin apuntar dos aspectos finales que me parecen relevantes.

Una de las críticas que se realizaba desde el NU al planeamiento tradicional era que dejaba casi siempre fuera de su ámbito la regulación concreta de las actividades económicas, y la defensa activa del medio ambiente, dos cuestiones que ya entonces (1983) eran consideradas de primerísima importancia.

Desafortunadamente la toma de conciencia del autor sobre ambos aspectos, no se correspondía, ni se ha correspondido durante muchos años después, con la realidad de la planificación municipal: la planificación urbana y la política económica local (en el caso de que la hubiere, a no ser que por tal entendiésemos la memoria económica adjunta en muchos planes junto con los aspectos climáticos, demográficos, paisajísticos, etc.) se han mantenido en esferas y departamentos municipales estancos que raras veces encontraron algún punto de encuentro y diálogo; en cuanto a la ausencia de preocupación medioambiental, no puede considerarse una carencia propia del planeamiento urbano tradicional, ya que tendrían que pasar muchos años para que el llamado Desarrollo Económico Local, así como la pla-

nificación estratégica asociada al mismo, empezasen a tomar en consideración los aspectos medioambientales a escala local de forma seria, y no como recurso decorativo en el Plan Estratégico.

Entiendo que no fue hasta mediados de los 90, a raíz del enorme eco alcanzado por la publicación del Libro Blanco de Delors, cuando se popularizó la famosa trilogía crecimiento económico/creación de empleo/preservación de la naturaleza, y se evidenció que además de no existir incompatibilidad entre ellos, el sector medioambiental, encuadrado en los denominados Nuevos Yacimientos de Empleo, presentaba un alto potencial de creación de empleo a escala local: después vendrían, pero ya en la segunda mitad de los 90, la difusión e implantación de las Agendas XXI locales, las campañas de educación medioambiental, o el gran aumento de las certificaciones ISO 14000.

Decía que eran dos las cuestiones que creía importante comentar y subrayar: la segunda tiene que ver con el énfasis puesto en la participación social, y en la necesidad de instrumentar mecanismos que estimulen la cooperación social.

Una línea de trabajo que contextualizada en la crisis del Estado del Bienestar (crisis financiera y burocrática), conducirá directamente a la percepción y reconocimiento del papel que a escala local la economía social debe jugar; a la valorización de la colaboración ayuntamientos-asociaciones y movimientos sociales; y a la reflexión sobre cuestiones que aun hoy se debaten en círculos minoritarios: la necesidad de que las empresas de la economía social sean competitivas y no marginales, sobre todo cuando actúan en campos donde interviene la empresa privada lucrativa; la delimitación del apoyo que deben los entes locales dar a las empresas y organizaciones de la economía social.

Tras el breve recorrido que hemos realizado a través del concepto de NU, no es difícil llegar a la conclusión de que la mayor parte de los planteamientos teóricos implícitos en las primeras definiciones de DL a finales de los 80 (hablo de planteamientos implícitos porque en este momento no podemos hablar con propiedad de la existencia de un corpus teórico suficientemente compactado como para hablar de teoría o paradigma), habían sido ya formulados desde la sociología

urbana a principios de esa década, con una visión más amplia e integral del territorio, y auténtica preocupación por lo social, lo medioambiental y lo político, sin en absoluto dejar de lado lo económico.

Siendo indudables las muchas acciones positivas desarrolladas a partir de experiencias exitosas de Desarrollo Económico Local, así como la revalorización de la escala local fundamentalmente en las políticas de empleo, no es menos cierto que imperó un reduccionismo económico que limitó enormemente la riqueza teórica y metodológica del análisis sociológico urbano.

2.2. LOS CONCEPTOS CLAVE DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Los días 9 y 10 de abril de 1987, organizadas conjuntamente por los Ayuntamientos de Vitoria y Pamplona, se celebraron las "Jornadas de estudio" sobre "La ciudad. Instrumento de recuperación económica y creación de empleo", tras las cuales se editó la mencionada publicación.

Por aquel entonces no había excesiva claridad conceptual respecto al término, a pesar de lo cual uno podía encontrarse con numerosas definiciones, que aun siendo diferentes, al menos no entraban en contradicción.

El profesor Allende diría durante las jornadas que «el DEL es esencialmente un proceso por el que el gobierno local establece iniciativas, promueve actividades económicas y sociales, y conecta con el sector privado en proyectos conjuntos o incentivándolos, con objeto de crear nuevos empleos y regenerar la estructura socioeconómica de la zona»¹⁰.

Ya he comentado también que en 1988 se publicó el libro de Vázquez Barquero, A., sobre DL; libro que de alguna forma sentaría cátedra y en el que se aportaría la siguiente definición:

«puede decirse que el DL es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar, al menos, dos dimensiones: una económica, en que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficiente para ser competitivos en los mercados; otra socio-cultural, en que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo.

La estrategia de desarrollo local debe considerar otra dimensión más, la político-administrativa, en que las políticas territoriales

- 10. ALLENDE, J.: "La ciudad. Instrumento de recuperación económica y creación de empleo" (Vitoria, 1988).
- 11. VAZQUEZ BARQUERO, A.: "Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo" (Madrid, 1988).

permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el DL»¹¹.

Como decía, no sólo no existen grandes contradicciones aparentes, sino que además hay bastante consenso en algunos aspectos:

- Para situarnos en el contexto temporal adecuado es necesario decir que, las llamadas políticas de Desarrollo Endógeno se basan en la crítica de las teorías de desarrollo tradicionales, y se difunden a partir de 1973, cuando la crisis económica pone «de manifiesto las carencias y límites del llamado desarrollismo estatal, y de las políticas sectoriales y macro-económicas que lo implementaban»¹².
- A diferencia de las teorías tradicionales del desarrollo que conciben el espacio como mero soporte físico sobre el que se ordenan objetos, actividades y procesos económicos, el territorio se concebirá como un agente de transformación social. Significa ésto, dicho con palabras de D. Massey (1984) que «las economías locales no se adaptarían pasivamente a los grandes procesos y transformaciones de carácter nacional y/o internacional, sino que su ajuste vendría condicionado, también, por su identidad económica, política, social y cultural, que se ha definido históricamente. Por ello, tanto los análisis como las estrategias políticas deberían de considerar siempre las particularidades y especificidades territoriales»¹³.
- En ningún caso debe entenderse que la crítica a las políticas sectoriales y macroeconómicas supone su rechazo absoluto; todo lo contrario, ambas estrategias de desarrollo deben coordinarse perfectamente.
- Ambas definiciones resaltan el importante papel que las instituciones locales deben jugar como impulsores y catalizadores del proceso de desarrollo local: frente a una concepción de la Admi-

■ 12. FARTO, J. M.: "El desarrollo económico local".

13. VAZQUEZ BARQUERO, A.: "Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo". (Madrid, 1988).

nistración Local como mera correa de transmisión del Gobierno Central, se reivindica ahora el papel de Agente económico activo del Gobierno Local.

- Hablan también los dos autores de "proceso", y en otros casos se destacará la idea de "proceso integral", que según una de las dos definiciones contempla al menos las dimensiones económica, socio-cultural y político-administrativa. No obstante, como si fuese una premonición sobre lo que iba a ocurrir, en no pocos textos se advierte que por proceso integral, o por desarrollo local, no se entiende la simple suma o yuxtaposición de medidas, acciones y programas acotados en un territorio, normalmente carentes de objetivos explícitos, faltos de visión a medio y largo plazo, descoordinados y mal gestionados.

Sin duda fueron muchas y jugosísimas las aportaciones que salieron de aquel bien seleccionado panel de economistas, sociólogos, urbanistas y juristas (a destacar la ausencia de geógrafos). Pero para los propósitos de este rápido viaje por el DL, me detendré en la ponencia "La Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: un instrumento novedoso de Intervención Local"¹⁴, donde el autor, ciertamente heterodoxo y alejado del formalismo académico, y desde la óptica de quien tendrá la responsabilidad de gestionar esta estructura técnica de la que se dotó su Ayuntamiento (una de las primeras de España), formaliza, no sólo la estructura y funciones de la misma, sino sobre todo la filosofía y los conceptos claves que subyacen en su discurso sobre desarrollo económico.

Lejos de recurrir a una descripción de las leyes divinas e inmutables del mercado para apoyar sus ideas, coincide con Castells desde el punto de vista metodológico en cuanto a la imposibilidad de una teoría que no esté centrada en la articulación del problema del "desarrollo económico" junto con los procesos políticos que lo envuelven: «en todo modelo de desarrollo hay un elemento clave que es la voluntad política de escoger una determinada vía de progreso económico más o menos formalizada. Ante cada nuevo período histórico o ciclo eco-

■ 14. FARTO J. M., 1987.

nómico, el colectivo social implicado responde materializando su voluntad política de progreso en nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas organizaciones sociales, nuevas empresas, etc., lo cual nos va mostrando progresivamente cuál es el modelo de desarrollo "escogido" por un determinado Estado, Nación o Entidad Local. En nuestro caso, la creación de la Agencia Municipal de Promoción Económico y Empleo nos obliga a reflexionar sobre el modelo de desarrollo que queremos contribuir a configurar junto con otras instituciones y organismos sociales, políticos y económicos».

Se muestra también cauteloso con la idea de "modelo", y habla de "nuevos conceptos" que en el momento conforman un discurso, pero no un modelo, y que en grandes titulares podrían sintetizarse en:

- Primacía de los recursos humanos.
- Las nuevas tecnologías: vehículo y soporte del progreso económico.
- Los fenómenos socio-culturales: elementos "reactivos" del desarrollo económico.
- El estado y el sistema jurídico-institucional: elemento "regulador" de las transformaciones económicas.
- El "medio": condicionante esencial del desarrollo.
- El desarrollo integral.
- La ciudad y la creación de empresas.
- El papel del ayuntamiento en el desarrollo económico.

Recogeré de modo libre algunas de las ideas cobijadas bajo estos titulares.

1. Primacía de los recursos humanos.

La "calidad" de los Recursos Humanos existentes en un país, junto con la "capacidad" de movilización de estos recursos en el seno de la empresa, diferencia a los países y empresas líderes del resto, consolidando a largo plazo su posición de liderazgo.

El principio esencial que se deriva de esta filosofía es que la formación —en la empresa y fuera de ella— se convierte en un objetivo estratégico de primer orden. Los países que posean un avanzado Sistema de Educación y de Formación Profesional serán capaces de

"alimentar" a las "Empresas de Nuevo Tipo", portadoras de progreso tecnológico y social, y base de la competitividad de las naciones.

La Formación creará "riqueza" en los períodos de "inactividad económica" de los ciudadanos.

2. Las nuevas tecnologías: vehículo y soporte del progreso económico.

La crisis económica es un fenómeno complejo entre cuyos elementos motores se encuentran las nuevas tecnologías, causa y efecto a la vez de la propia crisis.

En todo caso lo que es indudable es que el desarrollo económico está fuertemente condicionado por la infraestructura técnica existente, por la velocidad de difusión tecnológica a través del tejido económico, por el volumen y la tasa de I+D (en la empresa, el sector, etc.), y en definitiva por el esfuerzo "innovador" del conjunto del tejido económico y social.

En la actualidad los procesos de generación y difusión de nuevas tecnologías determinan el "rango" y la forma de inserción de una economía local o estatal en el sistema económico mundial.

3. Los fenómenos socio-culturales: elementos "reactivos" del desarrollo económico.

Una de las aportaciones más novedosas y complejas a los "modelos" de desarrollo económico es la incorporación de mecanismos de animación socio-cultural para despertar los tejidos económicos "dormidos", en declive o impermeables a las transformaciones técnico-económicas.

Sabemos que una determinada cultura o estructura social pueden acelerar o retrasar las transformaciones económicas y la incorporación de nuevas tecnologías de producción. En estos momentos disponemos de ciertos conocimientos sobre los componentes culturales y los comportamientos sociales para poder hacer un diag-

nóstico sobre los fenómenos socio-culturales que aceleran o frenan el desarrollo económico de un determinado tejido económico local o estatal.

Nunca habíamos tenido instrumentos tan potentes para incidir sobre estos factores: medios de comunicación de masas, técnicas publicitarias, técnicas de dinámica social, aparato educativo, sistemas de aprendizaje avanzados, creciente influencia institucional, etc. Estos mecanismos de animación socio-cultural se han convertido ya en factores imprescindibles en los programas de desarrollo.

4. El Estado y el sistema jurídico-institucional: elemento "regulador" de las transformaciones económicas.

Trasladándonos a la realidad económica observamos que en ella actúan una infinidad de individuos, empresas, organizaciones sociales, políticas, etc., que interaccionan sobre la base de intereses y objetivos no siempre coincidentes. La eficacia de un cuerpo social (en términos de supervivencia, crecimiento, consumo de energía y nutrientes, etc.) dependerá de su capacidad para "regular" la multitud de reacciones creadoras y destructoras que se producen en su interior y en su integración con el medio.

Un ejemplo: si la introducción y el ritmo de difusión de nuevas tecnologías no está "adecuadamente regulado" para cada tejido económico podemos provocar su "muerte", o en el mejor de los casos su enfermedad (comportamiento ineficaz: detención del crecimiento, despilfarro de recursos, etc.) o degeneración (declive económico).

La jerarquización institucional no debe impedir en ningún caso (al contrario) la capacidad "reguladora" de las instituciones de ámbito local o de las especializadas funcionalmente.

5. El "medio": condicionante esencial del desarrollo.

La identificación de las partes que componen el sistema económico tiene una forma espacial dimensionada geográfica e institucionalmente. No podemos plantearnos ya el desarrollo económico de

forma global, tenemos que identificar previamente una dimensión espacial concreta de actuación, que reúna además condiciones de homogeneidad económica, social y cultural, o al menos intentar actuar sobre el espacio más homogéneo posible, integrando esa actuación con otras de mayor ámbito espacial o funcional.

6. El desarrollo integral.

La filosofía del desarrollo económico que hemos intentado resumir en los cinco puntos precedentes desemboca lógicamente en el reciente concepto de Desarrollo Integral.

El Desarrollo Integral tiene ciertas características que es necesario subrayar:

- No existe un único modelo, una metodología de diagnóstico, o una tipología de medidas de actuación.
- Se adapta a cada caso concreto espacial o sectorial: una región, comarca, municipio, o bien a un determinado sector homogéneo (agricultura de montaña, cuenca minera).
- Coordina e integra multitud de instrumentos y medidas de actuación que exceden o no alcanzan a cubrir el espacio homogéneo previamente definido: municipio, comarca o región (políticas comunitarias, estatales, etc.).

Sintetizando al máximo podemos afirmar que un municipio, previamente identificado el grado de homogeneidad económica, social, cultural, geográfica, etc., puede ser objeto de un plan de desarrollo integral (en el sentido anteriormente expuesto), en el cual jueguen un papel muy importante las instituciones locales.

7. La ciudad y la creación de empresas.

En primer lugar podemos establecer una relación directa entre el incremento de la natalidad empresarial, la "pymeización" del tejido económico y la terciarización de la economía. Esta relación

tiene su espacio privilegiado en la ciudad, que se convierte en un gran mercado de servicios.

Nosotros concebimos la ciudad como un espacio de actuación económica o un activo económico, y a la vez percibimos el mercado en su forma espacial o física.

Resumiendo y simplificando, consideramos que es prácticamente imposible separar el concepto de ciudad de los conceptos de mercado de productos y servicios, y de mercado de trabajo. La estructura de la ciudad condiciona el dinamismo de los mercados y es estructurada a su vez por las fuerzas de estos mercados.

Aceptando esta concepción económica y urbana situamos la gestión de los asuntos urbanos como condicionante y a la vez como instrumento de política económica. Podríamos hablar de una "Política económica espacial o física" que complementa las políticas económicas clásicas. Estamos hablando de algo conceptualmente tan sencillo como un ordenamiento territorial y urbano con un contenido económico y social.

La Política Económica, por lo tanto, debe tener en cuenta el proceso de diferenciación espacial y la organización territorial local para incrementar su eficacia.

En todo caso, el condicionante esencial para que la política territorial y urbana se convierta en política económica física es la introducción de los criterios de racionalidad económica y de eficiencia del gasto dentro de una lógica que actualmente está sesgada por criterios de arquitectura espacial y urbana. La lógica arquitectónica debe dar paso a una lógica socioeconómica con una perspectiva histórica que utilice la arquitectura como instrumento, y no al contrario.

8. El Ayuntamiento como agente dinamizador del tejido económico local y regional.

En cualquier caso, desde nuestro punto de vista, la principal transformación institucional es la revalorización socio-política

de las administraciones locales, y el incremento de su papel como agentes económicos y dinamizadores del tejido económico local y regional.

Simplificando mucho podemos afirmar que las instituciones locales pueden tener una política económica activa y específica, diferenciada y complementaria de las políticas económicas regionales, estatales y supra-nacionales.

La política económica local utiliza instrumentos específicos de política económica (más físicos que propiamente económicos), e introduce matices importantes en los objetivos clásicos de política económica, planteándose objetivos finalistas (creación de empleo y de riqueza) ante la imposibilidad de plantearse objetivos intermedios (ajustes monetarios, fiscales, etc.).

Existen también ciertos matices en la filosofía subyacente a la política económica local; nosotros queremos destacar dos:

- Las políticas locales se apoyan más sobre los recursos endógenos que sobre los exógenos.
- El empresario local es percibido por la Institución como un interlocutor directo, reconocible como ciudadano residente.

2.3. PARA DESCENTRALIZAR EL ESTADO¹⁵

A simple vista uno tiene la sensación de que en este corto trayecto entre el Nuevo Urbanismo y el DEL se perdieron muchos temas por el camino, y si bien es cierto que los aspectos económicos quedaron bien integrados en la teoría del DEL, no lo es menos que, aun siendo parte del discurso (en el mejor de los casos), los temas relativos a medioambiente, participación y cooperación sociales, profundización democrática y economía social, sobre los que se hacía especial énfasis en el NU, durmieron el sueño de los justos en el baúl de los recuerdos durante más de una década, y será ya en las postrimerías del siglo XX cuando viejos conceptos, acuñados tiempo atrás, llamen la atención de los expertos en desarrollo: Sostenibilidad, Capital social o Gobernanza.

Y si algunos quedaron en el baúl esperando a ser desempolvados, otros alcanzaron tal éxito, fueron tan usados y mal usados, se dio tan por sobreentendido que todos hablábamos de lo mismo, que su significado o significados directamente se perdieron: hablo del concepto de descentralización, de descentralización administrativa y territorial, de descentralización local.

De hecho aun hoy, cumplidos ya los 25 años de municipios democráticos en España, seguimos enfrascados en borradores y anteproyectos de Libros Blancos del Gobierno Local, clamando por una segunda descentralización después del proceso de descentralización autonómica, y reclamando competencias y recursos a quienes se llenan la boca de discurso municipalista. Apoyados en una justa reivindicación de descentralización las autonomías cantaron a coro el "abre la muralla" al Estado central, pero cuando consiguieron entrar bunquerizaron sus competencias y volvieron a cerrar la muralla, haciendo gala de las mismas prácticas, cicaterismo y centralismo en su territorio, esta vez con respecto a los gobiernos locales.

Creo que no hay concepto tan consustancial al de DL, se entienda como se entienda éste, como el de descentralización: nadie puede hablar de DL sin pensar en descentralizar o desconcentrar hacia la

■ 15. Basado en BORJA, J.: "Estado y ciudad", Ed. PPU. Barcelona, 1998.

escala local, políticas, competencias, funciones y recursos; lo que evidentemente implica también la necesaria coordinación, cooperación y corresponsabilidad a diferentes escalas. Quizá por ello no creo que sea una pérdida de tiempo darse una vuelta por lo que autores como Borja (retomo "Estado y Ciudad") pensaban al respecto allá por los años 80, en una España en plena transición y ansiosa de más democracia.

Por otro lado, y aunque aparentemente existe un generoso consenso en cuanto a la necesidad de una mayor descentralización política, administrativa y territorial, no creo que si profundizásemos en lo que cada cual entiende por descentralizar, el consenso fuese tal, y mucho menos si entramos en porqué y para qué descentralizar.

Sabedor de la importancia del concepto de descentralización para sustentar su NU, recupera en esta publicación varios textos anteriores que sirven como base para diferentes capítulos dedicados al tema: "Para descentralizar el Estado"; "Descentralización: una cuestión de método".

Es conveniente, y así lo entiende el autor, establecer como punto de partida para el debate sobre descentralización, las razones en contra del centralismo, o los efectos negativos que éste provoca:

«Esta centralización que históricamente tuvo aspectos progresistas es hoy, así nos lo parece, poco eficiente desde el punto de vista global: multiplica los costes sociales, los desequilibrios territoriales y las deseconomías de aglomeración; socialmente es injusta, pues contribuye a aumentar las desigualdades sociales entre los grupos y las áreas territoriales; políticamente es inaceptable, puesto que conduce a un modelo tecnoburocrático, estrechamente vinculado a las oligarquías económico-sociales, y significa una verdadera expropiación política de las clases populares (así como de las clases medias) que contemplan impotentes el modo en que los derechos formales, las organizaciones sociales y los representantes elegidos sirven de muy poco frente a centros de poder inaccesibles que toman sus decisiones en forma inaceptable sin contar con ellos. El sistema político se hace más autoritario, los ciudadanos más pasivos, la sociedad se gremializa para tratar con los "órganos sectoriales", los partidos políticos se "profesionalizan" (la

"clase política") y tienden a establecer relaciones de clientela con su base social, perdiendo así universalidad y capacidad de promover el cambio social» (Borja, J., 1988).

Además de analizar detalladamente el proceso de centralización político-administrativa que está en la base de la construcción del Estado moderno, y de apuntar algunas de las tendencias que ya en aquel momento empujaban hacia la descentralización (crisis de representación política del Estado moderno; crítica al despilfarro y burocratización de la Administración pública; desequilibrios territoriales; recuperación o reconstrucción de las identidades locales; la propia crisis económica), justifica la elección y reivindicación de las autonomías regionales y de los poderes locales de la siguiente forma:

- La descentralización del Estado puede significar una reappropriación y socialización políticas de las clases populares.
- Permite la transformación y democratización de las Administraciones públicas burocráticas, y de los partidos, caracterizados por estructuras oligárquicas, comportamientos electoralistas y lenguajes exotéricos.
- Crea condiciones favorables para promover modelos de desarrollo más equilibrados, menos despilfarradores y más adaptados a las necesidades sociales, así como para estimular modelos de relaciones sociales y de convivencia desalienadores, en la medida en que aumenta también las posibilidades de acción creadora entre los grupos y los individuos.
- Facilita el equilibrio de poderes, lo que se traduce en garantías para los territorios, grupos sociales e individuos.

Son muchas las conclusiones que podríamos sacar, o los elementos que podríamos subrayar, matizar o explicar con mayor detalle.

Sin duda sería destacable la revalorización de la escala local como la más adecuada para promover "modelos de desarrollo más equilibrados", que más tarde también resaltaría el Libro Blanco de

Delors reconociendo la escala local como la más adecuada para compaginar "crecimiento económico/creación de empleo/preservación de la naturaleza", y que conducirá al autor a afirmar más adelante en colaboración con Castells ("Local y Global", 1997) que «la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura, en el nuevo sistema puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas».

Quisiera no obstante profundizar en la relación que se establece entre descentralización y democracia, relación que lleva al autor a afirmar que «la descentralización hoy parece ser consustancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado»; al tiempo que señala como respuesta unificante frente a los procesos de crisis social (situación a partir de la cual se desencadena un proceso de DL que debe integrar y considerar más factores que aquellos puramente económicos), «el tríptico descentralización político-administrativa, participación ciudadana y organización-cooperación social».

Si ya anteriormente citando a Tocqueville el autor ponía de manifiesto la estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad, refuerza ahora su afirmación recurriendo a esta corriente de pensamiento democrático anglosajón fundamentado en el poder local, para quienes descentralización, autogestión social, educación cívica, libertades individuales, solidaridad, innovación, eficacia de la acción pública y optimización de los recursos humanos, forman un todo interdependiente. Para quienes "la forma de ser del Estado democrático es la articulación de poderes locales según el principio de que todo lo que pueda decidirse y gestionarse a nivel inferior no debe hacerse a nivel superior".

Antes de llegar a lo que para mí podría ser una conclusión final —"el futuro de la democracia depende en gran medida del nivel y de la fortaleza de los procesos descentralizadores"— establece un conjunto de conclusiones de las que destacaré solamente aquellas que parece fueron premonitorias:

- La moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino

que por el contrario, quiere intervenir desde los entes descentralizados en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas más generales. Tampoco se establece una separación rígida entre instituciones representativas del Estado de carácter local y sociedad civil, sino que se ve en la descentralización precisamente un modo de articulación de unas y otra.

- En lo que respecta a la representación política y la participación ciudadana, subraya que el desarrollo de la participación ciudadana no depende exclusivamente del proceso electoral, sino también de la implementación de un conjunto de mecanismos específicos que posibiliten esta participación cada día, entre los que nombra específicamente la promoción de la vida asociativa y cooperativa, atribuyendo a las organizaciones sociales funciones de participación tanto en la elaboración como en la ejecución de los programas de actuación y en la gestión de los servicios.
- Finalmente advierte que la descentralización no puede tener como resultado el incremento de los niveles administrativos y el personal público si ello no va unido a la racionalización de la administración (productividad) y al aumento de las prestaciones a los ciudadanos.

Creo que resulta obvio que no estamos empeñados tan sólo en un problema de escalas cuando hablamos de reforzar la sociedad local (que no es sólo la administración local) y sus instituciones políticas, sino que existe una apuesta clara por descentralizar para democratizar, para favorecer la participación ciudadana, para innovar en nuevas fórmulas de cooperación social.

Quizá por eso algunos, tan sólo algunos, cuando hablamos de DL no sólo hablamos de tamaño del mercado, de cuenca de empleo, de distrito industrial o de política económica local, ¡que también!; sino además y sobre todo, del modelo social que queremos, de fortalecer y mejorar la calidad democrática de nuestro sistema (¿mejora de la Gobernanza?), de crear mecanismos que favorezcan la participación social, el surgimiento de nuevas formas de cooperación social entre sec-

tor público/sector privado/tercer sector, de trabajo en red, de valores sociales (¿Capital social?), de responsabilidad social de las empresas.

A partir de esta interrelación indisoluble que se produce entre descentralización del Estado/democratización del Estado (entre descentralización y democracia), y admitiendo, tanto que es imposible hablar de DL sin hablar de descentralización, como que "descentralización político-administrativa, participación ciudadana y organización-cooperación social" deben conformar un tríptico inseparable, deberemos concluir que el DL no surge únicamente a partir de la crítica a las políticas propias del desarrollismo estatal, sino también de la crítica a las políticas centralistas que producen falta de democracia.

2.4. EL LIBRO BLANCO DE DELORS Y LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO

Aunque ya mucho más tarde que en los casos anteriormente mencionados, y plenamente sumergidos en la década de los 90, hubo otra etapa en esta corta historia en la que no se hablaba prácticamente de desarrollo local, salvo como referencia contextual de la estrella del momento: los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE).

La sonoridad del término y de otros que lo acompañaban (Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo; Servicios de proximidad y mejora de la vida diaria; etc.), la cercanía y simplicidad del discurso teórico, las expectativas desatadas ante una crisis del empleo de proporciones desconocidas en la segunda mitad del siglo XX, las crueles disfunciones del economicismo ramplón triunfante, la progresiva toma de conciencia sobre los efectos devastadores de las crisis ecológica y social que aquejaban al modelo de desarrollo europeo, y un cierto aburrimiento paradigmático y desencanto existencial con respecto a la práctica del DEL, hicieron que el nuevo concepto inundase rápidamente la teoría y práctica del desarrollo local y sólo se hablase de NYE.

La reflexión sobre los NYE aparece por primera vez en el denominado Libro Blanco de Delors, "Crecimiento, competitividad y empleo. Pistas para entrar en el siglo XXI" (1993), y se inscribe en un contexto de cambio, en el cual, las disfunciones del sistema económico ponen en cuestión un modelo social europeo basado en el denominado Estado de Bienestar Social, y evidencian dos crisis de enorme magnitud: la crisis del empleo y la crisis ecológica.

El modelo tradicional de desarrollo económico vigente hasta la década de los 80 —basado en la ecuación "a mayor crecimiento económico mayor creación de empleo"— sufre una profunda fractura a partir de las alarmantes y hasta entonces desconocidas cifras del desempleo: 20 millones de personas en la UE a principios de los 90. Se constata que el crecimiento económico por si solo no genera empleo suficiente, y que existen toda una serie de obstáculos estructurales que impiden traducir el crecimiento en puestos de trabajo. En este contexto, los NYE se plantean como una oportunidad de generación

de empleo compatibilizando objetivos de eficacia económica y equidad social en el marco de una economía solidaria.

Por otro lado, y como ya hemos visto también, es a partir de los años 80 cuando las estrategias de desarrollo local basadas en la consolidación de los sistemas productivos locales, en la necesidad de mayor flexibilidad del sistema económico, y de reestructuración del Estado (introducción de fórmulas más flexibles en la gestión pública, descentralización, colaboración público/privada), se convierten en pieza clave del proceso de reestructuración productiva.

Paralelamente, los procesos de reestructuración de la sociedad industrial en las últimas décadas estaban dando lugar a importantes cambios en la sociedad y en el mercado de trabajo. Consecuencia de estos procesos de reestructuración industrial, y de la creciente terciarización de la economía, se produjo una reorientación en la búsqueda del pleno empleo dirigida cada vez más al sector servicios, responsable de entre el 75-85% de la creación neta de empleo desde mediados de los años 80. Los empleos del sector terciario se caracterizaban además por una mayor presencia femenina, mayor utilización de la jornada a tiempo parcial, y una elevada proporción de trabajadores autónomos.

La llamada crisis del modelo de pleno empleo discurría en paralelo al cuestionamiento del papel del Estado del Bienestar, tanto de cara a la recuperación de la situación de estancamiento económico, como en su papel de proveedor de servicios sociales de calidad que hiciesen frente a los cambios en la estructura demográfica.

En este contexto, el desempleo en Europa iba adquiriendo progresivamente rasgos preocupantes:

- su carácter estructural, con tendencia al estancamiento;
- la persistencia del desempleo de larga duración;
- un desempleo que afectaba de forma desproporcionada a jóvenes, mujeres, trabajadores mayores y colectivos con baja cualificación.

El Libro Blanco no sólo se fijará en la cifra descomunal de desempleo, y en las características propias de éste, sino que recogerá otras constataciones que ponen en cuestión el modelo desarrollista europeo y la viabilidad futura de su modelo social:

- En primer lugar constataba la disminución progresiva del contenido en empleo del crecimiento económico: en los últimos 20 años el volumen de riqueza producida aumentó un 80%, mientras el empleo total aumentaba sólo el 9%.
- No menos determinante fue la afirmación de que el modelo europeo estaba basado en la sobreutilización de los recursos naturales, y la infrautilización de los recursos humanos. Ambas afirmaciones reforzaban la tesis de aquellos autores que defendían que sin un cambio de modelo, las tasas de crecimiento económico necesarias para solucionar el desempleo, ni estaban en las previsiones más optimistas, ni la Tierra podría soportarlas.
- Finalmente se reconocía que las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo (ILDEs), no representan el único camino de creación de empleo, pero se muestran como las más eficaces a la hora de compaginar creación de empleo y preservación de la naturaleza.

En esta situación de cambio de modelo económico, acompañado de un incremento del desempleo, y de la reducción de la capacidad del Estado para hacer frente a nuevas demandas sociales, se constataba la existencia de importantes transformaciones sociodemográficas de carácter estructural que afectaban a la sociedad europea:

1. El envejecimiento de la población europea, y más concretamente el incremento de las personas de la cuarta edad (mayores de 80 años), lo que supondrá, entre otras cosas, importantes cambios en las pautas de consumo, y un aumento en la demanda de servicios específicos.
2. El proceso de incorporación progresiva de las mujeres al mercado de trabajo conllevará el desplazamiento de tareas tradicionalmente vinculadas a la mujer, así como la transformación de la estructura familiar, con lo que ello supone en cuanto a actividades y parcelas que no pueden ser abordadas como antes desde el ámbito familiar: algunos autores llegan a hablar de outsourcing familiar.
3. El creciente proceso de urbanización, debido al traslado de población rural a los núcleos urbanos, implica una transformación de los hábitos de vida y consumo, y por lo tanto la demanda de nuevos servicios.

4. La reducción de la jornada de trabajo y el acortamiento de la vida laboral implicará una mayor disponibilidad de tiempo libre, susceptible de ser cubierto con nuevas actividades culturales, de ocio y turismo.
5. La elevación del nivel educativo medio de la población convierte a los individuos, más exigentes, en intérpretes de sus propias necesidades, y en claros demandantes de nuevos servicios y actividades producto de la transformación no sólo de los hábitos de vida, sino también de los de consumo.
6. La extensión de las nuevas tecnologías introduce importantes cambios en los modos de consumo y de producción, así como en la vida diaria de los individuos, favoreciendo el acceso a numerosos y nuevos servicios.

No es extraño que en este contexto de crisis surgiese la eterna pregunta: ¿Habrán suficientes empleos, suficientes actividades para todos el día de mañana?

En un apartado del Libro Blanco titulado "Ir al encuentro de las nuevas necesidades" se lanza la idea de que las economías europeas guardan aún "nuevos yacimientos de empleo" resultado de necesidades todavía insatisfechas en el sector servicios.

La tesis defendida era la siguiente: la sociedad europea está sufriendo un conjunto de transformaciones sociales y culturales que dan lugar a la generación de nuevas demandas sociales, nuevas necesidades, que en la actualidad no están cubiertas ni por el sector público, ni por el privado; demandas cuya cobertura supone potenciales huecos de mercado generadores de empresas y de empleo.

La comprobación de la existencia de un movimiento surgido desde la base, ilustrado por múltiples ILDE que habían creado empleo intentando responder a las nuevas necesidades de los ciudadanos/consumidores, dio lugar a la encuesta europea encargada por la Comisión (Luxemburgo, 1995) donde primero se detectaron 17 NYEs, que posteriormente se ampliarían a 19 (1996).

LOS 19 NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO

Los servicios de la vida diaria

1. Los servicios a domicilio.
2. El cuidado de los niños.
3. Las nuevas tecnologías.
4. La ayuda a los jóvenes en dificultad y la inserción.

Los servicios de mejora del marco de vida

5. La mejora de la vivienda.
6. La seguridad.
7. Los transportes colectivos locales.
8. La revalorización de los espacios públicos urbanos.
9. Los comercios de proximidad.
10. La gestión de la energía.

Los servicios culturales y de ocio

11. El turismo.
12. El sector audiovisual.
13. La valorización del patrimonio cultural.
14. El desarrollo cultural local.
15. El deporte.

Los servicios de medio ambiente

16. La gestión de los residuos.
17. La gestión del agua.
18. La protección y mantenimiento de las zonas naturales.
19. La normativa, el control de la contaminación y sus instalaciones.

Los NYE se clasificaban en cuatro grandes bloques en los que se inscribían todo un conjunto de servicios y/o actividades que trataban de responder a las necesidades resultantes de los cambios sociodemográficos anteriormente planteados:

1. Servicios de la vida diaria o servicios de proximidad.
2. Servicios de mejora del marco de vida.
3. Los servicios culturales y de ocio.
4. Servicios relacionados con el medio ambiente

Los 19 ámbitos de los NYE, a pesar de su diversidad, se configuraban como una alternativa a los servicios tradicionales, atendiendo a las siguientes características definitorias que les conferían cierta homogeneidad:

- Se trataba de actividades destinadas a satisfacer nuevas necesidades sociales.
- Se configuraban dentro de mercados incompletos o irregulares.
- Tenían un ámbito de producción y prestación territorialmente definido en el espacio local, y por tanto en principio no estaban expuestos a la competencia internacional.
- Eran intensivos en mano de obra, por lo cual en la mayor parte de los casos tienen bajas tasas de productividad.
- En su inicio requerían una organización de la oferta y de la demanda en el mercado.
- Algunos servicios no demandaban excesiva cualificación.

Después de ver su origen y clasificación se estaba en condiciones de definir con mayor exactitud ¿qué son los NYE?:

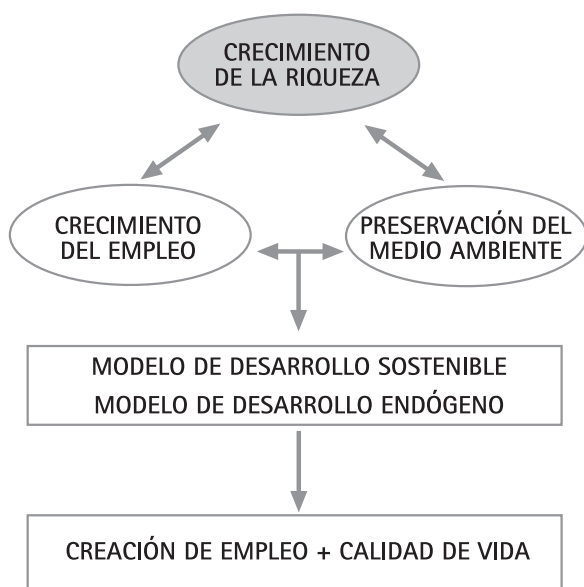
Son actividades destinadas a satisfacer nuevas necesidades sociales que hoy se configuran en mercados incompletos (cuasi-mercados), tienen un ámbito de producción/prestación territorialmente definido (escala local), al tiempo que son intensivos en trabajo.

La excelente definición de E. Jiménez (Fundación CIREM, 1999) en absoluto excluye, sino que es complementada desde otra óptica por J. M. Farto (Documenta, 1998):

«Por NYE entendemos nuevas actividades económicas que contienen nuevos modos de gestión, nuevas fórmulas de organización jurídica de la actividad, y nuevos sistemas de relaciones laborales, de empleo y remuneración del trabajo, diferenciados de la organización empresarial convencional, y de la organización administrativa pública».

Desde la óptica del Libro Blanco se subraya permanentemente que la definición de políticas de creación de empleo debe sustentarse en un modelo de desarrollo que equilibre el triángulo mágico crecimiento de la riqueza/crecimiento del empleo/preservación de la naturaleza: un modelo de desarrollo endógeno y sostenible.

MODELO DE LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO



Las políticas vinculadas a los NYE tendrán objetivos finalistas de creación de empleo y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, alejados, aunque no independientes, de políticas más clásicas dirigidas al control de variables macroeconómicas, lo que les confería algunas características significativas derivadas de su propia concepción:

- Potenciación de la escala local. Desarrollo endógeno y sostenible.
- Reconocimiento de las ILDE como las adecuadas para compaginar creación de empleo y preservación del medio ambiente.
- Fomento de la cultura emprendedora y del autoempleo: aprender a emprender.
- Desarrollo del sector servicios.
- Creación de redes.
- Colaboración público/privada.
- Potenciación del Tercer Sistema.

Durante los últimos 90 y los primeros 2000 asistimos a una auténtica fiebre de estudio de los NYE: estudios a escala local, regional nacional y europea, de carácter cuantitativo y cualitativo, por bloques y/o por sectores de actividad, dirigidos a calcular su potencial de creación de empleo, o centrados en el análisis comparativo con otras políticas.

Los primeros informes lógicamente fueron los de la Comisión Europea (El Empleo en Europa, 1994) y se caracterizaron por su rotundidad: "Entre 1985 y 1990, el crecimiento del empleo (EUR 10 excluyendo Italia y Portugal) afectó principalmente a los servicios: un aumento de más del 2,5% de media frente a un 0,5% para los demás sectores. Los servicios han estado en el origen de cerca del 90% de las creaciones netas de empleos en Irlanda y en el Reino Unido, de un 80% en Alemania, en los Países Bajos y Portugal, y de un 70% en España".

Se hablaba también del escaso grado de terciarización de la economía europea con respecto a la de Japón o Estados Unidos, y se especulaba con un potencial de entre 13 y 25 millones de nuevos puestos de trabajo para el conjunto de la UE alcanzando los niveles de estos países.

Las cifras indicaban además una especial estrechez de la ocupación en el sector servicios en España, cuyo desarrollo era más lento que

el de otros países europeos, y por tanto podía deducirse la existencia de un potencial aun mayor (una hipótesis reforzada si tenemos en cuenta el tardío y menor desarrollo del Estado del Bienestar en nuestro país en general, y en algunas Comunidades Autónomas en particular).

Si nos centramos en el caso español y de Cantabria, la prensa regional (El Diario Montañés, 25-8-2002), se hacía eco de la importancia del sector servicios como locomotora de la economía española y aportaba algunos datos relevantes: en el año 2000, las empresas españolas del sector servicios generaban la mitad de la riqueza nacional, y representaban el 43% de los ocupados (Instituto Nacional de Estadística); en el año 2001, el sector servicios generó el 93% de los nuevos puestos de trabajo (Informe del Consejo de Cámaras de Comercio 2002).

Entre los estudios sectoriales, todos aquejados en el momento de serios problemas metodológicos, unos trataban de reflejar la importancia de un determinado sector en términos de empleo, mientras otros focalizaban la atención en su evolución positiva:

- El segundo informe sobre las ILDEs (documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC (98) 25-01-1998) recogía que «Cerca del 2,05% de los puestos de trabajo de la UE, es decir, alrededor de tres millones, corresponden actualmente al sector cultural. Esta cifra podría incluso ser mayor ya que existen problemas estadísticos dado que cada país aplica sus propias convenciones a la hora de definir sector cultural, empresas culturales y profesiones culturales».
- La evolución del sector medioambiental era también esperanzadora: «Según cálculos de un reciente estudio relativo a Alemania, en 1994 había 956.000 puestos de trabajo relacionados con el medio ambiente (un 2,7% de la población activa, frente a un 1,9% en 1990)».

Más allá del grado de sensatez y rigurosidad de los diferentes estudios realizados en cuanto al potencial de creación de empleo de los NYE, y del mayor o menor sensacionalismo con el que se trató el incesante baile de datos y cifras, se alcanzó un importante consenso con respecto

a que, el potencial contenido en los denominados NYE necesita de políticas específicas que contribuyesen a traducirlo en empleo concreto, superando aquellos obstáculos detectados que dificultan la creación de empresas y empleo en estos ámbitos.

La propia Comisión Europea (1995) clasificó estos obstáculos (después ratificados por numerosos estudios a escala estatal, regional y/o local) en cuatro apartados:

- Obstáculos vinculados a la organización y a la intervención de las autoridades públicas.
- Obstáculos financieros.
- Obstáculos relacionados con la formación y la cualificación profesional.
- Obstáculos jurídicos y reglamentarios.

Un segundo acuerdo sería el alcanzado en torno a la "Evaluación macroeconómica del potencial de creación de empleo por parte de las iniciativas locales", evaluación realizada también por la Comisión Europea, con diferentes equipos técnicos, y en tres países de la UE (Francia, Reino Unido y Alemania).

Se realizó una evaluación comparativa de políticas, entre una política de satisfacción de nuevas demandas sociales vía activación de los NYE, y otras más comunes: aumento del gasto de la inversión pública; aumento del empleo en el sector público; reducción de las contribuciones empresariales a la seguridad social.

El resultado fue que, no sólo la política de satisfacción de nuevas necesidades era la de mayor potencial de creación de empleo, sino que además la inversión necesaria por puesto de trabajo era menor (sólo en el caso de reducción de costes empresariales a la SS.SS. se necesitaba una inversión menor —10.213 ecus de 1994 frente a 12.085— pero el potencial de creación de empleo se reducía a 79.000 puestos frente a los 235.000 de la política de servicios).

Según la propia Comisión Europea, «una política activa de empleo centrada en la satisfacción de las nuevas necesidades sería, unas cinco

veces más eficaz que un simple aumento del empleo en el sector público, y diez veces más eficaz que una "reactivación keynesiana" a través de grandes obras de infraestructura» (ILDE, marzo 1995–SEC 564 (95).

Una tercera línea de acuerdo la encontraríamos en la evidente relación existente entre NYE —especialmente en algunos sectores (servicios de la vida diaria, servicios de proximidad y de atención a las personas, muy intensivos en empleo y con un enorme potencial de desarrollo)—, y desarrollo de la Economía social y del Tercer Sistema (TS).

Las entidades incluidas en esta denominación serían las responsables de la cobertura de gran parte de las nuevas demandas sociales; cobertura a la que no llegaba normalmente la Administración pública (la Administración pública cubría en el mejor de los casos un 15% de la demanda existente, priorizando criterios asistenciales y servicios muy concretos), ni las empresas privadas clásicas que atendiendo a criterios exclusivos de mercado se dirigen únicamente a colectivos de renta media/alta (escasamente cubrirían el 10% de la demanda existente).

Era difícil no obstante establecer qué tanto por ciento se estaba cubriendo a través del Tercer Sistema ya que no disponíamos de datos fiables sobre economía informal y autoproducción familiar (aunque de todos es conocido el elevado volumen de servicios que se cubre por estas vías).

Por otro lado, y según las mismas fuentes (Comisión Europea, 1995), la aportación al empleo en los servicios sociales del "Tercer Sistema" era del 29% en Francia, 23% en Alemania y 25% en Italia.

Aunque este sintético apartado haya servido para recordar algunas cuestiones básicas relativas a los NYE, en absoluto hace justicia a la importancia que el concepto tuvo, más en la práctica que en la teoría del DL, salvo por el hecho de marcar una etapa en el camino.

El enfoque de los NYE enfatizó los aspectos sociales y medioambientales, contribuyó de forma decisiva a introducir la perspectiva de género y la igualdad de oportunidades en las políticas de empleo, al tiempo que favorecía las prácticas de *empowerment*.

Pero sobre todo fue un fructífero período de experimentación e innovación social aplicada que permitió el diseño, testación, y en algunos casos consolidación, de instrumentos novedosos: Centrales de Servicios de Proximidad; Cheques Servicio; Bancos del Tiempo; etc.

Capítulo 3

DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL AL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

Hablar de desarrollo local fin de milenio, y de cómo determinados conceptos fueron evolucionando, o como determinadas partes de una teoría fueron progresivamente consolidándose, no sólo implica un proceso evolutivo, sino que lógicamente sugiere una tendencia, un camino que se va recorriendo y que, *a priori*, debiéramos suponer nos conducirá a alguna parte.

Una deducción teórica que de igual forma podríamos negar si observamos determinados lugares (quizá demasiados) donde el tiempo parece haberse detenido, donde a juzgar por la repetición incesante durante los últimos 20 años de las mismas prácticas, parece haberse declarado por ley, que las condiciones económicas y características del mercado laboral en los años 80, que propiciaron la definición de toda una serie de políticas de desarrollo y empleo, más que una respuesta flexible y adaptada a las necesidades del momento y el lugar, permanecen a escala local mientras el mundo cambia y se globaliza, y que las respuestas de entonces son una suerte de recetario mágico e imperecedero de aplicación por los años de los años, amén.

En cualquier caso, y a pesar de que no pocos se servirán de este inmovilismo mencionado para reafirmarse en su tesis de que los libros y los estudios son para los intelectuales y el mundo académico —y otra cosa es la realidad del día a día que ellos conocen como la palma de su mano—, no sólo todos los autores mencionados son profundos conocedores de múltiples realidades locales existentes, sino que las aportaciones teóricas que fueron surgiendo progresivamente en la

literatura sobre desarrollo local, lejos de quedar en papel mojado, progresivamente han sido incorporadas, al menos en su concepción, a las políticas de desarrollo local y empleo.

Un ejemplo especialmente significativo es la política de empleo de la UE, y en particular la EEE, de las cuales se desprenden un conjunto de directrices relevantes que han condicionado sin duda alguna la práctica diaria del DL en los diferentes Estados miembro, y que han sido alimentadas por la emergencia de nuevos conceptos incorporados a través de Tratados, Comunicaciones de la Comisión Europea, o declaraciones institucionales en sucesivas Cumbres.

Si bien es cierto que podríamos rastrear la emergencia de estos nuevos conceptos que están transformando nuestra visión del DL en la producción académica de estos últimos años, creo más interesante en este momento reflejar cuáles, y cómo fueron recogidos en comunicaciones de la Comisión Europea que además proyectan una determinada visión del modelo económico y social europeo.

3.1. RASTREANDO EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO

De entrada podemos afirmar que la aplicación de la EEE a escala nacional, en particular mediante los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) del 2001, puso de manifiesto una tendencia general de los Estados miembro hacia la descentralización, y un apoyo cada vez mayor a la economía social, y al establecimiento de partenariados.

No obstante, para analizar con mayor detenimiento la contribución de la EEE a la construcción de un nuevo modelo de Desarrollo Local Sostenible, necesitaremos profundizar en al menos cuatro documentos de referencia producidos por la Comisión Europea, a partir de los cuales se derivarán los principales conceptos que estructuran y dan forma a este nuevo modelo:

- Por un lado tenemos la propia EEE (Tratado de Ámsterdam, 1997). "Invertir en las personas, invertir en más y mejores trabajos".
- Por otro, el reconocimiento de la importancia de la escala local en los procesos de creación de empleo mediante la comunicación "Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la EEE" (Comisión Europea, 2000).
- Un tercer documento de referencia es el balance realizado tras 5 años de aplicación de la EEE (Proceso de Luxemburgo, Comisión Europea, 2002).
- Finalmente es conveniente detenernos también en la comunicación de la Comisión sobre "El futuro de la EEE. Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos" (Comisión Europea, 2003).

3.1.1. LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO

La Estrategia Europea por el Empleo quedó definida en el Tratado de Ámsterdam en 1997, a partir del cual la Comisión Europea instó a los Estados miembro a coordinar sus políticas laborales en torno a cuatro objetivos claros:

1. La consecución de un elevado nivel de empleo en la economía y en todos los colectivos.
2. La sustitución de las políticas pasivas de empleo por la promoción de la empleabilidad y la creación de empleo sostenidas.
3. La organización del trabajo para el cambio económico, conciliando la seguridad y la adaptabilidad, y la realización de actividades de formación a lo largo de toda la vida laboral.
4. La promoción de la igualdad de oportunidades.

En la cumbre extraordinaria de Luxemburgo de finales de ese mismo año 1997, estos objetivos quedaron reflejados en las Directrices para el Empleo que se aprobaron.

Las Directrices para el Empleo debían ser tenidas en cuenta por los Estados miembro para elaborar los respectivos Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), y además se agrupaban en torno a cuatro pilares:

- Empleabilidad.
- Espíritu de empresa.
- Adaptabilidad.
- Igualdad de oportunidades.

A partir de este momento se desencadenará un proceso (denominado proceso de Luxemburgo) marcado por las Cumbres y Consejos de Colonia, Lisboa, Niza y Gotemburgo, que desembocará en la reforma de la EEE en Barcelona, acometida tras la evaluación intermedia de los cinco primeros años de implantación de ésta.

El siguiente hito de la Estrategia Europea por el Empleo surgió a raíz del Consejo de Colonia en junio de 1999. En esta ocasión, el Consejo Europeo adoptó el "Pacto Europeo del Empleo", cuya finalidad era la disminución del desempleo a partir de los siguientes ejes:

- Establecer una coordinación en las políticas macroeconómicas tendente a la creación de empleo.
- Desarrollar la Estrategia Europea por el Empleo basada en los cuatro pilares.

- Reformar las estructuras para mejorar la capacidad de innovación y la eficacia de los mercados de bienes, servicios y capitales.

En el año 2000, la diversidad de iniciativas y procesos en marcha hicieron necesaria la redefinición de los planteamientos estratégicos de la UE. Hecho que se produjo en la Cumbre de Lisboa, donde se consensuó un nuevo objetivo estratégico de la Unión: «convertir Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de forma sostenible, con más y mejores empleos, y mayor cohesión social». Para ello se fijaron unos objetivos concretos a alcanzar en el horizonte del 2010:

- Aumentar la tasa de empleo de la Unión desde el 61% al 70%.
- Aumentar el empleo femenino del 51% al 60% en la misma perspectiva temporal.
- Alcanzar una tasa de empleo de las personas de más edad (55 a 64 años) del 50%.

Para alcanzar dichos objetivos se propuso mejorar el sistema social europeo, promoviendo mayor inversión en el Capital humano, la cohesión social y la constitución de un Estado activo de bienestar. Se acordó además adoptar medidas macroeconómicas que permitieran mantener el crecimiento, y se hizo un llamamiento especial al sentido de Responsabilidad Social de las Empresas con respecto a las prácticas idóneas en relación con la formación continua, la organización del trabajo, la igualdad de oportunidades, la integración social y el desarrollo sostenible.

En el Consejo Europeo de Niza (2000) se aprobó la Agenda Social Europea, centrada en los objetivos pactados en Lisboa. Dicha Agenda contemplaba un abanico de objetivos en los campos del empleo, la protección social y la lucha contra la discriminación. Respecto al empleo, los principales ejes de actuación eran:

- Crear más y mejores empleos, dirigiendo esfuerzos al incremento de la calidad del empleo, especialmente mediante la definición de estrategias de educación y de formación continua a lo largo de toda la vida.

- Junto al objetivo de mejora de la calidad del empleo se establecen otros dos de gran importancia: luchar contra el desempleo de larga duración, y apoyar las dimensiones local y regional de la EEE.
- Aumentar la participación en el trabajo a través de dos vías:
 - a) Articulando la vida familiar y profesional.
 - b) Favoreciendo el acceso al trabajo de determinados grupos de personas con dificultades de inserción laboral.
- Mejorar el acceso efectivo a la educación y a la formación permanente, especialmente en el ámbito de las nuevas tecnologías.
- Facilitar la movilidad de la ciudadanía europea, e iniciar una reflexión rigurosa sobre los vínculos existentes entre movimientos migratorios y empleo.

Asimismo en Niza se decidió acometer en el 2002 una revisión en profundidad de la Estrategia de Empleo para adaptarla a los preceptos de la Agenda Social.

El Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001) acordó impulsar una estrategia de desarrollo sostenible para Europa mediante la cual se debían realizar importantes esfuerzos para que, a largo plazo, el crecimiento económico, la cohesión social y la protección medioambiental avanzaran en paralelo.

Así mismo, el Consejo Europeo de Gotemburgo, hizo hincapié en la importancia de la responsabilidad social de las empresas: «La actuación pública también desempeña un papel fundamental a la hora de crear una mayor sensación de responsabilidad social colectiva, y de establecer un marco por el que las empresas deban integrar consideraciones ambientales y sociales en sus actividades. [...] Debiera animarse a las empresas a adoptar un enfoque proactivo en materia de desarrollo sostenible en sus operaciones, tanto dentro como fuera de la Unión Europea».

La reforma de la Estrategia Europea de Empleo se abordó en el Consejo Europeo de Barcelona (2002). Transcurridos cinco años desde

el inicio de su aplicación, se admitía que las directrices que fijaba la Estrategia Europea de Empleo presentaban tres problemas para llegar a alcanzar los objetivos previstos:

- En general sus directrices se consideraban complejas.
- La jerarquía de prioridades no estaba muy clara.
- Los pilares habían perdido parte de su coherencia intrínseca.

3.1.2. ACTUACIÓN LOCAL A FAVOR DEL EMPLEO

La comunicación "Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la EEE"¹⁶ reconoce explícitamente el papel que desempeñan los agentes locales en el fomento del empleo. También destaca que, vinculada al pilar "desarrollar el espíritu de empresa", la directriz nº12 establece que los Estados miembro «promoverán medidas para aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de puestos de trabajo en el ámbito local y en la economía social, especialmente en las nuevas actividades ligadas a las necesidades aún no satisfechas por el mercado, estudiando, con objeto de reducirlos, los obstáculos que las frenen».

La tríada escala local/economía social/nuevos yacimientos de empleo alcanzará un reconocimiento oficial (avalado por numerosos estudios, sobre diferentes sectores, y para distintos territorios; sobremayor manera tras el análisis de resultados de los proyectos piloto europeos desarrollados desde 1997 al amparo de las iniciativas innovadoras del Art. 6 del FSE) en términos de política de empleo. O si se prefiere otra formulación, muchos y variados estudios demuestran la indisoluble relación, y fuerte complementariedad, que a escala local se establece entre creación de empleo, desarrollo de los NYE y fomento de la economía social, constituyendo esta tríada una pieza clave de cualquier Estrategia Local de Empleo (ELE).

La comunicación pondrá también de manifiesto la importancia de reconocer y apoyar de forma más decidida el papel y la responsa-

■ 16. Comisión Europea, 2000.

bilidad de las autoridades locales y regionales, de otros interlocutores a escala regional o local, así como de los interlocutores sociales. Además, se deberá aprovechar plenamente el papel de los servicios públicos de empleo locales en la detección de las oportunidades de empleo y en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo locales.

Pero sobre todo se hace especial hincapié en la ineludible necesidad de movilizar y coordinar las fuerzas locales:

- Entes locales.
- Empresas.
- El Tercer Sector y la Economía Social.
- Las oficinas locales de los servicios públicos de empleo.
- Interlocutores sociales.

Con respecto a los entes locales, se pone de manifiesto el papel crucial que deben desempeñar en el desarrollo de asociaciones de fomento del empleo que reúnan a todos los agentes locales, públicos y privados.

Desde la propia comunicación se apuntan algunas cuestiones que, a mi modo de ver, no buscan la respuesta mágica y única, sino que indican una metodología de aproximación a la particular realidad de cada territorio (en lugar de recurrir a la afirmación categórica de validez universal):

- ¿Cómo se puede aprovechar al máximo este papel unificador, y la sinergia que pueden generar los entes locales, a fin de formular estrategias integradas de empleo y asegurar la viabilidad de las asociaciones a favor del empleo?
- ¿Cómo pueden integrar los entes locales la dimensión del empleo en todas sus actividades?
- Con frecuencia, los entes locales son grandes oferentes de empleo. ¿Cómo pueden participar, en su condición de tales, en los cuatro pilares de la Estrategia Europea de Empleo?

En cuanto a las empresas locales se destaca la necesidad de apoyar y maximizar el potencial de creación de empleo local por parte de las mismas.

Se asume en la comunicación que la posición competitiva del sector privado depende, o está estrechamente relacionada, con los factores de competitividad del territorio en que se asienta, entre los que destaca la disponibilidad de los recursos humanos y sociales que exigen las nuevas condiciones económicas.

Finalmente se apunta como la adopción de un planteamiento centrado en las necesidades de los usuarios exige la participación de la comunidad empresarial local en la concepción y puesta en práctica de las estrategias de empleo y desarrollo locales.

Al igual que con respecto a los entes locales, se nos propone reflexionar en torno a un conjunto de interrogantes:

- ¿Qué se puede hacer para garantizar que a la comunidad empresarial le resulte útil participar en las asociaciones?
- ¿Cómo se puede aprovechar el potencial de las empresas locales como operadores en la aplicación de políticas locales activas del mercado de trabajo?
- ¿Cómo se las puede incitar a cooperar y apoyar a las empresas sociales a pesar de los riesgos de la posible competencia?

Centrándonos en el Tercer Sistema y la Economía Social, es fácil comprobar que constituye una realidad económica y social no desdeñable en numerosos países, aunque disfruta de muy escaso reconocimiento.

Partiendo de una concepción anacrónica y asistencialista del Tercer Sector, que no reconocía su papel fundamental en la prestación y cobertura de servicios sociales, y además consideraba absolutamente marginal su aportación en términos de desarrollo, creación de empleo, y valor añadido económico y social, se pasa al planteamiento de los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo se puede financiar el Tercer Sector para conseguir que ahorre recursos y genere valor añadido para la sociedad?
- Aumentar la profesionalización de las organizaciones del Tercer Sector resulta imprescindible para mejorar la calidad de los servicios prestados por éste, y apenas cabe esperar que los sistemas tra-

dicionales de educación y formación satisfagan esta necesidad. ¿De qué otras maneras podría lograrse esta profesionalización, así como reforzar la calidad del servicio y de los puestos de trabajo ofrecidos?

Finalmente, y como ya comenté con anterioridad, se hace también referencia explícita al papel que deben jugar las oficinas locales de los servicios públicos de empleo, o los distintos interlocutores sociales. En torno a ellos se formulan a su vez un conjunto de interrogantes, cuyas posibles respuestas contribuirán sin duda a definir su papel en cada territorio, en el marco de la estrategia de movilización de agentes en la que estamos inmersos:

- ¿Cómo debieran fomentar las oficinas locales públicas de empleo la colaboración con otros agentes, como los interlocutores sociales, los entes locales o las organizaciones del tercer sector?
- ¿En qué áreas principales se debiera reforzar la cooperación?
- ¿Cómo pueden participar los interlocutores sociales en redes y asociaciones más abiertas, en especial las que incluyen organizaciones y asociaciones intermedias?
- ¿Cómo pueden salir de sus esferas de negociación habituales para fomentar estrategias locales más amplias y contribuir a la creación de empleo, incluso en los nuevos ámbitos de crecimiento?

3.1.3. EVALUACIÓN INTERMEDIA DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO

Partiendo de la evaluación intermedia de los cinco años de vida de la EEE, la Comisión consideró que las principales prioridades establecidas en las directrices para el empleo seguían siendo válidas para el futuro, pero eran necesarias ciertas reformas estratégicas:

1. El establecimiento de objetivos claros en respuesta a los desafíos políticos.
2. La simplificación de las orientaciones estratégicas sin comprometer su eficacia.
3. La mejora de la gobernanza y la cooperación en la aplicación de la Estrategia.

4. La necesidad de garantizar una mayor coherencia y complementariedad con otros procesos comunitarios conexos, en particular las Orientaciones Generales de Política Económica.

También se establecieron nuevas prioridades:

- Incorporación o reincorporación de las mujeres al mercado de trabajo.
- Ayudar a los trabajadores de más edad a permanecer en el trabajo y hacer que trabajar sea rentable.
- Una mejor gobernanza de la Estrategia, especialmente a través de una mayor participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil.
- Racionalización de la EEE con otros procesos de coordinación de las políticas de la UE, como por ejemplo las Orientaciones Generales de Política Económica.

Si ya en anteriores comunicaciones se dedicaban numerosos comentarios a glosar las virtudes de la colaboración con todos los agentes implicados en los procesos de desarrollo y creación de empleo a escala local, a partir de este documento, la mejora de los mecanismos de cooperación y de la gobernanza se convertirán en una constante en las recomendaciones para incrementar la eficacia y eficiencia de las políticas activas de empleo en particular, y del conjunto de políticas de DL en general.

La evaluación de la EEE confirmó las ventajas de un enfoque basado en la colaboración con vistas al desarrollo y aplicación de la EEE, y ha subrayado el potencial de nuevas mejoras a este respecto:

- Cooperación con las organizaciones de interlocutores sociales y entre éstas últimas.
- Cooperación entre diferentes niveles territoriales.
- Cooperación interministerial.

En esta línea, la evaluación puso igualmente de manifiesto que los avances que se evidencian en aspectos cruciales de la EEE tales como, el aprendizaje permanente, el envejecimiento activo, la igual-

dad entre hombres y mujeres o la modernización de la organización del trabajo, dependen esencialmente del apoyo activo de los interlocutores sociales.

A raíz de ello el Consejo Europeo de Barcelona exhortó a estos últimos a poner sus estrategias en los distintos ámbitos geográficos y sectoriales al servicio de la estrategia de Lisboa, y abogó por un refuerzo del papel y la responsabilidad de los interlocutores sociales en la aplicación y el seguimiento de las directrices para el empleo.

Algunos Estados miembro consideraron que las organizaciones de la sociedad civil son un instrumento esencial que complementa el trabajo de los interlocutores sociales, por lo que debiera fomentarse su participación activa.

Finalmente quedó claro (si no era ya evidente) que en la mayoría de los Estados miembro, las competencias relativas a los distintos aspectos de la política de empleo se comparten entre varios niveles territoriales: las escalas local y regional desempeñan un papel fundamental en ámbitos como la formación, los servicios de empleo, o las medidas dirigidas a la creación de un mercado de trabajo integrador.

Se recomienda por tanto que la futura EEE anime a los agentes sociales, en todos los niveles territoriales, a apoyar la estrategia nacional y comunitaria en materia de empleo, y a difundir las buenas prácticas detectadas, respetando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad.

3.1.4. EL FUTURO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO

La comunicación de la Comisión sobre "El futuro de la EEE. Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos"¹⁷, además de incorporar las principales medidas de la evaluación intermedia, se centrará en simplificar la EEE, y reforzar el papel y la responsabilidad de los interlocutores sociales.

■ 17. Comisión Europea, 2003.

Por un lado incorporará nuevos objetivos generales:

- Pleno empleo, de conformidad con los objetivos de la estrategia de Lisboa.
- Calidad y productividad en el trabajo, lo que refleja la necesidad de mejores empleos en una economía basada en el conocimiento, y la necesidad de promover la competitividad de la UE.
- Cohesión y un mercado de trabajo inclusivo, con el fin de reducir las disparidades existentes en el acceso al mercado de trabajo.

Por otro, a estos nuevos objetivos generales acordes con la declaración de Lisboa, se añaden once prioridades concretas derivadas de la experiencia obtenida durante los cinco primeros años de aplicación de la EEE:

1. Medidas activas y preventivas destinadas a los desempleados e inactivos.
2. Hacer que trabajar sea rentable.
3. Fomentar el espíritu de empresa para crear más y mejores puestos de trabajo.
4. Transformar el trabajo no declarado en empleo regular.
5. Promover el envejecimiento activo.
6. Inmigración.
7. Promover la adaptabilidad en el mercado de trabajo.
8. Invertir en Capital humano y estrategias de aprendizaje permanente.
9. Igualdad entre hombres y mujeres.
10. Apoyo a la integración y lucha contra la discriminación en el mercado de trabajo de las personas desfavorecidas.
11. Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.

Además de la tabla de prioridades, y un diagnóstico inicial centrado en los logros alcanzados con la EEE durante el período 1997-2002, se añaden igualmente algunas recomendaciones metodológicas para el futuro:

1. Hacer frente a los retos a medio y largo plazo.
2. Instrumentos centrados en la aplicación y los resultados.
3. Garantizar la coherencia con otros procesos.
4. Una mejor gobernanza.

Y también se adjuntan otras recomendaciones llamadas de puesta en práctica:

- Servicios de aplicación eficaces y eficientes.
- Una fuerte implicación de los interlocutores sociales.
- Movilización de todos los agentes pertinentes.
- Una financiación adecuada.

El documento finaliza con una tabla de indicadores a modo de ejemplo.

De entrada es necesario decir que estamos ante un buen texto, porque el objetivo principal de un documento de debate es suscitar el debate, y desde luego desde éste se da pie a ello.

También podemos decir que, a priori, es relativamente sencillo estar de acuerdo con la formulación general de objetivos, prioridades y recomendaciones. Aunque sea no menos cierto que algunas explicaciones concretas, o la elección de unos ejemplos y no otros —es el caso de la prioridad hacer rentable el trabajar—, inducen a pensar más en una justificación preparatoria de futuros recortes de la cobertura por desempleo (sin alternativa a la vista), que en un argumento explicativo sobre la motivación por trabajar de los ciudadanos de la UE.

Desde un punto de vista metodológico son dignas de elogio las recomendaciones de estabilidad de las Directrices, cultura de evaluación, y coherencia de los procesos. Pero a cualquiera que venga del campo de las ciencias sociales le sonarán las alarmas ante la pretensión de incidir más en los resultados, preferentemente cuantitativos, e insistir en menor medida en los métodos utilizados: como si a estas alturas pudiésemos pensar que cabe separar objetivos y métodos, o que el fin justifica los medios.

Resulta curiosa la recomendación cuando todo el debate social en torno al mercado laboral, se centra, no tanto en ponerse de acuerdo en que hay que crear más y mejor empleo, sino en cómo unos y otros piensan que ésto debe hacerse.

Imagino que esta pretensión es la que lleva a que cuando se habla de la reducción de las tasas de paro, o el incremento de 10 millones de puestos de trabajo durante la duración del proceso de Luxemburgo (también se habla de las carencias estructurales que aun persisten en el mercado laboral de la UE), no se diga nada sobre su precariedad o estabilidad, empleos a tiempo parcial o completo, cualificados o des-cualificados, creación neta o mero incremento de la rotación laboral, suficientemente remunerados o de los que alimentan las cifras de trabajadores pobres, de los que favorecen la igualdad de oportunidades, o de los que consolidan las múltiples discriminaciones de la mujer respecto al mercado de trabajo: esperemos que el reto de los 15 millones de puestos que se necesitan para conseguir el objetivo de Lisboa, si estarán fuertemente marcados por el objetivo global de calidad («la calidad ocupa un lugar central en el modelo social europeo»), y ello revalorizará, tanto la importancia de metodologías acordes con dicho modelo social, como la relevancia de valoraciones cualitativas (no charlas de café) acompañadas de indicadores cualitativos bien definidos y elaborados.

Pienso que también hay algo de esto cuando la tabla de indicadores finales recoge sólo ejemplos de indicadores numéricos, y no se encuentra ni un sólo indicador relativo a calidad del empleo creado, calidad de las acciones de orientación o de formación realizadas; o se obvian totalmente indicadores sobre aspectos que en el documento se dicen relevantes: gobernanza, calidad de los servicios, eficacia y eficiencia administrativa, diálogo social, etc.

Pero desde mi punto de vista, las principales objeciones al texto (pienso ya en clave local, aunque no sólo), no están tanto en lo que se dice, como en lo que no se menciona, o se menciona de pasada sin darle mucha importancia. A mi modo de ver, las principales debilidades del texto, de cara al diseño y posterior implementación de una Estrategia Local de Empleo (ELE), inserta en su correspondiente Plan de Desarrollo Local (PDL), giran en torno a los siguientes aspectos clave:

- Escasa importancia general concedida a la dimensión territorial de las políticas de empleo, y en particular a la escala local.

- Casi total ausencia de referencias al papel estratégico de la Economía Social, y nula referencia al Tercer Sector como elemento clave en el doble objetivo de creación de empleo y aumento de la cohesión social.
- Falta de consideración y análisis sobre la importancia determinante de los procesos de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) en la viabilidad futura de la EEE, y en la consecución de los objetivos de Lisboa.
- Utilización reduccionista del concepto de Gobernanza.
- Ausencia total de referencia expresa al concepto de Capital social.

Todos estos nuevos conceptos emergentes, que a mi modo de ver estructuran el nuevo modelo de desarrollo local acorde a las necesidades y retos de la sociedad europea del siglo XXI, y cuya trascendencia ha sido suficientemente recogida, tanto en la producción académica de textos especializados, como en declaraciones institucionales y comunicaciones anteriores ya mencionadas, no quedan reflejados de forma adecuada en este texto sobre el futuro de la EEE.

El futuro de la EEE parece más bien, en algunos aspectos, una vuelta al pasado, puesto que ni tan siquiera recoge determinados elementos que ya quedaron claros en comunicaciones anteriores, y sobre los cuales debiera observarse un avance sustancial, y no declaraciones tímidas y demasiado generales.

Por supuesto que no está entre mis pretensiones establecer o marcar ningún tipo de directrices sobre las políticas de empleo a escala local. Tan sólo quisiera aportar una serie de reflexiones sobre determinadas carencias que detecto cuando trabajamos en proyectos de desarrollo y empleo a escala local (también las detecto como ciudadano español y europeo en las políticas nacionales y europeas), y que a mi humilde modo de entender contribuirían a crear empleo de calidad y cohesión social en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

Permítanme en cualquier caso que antes de exponer estas reflexiones me plantee en voz alta algunas cuestiones globales que las animan: ¿puede alguien tan siquiera plantearse en la Europa del siglo XXI la creación de empleo de calidad sin tener como referente principal el

Capital social acumulado en Europa e inherente al modelo de desarrollo europeo?; ¿podemos en la sociedad del conocimiento seguir analizando el territorio únicamente como un conjunto de recursos tangibles, y obviar la existencia, y consecuentemente la necesidad de gestión de los intangibles?; ¿podemos en la actualidad seguir minimizando la importancia histórica y futura del Tercer Sistema, tanto desde el punto de vista económico, como social y político; su innegable función supletoria, complementaria y enriquecedora de la oferta de servicios de la Administración pública, y su enorme y no suficientemente explotado potencial de creación de riqueza, empleo y cohesión social?; ¿podemos seguir pensando que las actuales desigualdades laborales, tanto para el acceso al mercado de trabajo, como dentro de la empresa, pueden solucionarse sin un compromiso activo de las empresas (RSC), más allá de esa burda separación de roles entre una Administración pública —responsable de lo público y lo social— y un sector privado ajeno a su entorno y dedicado única y exclusivamente a producir y generar beneficio?

Estando de acuerdo con las prioridades que se establecen desde la EEE me resulta difícil no hacerme estas preguntas que creo determinantes cuando alguien decide diseñar una ELE, y a las que no encuentro respuesta clara en las prioridades definidas.

Comenté con anterioridad que quizá mi mayor desacuerdo con la comunicación sobre el futuro de la EEE del empleo radicaba en el énfasis en los resultados (preferentemente de carácter cuantitativo), insistiendo menos en los métodos utilizados, lo que durante años ha dado lugar a debates políticos sobre tasas e indicadores en muchos casos de escaso interés.

Resulta difícil insistir menos en los métodos cuando uno habla al mismo tiempo de gobernanza o de *empowerment*.

Creo que cuando nos enfrentamos a la escala local, el problema no es tanto definir el qué hacer, o las prioridades a establecer: en muchos casos las prioridades vienen marcadas, o por situaciones de mercado a las que el territorio local se enfrenta con más o menos acierto, o por políticas de ámbito jerárquicamente superior (regional, nacional, euro-

peo), que dejan escaso margen de maniobra (tanto en cuanto a las medidas a adoptar, como en lo referente a su financiación).

La cuestión por tanto será ¿cómo hacer lo que hay que hacer, y quiénes lo deben hacer?: no tanto el qué hacer, sino más bien quién debe hacer qué, cómo debe hacerlo, dónde y cuándo lo hace.

Estas cuestiones con un marcado carácter metodológico esconden la fuente de la eficacia y eficiencia de nuestras futuras ELE.

Cuando uno repasa las prioridades definidas en la comunicación sobre el futuro de la EEE, ya he comentado que no resulta difícil estar de acuerdo en el qué, y es cierto que identifican correctamente los problemas prioritarios que quieren abordarse; sin embargo a la hora de definir el cómo las recomendaciones resultan excesivamente vagas (referencias generales a la coherencia de procesos, mejora de la gobernanza y cooperación entre actores), y aún siguiendo de acuerdo, no aportan nada nuevo sobre textos anteriores, y obvian demasiados aspectos relativos al quién debe hacer qué (el sujeto activo de la acción), y a la dimensión espacio-temporal (dónde y cuando) en la cual se enmarca todo proceso de desarrollo, o toda política de empleo. Esta vaguedad en determinadas cuestiones, junto a la no consideración de otras en aras a la priorización de instrumentos centrados en la aplicación y los resultados, hacen que a uno le asalten dudas sobre si esta supuesta apuesta por los resultados no estará haciendo que más que las causas de los problemas estemos enfrentando sus consecuencias, y además con la presión y necesidad de resultados cuantitativos a corto plazo más influenciados por el debate político partidista, que por la auténtica búsqueda de políticas integrales con una visión a corto, medio y largo plazo.

Puestos a pensar en voz alta puedo enunciar, de forma espontánea y poco ortodoxa, algunas reflexiones que a mi modo de ver, no son incompatibles con las prioridades establecidas, sino que en unos casos las complementan, y en otros las matizan; prioridades que también creo redundarían en una mayor creación de empleo de calidad, e incrementarían la cohesión social en Europa; prioridades que además pienso que, no sólo contribuyen a visualizar algunos de los problemas

derivados del actual modelo de desarrollo europeo, sino que ayudan a construir un modelo para el siglo XXI acorde con las declaraciones de Lisboa y Luxemburgo:

1. Superar las concepciones económica y economicista del desarrollo mediante la plena incorporación al Modelo de Desarrollo Europeo (MDE) de los conceptos de Sostenibilidad, Capital social, Gobernanza y RSE.
2. Favorecer la creación de Territorios inteligentes.
3. Potenciar la dimensión local como centro de gestión de lo global.
4. Revalorizar la gestión de los intangibles del territorio en la sociedad del conocimiento: de la formación de los RRHH a la gestión del conocimiento del territorio.
5. Avanzar desde el Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar: desmonopolizar lo público y generar Capital social.
6. Promover el trabajo en red: de la fiscalización de la desconfianza, a la gestión de la confianza.
7. Aprovechar mejor la plena vigencia de los NYE como principales fuentes de creación de empleo a escala local.
8. Fomentar la Economía Social y el Tercer Sector como yacimientos de empleo.
9. Promover los planes de RSC como elementos determinantes para el desarrollo local sostenible, la calidad del empleo, y la cohesión social.
10. Preparar el tránsito desde la subvención graciable a los nuevos instrumentos de microfinanciación del desarrollo local sostenible.
11. Hacer rentable contratar y contribuir a la cohesión social: la reforma fiscal a favor de la auditoria social y el triple balance en las empresas.
12. Sensibilizar y promocionar el consumo ético y responsable.

3.2. CONSIDERACIONES PREVIAS A LA DEFINICIÓN DE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

Después de este selectivo rastreo en la EEE, que como ya dije anteriormente es una forma como otra cualquiera de ir desvelando indirectamente las claves del nuevo modelo de DLS, creo oportuno hacer una serie de consideraciones que debiéramos tener en cuenta antes de proceder a bocetar los principales ejes en torno a los cuales se estructura dicho modelo.

1. La primera consideración que debemos tener en cuenta es, como pudimos ver en el apartado anterior, la redefinición y reorientación en sucesivas Cumbres de la UE del propio Modelo de Desarrollo Europeo (MDE).

Recordemos una vez más las declaraciones de Lisboa y Gotemburgo:

- «Convertir la economía europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos, y con mayor cohesión social» (formulación principal de la Cumbre de Lisboa, marzo 2000).
- «A largo plazo, el crecimiento económico, la cohesión social y la protección medioambiental, deben avanzar en paralelo» (mensaje básico de la estrategia de desarrollo sostenible para Europa acordada en el Consejo Europeo de Gotemburgo, junio de 2001).

2. Derivada de las declaraciones anteriormente destacadas, una segunda consideración determinante a tener en cuenta es la progresiva introducción del concepto de sostenibilidad en el MDE:

- Se llama la atención sobre la necesidad de introducir cambios importantes en la manera en que la sociedad interactúa con los sistemas naturales, si no queremos degradar irreversiblemente los sistemas vitales que soportan el funcionamiento y bienestar de la sociedad (clima, diversidad biológica, atmósfera, océanos, tierra fértil, etc.).

- Una y otra vez se recupera, como parte imprescindible del discurso políticamente correcto, el mensaje de la Cumbre de Río (1982): «la satisfacción de las necesidades de la presente generación no debe menoscabar el derecho de las futuras generaciones a satisfacer sus propias necesidades».

Esta progresiva introducción del concepto de sostenibilidad en el MDE, sin duda derivada de la necesidad de redefinir y resituarse la relación sociedad/naturaleza, dará lugar a la toma en consideración de algunas ideas-fuerza claves para el nuevo modelo de DLS:

- Consideración del equilibrio entre desarrollo social/preservación de la naturaleza/actividad económica.
- Fin de la creencia en que el sistema económico puede funcionar independiente del sistema natural, y que la producción y distribución de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas carece de límites ambientales.
- La Nueva Economía (N.E.) global basada en el conocimiento es, y se considera, un subsistema del sistema natural global: la biosfera.
- Las consecuencias de la implantación de un modelo de DLS afectan tanto a las prioridades y metodologías del DL, como a las políticas e instrumentos para su implementación.

Finalmente apuntar que la evaluación intermedia de la EEE (2002), además de otras cuestiones ya comentadas, define al municipio como promotor de Desarrollo Local Sostenible, y propone el refuerzo progresivo de las estrategias de Concertación y Trabajo en Red.

3. Un tercer factor que progresivamente va calando, en unos autores de forma más rápida que en otros, será la toma en consideración de la interacción social como un factor estratégico de desarrollo, lo cual conducirá a poner mayor énfasis en todos aquellos aspectos relacionados con la participación social y la profundización democrática (gobernanza), insistiendo también en una mayor, más racional, y mejor coordinada descentralización administrativa.

Al igual que en el caso anterior, la consideración de la interacción social como factor de desarrollo comporta la admisión de otras tantas ideas fuerza:

- Se produce un fuerte cuestionamiento de la separación rígida de funciones entre el sector público y el privado: se hace hincapié en la corresponsabilidad de todos los actores del desarrollo, y se aboga por articular nuevas fórmulas de colaboración público/privada.
- Consecuencia de la anterior se produce una revalorización de las redes sociales (en especial aquellas que contemplan la participación activa sector público/sector privado/tercer sector), y del trabajo en red como metodología de participación y cooperación sociales.
- Paralelamente se constata la importancia de las organizaciones de la Sociedad Civil en distintos temas (creación de empleo, atención a personas en situación de exclusión social, etc.); se reclama por parte de algunos autores la despatrimonialización o desmonopolización de lo público por parte de la Administración pública a favor de la sociedad civil organizada; mientras otros atribuyen al Tercer Sector un papel estelar como principal agente social responsable de la generación de Capital social.
- Se empieza a hablar del Capital social como un nuevo factor de producción. Según el Banco Mundial existen cuatro tipos de capital: Capital natural (recursos naturales con que cuenta un territorio), Capital construido (infraestructuras, bienes de capital, Capital financiero, comercial, ...), Capital humano (educación, salud, sanidad, ...), y Capital social (redes, normas, valores e instituciones).

4. Como cuarto elemento es interesante no pasar por alto las menciones expresas y repetidas en distintas Cumbres de la UE (Lisboa, Gotemburgo y Niza) a la Responsabilidad Social de las Empresas; menciones que quedarán reforzadas con la elaboración del Libro Verde de la UE sobre RSE, en el cual, en la misma línea que otras publicaciones internacionales, se define algunas directrices a seguir (si bien es cierto que de forma poco rotunda, y haciendo excesivo énfasis en el carácter voluntario de la RSE).

El Consejo Europeo de Lisboa hizo un llamamiento especial al sentido de RSE con respecto a las prácticas idóneas en relación con la formación continua, la organización del trabajo, la igualdad de oportunidades, la integración social y el desarrollo sostenible.

Posteriormente en Gotemburgo, se aludiría al papel que las entidades públicas deben jugar de cara a fomentar la RSE en el territorio: «La actuación pública también desempeña un papel fundamental a la hora de crear una mayor sensación de responsabilidad social colectiva y de establecer un marco por el que las empresas deban integrar consideraciones ambientales y sociales en sus actividades. [...] Debiera animarse a las empresas a adoptar un enfoque proactivo en materia de desarrollo sostenible en sus operaciones, tanto dentro como fuera de la Unión Europea».

La Cumbre Europea de Niza invitó a la Comisión a crear las condiciones para llevar a cabo una asociación eficaz con los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales y los organismos que gestionan los servicios sociales, e implicar a las empresas en dicha asociación para reforzar su responsabilidad social.

El Libro Verde destacará que la RSE tiene implicaciones importantes para todos los agentes económicos y sociales, así como para las autoridades públicas, que deben tener en cuenta las prácticas socialmente responsables de las empresas en su propia acción.

En todas estas declaraciones se tomarán como referencia publicaciones de otras organizaciones internacionales como:

- Pacto mundial de las Naciones Unidas (UN Global Compact, 2000).
- Declaración tripartita de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social¹⁸.
- Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales¹⁹.

■ 18. ILO's Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, 1977/2000.

19. OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2000.

5. Finalmente, aunque no por ello menos importante se evidencia la existencia de un doble proceso convergente de revalorización de los factores sociales en la actividad económica.

La revalorización de los aspectos sociales de toda actividad económica se manifiesta a través del desarrollo de dos procesos paralelos tendentes a la creación de sinergias y colaboración entre dos ámbitos hasta ahora distanciados (el sector privado y el tercer sector):

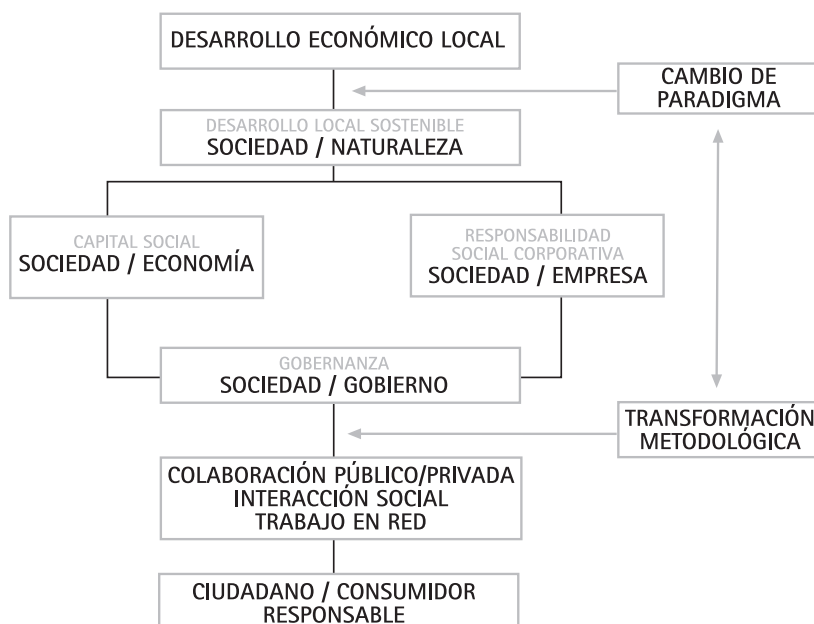
- Profesionalización creciente del Tercer Sector incorporando criterios económicos y de gestión empresarial como instrumento al servicio de sus fines sociales: cohesión social, solidaridad, inserción de colectivos desfavorecidos, cooperación al desarrollo, igualdad de oportunidades, conservación del medioambiente, ...
- Permeabilización de las empresas, e incorporación a su estrategia productiva y comercial, de valores de carácter social y medioambiental (RSE).

3.3. REDEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL DESARROLLO LOCAL

Desde mediados de los años 90 asistimos a una profunda redefinición conceptual y metodológica de la teoría del DL, consecuencia principalmente de la redefinición de las relaciones existentes entre sociedad/naturaleza/economía/empresa/gobierno.

La mencionada redefinición de relaciones dará lugar a la emergencia y/o revalorización de nuevos conceptos, en torno a los cuales se estructura el modelo de DLS en fase de gestación:

- Redefinición de las relaciones sociedad/naturaleza: Sostenibilidad.
- Redefinición de las relaciones sociedad/economía: Capital social.
- Redefinición de las relaciones sociedad/empresa: Responsabilidad Social de las Empresas (RSE).
- Redefinición de las relaciones sociedad/gobierno: Gobernanza.



Asistimos a un cambio de paradigma desde un modelo de DEL hacia un modelo de DLS inducido por la emergencia y creciente importancia de estos cuatro conceptos: Sostenibilidad, Capital social, RSE y Gobernanza.

Dicho cambio de paradigma no implica única y exclusivamente una redefinición teórica, sino que conlleva a su vez una importante transformación metodológica que afectará, no sólo al qué hacer en el marco de las políticas de DL, sino también, y sobre todo, al cómo hacer qué.

La cuestión, lo repetimos una vez más, no es tanto el qué hacer, sino ¿cómo hacer lo que hay que hacer, y quiénes lo deben hacer?: no tanto el qué, sino más bien el quién, cómo, dónde y cuándo.

Finalmente estamos construyendo un modelo de desarrollo que descansa, no sobre un ciudadano/consumidor pasivo de productos, servicios y políticas, sino sobre un ciudadano participativo consumidor ético y responsable.

Podríamos incluso enumerar algunas de las características de este modelo:

1. La creación de nuevos focos de interés (Capital social, RSE, Gobernanza), que complementan, enriquecen y aportan un enfoque integral a la visión económica del DEL.

La teoría del DEL en España se conforma en un contexto de reajuste productivo y cambio estructural caracterizado por elevadas tasas de desempleo (años 80 y 90) desconocidas hasta el momento en cualquier otro país de la UE.

Frente a los nuevos focos de interés o líneas de intervención, la política de DEL se centró principalmente en:

- Cualificación de los RRHH (adaptación al mercado laboral).
- Incentivos a la contratación mediante políticas de subvención (regulación del mercado laboral).
- Apoyo a la creación de nuevas empresas también fundamentalmente mediante subvenciones a fondo perdido.

En muy pocos casos se tiene en cuenta realmente la política urbana como instrumento de política económica articulando una auténtica política económica local.

2. Revalorización del Capital social del territorio y consiguiente reorientación de las políticas de DL hacia su generación.

La emergencia del concepto de Capital social, así como la orientación de las políticas de DL hacia su prospección y activación, fundamentalmente a escala local, implica toda una serie de transformaciones teóricas y metodológicas en la teoría del DL:

- Capital social como factor de producción y de desarrollo.
- Nuevas prioridades: medioambiente y cohesión social; gobernanza y participación social; economía social y tercer sector.
- Nuevas metodologías: trabajo en red; colaboración público/privada; diálogo social.
- Nuevos instrumentos frente a la vulgarización y tecnocratización de la Planificación estratégica: Agendas XXI; planes de desarrollo comunitario, ...

3. Toma en consideración de aspectos sociales y ecológicos de toda actividad económica, y redefinición de la relación empresa/sociedad/naturaleza.

La toma en consideración de aspectos sociales y ecológicos en la actividad económica, así como la redefinición de la relación empresa/sociedad/naturaleza, conllevarán a su vez otro conjunto de consideraciones a destacar:

- Estrategias de RSE frente a beneficio económico como único objetivo de la empresa, y no contaminación de la política económica con objetivos sociales.
- El mercado como variable de 2º orden dependiente del grado de confianza social (a su vez uno de los principales indicadores de la existencia de Capital social en el territorio).

- La RSE como valor económico directo, y más como inversión que como gasto, al igual que la gestión de la calidad.
- Valorización de la colaboración público/privada para crear un marco que favorezca la RSE.
- Aumento permanente de ciudadanos éticos/consumidores conscientes y responsables, lo cual nos indica una situación madura para afrontar nuevos retos dejados de lado en la práctica del DL durante los últimos 20 años:
 - Dinero ético y transparente.
 - Inversión socialmente responsable (ISR).
 - Comercio justo.
 - Microfinanciación del DL.

4. Importancia de las redes formales e informales en los procesos de desarrollo.

Tal y como afirman autores como Vázquez Barquero, A. (1999) es el momento de poner en marcha políticas de tercera generación:

- La primera generación de políticas regionales se orientaba, sobre todo, a la creación de infraestructuras y a estimular la localización de empresas externas mediante incentivos.
- La segunda generación puso el acento en las iniciativas que fomentan los recursos inmateriales del desarrollo a través de instrumentos como las Incubadora de Empresas, los Centros de Empresas e Innovación, los Institutos Tecnológicos o los Centros de Formación.
- La tercera generación de políticas regionales daría preferencia a las iniciativas que favorecieran el surgimiento y el desarrollo de redes entre empresas, organizaciones e instituciones radicadas en el propio territorio, y en otros con los que existe cierta complementariedad estratégica.

Como remate final debiéramos preguntarnos: ¿Qué tipo de políticas debe priorizar este nuevo modelo de DLS?

Serán aquellas que contribuyan a reforzar la conformación y liderazgo de redes por parte de los gobiernos locales, a fortalecer al resto de agentes sociales, y a crear un espacio público altamente participativo.

Igualmente lícito sería preguntarse el porqué. Algunas de las razones fácilmente constatables que podemos darnos son:

- El problema no es sólo prestar servicios, sino que los ciudadanos, además de recibir prestaciones técnicamente bien resueltas, quieren participar en su propia definición.
- Las políticas de empleo ya no van dirigidas a una comunidad homogénea local, ni a un ciudadano estandarizado, sino que deben abordar demandas heterogéneas, específicas, entrelazadas, y cualitativamente cada vez más exigentes.
- Además, se constata por parte de los gobiernos locales la necesidad de contar con otras organizaciones y entidades, colectivos y personas, para alcanzar los objetivos esperados.

A medida que vayamos explicitando los fundamentos de este nuevo modelo de desarrollo, es previsible que vayamos también tomando conciencia sobre la necesidad de definir un concepto de territorio acorde a las características de nuestro modelo de DLS.

Autores como Blanco, I. y Gomá, R. (2002) nos anuncian que se está construyendo un nuevo entorno local donde surge una nueva ciudadanía social que encuentra sus propios valores en la urdimbre asociativa y cívica que se va tejiendo, con respecto a la cual las instituciones políticas y organismos públicos no son el centro de las condiciones de ciudadanía, de bienestar, o de las diferentes estrategias a través de las cuales se manifiesta la acción pública: el centro estaría ocupado por bienes relacionales basados en la corresponsabilidad y el intercambio recíproco, y su control se confía a las propias reglas del intercambio asociativo.

Por otro lado, si recordamos el objetivo de Lisboa («...convertir la economía europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, ...»), no podremos obviar tampo-

co, para la construcción del concepto de territorio, los aspectos relativos a la gestión del conocimiento en el mismo.

En cualquier caso el organigrama que hemos esbozado anteriormente quedaría incompleto sin introducir un concepto de territorio, causa y efecto al mismo tiempo del propio modelo, y al que nosotros denominaremos Territorio Inteligente y Responsable.

No obstante, pienso que sería precipitado introducirnos en los aspectos relacionados con la gestión del conocimiento aplicada al territorio que habrá de conducirnos a la noción de Territorio inteligente, sin un mayor conocimiento de los ejes estructurantes del modelo de DLS que hemos dibujado, por lo que en los próximos capítulos nos detendremos brevemente, tanto en el Tercer sector y la economía social, como en aquellos elementos que nos faciliten una mejor comprensión de los conceptos de Capital social y Gobernanza, para acabar con la visión propia de un enfoque desde la RSC.

Capítulo 4 TERCER SECTOR Y ECONOMÍA SOCIAL

Llegados a este punto creo que sería recomendable hacer un pequeño alto en el camino, porque independientemente de las sensaciones que cada cual haya ido acumulando en este particular y subjetivo trayecto elegido, es necesario convenir que desde nuestra nueva atalaya oteamos un paisaje brumoso, repleto de siluetas borrosas, cuyo horizonte más bien intuimos, allá en la lejanía, un tanto desdibujado.

Es lo que tienen los senderos cargados de vivencias personales: en un corto espacio se recorren trayectorias de casi veinte años, e inevitablemente uno acaba un tanto mareado y confundido.

No obstante, tras una breve pausa clarificadora acertamos a vislumbrar lo que nos queda por recorrer, e incluso nos atrevemos a ordenarlo por etapas tomando conciencia de dónde estamos.

Durante el trayecto, casi sin darnos cuenta hemos ido dibujando el trazo grueso —utilizando para ello información seleccionada y determinadas consideraciones— de un gráfico que al menos a primera vista nos muestra que se está produciendo una transición lenta y paulatina desde un modelo de DEL característico de los años 80 y 90 del siglo pasado, hacia un modelo de DLS más acorde, tanto con las demandas sociales propias del siglo XXI, como con las ideas fuerza que animan el modelo de desarrollo europeo manifestadas públicamente en repetidas ocasiones, formatos y soportes.

Hasta aquí no hay mayor problema, no sólo porque si pintásemos el dibujo del modelo de DEL las diferencias serían evidentes, sino por-

que cada cual, partiendo de su propia experiencia, y diseñando también su particular recorrido teórico, puede comprobar la existencia de este cambio, a pesar de que pudiese llegar a otro cruce de caminos.

En segundo lugar tenemos la sensación de haber perdido por el camino a ese compañero de viaje al que ya desde el principio señalamos como alguien importante en esta transición, pero al que no hemos dedicado el tiempo que sin lugar a dudas se merece: me refiero a ese Tercer Sistema, tan desconocido como multifacético. Nuestra siguiente etapa será su obligada presentación aportando de forma somera algunos datos y rasgos que nos permitan ponerle cara y bocetar su papel en toda esta historia.

En tercer lugar, y a pesar de que es obvio el desplazamiento del foco de interés hacia nuevos factores de desarrollo como Capital social, Gobernanza o RSE, no es menos cierto que necesitamos un poco más de luz sobre estos conceptos, lo que nos permitirá, además de perfilarlos con mayor precisión, visualizar las conexiones entre ellos, y como dan forma al modelo que queremos construir. Será una etapa posterior.

A partir de ese momento espero que la niebla haya levantado y ante nuestros ojos se rebele un bello entorno surcado de numerosas veredas por recorrer y explorar. Será el momento en el que apreciemos con claridad que necesitamos nuevos instrumentos y colores para pintar un paisaje en el que no puede quedar fuera el conocimiento, la sociedad del conocimiento, la gestión del conocimiento en el territorio.

Y puestos ya a ello, sabedores de que todo modelo de desarrollo contiene de forma implícita o explícita un determinado concepto de espacio, habremos de definir ese Territorio Inteligente y Responsable que empasta el conjunto y da sentido a nuestro viaje.

Pero que nadie se engañe, no habremos llegado al final de nada, sino tal vez, sólo tal vez, al principio de algo. En cualquier caso, habremos conseguido aclararnos a nosotros mismos un poco más aquello de quiénes somos, de dónde venimos y a dónde vamos.

De la misma forma que a lo largo de este texto hemos introducido progresivamente nuevos conceptos e ideas-fuerza en el discurso sobre Desarrollo Local a partir de los planteamientos de diferentes autores, hasta llegar a una especie de DL fin de milenio, quizá sea también oportuno abrir paso a la economía social trayendo a colación las hipótesis de renovación teórico-metodológicas de autores que conceden un papel crucial al desarrollo del Tercer Sector y la Economía Social.

Aún no siendo una constatación empírica, sino una mera impresión subjetiva, no me resisto a comentar como aquellos autores con una sólida formación teórica, además de una rica y larga práctica en trabajos sobre el terreno en contacto directo con los beneficiarios finales, enfatizan mucho más los aspectos sociales en sus propuestas de renovación, frente a perfiles más académicos volcados en la producción conceptual y las formulaciones modelísticas, que suelen profundizar más en temas como la globalización y la sociedad de información.

Un planteamiento de renovación del DL sin duda interesante para introducir la línea de trabajo que hemos comentado es el formulado por Barreiro, F.²⁰ (autor del 1^{er} tipo cuyo pensamiento considero que es representativo de un numeroso colectivo de profesionales con amplia experiencia), con quien es obvio que no compartimos posturas como que el DL nunca ha sido un nuevo modelo de desarrollo²¹, pero sí que las estrategias de DL deben agregar valor al territorio, que nos encontramos en un nuevo contexto que revaloriza la dimensión local, y que las transformaciones económicas y sociales de este nuevo contexto requieren una renovación de políticas que Barreiro propone se haga en torno a las siguientes ideas:

«Los nuevos empleos serán el resultado o el efecto del nacimiento y desarrollo de actividades que, a su vez, deben responder a las nuevas necesidades sociales emergentes, que determinan en gran medida el modelo social y de desarrollo de nuestras ciudades y territorios.

■ 20. BARREIRO CAVESTANY, F.: *El modelo de desarrollo local y el papel de la economía social: un enfoque en torno a los NYE*, Encuentros de Economía Social, NYE y DL. Vitoria, 2001.

21. Ha sido, más bien, un conjunto de prácticas, sobre todo desde el sector público, para dar respuesta a los efectos más duros del reajuste productivo y cambio estructural, y a las tasas de desempleo de los años 80 y 90 (BARREIRO, F.).

Los desafíos que nos plantean las mutaciones sociales y económicas en curso, sólo podrán ser abordadas en la medida en que se configuren nuevos actores, y en primer lugar, aquellos que plantean nuevas relaciones entre lo económico y lo social. Nos referimos a las llamadas organizaciones del tercer sector o economía social.

La necesidad de impulsar nuevas formas de interacción social, de formas renovadas de cooperación, de nuevas fronteras entre lo público y lo privado. La mayoría de los fenómenos de cambio a que nos hemos referido, sólo pueden ser resueltos a través de redes de actores que establecen nuevas formas de interacción y de cooperación, y no como fruto de la acción de una institución aislada».²²

La cita puede ser excesivamente larga, pero creo que resumir la propuesta en a) desarrollo de los NYE, b) fomento del Tercer Sector y la Economía Social y, c) potenciación de partenariados o redes territoriales, resumen por lo demás no incorrecto, nos hubiese hecho perder demasiados matices.

Por lo demás, nada nuevo sobre el horizonte, en tanto y en cuanto no aparecen ideas radicalmente innovadoras o en contradicción con los expuesto hasta ahora: quizá sea tan sólo (y no poco) la forma de mirar el horizonte.

Para marcar aún más, si cabe, la línea de salida de los apartados siguientes, es bueno que destaquemos que este autor avanza cómo a su modo de ver la implementación de políticas públicas ha sido el factor estructurante e impulsor de lo que hasta hoy conocemos como DL, y cómo, con sus propias palabras, «Nuestra hipótesis es que este modelo de intervención local será cada vez más inadecuado, por no decir inviable en el nuevo contexto en que nos encontramos».

■ 22. BARREIRO, 2001.

4.1. DEFINICIÓN E IMPORTANCIA SOCIOECONÓMICA DEL TERCER SECTOR Y LA ECONOMÍA SOCIAL

Ya defendimos en su momento, que tanto la falta de estudios rigurosos que permitiesen dimensionar el fenómeno, como la propia indefinición del concepto que impedía incluso delimitar lo que queríamos estudiar, contribuyeron a minimizar, o directamente ignorar, la importancia del Tercer Sector y la Economía Social, tanto desde el punto de vista social y cultural, como en términos económicos o de creación de empleo; como, y quizá sea lo más importante, en cuanto a filosofía y/o modelo social implícitos, en cuanto al valor económico de la interacción social entre los agentes, entre lo público y lo privado, entre la economía privada y la economía civil, etc.

Uno de los trabajos que más contribuyó a perfilar el fenómeno fue el realizado bajo los auspicios de la Fundación BBV²³, en cuya presentación institucional ya se hablaba de la indefinición conceptual (Sector No Lucrativo, Tercer Sector, Organizaciones No Lucrativas, Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones Voluntarias, Economía Social, Economía Civil, etc.), y se aludía también a otras ambigüedades básicas ligadas al sector como son las relativas «a su desarrollo histórico, a su ambivalencia jurídica y, finalmente, a su desconocimiento estadístico».

Un segundo trabajo sumamente interesante es el dirigido por Giorgio Vilttachini y Maite Barea, en el cual se abordan con seriedad muchas de las ambigüedades enunciadas, y se aportan análisis y perspectivas de trabajo realmente innovadoras y atractivas.

Como no podía ser de otra forma, la indefinición conceptual (no sólo terminológica sino también, y sobre todo, filosófica) es una de las primeras en ser abordada en este último libro, y de él extraemos algunas aclaraciones necesarias.

■ 23. RUIZ OLABUENAGA, JOSÉ I. (Director): "El sector no lucrativo en España". Edita Fundación BBV. Documenta. Bilbao, 2000.

Quizá la tan arraigada y ampliamente difundida confusión entre Sector No Lucrativo (SNL) y voluntariado sea la más urgente a despejar, porque

«niega la existencia de aquellas realidades sin fines de lucro que presentan una estructura empresarial, que operan prevalentemente con rentas y patrimonio, y cuyo objetivo es responder a las necesidades de interés colectivo (educación, sanidad, escuela, cultura) de la persona.

Esta última concepción cancela la idea misma de *non profit* como cuerpo intermedio capaz de responder a las necesidades con servicios eficaces, con una organización propia, con recursos propios, con una historia rica en obras e iniciativas sociales...».²⁴

No sólo esta confusión, sino también la propia reducción del voluntariado a asistencialismo, hacen que nos situemos permanentemente, según los propios autores, «en el ángulo de los bonitos sentimientos de la retórica barata de los discursos», lo que les conduce a afirmar con toda rotundidad que «para que una realidad de solidaridad se desarrolle de modo eficaz no basta con un genérico espíritu altruista, sino que se requieren una gran profesionalidad y una capacidad innovadora fuerte».

No menos significativa, aunque solo sea por ser un término muy asumido desde las instituciones europeas, es la definición bajo el término Tercer Sector, «una especie de *tertium* entre Estado y mercado» que presenta el *non profit* «como fruto de la suma de deficiencias del Estado y del mercado; se niega entonces la posibilidad de que sea expresión de una creatividad social en respuesta a necesidades concretas...» (Sajardo, 1999).

Incluso la expresión *non profit*, de corte anglosajón, aparece como insuficiente por ser una definición "a contraris" que lleva implícita la ambigüedad semántica del concepto beneficio (Zan, 1999).

■ 24. VITTADINI, G.; BAREA, M. (1999).

Finalmente y siguiendo a Zamagni hay un posicionamiento claro a favor del término "economía civil": «La economía civil concierne la producción y distribución de un tipo de bienes que no se pueden enmarcar en las reglas habituales del mercado. No se pueden producir y distribuir los servicios a la persona del mismo modo que los bienes mercantiles».

Este posicionamiento se soporta sobre dos supuestos que por lógicos (siguiendo el hilo conductor de todo este documento) no dejan de ser difíciles de digerir, asimilar, y después aplicar correctamente:

- «Una economía de mercado, para responder adecuadamente a la exigencia de bienestar de una sociedad postfordista —como la nuestra— debe poder caminar con dos piernas: la de la economía privada y la de la economía civil. El principio regulador de la primera es el intercambio entre equivalentes; el de la segunda, la reciprocidad» (como tendremos oportunidad de ver más adelante, la reciprocidad y la confianza sociales son, junto con la existencia de redes, algunos de los principales indicadores de la existencia de Capital social en el territorio).
- «La pluralidad de bienes demandada por los ciudadanos (...) requiere una modalidad diferente de producción y distribución (...) y, por lo tanto, una sociedad auténticamente liberal no se puede limitar a garantizar el pluralismo dentro de las instituciones, sino que ha de procurar los más posible el pluralismo de las instituciones económicas». (Zamagni, 1999).

No es mi objetivo, ni somos quien para sentar cátedra en cuestiones epistemológicas. Ahora bien, es importante marcar las deficiencias terminológicas por lo que tienen de encorsetamiento y de generación de prejuicios.

El objetivo es poner de manifiesto que la sola reflexión teórica contribuye a valorizar, dimensionar y generar expectativas en cuanto al papel de la economía civil en un proceso de DL, así como a destacar que, sea cual fuere el término utilizado, su contenido debe desbordar ampliamente los límites hasta ahora establecidos entre el asistencialismo y el voluntarismo.

Pero ya decíamos también que la definición es absolutamente imprescindible para delimitar la realidad estadística que queremos cuantificar.

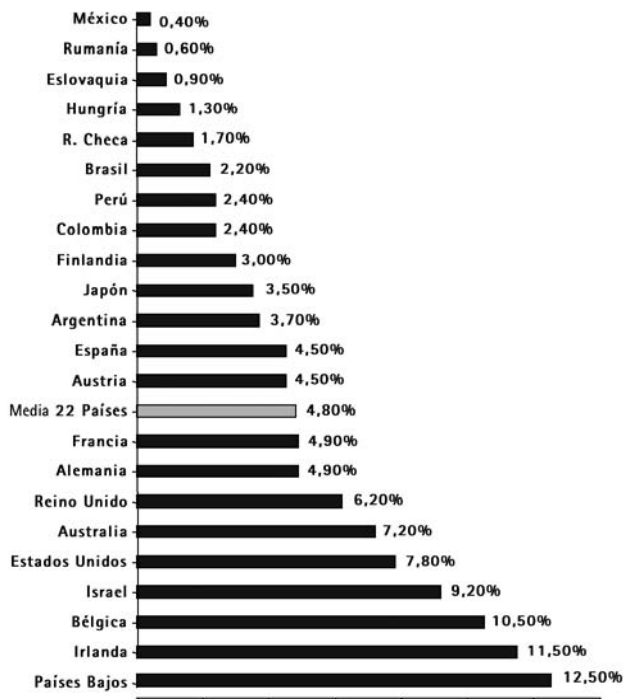
Los dos libros a los que nos hemos referido con anterioridad obtienen sus datos basándose en la metodología utilizada en el estudio internacional sobre 22 países realizado por la Universidad Johns Hopkins de Baltimore (enfoque de Economía Social) en el que la Fundación BBV se encargó del SNL en España (1995). Algunos aspectos destacables serían:

- «Tres datos destacan sobre todo el estudio: la larga tradición histórica del SNL en España, su nivel de desarrollo actual, semejante al de países europeos como Francia, Alemania o Austria, y la importancia del mismo en términos de empleo (6,3% del empleo total español) y de PIB (5,8%)».
- «El SNL aglutina 2.931.219 personas voluntarias de las que 1.026.482 dedican al menos 20 horas a una de estas organizaciones no lucrativas. En términos de empleo a jornada completa, el Tercer Sector español comprende 475.179 empleos remunerados y 253.599 empleos voluntarios, lo que equivale a un total de 728.778 empleos a tiempo completo».
- Este conglomerado de actividades corporativamente altruistas queda estructurado en un total de 253.000 ONL, de las que casi 6000 son fundaciones y 175.000 asociaciones.

Es importante complementar estos datos con otros aportados por la Comisión Europea (también para 1995) para diferentes países de la UE e introducir datos comparativos que nos aportan información de interés:

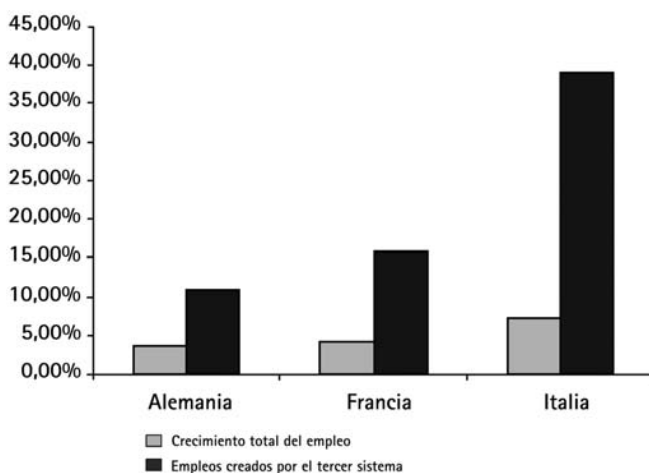
- Tercer Sistema: Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones.
- Representan entre el 6% y el 6,5% de las empresas, con una participación en el empleo entre el 4,5% y el 5,3%.

PORCENTAJE DEL SECTOR NO LUCRATIVO EN EL EMPLEO TOTAL POR PAÍSES, 1995



Fuente: proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo, Universidad Johns Hopkins

CRECIMIENTO DEL EMPLEO DESDE LOS AÑOS OCHENTA



La aportación al empleo del Tercer Sistema en los servicios sociales es del:

- 29% en Francia.
- 23% en Alemania.
- 25% en Italia.

El crecimiento del empleo en el Tercer Sistema frente al conjunto de la economía (años 80) fue:

- Alemania: 11% frente a 3,7%.
- Francia: 15,8% frente a 4,2%.
- Italia: 39% frente a 7,4%.

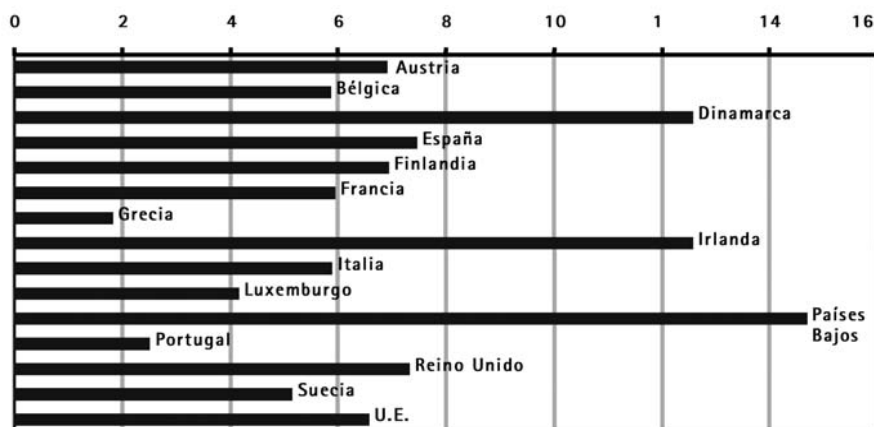
Si queremos coger el caso de EE.UU., los datos que aporta Rifkin (1999) son más que interesantes: hay más de 1.400.000 asociaciones sin ánimo de lucro cuyos haberes en conjunto representan más de 500.000 millones de dólares. El Tercer Sector representa el 6% del P.N.B. y el 10,5 del empleo nacional, y ocupan más personas que los sectores de la construcción, la electrónica, el transporte o el textil.

Si los datos aportados por la Comisión en 1995 reflejaban una realidad significativa a tener en cuenta, la información posterior que íbamos recabando mostraba la evolución positiva del sector.

Lejos de encontrarnos ante un proceso de crecimiento aislado que haya alcanzado su techo se aprecia un crecimiento importante desde 1995, tanto en términos de empleo, como en cuanto a su peso específico atendiendo al número de entidades y a su participación en el PIB.

No soy partidario de establecer correlaciones automáticas, o de extraer excesivas conclusiones a partir de datos estadísticos, pero me parece interesante, y que después cada cual extraiga sus propias conclusiones, aportar un gráfico más en el que se puede apreciar el distinto peso específico del Tercer Sector en el empleo, en diferentes regiones del mundo, en las cuales evidentemente todo el mundo sabe existen notables diferencias en términos de desarrollo, calidad de vida de los ciudadanos y profundización democrática.

**PORCENTAJE DE EMPLEO TOTAL A TIEMPO COMPLETO O
EQUIVALENTE DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

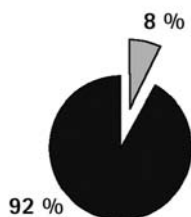


1995-1997: 8.879.546 empleos
6,6% del total de empleo
7,9% del empleo asalariado

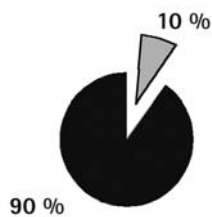
Fuente: Círiec (2000) "El empleo en la Economía social de la Unión Europea".

ECONOMÍA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

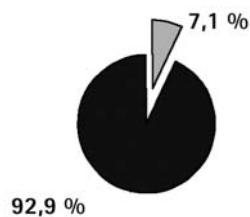
% Empresas ES en la UE



% Empleo en la ES en la UE

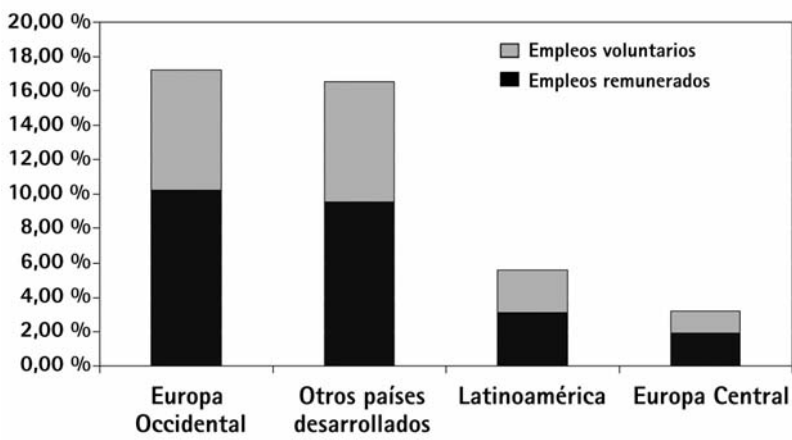


% Participación ES en el PIB



Fuente: Memoria del CEPES (2002)

PORCENTAJE DE EMPLEO DEL SECTOR NO LUCRATIVO POR REGIÓN, 1995



Fuente: proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo, Universidad Johns Hopkins

Ahora bien, si la realidad estadística cuantitativa ha servido para visualizar el volumen y densidad de un agente social que en algunos textos más parecía una enteleguía que una realidad de este mundo, no es aconsejable cegarse con números, tantos por ciento e indicadores económicos, y recurrir también al análisis cualitativo que nos ayudará a pintarle la cara al sujeto. Recurriremos nuevamente al estudio realizado para España por la Fundación BBV (1995):

- «No se puede menos que constatar que no existe una sola necesidad social insatisfecha que no cuente con una o varias entidades orientadas a la oferta de servicios para su solución... Una omnipresencia social corporativa paralela a su longevidad institucional (...) no menos que a su solidez organizativa (...) y su peso económico».
- Su impacto social en la sociedad española es tal que, en no pocos aspectos, el Tercer Sector cumple el papel de brazo ejecutor de la política social del Estado, y como tal «dispone de una especificidad, una agilidad, y un arraigo popular, que le permiten adecuarse a las necesidades específicas de cada situación emergente, creando o desmontando servicios dimensionados según la demanda, sin tra-

bas burocráticas propias de la Administración pública», al tiempo que «suelen ser organizaciones pioneras en la implantación de programas y proyectos de actuación colectiva».

Una loa excesiva sería tremendamente engañosa, porque entre los problemas detectados también se pudo ver como la falta de transparencia ha creado en muchos casos conductas poco democráticas y éticas, «e igualmente puede decirse que son innovadoras, eficientes, eficaces y sensibles, al mismo tiempo que ineficaces y descoordinadas, compitiendo entre sí y duplicando servicios; y todo eso a base de personal a menudo poco cualificado y en precarias situaciones laborales».

En cualquier caso es obvio que existe una estrecha relación entre el desarrollo del Tercer Sector y la Administración pública, y que la tensión público/privado, así como la relación sociedad/economía, y el control social del desarrollo económico, cobran especial importancia cuando introducimos como factor estratégico de desarrollo el grado de desarrollo de la Economía Social y el Tercer Sistema, particularmente si nos centramos en la escala local.

4.2. DEL ESTADO DEL BIENESTAR A LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR

Quizá por su indiscutible función supletoria del Estado, por ser el brazo ejecutor de su política social, o tal vez por ser la economía civil el necesario complemento a la economía privada para obtener un desarrollo duradero y sostenible, o esa sostenibilidad social ligada a la mejora de calidad de vida del ciudadano, la relación con el Estado, y el papel de cada uno, han atravesado situaciones muy diferentes.

Si bien es cierto que no con este nombre, la tradición del SNL en España se remonta a las fundaciones, obras de caridad y centros asistenciales que surgen durante la Edad Media y el Renacimiento; por supuesto anteriores a la centralización incesante y al aumento de funciones característico del Estado moderno que se produce a partir del Renacimiento, y que tiende a legitimar la primacía de éste frente a la sociedad civil.

Anclada tanto en la tradición socialista como en la católica, y siempre como elemento de defensa frente a la incesante extensión e invasión del mercado, la economía civil siempre tuvo un papel económico (Montes de Piedad, sociedades de Socorros Mutuos, Bancos Populares, Cajas de Ahorros, Cajas Rurales, etc.) y social (Fundaciones, asociaciones y cooperativas en la educación, sanidad, cuidado de ancianos, integración de personas con discapacidad, fundamentales...).

Poco a poco se fue identificando público con estatal, hasta llegar a un «modelo total de Estado del Bienestar en virtud del cual sólo el Estado es garante y productor del bienestar colectivo» (Rossi, Boccacin, 1997), caracterizado por un creciente gasto público, debido a la continua ampliación de competencias estatales, y por «la convicción de que cualquier actividad o servicio con relevancia pública deben ser gestionados o suministrados por la Administración» (Vittadini, Barea, 1999).²⁵

Es evidente que se ha producido una patrimonialización de lo público por parte de la Administración pública que ha limitado la par-

■ 25. Uno siempre tiene la duda cuando observa la burocratización, rigidez y lentitud de los procesos administrativos de si la Administración no debiera centrarse más en administrar mejor y prestar menos servicios de forma directa.

tipicación directa de la sociedad civil en la producción y gestión de bienes públicos; y que ha producido a su vez graves confusiones como la existente entre público y funcionarial, o generado falsos debates como el de la privatización cada vez que se hablaba de gestión privada de servicios de titularidad pública.

La profunda crisis del Estado del Bienestar, la deshumanización de los servicios públicos, y la imposibilidad de garantizar la cobertura de nuevas demandas sociales, han puesto de actualidad el principio de subsidiaridad recogido en el artículo 3 del Tratado de Maastricht.

Resulta curioso que el principio de subsidiaridad (absolutamente vinculado a la descentralización de la gestión y administración de lo público, a la corresponsabilidad de todos los agentes sociales implicados, y a la creación de mecanismos de participación social en la toma de decisiones, la definición de políticas y su posterior aplicación en el territorio), y la correspondiente transferencia de competencias que conlleva, hayan sido ampliamente defendidos desde las autonomías en sus reclamaciones frente al Gobierno central, y tan poco aplicados en la relación Gobiernos autónomos/locales.

Desde posturas municipalistas (que por razones obvias nosotros compartimos) existe consenso sobre la negativa a convertir la administración local en mera correa de transmisión de políticas diseñadas desde otras administraciones de orden jerárquico superior: menos aún en un nuevo contexto de globalización en que se revaloriza lo local y se reclaman más competencias y recursos financieros para los gobiernos locales.

Pero como decía antes, es tan curioso como chocante, que podamos hacer partícipes de la misma crítica a los gobiernos autonómicos y locales cuando se trata de extender el mismo principio a la sociedad civil y a las organizaciones que de ésta emanan, sin que ello dependa de actos gratificables de generosidad democrática, o se concrete en asambleas consultivas, encuestas informativas y visitas preelectorales: más bien se reclama reconocimiento y legislación.

Subraya Feliciani, G. (1997) como la propia Iglesia Católica urge a los poderes públicos a «proponer y valorar las acciones de los entes no

lucrativos con finalidades de utilidad social, mediante medidas adecuadas de carácter legislativo y administrativo...» así como a que «el Estado moderno logre responsabilizar a la sociedad y motivarla en el ejercicio de actividades económicas, sociales y culturales, en el marco de un equilibrio justo entre la corresponsabilidad de sus miembros y el compromiso del Estado mismo».

En un sentido más amplio Tremonti propone que «la acción social, política, solidaria, no puede seguir siendo vertical, emanando desde el Estado hacia el individuo con una lógica de supremacía autoritaria, sino que debe ser transversal, horizontal, contractualista, debe atravesar el cuerpo social».

No creo necesario seguir insistiendo en esta línea puesto que la crisis del Estado del Bienestar tal como lo concebimos hasta los años 80, y la necesidad de establecer nuevas relaciones entre lo público y lo privado, son temas sobre los que existe un cierto consenso desde diferentes ópticas y no sólo desde el Tercer Sector.

En este sentido la propia OCDE (1985) hablaba del paso del Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar y su secretario general afirmaba:

«Existe en la actualidad la tendencia equivocada de asimilar la acción del Estado a la incesante extensión de su administración. Ello no es necesariamente así. El Estado puede incentivar, reglamentar, ceder contratos a organismos privados, establecer líneas directivas y favorecer la acción benévola. Lo que quiero destacar es que, en razón de la naturaleza de las nuevas necesidades sociales y de las nuevas aspiraciones de la sociedad post-industrial contemporánea, es necesario buscar nuevas relaciones entre la acción de los poderes públicos y la acción privada, elaborar nuevos instrumentos de protección social y de bienestar y reforzar las responsabilidades de cada uno respecto a él mismo y a los demás. Es en este sentido cómo el advenimiento de la sociedad del bienestar es a la vez inevitable y deseable» (Cabra de Luna, M. A., 1998).

El hecho de que exista el mencionado consenso entorno a superar el divorcio público/privado no significa en absoluto que no surja el debate constructivo a la hora de definir esas nuevas relaciones entre la acción pública y privada. Es precisamente en este momento cuando no debiera olvidarse nuevamente al patito feo, y cuanto menos retener algunas de las conclusiones que emanan del estudio de la Fundación BBV:

«El Tercer Sector, en definitiva, conforma un importante conjunto de entidades y de actividades de trascendencia económica, no menos que social y política, al que, al menos por ahora y en términos generales, no se le ha atribuido la atención que merece. Un conglomerado social que, al mismo tiempo, por su raigambre e implantación social, por su dispersión geográfica y por su pluridimensionalidad cultural, es irreducible a un tratamiento uniformizado desde el punto de vista de la legislación formal, lo mismo que desde su tratamiento gerencial o de sus análisis socioestadístico. (...)

(...) En definitiva, el mundo de las organizaciones privadas no lucrativas, con sus parcialidades y deficiencias, con sus riesgos y sus debilidades, cumple con satisfacción la función supletoria, complementaria y enriquecedora de la oferta de servicios de la Administración pública, como escuelas auténticas de participación social y de fomento de la democracia, al mismo tiempo que constituyen un mecanismo completo de mediación social, como conjunto de grupos intermedios que contribuyen eficazmente al desarrollo de la solidaridad orgánica en las sociedades modernas...».

Al menos a primera vista parece que el Tercer Sector y la Economía Social debieran ser factores de primer orden en un modelo de desarrollo local renovado que contribuya a dar ese paso del Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar; paso que revalorizará aún más la escala local, la sociedad local.

Llevamos muchos años defendiendo la necesidad de ampliar las competencias, y el presupuesto para asumirlas, de los gobiernos locales por ser la administración más cercana al ciudadano. Parece lógico

que esgrimiendo los mismos argumentos, pidamos a la administración local que se dote de los mecanismos necesarios para facilitar la participación de la sociedad civil, y por tanto de las entidades que nacen de la capacidad de autoorganización de ésta, tanto en el análisis de problemas y oportunidades, como en la definición de políticas y su posterior ejecución.

Reivindicar por parte de autonomías y entidades locales mayores competencias arguyendo proximidad al ciudadano, y después negar la participación activa de éste, o convertirla en un acto graciable, esporádico o electoral, no parece muy coherente.

Pretextar que quien quiera voz y voto pase por las urnas, no deja de ser un acto de soberbia política que niega tanto la sociedad civil, como los propios fundamentos de nuestro modelo social, lo que convierte nuestro sistema democrático en una democracia representativa, un acto simbólico-electoral semejante a la firma de un cheque en blanco.

4.3. TRABAJO, CAPITAL SOCIAL Y RENACIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL²⁶

Cuando Vittadini (1999) se plantea la utilidad social del SNL responde muy en la línea de los autores del estudio sobre el SNL en España:

«Podríamos contribuir, ante todo, a garantizar una verdadera democracia, rompiendo mediaciones que han terminado en una fuerte servidumbre de la sociedad a los poderes fuertes. Se ha expropiado a ciudadanos y formaciones sociales del derecho de ser no sólo usufructuarios, sino sobre todo gestores de servicios en respuesta a las propias necesidades. (...)

(...) El *non profit* podría ser el bienestar de mañana... en un momento en el que el welfare estatista ha entrado en una fase de crisis irreversible y el sector privado tiende a ofrecer sus servicios sólo a quien se lo puede permitir. (...)

(...) Por último, el *non profit* podría crear nuevos puestos de trabajo, mientras que en otros sectores se está reduciendo».

¿Acaso son otros los objetivos finales del desarrollo local: democracia, bienestar y empleo? ¿Podemos desde el modelo social europeo concebir la creación de riqueza, la agregación de valor al territorio, o su posicionamiento competitivo, fuera, o independientemente de los objetivos anteriores?; ¿y si el SNL es esencial para la obtención de esta tríada, además de enriquecer la función pública y complementar la economía privada, no debiera jugar un papel determinante en la definición y ejecución de las políticas de desarrollo local?

El papel y la función del SNL considero que fueron muy bien, y valientemente definidos, por el Consejo Económico y Social Francés (1986):

«la función de las asociaciones consiste en hacer aflorar a la conciencia colectiva necesidades sociales hasta entonces

■ 26. El título está basado en la ponencia de M. Jeremy Rifkin "Travail, Capital social y renaissance de la société civil: un projet pour une nouvelle politique du tiers secteur". Strasbourg, 1999.

ignoradas o mal conocidas, bien sea por medio de iniciativas concretas o de llamada, y reivindicaciones que estos formulan. Portador de ideas y preguntas, promotor de innovaciones, deslindador de nuevos campos, operador en el terreno, administrador de servicios colectivos, el sector asociativo ejerce funciones que se sitúan a la cabeza y en el corazón del desarrollo de las políticas de acción educativa, sanitaria, social, ... (...)

(...) La asociación cumple un papel de intermediario —más exactamente, de mediación— no solamente entre los individuos, y entre los individuos y los poderes públicos, sino también entre mundos que en una sociedad cada vez más compleja, tienden en demasiadas ocasiones a codearse sin comunicarse verdaderamente: mundos de la producción, por una parte, de la educación y de la formación, por otra, de lo económico y de lo social, de lo social y de lo médico, del asalariado y del voluntariado, de lo privado y de lo público, etc.».

Al igual que llevó su tiempo reconocer la importancia de la escala local en las políticas de desarrollo, en la actualidad se infravalora la importancia económica y social del Tercer Sector en el Desarrollo Local. ¿Significa esto que las políticas actuales no recogen su importancia? De todo hay, como en la viña del Señor, y curiosamente el reconocimiento de la escala local lleva aparejado el de la economía social: es el caso de la EEE.

Tras la consulta realizada por la Comisión (2000) sobre la Comunicación "Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la EEE" se puso de manifiesto el consenso político existente, tanto sobre la conveniencia de reforzar la dimensión local de la EEE, como sobre que «la movilización de los actores locales puede contribuir en gran medida al éxito de las políticas de empleo».

Ya vimos como el Consejo Europeo de Lisboa (marzo 2000) supuso un salto cualitativo proponiendo «una estrategia que hacía hincapié en la importancia de la interacción entre las políticas social, económica y de empleo, y en la movilización de todos los actores», estra-

tegia basada en un «planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiaridad, en el cual Los Estados miembro de la Unión, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración».

Las directrices para el empleo del 2001 animaban a los Estados miembro a que alentasen «a las autoridades locales y regionales a establecer estrategias para el empleo, a fin de explotar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de empleo a nivel local, y favorezcan, a tal fin, las asociaciones con todos los actores interesados, incluidos los representantes de la sociedad civil...».

Y vimos también como en la Comunicación "Fortalecimiento de la dimensión local de la EEE", a la hora de recoger las nuevas tendencias en los Estados miembro, se afirmaba: «La aplicación de la EEE a escala nacional, en particular mediante los planes nacionales de acción para el empleo (PNAE) del 2001, pone de manifiesto una tendencia general de los Estados miembro hacia la descentralización, y un apoyo cada vez mayor a la economía social y al establecimiento de partenariados».

Un planteamiento, al menos en su formulación teórica desde las instituciones europeas —y quizá también en determinados países y territorios de la UE—, muy coincidente con lo que venimos defendiendo, aunque no sea cierto que en la práctica, ni tan siquiera desde Bruselas, se facilite realmente la participación de pleno derecho del Tercer Sector; y mucho menos entre representantes políticos y responsables de empleo locales y regionales (al menos en España).

En cualquier caso somos optimistas y pacientes, y al igual que en la mencionada Comunicación pensamos que «está aumentando en los Estados miembro la convicción de que la economía social es, junto con las empresas y la existencia de un marco institucional adecuado, un importante factor de desarrollo local».

Compartimos también la convicción de que los pactos territoriales «proporcionan ejemplos de la manera en que pueden desarrollarse y aplicarse unas estrategias integradas y basadas en la cooperación (por

ejemplo en Austria, Francia, Grecia, Italia y los Países Bajos)» y que dicho ejemplo acabará cundiendo frente a diseños tecnocráticos, políticas basadas en la confrontación partidaria, y opiniones infundadas que basadas en un profundo desconocimiento siguen sin reconocer la importancia económica y social del Tercer Sector y la Economía Social, y le niegan el reconocimiento y pleno derecho a ocupar un puesto preferente en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo local.

También por ello somos optimistas y pensamos que algunos aspectos relativos al reconocimiento del Tercer Sector que se derivan de la hipótesis de renovación del desarrollo local con la que abríamos este capítulo (Barreiro) acabarán siendo ampliamente reconocidos y valorados en su justa medida: en un contexto de dificultad del sector público para encontrar, interpretar y satisfacer nuevas necesidades sociales, y en aplicación de los mismos principios de descentralización y subsidiaridad que se reivindican por parte Gobiernos autonómicos y locales, se reconocerá la mayor proximidad del Tercer Sector a los grupos de destinatarios, su mayor capacidad para comprender e interpretar estas necesidades, y la absoluta necesidad de establecer una estrecha, sólida y permanente colaboración entre autoridades locales y Tercer Sector para buscar fórmulas de provisión y cobertura innovadoras, creativas y flexibles, alejadas de ofertas estandarizadas prestadas desde estructuras jerárquicas y centralizadas insostenibles.

En términos de empleo el Tercer Sector puede contribuir mejor a la emergencia de los Nuevos Yacimientos de Empleo al actuar tanto en la sensibilización de la demanda, el estímulo de la oferta de servicios y la intermediación entre oferta y demanda; pero también porque su diversidad y objetivos (no sólo el beneficio mercantil), el tipo de relaciones laborales (mayor participación en la organización y toma de decisiones), y su capacidad para movilizar la innovación social, tienen efectos evidentes, tanto en cómo y qué bienes/servicios son producidos, como en la creación de confianza en la comunidad y entre la comunidad y el gobierno, en el fomento del compromiso cívico a través del voluntariado y la participación, y en el impulso al desarrollo de redes sociales.

A lo largo de ya no pocas páginas hemos ido aportando toda una serie de claves para aproximarnos a un modelo de desarrollo local reno-

vado acorde con la sociedad del siglo XXI. Igualmente hemos querido resaltar el papel social del llamado Tercer Sector, y por tanto la importancia de las organizaciones que lo conforman, tanto en la definición, como en la posterior ejecución de las políticas de desarrollo local.

Finalmente hemos introducido el Capital social en nuestra conceptualización del desarrollo, y aunque será más en el próximo capítulo cuando nos detengamos en este concepto, es sabido que destacamos el objetivo de generación de Capital social en el territorio como factor estratégico para alcanzar un desarrollo integral y sostenible.

Pero a nadie se le escapa que la importancia concedida al Tercer Sector, o las reflexiones relativas a la necesidad de nuevos actores sociales y mayor participación (y en pie de igualdad) de la sociedad civil, trascienden un marco de reflexión acotado en torno al desarrollo local, y requieren la formulación de un nuevo paradigma político que las acoja en su seno: y que por supuesto sea el marco político apropiado para el correcto desenvolvimiento del modelo de desarrollo local que proponemos.

Para hacerlo recurriremos a Rifkin, autor de sobra conocido, con tantos defensores como detractores, a quien al menos reconoceremos su solidez argumental y la audacia de sus análisis, reflexiones y propuestas; en cualquier caso un autor que a nadie deja indiferente.

El autor de "El fin del trabajo" ya mencionó en su libro la transformación de la propia naturaleza del trabajo inducida por las nuevas tecnologías de la revolución informática y biotecnológica.

En su opinión las profundas mutaciones tecnológicas y económicas obligarán a una revisión radical de nuestras concepciones tradicionales para encarar el siglo XXI.

Y también desde su punto de vista, «en la nueva era, el espectro político tradicional, el mercado de un lado y el Estado de otro, hará seguramente sitio a un modelo de escabel de tres pies con el sector del mercado, el sector del Estado (sector público) y el sector civil, cada uno controlando y equilibrando de alguna forma los otros dos en un nuevo

tipo de política tripartida. Este nuevo paradigma político va a tener amplias consecuencias, remodelando incluso nuestra propia noción de ciudadanía en el siglo próximo».

Salvo la forma de expresarlo en términos de "nuevo paradigma político", nada nuevo en el horizonte respecto a lo que venimos defendiendo: mayor participación y capacidad de control para la sociedad civil hasta alcanzar un equilibrio dinámico público/privado/civil.

Rifkin parte de la "crisis del trabajo" y se remonta a la pérdida de empleo en el sector industrial a causa de la automatización; un empleo que no recogerá como hasta ahora un sector terciario también inmerso en un proceso creciente de informatización, y que a su entender tampoco absorberá el sector emergente de la "materia gris", sector que ciertamente creará nuevos empleos, pero en absoluto suficientes para colocar a los millones de trabajadores que las nuevas tecnologías dejarán en la calle.

Continúa diciendo que este proceso nos aboca a una peligrosa polarización social —de un lado una élite de gestores, investigadores y manipuladores de la información súper cualificados; de otro, una mayoría de trabajadores precarios, sin perspectiva de futuro y empleo estable...—, que no debe conducirnos a un discurso paranoico contra las nuevas tecnologías, sino a un debate sereno sobre las fuerzas tecnológicas y económicas que inducen un crecimiento de la productividad paralelo a una menor necesidad de mano de obra.

Debate que deberá centrarse en dos cuestiones fundamentales a las cuales ningún país escapará: la reducción de la jornada de trabajo; y ¿cómo hacer para que las enormes ganancias de productividad de la nueva economía sean más o menos compartidas por todos los segmentos de la población?

Los dos focos de debate que plantea Rifkin los complementa con sendas afirmaciones coincidentes con el discurso aquí mantenido: en Occidente no hemos tenido en cuenta la importancia del Tercer Sector y el rol crucial que juega en la creación de confianza social; los mercados son instituciones secundarias más que primarias, y su per-

vivencia depende de la existencia de suficiente confianza social para asegurar los términos del intercambio.

Llegados a este punto, contamos con los elementos necesarios para enunciar la propuesta de Rifkin, que por mantener el mismo esquema expondremos en términos de empleo y de paradigma político:

«Hoy la economía oficial es cada vez menos apta para procurar un trabajo permanente a millones de personas en busca de empleo, y el Estado renuncia cada vez más a su papel histórico de empleador de último recurso. Por tanto, el sector no lucrativo de un país, —el Tercer Sector—, representa quizá la mayor esperanza de absorber los millones de trabajadores sobrantes sacrificados sobre el altar de la reestructuración de la empresa y el Estado».

«Existe de ahora en adelante la posibilidad de crear millones de nuevos empleos en la sociedad civil. Liberar el trabajo y el talento de hombres y mujeres, de los cuales ni el mercado ni el Estado tienen ya necesidad, para crear Capital social en barrios y comunidades, costará caro. Tomar un porcentaje de la riqueza generada por la nueva economía y dedicarlo en barrios y comunidades de cada país a la creación de empleo y a la reconstrucción de equipamientos sociales: tendremos ahí una nueva visión social golpeando, y una fuerza poderosa que contrapesa las fuerzas más impersonales del mercado mundial».

Una respuesta de creación de empleo que recordamos queda inscrita en una aproximación política a modo de escabel de tres pies —mercado, sector público, sector civil— en que «el primero crea el capital de mercado, el segundo, el capital del Estado, el tercero, el Capital social. De los tres sectores, el más antiguo y el más importante, pero el menos reconocido, es el Tercer Sector».

Desde esta posición Rifkin afirma que «la llave de toda tentativa auténtica de remodelar el paisaje político reside en la voluntad política de ampliar y elevar el perfil de la sociedad en cada país, para hacer un

partenariado de igual a igual con el mercado y el Estado. De hecho, sería necesario que el tercer sector se convierta en una fuerza política poderosa que pueda imponer sus exigencias a la vez al sector de mercado y al Estado, con el fin de dirigir parte de las enormes ganancias financieras de la nueva economía de la era informática hacia la creación de Capital social y la restauración de la vida civil en cada país».

No pocas cosas podríamos comentar sobre las propuestas de Rifkin, tanto sobre una tasa aplicada a las ganancias de productividad para crear empleo e infraestructuras en la economía social, como sobre la necesidad de un fuerte apoyo público a la regeneración de la sociedad civil en cada país. Pero quisiéramos tan sólo enumerar de forma breve algunos temas que podrían ser objeto de reflexión y debate, y que sin duda adquieren especial relevancia e interés cuando afrontamos un proceso de desarrollo a escala local:

1. El éxito de una sociedad se mide tanto por su capacidad de crear Capital social, como Capital de mercado y Capital público.
2. Las esperanzas de trabajo organizado descansan en parte en la emergencia del tercer sector como nueva fuerza social.
3. La creación y el gasto de Capital social aportan autonomía y sostenibilidad al Tercer Sector y ofrecen una alternativa a la actitud consistente en acogerse eternamente a programas de asistencia pública que generan síndrome de dependencia.
4. Una política de creación de Capital social refuerza el papel de la mujer que siempre ha sido el principal soporte de la sociedad civil y pilar esencial del Capital social; desde el punto de vista medioambiental, el Capital social es de los tres el más inofensivo, no sólo por los valores de que es portador, sino también por la escasez de recursos naturales que consume y, sobre todo, porque la fuerza primera a partir de la cual se construye Capital social es la energía humana dirigida a la creación de un bien social.

Escuchamos al fondo voces que nos tachan de utópicos, literarios e ingenuos. No importa, ninguno levantará la voz para negar pública-

mente participación y capacidad de decisión a la sociedad civil. Recurrirán a vías indirectas de descalificación basadas en argumentos falaces como la supuesta científicidad de la economía, las leyes del mercado (uno no sabe si naturales o divinas), o la exaltación de la competitividad frente a la cooperación.

Al igual que a principios de los 80, en este principio de siglo XXI seguiremos escuchando las descalificaciones de fundamentalistas y sacerdotes del mercado, convencidos, eso sí, de que los procesos de desarrollo integral a escala local, o si se quiere, un modelo de desarrollo local renovado acorde con la sociedad del siglo XXI, pasa por el reconocimiento y revalorización del Tercer Sector, y la priorización de políticas tendentes a la creación de Capital social como factor estratégico de desarrollo económico y social.

Cómo hacerlo, cómo concretar estas políticas sobre el terreno, será un reto prioritario para cuantos trabajamos en desarrollo local, reto que en cualquier caso presenta similitudes conceptuales y técnicas con los procesos de gestión del conocimiento y dinámica de grupos aplicados en la empresa moderna.

Poder conjugar en los procesos de desarrollo local las técnicas propias de la planificación estratégica con aquellas de gestión del conocimiento aplicadas a territorios homogéneos, puede ser un reto tan sugerente como prometedor; reto que podríamos sintetizar en el objetivo de crear **Capital social en Territorios Inteligentes y Responsables**.

Capítulo 5

CAPITAL SOCIAL Y GOBERNANZA LOCAL

Acabamos de mencionar que la Comisión Europea destaca el papel de la Economía Social —junto con las empresas y un marco institucional propicio— como factor estratégico de desarrollo local.

Vimos también en el apartado anterior que las exigencias de bienestar que demanda la sociedad actual requieren la complementariedad entre economía privada y civil, ésta última basada en el principio de reciprocidad (no ajeno a los procesos de generación de confianza y Capital social en el territorio).

Sobre la importancia del trabajo en red y el fomento de partenariados nadie alberga ya duda alguna (Castells, Borja, Varquero...), y la Comisión se posiciona claramente a favor de estrategias tipo a los Pactos Territoriales por el Empleo (PTE), Grupos de Acción Local (GAL), o Agrupaciones de Desarrollo (AD).

Quizá la única duda que nos quedaba por resolver era el papel que los clásicos del DL daban al Tercer Sector (que más bien parecía pertenecer a la casta de los innombrables por su alusión permanente sin tratamiento específico) en la configuración de nuevos actores sociales, y el establecimiento de nuevas formas de colaboración público/privada demandadas por esta sociedad en proceso de cambio.

Hicimos también referencia en su momento a la creciente tendencia a la descentralización, y al principio de subsidiaridad asociado a la misma, principio que reclamábamos no sólo desde el Estado Central a

los Gobiernos autonómicos, sino también y sobre todo, desde éstos a los locales, y desde los locales hacia la sociedad civil: estableciendo una relación en pie de igualdad, reconociendo y respetando su capacidad de autoorganización y su derecho a preservar, gestionar y renovar “lo público”, aceptando su indiscutible función supletoria y su positivo papel como brazo ejecutor de la política social.

En definitivas cuentas, somos conscientes de encontrarnos ante un nuevo escenario donde, la propia naturaleza y complejidad de los cambios socioculturales que ya esbozamos, anula el recurso fácil a fórmulas rancias y anacrónicas, e impide que dichos cambios puedan ser abordados por instituciones o entidades de forma aislada; lo que retomando las tesis defendidas por Barreiro (2001) nos conduce directamente a la consideración de «la interacción social y la cooperación como motor para el desarrollo, el empleo y la cohesión social», siendo «las prácticas de cooperación y de interacción entre las organizaciones, un factor central para el éxito de un desarrollo local renovado».

Siguiendo al mismo autor traeremos aquí otras dos consideraciones que nos sitúan frente a una encrucijada cargada de nuevos retos teóricos, metodológicos y de acción:

- «Hay que subrayar que hasta ahora hemos otorgado muy poca relevancia a los aspectos cívicos y de ciudadanía ligados al desarrollo local, a la importancia de la vida asociativa y a los mecanismos de participación de los ciudadanos en la vida colectiva y en los asuntos públicos.
- (...) en una perspectiva de desarrollo local, será necesario fomentar la interacción social en todos aquellos ámbitos en los cuales las empresas privadas no encuentran soluciones de mercado, ni el sector público soluciones en el marco de sus políticas regulares. Es decir, aquellos ámbitos donde se están generando nuevos problemas (desempleo, exclusión social, medio ambiente...) que, para abordarlos, se necesita asumir altos costes de transacción e implementar nuevos procedimientos de interacción social, es decir, donde es necesario acumular Capital social».

Y llegados a este punto: ¿qué es el Capital social?; ¿cómo se genera?; ¿cuáles son sus principales componentes y tipos?; ¿cuáles sus principales efectos y sus relaciones con otros aspectos como los procesos de Gobernanza en el territorio, la potenciación del Tercer Sector, o el desarrollo de los NYE?

Para responder algunas de estas cuestiones tuvimos la oportunidad de realizar un pequeño trabajo orientativo sobre Capital social, en el marco del proyecto ELECAN (financiado a través del ART. 6 del FSE), y en colaboración con Fernando Barreiro.

El trabajo era obviamente más amplio y estaba muy dirigido a la definición de indicadores para la medición del Capital social en el territorio, aspecto técnico éste en el cual no nos detendremos en este momento.

Fue también un documento muy focalizado en temas relativos al empleo debido a los requisitos de la propia convocatoria, y con referencia expresa a los PTE por ser estos un objetivo del propio proyecto.

No obstante, y a pesar de que nuestro conocimiento sobre Capital social se ha enriquecido considerablemente desde entonces (2004), producto de lo cual hemos cambiado y ampliado incluso el propio concepto, prefiero marcar la línea evolutiva seguida y mostrar, quizá de forma excesivamente sintética y simplificada, los mimbres teóricos sobre el concepto con los que trabajamos en aquel momento.

5.1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL

Las definiciones formales de Capital social hacen referencia a las normas y redes que permiten a la gente actuar de manera colectiva: a las instituciones y al conjunto de relaciones sociales, actitudes y valores que determinan la interacción entre las personas, y que constituyen, al mismo tiempo, una red social que produce utilidades y beneficios para sus miembros; mediante estos elementos (normas y redes) los actores y grupos influyen y/o acceden al poder y a sus recursos, formulan y toman decisiones, etc.

James Coleman define al Capital social como la habilidad de las personas para trabajar juntos, en grupos o en organizaciones. Otras definiciones se refieren al Capital social como el conjunto de recursos actuales y potenciales ligados a la pertenencia a un grupo, lo que permite que cada miembro del grupo se beneficie del retorno producido por el capital colectivo.

Por lo tanto, el Capital social se posee de manera compartida, por las partes de una relación, sin que los individuos puedan tener un derecho de propiedad sobre él. Por ello, tiene que ver con los recursos dentro de las estructuras y procesos de intercambio social, y no con los recursos del individuo.

Para muchos autores el Capital social no se limita a la presencia de contactos en una red determinada: son las interacciones positivas que se producen entre los individuos dentro de la red las que permiten la formación de Capital social.

En este marco, factores como la confianza y la reciprocidad son el núcleo del Capital social. Robert Putnam lo definirá como «las normas generales de reciprocidad»: yo hago esto por ti con la perspectiva de que en cualquier otro momento y lugar, tú u otro, retornarán el favor.

El Capital social es el contenido de ciertas relaciones sociales: las actitudes de confianza y las conductas de reciprocidad y cooperación, que hacen posible mayores beneficios que los que se podrían alcanzar sin estos activos. En su dimensión individual toma la forma de redes

personales que permiten vincularse con los otros a través de intercambios sociales, contactos y favores; pero en el sentido colectivo, se referirá a la institucionalización de las relaciones de cooperación y ayuda recíproca en el marco de organizaciones, empresas, comunidades locales y grupos que conforman la sociedad civil.

El Capital social está por tanto relacionado con las capacidades de las personas de una sociedad determinada para:

- Subordinar los intereses individuales a los de los grupos mayores.
- Trabajar juntos por objetivos comunes o en beneficio mutuo.
- Asociarse.
- Compartir valores y normas, y formar grupos y organizaciones estables.

Estas capacidades consisten en interacciones sociales y particulares que, entre otras cosas, promueven el reconocimiento mutuo, la confianza, la reciprocidad, la solidaridad y la cooperación.

Sin embargo, no es suficiente con la existencia de relaciones de asociación. Es necesario que éstas conformen interacciones de sociabilidad suficientemente estables y duraderas para poder así generar normas e instituciones que consoliden y reproduzcan los valores y actitudes correspondientes.

Añadir que es éste un proceso social y no personal: es necesario que los valores y actitudes de confianza, reciprocidad y cooperación no sean solamente virtudes personales, ya que por sí solas no aseguran el Capital social en tanto que factor de desarrollo social. El Capital social, por lo tanto, se refiere a virtudes sociales, a virtudes insertadas en las colectividades humanas.

Son muchos quienes desde diferentes disciplinas han aportado definiciones variadas de Capital social buscando respuestas a diferentes problemáticas e interrogantes:

- J. Coleman (1988), desde la sociología de la educación, hablaba de «los aspectos de la estructura social que facilitan ciertas acciones comunes de los agentes dentro de la estructura».

- R. Putman (1993), desde la sociología política, se refería al Capital social como «los aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza que permiten la acción y la cooperación para el beneficio mutuo».

Desde organizaciones internacionales de marcado carácter económico también se ha abordado el tema.

Para el Banco Mundial (1998), el Capital social hace referencia a las «instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y la cantidad de las interacciones sociales de una sociedad».

En el caso de la OCDE (2001), lo define como «las redes junto con normas, valores y opiniones compartidas que facilitan la cooperación dentro y entre los grupos».

El número y variedad de definiciones no hace sino poner de manifiesto un riquísimo debate epistemológico y metodológico que intentando simplificar podríamos reducir a dos corrientes principales de pensamiento:

- a) Las definiciones estructurales (Bordieu 1985; Coleman 1990) en las que aparece «como un conjunto de recursos disponibles para el individuo derivados de su participación en redes sociales», lo que hace que «el acceso de los individuos al Capital social dependa de la participación en alguna forma de relación social», y permite tener como referencia material del Capital social «la red estable de relaciones interpersonales», y de las características de ésta dependerá la existencia o no de un «stock de Capital social».
- b) Las definiciones culturales (Newton 1997; Stolle 2000) donde «es concebido como un fenómeno subjetivo compuesto por los valores y las actitudes de los individuos que determinan como se relacionan unos con otros», enfoque éste en el que la "confianza social" es un elemento central además de un indicador.

Añadiré una definición más clara: «Por Capital social se entiende el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven

la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto» (Durstun, J. 1999).

Siguiendo a este último autor, las formulaciones del concepto centradas en sus manifestaciones colectivas plantean «que las relaciones estables de confianza y cooperación pueden reducir los costes de transacción (Coase, 1937), producir bienes públicos (North, 1990) y facilitar la constitución de actores sociales o incluso de sociedades civiles saludables» (Putman, 1993).

Dentro del debate epistemológico y metodológico hay dos aspectos que nos afectan especialmente: la formación del Capital social; y las consecuencias del Capital social (su relación con otras cuestiones de la vida social).

Respecto a la primera cuestión, «el problema de la formación de Capital social se deriva de su carácter de bien público», y entre los propios autores existen dudas sobre la posibilidad práctica de construir este capital en grupos que carecen de él.

Sin entrar en las diferentes soluciones al dilema de la formación del Capital social, y debido a los comentarios realizados sobre la usurpación de lo público por el Estado a la sociedad civil, sí mencionamos una de ellas relativa al papel del Estado como creador o destructor de Capital social.

La postura positiva es la de un Estado que crea Capital social fomentando el tejido asociativo a través de instrumentos propios del Estado del Bienestar; promoviendo la presencia de instituciones de participación ciudadana en todos los estadios del proceso de toma de decisiones, enriqueciendo la vida comunitaria y fortaleciendo la democracia; o estableciendo las garantías necesarias para el desarrollo de relaciones de confianza solucionando problemas de información, de supervisión, o de ejecución de acuerdos.

Desde el punto de vista negativo, el papel destructor de Capital social del Estado ha sido profusamente estudiado y podríamos mencionar desde el caso de Italia (al que nos volveremos a referir más

adelante) con el papel jugado por el Estado normando, o instituciones como la Inquisición española y su política de "divide et impera", hasta la Rusia del s. XX en la que algunos autores consideran el régimen soviético «como un destructor consciente de Capital social».

Una segunda cuestión relevante atiende a las relaciones entre Capital social y eficacia institucional, desempeño económico y acción colectiva.

Es cierto que aun carecemos de un cuerpo epistemológico y metodológico bien construido, pero no es menos cierto que numerosos estudios empíricos demuestran la presencia y acción efectiva del Capital social: desde las significativas correlaciones entre el grado de confianza existente en una sociedad y factores como la eficiencia judicial, la ausencia de corrupción, la calidad de la burocracia y el cumplimiento de las obligaciones tributarias²⁷, pasando por la hipótesis de que el Capital social hace más productivas otras formas de capital como el humano y el financiero²⁸, hasta la relación entre Capital social, equidad y salud pública²⁹, o la advertencia de Moser (1998) sobre la vulnerabilidad de la población pobre en Capital social frente a las crisis económicas.

Centrándonos básicamente en las relaciones con lo económico «se suele argumentar que unas densas redes sociales fomentan la confianza, disminuyen costes de transacción y facilitan una mayor información e innovación»³⁰; sin olvidar la influencia del Capital social en el desarrollo del Capital humano³¹.

Actualmente se reconoce que el Capital natural, Capital físico o productivo y el Capital humano determinan sólo parcialmente el proceso de desarrollo económico, en la medida que no tienen en cuenta la manera en que los actores interactúan entre ellos y se organizan para generar desarrollo y crecimiento. Este factor es el Capital social.

■ 27. La Porta, López de Silanes, Shleifer y Vishny, 1997.

28. Teachman, Poasch y Caver, 1997.

29. Kawachi, Kennedy y Lochner, 1997.

30. Putnam 1993; Boix y Posner 1996; Kenworthy 1997; Greif 1989.

31. Coleman, 1988.

Países, regiones y ciudades dentro de cada país, con dotaciones similares de Capital físico, humano y natural, han alcanzado niveles de desarrollo económico muy diferentes.

Llegados a este punto podríamos definir el Capital social como aquel activo que determina la manera en que los actores interactúan entre sí, y como se organizan para generar crecimiento, desarrollo y progreso social. Si el Capital financiero se encuentra en las cuentas corrientes de las personas, el Capital humano se encuentra en sus cerebros, y el Capital social se encuentra en la estructura y naturaleza de las relaciones sociales.

Se constata igualmente que el Capital social depende de las relaciones sociales, de relaciones estables entre personas y grupos en una sociedad determinada, que tiene una función relevante en el desarrollo económico y social, y que puede ser producido y acumulado y, por tanto, que se trata de una forma de capital.

De la misma manera que el Capital físico, el natural y el humano, el Capital social tiene un valor limitado si no se combina con las otras formas de capital. Un atributo muy importante del Capital social es que puede hacer que otras formas de capital sean más productivas y se combinen de una manera más eficiente.

Parece evidente que el Capital social es un input más para el proceso de desarrollo económico. Pero también es un output del desarrollo. El Capital humano y el Capital social comparten el atributo de ser, simultáneamente, un bien consumible y una inversión.

Creo especialmente significativo aportar aquí las opiniones al respecto de la propia OCDE (2001), vertidas a través del estudio "El bienestar de las naciones. Papel del Capital humano y social".

Parece que incluso la OCDE considera importante recordar (a modo de aviso para navegantes) «que nuestro objetivo social no debe quedar reducido a aumentar el crecimiento económico; se trata también de mejorar el bienestar. Desde principios de los años 80, las medidas encaminadas al aumento del bienestar no han acompañado la buena tendencia del PIB per cápita en muchos países de la OCDE».

Entre las conclusiones clave sobre Capital social que recoge esta publicación destacaría las siguientes:

- Los estudios realizados vinculan el Capital social y el acceso al mismo con una mejor salud, incremento del bienestar, mejor atención de los hijos, menos delincuencia y mayor calidad de gobierno.
- Si bien es cierta la dificultad de establecer vínculos entre Capital social y crecimiento, existen pruebas suficientes sobre que: «las redes sociales ayudan a la búsqueda de empleo; la confianza estimula el uso más efectivo de los créditos; un entorno de colaboración dentro de las empresas está relacionado con la producción y la rentabilidad; los polos regionales de nuevas industrias dependen de redes sociales locales para crecer y compartir conocimientos tácitos».

Se encuentran en esta publicación no pocas aportaciones de interés tales como que «determinados tipos de Capital humano (como el trabajo en equipo y los dotes de comunicación) actúan como base del Capital social, por lo que invertir en ellos representa una contribución para ambos tipos de capital»; al hilo de citas anteriores se destaca también como «el propio proceso de toma de decisiones de los gobiernos a nivel nacional y local puede contribuir o perjudicar la creación de Capital social», y se recomienda propiciar mecanismos de consulta efectivos para aumentar el compromiso social, y aumentar la transparencia de las actuaciones, utilizando las oportunidades que nos ofrecen las TICs.

No sólo la OCDE fija su atención en el concepto de Capital social. Ya vimos como el Banco Mundial (BM) aportaba su propia definición, y diferencia cuatro formas básicas de capital³²: el natural (recursos naturales), el construido (infraestructura, bienes de capital, Capital financiero, comercial, ...), el Capital humano (fundamentalmente salud y educación), y el Capital social (instituciones, relaciones y normas). Como ya hemos dicho de reciente descubrimiento para las ciencias del desarrollo, y aun poco definido, pero al que progresivamente se concede más importancia: «Algunos estudios adjudican a los dos últimas formas de capital un porcentaje mayoritario del desarrollo económico de las naciones a finales del siglo XX, e indican que allí hay claves

decisivas del progreso tecnológico, la competitividad, el crecimiento sostenido, el buen gobierno y la estabilidad democrática»³³.

Si comparamos el Capital social con otras formas de capital, se pone en evidencia que:

- El Capital social es un recurso dentro del cual se pueden invertir otros recursos con expectativas de futuros retornos. Por ejemplo, en el refuerzo de una red o de espacios de encuentro entre las personas, con el fin de aumentar la confianza entre las personas que participen.
- El Capital social requiere mantenimiento para continuar siendo productivo. Sin invertir en tiempo y energía, las conexiones entre los individuos tienden a deteriorarse con el tiempo. Pero, a diferencia del Capital humano, su mantenimiento requiere la participación de, al menos, dos personas.
- Como el Capital humano, pero a diferencia del Capital físico, no tiene una tasa predecible de depreciación. El Capital social, a menudo, crece y resulta más productivo con el uso. Por tanto, tiende a incrementar y no a disminuir los beneficios a lo largo del tiempo.
- De la misma manera que el Capital físico, el natural y el humano, el Capital social tiene un valor limitado si no se combina con las otras formas de capital. Un atributo muy importante del Capital social es que puede hacer que otras formas de capital sean más productivas y se combinen de una manera más eficiente.

Podemos también interrogarnos sobre la producción de Capital social.

El Capital social es, simultáneamente, utilizado y construido, y este proceso tiene lugar en la estructura social como producto de las relaciones sociales, de la interacción social.

■ 32. Klisksberg, B., 1999.

33. Klisksberg, B., 1999.

Las interacciones pueden producir resultados positivos, negativos o neutros. La construcción o producción de Capital social dependerá de la calidad y de la cantidad de dichas interacciones. Puede decirse que depende de la existencia de un número de interacciones significativas. Por tanto, la existencia de un número suficiente de interacciones de una calidad determinada, es una precondition para producirlo. Si la intensidad y frecuencia de las interacciones cae, el stock de Capital social disminuirá. Un requisito importante para la producción de Capital social es, por lo tanto, la existencia de suficientes oportunidades para que se produzcan interacciones (pertenencia a algún tipo de red).

La creación y el mantenimiento del Capital social son costosos. Su desarrollo representa una inversión significativa que requiere un análisis riguroso de los costes y beneficios de la inversión. Este análisis estará determinado por la dimensión y complejidad de la estructura y relaciones sociales de las que el Capital social emerge, teniendo en cuenta que el coste de mantenimiento de las relaciones se incrementarán exponencialmente a medida que la red aumenta su dimensión.

Existen evidencias sobre los beneficios del Capital social pero existe poco conocimiento sobre su coste.

5.2. CAPITAL SOCIAL LOCAL

Es evidente que la diferencia de renta per cápita entre países, regiones o ciudades no puede ser explicada solamente por la distribución de recursos productivos (tecnología, naturaleza, Capital humano...). Los territorios también difieren en cuanto a sus instituciones y a otras formas de Capital social disponibles: en muchos casos países de baja renta no pueden conseguir beneficios de sus inversiones, o del comercio, debido a la falta de instituciones que aseguren el cumplimiento de los contratos, o porque los derechos de propiedad no están asegurados a largo plazo.

Tal como explicará Robert Putnam (1994) refiriéndose a las diferencias entre el sur y el norte de Italia, algunas regiones, como Emilia-Romagna o la Toscana, tienen muchas organizaciones comunitarias activas. En estas regiones los ciudadanos se comprometen con los asuntos públicos. Confían los unos en los otros y respetan la ley. En estas comunidades los líderes son razonablemente honestos y están comprometidos con la equidad. Las redes sociales y políticas se organizan de forma horizontal, sin jerarquías. Estas "comunidades cívicas" valoran la solidaridad, la participación cívica y la honestidad y, por tanto, en estas regiones la democracia funciona.

En el otro extremo, existen "regiones incívicas" como Calabria y Sicilia, donde la ciudadanía es débil y el compromiso con las asociaciones culturales y sociales, muy bajo. Para los habitantes, los asuntos públicos es "el negocio de otros" –*inotabilis*–, de los patrones, de los políticos, es decir, de otros. Muchos ciudadanos piensan que las leyes están para no cumplirlas. En este contexto, el gobierno representativo es menos eficiente que cuando existe una comunidad cívica.

Las comunidades cívicas no llegaron a ser cívicas simplemente porque eran ricas. La historia sugiere lo contrario. Llegaron a ser ricas porque eran cívicas. El Capital social expresado en normas y redes de compromiso cívico parece ser la precondition para el desarrollo económico y para un gobierno eficaz. Una sociedad que se basa en la reciprocidad generalizada es mucho más eficiente que una que se basa en la desconfianza y en la falta de solidaridad. La confianza lubrica la vida social.

Granovetter (1995) afirma que el desarrollo económico se produce mediante un mecanismo que permite a los individuos aprovechar los beneficios que les da ser miembros de una comunidad más reducida, pero que también les permite adquirir destrezas y recursos para participar en redes que van más allá de sus comunidades y participar así en el contexto económico general.

Analizaremos a continuación algunas de las dimensiones donde adquiere especial significación la dotación de Capital social en el ámbito local.

5.2.1. GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CÍVICA

En la medida que el desarrollo local no trata solamente de la eficacia de las políticas públicas locales —como a menudo se supone—, sino de las decisiones compartidas entre diferentes gobiernos y actores de la sociedad civil, es oportuno subrayar algunos aspectos referidos a la manera en que se gobierna el desarrollo local.

En primer lugar, puntualizar que las ideas sobre gobernanza (*governance*) y liderazgo se han desarrollado progresivamente en un contexto de cambio social profundo. En síntesis, la hipótesis principal es que, en el contexto actual de globalización, resulta clave la capacidad para formular y poner en práctica estrategias locales de desarrollo y de reposicionamiento territorial (a escalas nacional e internacional), que no dependen solamente de las capacidades de los gobiernos.

La gobernanza democrática se refiere esencialmente a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos.

Nos referimos a las estructuras (reglas de juego) y procesos que condicionan la participación e interacción de actores políticos y sociales. Las capacidades políticas de los actores no sólo se basan en los recursos de poder; también se basan en la conformación de las

reglas de juego que limitan y condicionan su abanico de opciones legal y legítimamente aceptables para el logro de sus intereses. La gobernanza, por tanto, no se refiere exclusivamente al sistema institucional y a la acción de gobernar que definen las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, alcanzar el "buen gobierno" depende de muchos factores, pero hay que destacar entre ellos: a) la existencia o no de liderazgo eficaz, es decir, capaz de articular una visión viable, que fortalezca una asociación sólida para impulsar los cambios y vencer las resistencias a los mismos, b) un tejido institucional y cultural presente en el territorio, con reglas de juego sociales, económicas y políticas interiorizadas y aplicadas por los diferentes actores, c) la capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el abordaje de los problemas.

Subrayar que en la sociedad actual, donde los actores son cada vez más autónomos e interdependientes, gobernar es cada vez menos producir bienes y servicios, y cada vez más garantizar que los actores se comporten conforme a unas reglas de juego que incentivan su comportamiento eficaz frente a los retos y oportunidades de la comunidad. De igual forma, el valor creado por el gobierno, no será sólo la utilidad o satisfacción individual procurada por sus servicios, sino la arquitectura social en la que los individuos y grupos buscarán su utilidad.³⁴

Es por tanto lógico pensar que, en el contexto actual, el desarrollo territorial requiera que los gobiernos locales vayan más allá de la simple gestión eficiente de los bienes públicos, y sean capaces de actuar como líderes de la gobernabilidad, catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social al cambio.

El liderazgo se revela como componente esencial para el cambio, y la cuestión clave a la que se enfrentan en la actualidad los líderes locales es: ¿Cómo puede una sociedad y un territorio heterogéneo, con diferentes actores portadores de diversos intereses en conflicto, en la que

■ 34. PRATS, Joan. ¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorizar la política. Instituto Internacional de Gobernabilidad. PNUD. Febrero. 2000.

ningún grupo puede forzar a los demás a cooperar, encontrar vías para avanzar hacia acuerdos y pactos más equitativos y eficaces?

A lo que debiéramos añadir un progresivo debilitamiento de la forma clásica de toma de decisiones públicas. Ya no hay grandes decisiones del estado-nación de las que puedan derivarse las pequeñas decisiones en la base local: las comunidades ya no están contenidas en el territorio, ni las regiones o localidades contenidas en el estado-nación; las pequeñas decisiones ya no derivan de las grandes.

En esta línea, la gobernanza local y el buen gobierno local, exigen la disponibilidad y la acumulación de Capital social. Como ya se ha manifestado, la gobernanza se apoya en fuertes interacciones entre la sociedad civil y las estructuras de gobierno. Estas interacciones se estructuran en torno a los siguientes flujos entre las partes actantes. Como puede apreciarse en el diagrama, la relación se construye a partir del flujo de Capital social que establece confianza y reciprocidad mutuas entre el gobierno local y la sociedad civil. Sin la existencia de este Capital social no será posible cerrar el círculo del buen gobierno.

CAPITAL SOCIAL Y GOBERNANZA



Pero la confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno, no proviene solamente de las obligaciones formales, es decir de las normas y reglas legales que obligan a su cumplimiento. El buen gobierno, en la medida que se apoya en la participación de la sociedad civil, exige asimismo la existencia de una institucionalidad informal o Capital social. Estas reglas informales son las que lubrican la vida cívica y facilitan, a su vez, una relación más intensa entre sociedad civil y gobierno.

Es lo que algunos autores denominan virtudes cívicas de la sociedad, es decir, la existencia de normas y valores basadas en la confianza y en la reciprocidad, que se retroalimentan, que se expresan a través de la existencia de una sociedad civil vibrante y dinámica, y que promueven la participación de los ciudadanos en los asuntos colectivos.

Como veremos en los apartados sucesivos, tanto los pactos locales por el empleo, el desarrollo del tercer sector y la activación de los nuevos yacimientos empleo, solo son posibles si existe este "pegamento" que une a los diferentes componentes de la sociedad civil entre sí, y a ésta con las estructuras de gobierno.

5.2.2. COOPERACIÓN Y PACTOS LOCALES

Uno de los principales desafíos actuales del desarrollo local es la configuración de una sociedad-red, donde la ventaja competitiva de las organizaciones y de los territorios proviene, en gran medida, de las capacidades para generar conocimientos, acuerdos y resultados en el seno de una red. Por ello, el desarrollo local debe configurarse en torno a un territorio que es, simultáneamente, un espacio de "lugares" y un "espacio de flujos". El territorio está atravesado por una multiplicidad de relaciones e interacciones internas y externas, y tanto unas como otras son cruciales para el futuro de cada territorio. La importancia creciente de los flujos y de las interacciones en una economía y una sociedad globalizadas y en red, acentúan aún más la importancia del Capital social para el desarrollo local.

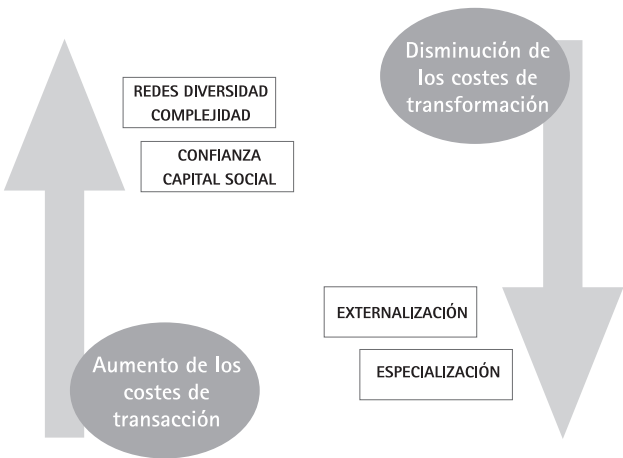
Las distintas organizaciones locales, sean públicas, privadas o del tercer sector, se definen no solamente por su propia capacidad y efi-

ciencia "internas", sino que sus capacidades y resultados, presentes y futuros, vienen, en gran medida, determinadas por su capacidad para interactuar y establecer conexiones de mutuo interés con otras organizaciones, es decir, por sus capacidad para cooperar.

Esta renovada importancia de las interacciones en al sociedad red genera un aumento de los costes de transacción, y una disminución de los costes de transformación en el seno de cada organización: gran parte de los retos que hoy en día tienen planteados cualquier territorio y sus respectivas organizaciones locales (el desarrollo económico, la cohesión social, el empleo, la calidad de vida, la sostenibilidad, etc.), dependen menos de la capacidad interna de cada uno de ellos, que de las redes que se tejen entre organizaciones. Dicho de otra manera, es necesario interactuar entre varios actores para resolver los problemas que plantea la sociedad del siglo XXI.

La deducción lógica es que, el aumento de los costes de transacción debe conducirnos a la toma de conciencia sobre la necesidad de invertir en procesos de cooperación y en mejora de las capacidades para interactuar. Debe conducirnos a una toma de conciencia sobre la necesidad de activar, regenerar, gestionar e incrementar el Capital social disponible.

INTERACCIÓN, REDES Y CAPITAL SOCIAL. TENDENCIAS DE LA SOCIEDAD-RED



Señalar en primer lugar que el origen de los llamados Pactos Locales por el Empleo está estrechamente relacionado con el concepto de Capital social. Estos tomarán cuerpo a partir de la reflexión de las instituciones europeas ("Actuación Local a favor del empleo. Una dimensión local para la EEE), sobre la importancia de los problemas institucionales como factor explicativo determinante de la problemática del desempleo: éste no depende única y exclusivamente de una determinada situación o evolución económicas, sino también de la incapacidad o dificultades de los principales actores del mercado de trabajo para acordar y desarrollar políticas y actuaciones más efectivas, que eviten incoherencias, solapamientos y multitud de efectos perversos o no deseados.

Se postula así, desde un inicio, que la cooperación local y general ha de permitir identificar mejores acciones y llevarlas a cabo de manera más efectiva. Se trata de una cooperación que es al mismo tiempo intergubernamental —en el sentido de diversos niveles administrativos— y público-privada —en el sentido que debe contar con la participación de los interlocutores sociales y otros actores del territorio.

«Existe un amplio abanico de beneficios debidos a la implementación de políticas locales. Permite que las agencias públicas locales se aproximen a la base, incrementando así el intercambio de información, el diálogo y el vínculo con los lugares donde se llevan a cabo las intervenciones en el mercado de trabajo. Tomando en cuenta el amplio número de organizaciones que actúan sobre los problemas del desempleo, el riesgo de fragmentación puede ser reducido a través del diálogo y la coordinación entre ellas. Esto es mucho más factible llevarlo a cabo a escala local, donde el trabajo en red y la construcción de asociaciones pueden ser maximizados. La acción local puede movilizar muchos recursos locales, entre ellos el Capital social existente en la zona, sus relaciones de confianza y la cooperación cotidiana existente entre las personas. Los partners o socios pueden coordinar e integrar acciones e incluso compartir acciones (...）」³⁵.

■ 35. Mike Campbell, European Forum on Local Employment Development, Rhodes, 2003.

No obstante creo necesario en el contexto actual hacer una reflexión sobre el "coste-beneficio" de cooperar: los Pactos funcionarán bien en la medida que los actores perciban y comprueben que cooperando se obtiene mayor beneficio que no cooperando. Este hecho introduce dificultades objetivas para la definición de los pactos, en especial si más que una decisión auto-promovida nos encontramos ante una acción para cumplir unos determinados requisitos u objetivos formulados externamente a los agentes del pacto.

Por otro lado, parece obvio que cualquier pacto debería implicar unas "reglas de juego claras y aceptadas por todos", que obliguen al cumplimiento de los acuerdos. Dicho de otra manera, unas reglas que, de no ser cumplidas, conllevarían una sanción para el "oportunista". Esto tiene que ver con la cohesión y confianza en los pactos por parte de los organismos implicados. Como se podrá ver en los indicadores, esta cohesión y confianza estará necesariamente vinculada al tiempo y repetición de las interacciones entre los participantes: en definitiva, de la nada no puede surgir un pacto que funcione muy bien y obtenga resultados espectaculares.

5.2.3. REDES Y ECONOMÍA DE SOLIDARIDAD: EL TERCER SECTOR

La economía social puede hacer una significativa y valiosa contribución a la inclusión social y al desarrollo local. En gran medida eso es así debido a su enorme potencial para construir capacidades y para acumular Capital social. La economía social provee servicios de intermediación en el mercado de trabajo y ayuda a acercar a las personas a los empleos.

A escala europea, hay una evidencia creciente de que la economía social contribuye al conjunto de la economía europea en la medida que emplea a más de 11 millones de personas (1990) y a una masa de voluntarios equivalente a 4,7 millones de puestos de trabajo a plena dedicación.

Las empresas de economía social son organizaciones apropiadas para la producción de Capital social, y ello en la medida que las empresas sociales se caracterizan por:

- Ser no lucrativas.
- Buscan conciliar los objetivos sociales a través de actividades económicas.
- Tienen estructuras legales que aseguran que la riqueza acumulada no es apropiable y ni va en beneficio de sus miembros, sino para los beneficiarios de sus objetivos sociales.
- Disponen de estructuras que permiten la plena participación de sus miembros sobre una base cooperativa con iguales derechos para todos sus componentes.

Pero la economía social no es un "sector" que "contiene" empresas sociales, sino que es también un sistema (Third System) que comparte valores y relaciones y que se extiende a través de diversas actividades y formas de organización. Desde la economía familiar, la informal, las entidades no lucrativas, las actividades de ayuda mutua y familiares, hasta las empresas cooperativas y las grandes fundaciones.

Desde nuestro punto de vista, no se trata única y exclusivamente de analizar la manera en que las empresas sociales crecen y se desarrollan a partir del Capital social existente, o como éstas generan Capital social a través de su propio desempeño, sino de investigar el grado en que interactúan entre sí, vía relaciones interorganizacionales, y como contribuyen de este modo a crear y reforzar una economía social o tercer sistema local.

Estamos por un lado afirmando que la economía social como conjunto es, no sólo la suma entidades sociales existentes en un territorio, sino también el producto de la interacción que entre ellas, y de ellas con el conjunto social, se establece, además del conjunto de valores, normas y estructuras que facilitan, tanto la creación de las empresas sociales, como su interacción.

Por otro lado afirmamos que de la misma forma que el motor del sector privado es la productividad y el beneficio, y para el sector público es el bienestar colectivo, el dinamismo de la economía social se basa en la reciprocidad, el mutualismo y la cooperación.

Mike Campbell (1999) en su evaluación para la DG Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea del programa "Tercer Siste-

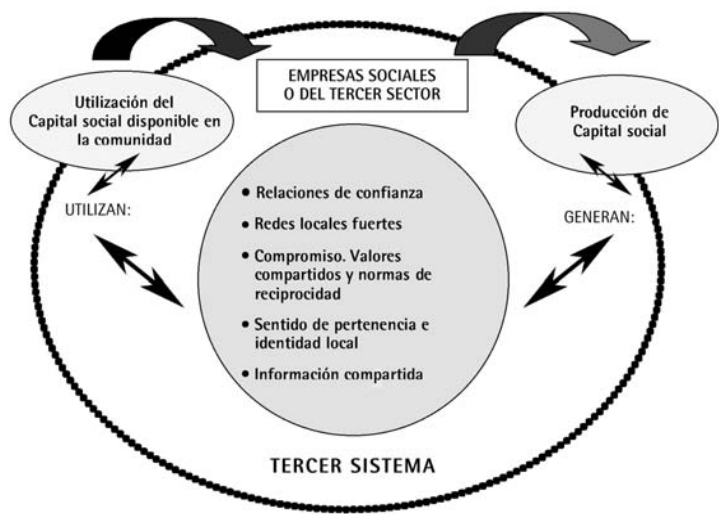
ma, Empleo y Desarrollo Local", apunta que «... a través del estímulo al compromiso cívico, el tercer sistema construye Capital social y, por tanto, capacidad local».

Podemos identificar tres tipos de relaciones entre Capital social y economía social.

En primer lugar las empresas sociales pueden emerger y desarrollarse mejor a partir de la existencia de Capital social local disponible, pero a su vez, y con su propia actividad, contribuyen a generar aquello mismo de lo que se nutren: producen Capital social.

Este doble proceso de utilización y producción del Capital social lo podemos sintetizar con el siguiente gráfico.

EL TECER SECTOR Y EL CAPITAL SOCIAL LOCAL



Es cierto que con respecto al segundo proceso (la producción de Capital social), debiera prestarse mayor atención a como entidades sociales de distinto tipo, producen también distintos tipos y niveles de Capital social, en función del grado de apertura y participación en la organización, la diversidad de sus miembros, o el tipo de estructura de gestión (vínculos verticales versus horizontales, restricciones de adhesión y pertenencia, etc.).

Añadamos a la utilización y producción directa de Capital social un tercer proceso mediante el cual, las relaciones entre empresas sociales generan Capital social contribuyendo al crecimiento del Tercer Sistema: las relaciones interorganizacionales entre las empresas sociales generan Capital social en provecho de cada organización, y para la creación de nuevas organizaciones, al tiempo que favorecen la creación y el fortalecimiento de un Tercer Sistema Local, o sector de Economía Social Local.

Las conexiones en redes de Capital social favorecen la emergencia de clusters de entidades sociales, entornos favorables para la producción de Capital social, del cual pueden beneficiarse individualmente los miembros de la red; en la mayor parte de los casos clusters especializados en actividades, colectivos o problemáticas singulares (discapacidad, mujer, medioambiente, etc.), en los cuales las organizaciones participantes comparten valores en torno a los temas específicos y a las funciones y misión de la economía social.

Las relaciones interorganizacionales reducen los costes de transacción. No solo porque generan beneficios para las entidades individuales, sino que también porque facilitan y reducen el ciclo de nacimiento de nuevas organizaciones: la confianza y el mutualismo engendrados en el seno de la red de entidades sociales reduce el tiempo necesario para las transacciones requeridas para el desarrollo de nuevas iniciativas.

El Tercer Sistema, en todo caso, emerge a partir de los valores de la economía social (satisfacción de necesidades sociales, objetivos no lucrativos, cooperación y autoorganización), generando un tipo singular y propio de infraestructura social emprendedora que se apoya sobre una base de confianza, redes sociales y normas que favorecen la reciprocidad de grupo, y que se identifica claramente con el Capital social.

Además de su potencial para la creación de empleo, proveer bienes y servicios, y favorecer una inclusión social que ni el estado ni el sector privado pueden asegurar, las empresas sociales contribuyen a la generación de Capital social que permite, a su vez, aumentar las capacidades de cooperación, estimular el desarrollo local y favorecer la cohesión social.

5.2.4. EL CAPITAL SOCIAL COMO RECURSO PARA LA EMERGENCIA DE LOS NYE

La importancia de las acciones coordinadas a través de la interacción social depende de sus sustitutos. Los gobiernos y las empresas proveen mecanismos alternativos para la coordinación. Si los costes de transacción caen, muchas actividades que se situaban en ámbitos no mercantiles, se sitúan ahora en ámbitos mercantiles. En efecto, las empresas mercantiles gradualmente solventan sus problemas originados en las externalidades. La necesidad de Capital social disminuye a medida que el mercado se vuelve eficaz en una serie de actividades.

Por tanto, en una perspectiva de desarrollo local, será necesario fomentar la interacción social en todos aquellos ámbitos en los cuales las empresas privadas no encuentran soluciones de mercado ni el sector público soluciones en el marco de sus políticas regulares. Es decir, aquellos ámbitos donde se están generando nuevos problemas (desempleo, exclusión social, medio ambiente, ...) que, para abordarlos, se necesita asumir altos costes de transacción e implementar nuevos procedimientos de interacción social, es decir, donde es necesario acumular Capital social.

A su vez, si estos ámbitos de "cuasi mercado" que denominamos nuevos yacimientos de empleo, pudieran ser solventados (con soluciones adecuadas) por el estado o sector público, se requeriría una menor dotación de Capital social, en la medida que el estado actúa en base a reglas y normas formales que establecen con claridad los derechos y obligaciones de los que participan.

Sin embargo, en la medida que para activar un nuevo yacimiento de empleo, se exige, en la mayoría de los casos, la participación activa

de numerosas organizaciones y/o individuos, se hará necesario la creación y desarrollo de interacciones y redes nuevas que actúen en aras de objetivos comunes. Pero como se trata de actividades inéditas en muchos casos, las que no están estructuradas sobre la base de normas y reglas precedentes, el esfuerzo será mucho mayor que si se tratara de actividades que ya poseen antecedentes y reglas de juego establecidas.

Como afirma Marjorie Joue³⁶: «Al interesarse por las nuevas necesidades sociales y apoyándose sobre las redes de relaciones informales y sobre la inventiva de algunas personas o de grupos, las iniciativas locales hacen uso precisamente del Capital social. En efecto, sin la participación de la población en la definición de sus necesidades, sin cooperación activa entre los actores económicos y políticos, sin capacidad de innovación endógena y sin un cierto pragmatismo basado en la confianza, no habría iniciativas locales. Las iniciativas locales prosperan sobre un territorio cuando encuentran una combinación positiva de factores (financieros, profesionales, competencias técnicas, conocimientos reglamentarios, concepción de los servicios...) y de un entorno estimulante (clima de cooperación, procesos de acompañamiento e incubación). Al contrario, su ausencia testimonia una sociedad civil poco dinámica o un territorio con bajas perspectivas económicas. Pero esto no debe conducir a condenar definitivamente a microrregiones desfavorecidas por una baja densidad de población, un clima social conflictivo y una mano de obra con baja cualificación. Muchas experiencias promovidas en zonas rurales europeas, muestran que es posible de construir Capital social a condición de adoptar la buena estrategia de valorización del potencial endógeno y de sostener el esfuerzo durante diez o quince años».

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de las actividades o servicios englobados en los llamados nuevos yacimientos de empleo, los recursos demandados para su activación pueden ser muy diferentes. Aunque en todos los casos, la falta de regulación y de reglas de juego aprendidas e interiorizadas por las partes, es un factor común. Por tanto, el establecimiento de redes de cooperación entre actores que interactúan por primera vez, de establecimiento de normas de calidad

■ 36. Diversité Européenne, mode d'emploi. 2000.

y de estructuración de la oferta y, en definitiva, de construcción de nuevos mercados, son los desafíos que tienen planteadas las estrategias de activación de los NYE.

Como sabemos, para la activación de algunos de los NYE es necesaria la participación activa del voluntariado, de personas que invierten recursos sin esperar un retorno inmediato de mercado. De personas u organizaciones que están interesadas en la remoción de obstáculos para satisfacer las necesidades de un colectivo social. Así también, la activación de muchos de los llamados servicios domiciliarios y de cuidado de personas, exigen altos niveles de confianza para hacer posible la delegación de cuidados hasta ahora autoproducidos por la familia.

Podemos también referirnos a la necesidad de generar confianza profesional, en la medida que muchas actividades emergentes ligadas a los NYE, no disponen de códigos o reglas profesionales homologadas que, de por sí, aseguren la confianza de los usuarios o clientes.

Por las razones apuntadas, uno de los principales obstáculos asociados a la emergencia de actividades de los NYE, es la falta de confianza de las partes concernidas, en la medida que no existen aún unas reglas claras de juego (imprescindibles para que un mercado funcione y sea sostenible). Por ello, la activación de los nuevos yacimientos de empleo, no es un proceso lineal y rápido donde rápidamente se pueden generar empleos estables y de calidad. En esta línea, uno de los factores imprescindibles, aunque no el único, es la inversión y acumulación de Capital social, es decir, la construcción de redes heterogéneas (en las que participan el sector público, el mercantil y las entidades no lucrativas), basadas en normas de confianza y reciprocidad, capaces de activar las actividades vinculadas a los nuevos yacimientos de empleo.

Capítulo 6

DESARROLLO SOSTENIBLE Y RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

Ya vimos con anterioridad que la evaluación intermedia de la EEE (2002) resaltaba la importancia de la corresponsabilidad de las autoridades y agentes sociales locales en el fomento del empleo, además de concebir el municipio como promotor de Desarrollo Local Sostenible, y proponer para ello el refuerzo progresivo de las estrategias de concertación y trabajo en red: lo que rápidamente nosotros hemos traducido en la necesidad de prospectar, activar e incrementar el Capital social del territorio, y preferentemente a escala local.

Espero que las aportaciones teóricas del capítulo anterior hayan servido al menos para evidenciar que el fomento de la cultura de trabajo en red, la coordinación de instituciones, agentes sociales, políticas y acciones concretas sobre el territorio, y la mejora de los mecanismos de participación social, no son simplemente recomendaciones de la EEE para mejorar la eficacia y eficiencia de nuestra políticas de empleo (y mucho menos el discurso políticamente correcto que toca en este momento), sino que los conceptos de Capital social y Gobernanza que las integran y empaстан son consustanciales e inseparables del modelo de DLS que hemos elegido: no podemos hablar con propiedad de DLS sin definir nuestras políticas e instrumentos de prospección, activación y generación del Capital social, y de mejora de la calidad de gobernanza; no podemos hablar con propiedad de DLS desde un modelo tecnocrático que ahora disfrazado de verde reproduzca los mismos errores que ya aquejaron el planeamiento urbano clásico y la planificación estratégica asociada al desarrollo económico local; no es tampoco cuestión de un nuevo despotismo ilustrado de

corte social y medioambiental, ni de buenismo voluntarioso, ni de caer en el asamblarismo popular, ni de aquello de «el que quiera tomar decisiones que se presente a las elecciones».

Hablamos de profundización democrática, de mejora de los mecanismos de participación social (incluida la toma de decisiones), de calidad institucional y confianza ciudadana en esas instituciones; hablamos de propiciar y liderar procesos de refuerzo de la sociedad civil organizada, de ciudadanos éticos y responsables hartos de ser consumidores pasivos de modelos, sistemas y servicios diseñados desde "altas instancias".

Recordar igualmente que cuando aludimos a toda una serie de reformulaciones en la teoría del DEL que nos inducían a pensar en un cambio de paradigma, partíamos lógicamente de la redefinición de las relaciones naturaleza-sociedad de la que surge el concepto de desarrollo sostenible, cuya formulación más conocida y aceptada es la de Naciones Unidas: la satisfacción de las necesidades de la presente generación no debe menoscabar el derecho de las futuras generaciones a satisfacer sus propias necesidades.

Nos remitía esta formulación a una concepción del desarrollo sostenible como punto de encuentro de tres vectores dinámicos —económico, ambiental y social—, que lejos de entrar en contradicción deben armonizarse, complementarse e incluso reforzarse.

A la vez que el desarrollo sostenible llamaba la atención sobre la necesidad de introducir cambios importantes en la manera en que la sociedad interactúa con los sistemas vitales que soportan el funcionamiento y bienestar de la sociedad, se acababa con la creencia de que el sistema económico —producción y distribución de bienes y servicios para cubrir las necesidades humanas— carece de límites ambientales, lo que obligaba a repensar la relación entre economía y naturaleza, y a entender la primera como un subsistema del sistema natural global: la biosfera.

Llegados a este punto de redefinición de la relación economía-naturaleza, es tan lógico como inevitable, que siendo la empresa la

unidad básica de organización económica, debamos redefinir igualmente la relación empresa/sociedad/naturaleza: «En la sociedad de mercado la empresa es la unidad básica de organización económica. El avance de la sociedad hacia el desarrollo sostenible, no sólo es impensable que pueda hacerse contra las empresas, es impensable que pueda realizarse sin las empresas. Las empresas son el motor central del desarrollo económico y deben ser, también, un motor vital del desarrollo sostenible. Para ello es imprescindible que la empresa redefine adecuadamente su relación con la sociedad y con el medioambiente» (A. Olabe, 2002).

6.1. DEFINICIÓN Y DEBATES EN TORNO A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA (RSC)

Como ya comentamos también en su momento, es esta redefinición la que da lugar al surgimiento del concepto de RSC, que podríamos definir como: «La decisión de la empresa y otras entidades de contribuir al desarrollo sostenible, trabajando con sus empleados, sus familias y la comunidad local, así como con la sociedad en su conjunto, para mejorar su calidad de vida». World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), (1998).

Como de costumbre, no existe una única y universalmente aceptada definición de RSC, y aunque todas sean aparentemente claras y coincidentes, tendremos la oportunidad de comprobar como la confusión en cuanto al término, o más bien, en cuanto a su aplicación práctica, es mayor de lo que parece.

De entrada, el propio WBCSD aporta otra definición en la que introduce como variable la ética empresarial: «El compromiso continuo, de empresas y otras entidades, de adoptar una conducta ética y contribuir al desarrollo económico y social» World Business Council for Sustainable Development (WBCSD).

Por razones obvias debemos también aportar la definición de la Comisión Europea lanzada a través del Libro Verde sobre RSE: «La RSC es un concepto con arreglo al cual las empresas y otras entidades deciden voluntariamente integrar las preocupaciones sociales y ecológicas en sus actividades comerciales y en las relaciones con sus interlocutores» Comisión de la UE (2001).

Podemos hablar de un primer marco referencial de la RSC que a escala internacional quedaría definido por tres documentos básicos:

- Pacto mundial de las Naciones Unidas (UN Global Compact, 2000).
- Declaración tripartita de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social (ILO's Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, 1977/2000).

- Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales (OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2000).

Con posterioridad se publicaría el Libro Verde sobre RSE de la UE, y en los últimos 3 ó 4 años asistimos a una auténtica explosión de publicaciones, jornadas, seminarios y eventos varios que han situado la RSE entre las temáticas de mayor interés y atractivo en el mundo empresarial.

No obstante, y a pesar de un cierto efecto moda actual, debemos recordar que el concepto de RSE ha estado estrechamente ligado a la evolución del modelo de desarrollo europeo, y las referencias han sido continuas, incluidas las realizadas en aquellas Cumbres que nosotros hemos rescatado como hitos imprescindibles en nuestro recorrido:

- El Consejo Europeo de Lisboa hizo un llamamiento especial al sentido de RSE con respecto a las prácticas idóneas en relación con la formación continua, la organización del trabajo, la igualdad de oportunidades, la integración social y el desarrollo sostenible.
- El Consejo Europeo de Gotemburgo, hizo hincapié en la importancia de la actuación pública para el fomento de la RSE: «La actuación pública también desempeña un papel fundamental a la hora de crear una mayor sensación de responsabilidad social colectiva y de establecer un marco por el que las empresas deban integrar consideraciones ambientales y sociales en sus actividades. [...] Debiera animarse a las empresas a adoptar un enfoque proactivo en materia de desarrollo sostenible en sus operaciones, tanto dentro como fuera de la Unión Europea».
- La Cumbre Europea de Niza invitó a la Comisión a crear las condiciones para llevar a cabo una asociación eficaz con los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales y los organismos que gestionan los servicios sociales, e implicar a las empresas en dicha asociación para reforzar su responsabilidad social.
- El Libro Verde destaca que la RSE tiene implicaciones importantes para todos los agentes económicos y sociales, así como para

las autoridades públicas, que deben tener en cuenta las prácticas socialmente responsables de las empresas en su propia acción.

Hechas las presentaciones y establecido un primer marco de referencia, decir que la aparente claridad y consenso en torno al concepto no es tal. No sólo no existe consenso en cuanto a su significado e implicaciones, sino que además se aprecian importantes diferencias en función del entorno socioeconómico, de los intereses comerciales y sociales, de los valores culturales, de las percepciones sobre las responsabilidades de la actividad comercial con su entorno, etc.

El boom de publicaciones durante los últimos años ha provocado la emergencia de numerosos términos nuevos, muchas veces no suficientemente, o mal definidos, y aun peor interpretados, que además de provocar la consabida confusión, han mezclado indicadores, conceptos, sistemas y herramientas para su medición, seguimiento y control.

Sin duda alguna parte de esta confusión ha sido provocada por interpretaciones interesadas intentando sacar ganancia de pescadores de río revuelto, pero no es menos cierto que estamos lejos de una definición adecuada, y más aun, de un sistema de indicadores, y de unas herramientas de seguimiento y control, rigurosas y formalizadas.

Dada la amplitud y riqueza del concepto de RSC es lógico y normal que aparezcan numerosos términos asociados a este modelo de gestión empresarial responsable. De hecho, si más allá de las definiciones nos preguntásemos qué es la RSC, descubriremos múltiples caras de una misma realidad:

- Una forma distinta de entender la empresa, centrada en valores para generar valor.
- Un sistema de gestión integral, que comprende todas las áreas funcionales de la empresa.
- Una respuesta eficaz a las nuevas demandas del entorno, que ofrece soluciones a los fallos del modelo financiero de empresa.

A esta lógica confusión inicial, debemos añadir también opiniones diversas en torno a determinadas características del concepto, y

sobre todo respecto a su aplicación, lo que ha suscitado no pocos debates que quedaron bien recogidos en el proceso de consulta realizado para la elaboración del Libro Verde sobre RSE de la UE (1998).

Uno de los debates de mayor actualidad y de enorme importancia es el que se abre sobre la voluntariedad u obligatoriedad de la RSE:

- Las empresas subrayan la naturaleza voluntaria de la responsabilidad social, su integración en el contexto del desarrollo sostenible y la necesidad de definir su contenido a escala global.
- Los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil advierten que las iniciativas voluntarias no son suficientes para salvaguardar los derechos de los trabajadores y los ciudadanos, y propugnan el desarrollo de un marco reglamentario que establezca normas mínimas y garantice unas reglas de juego equitativas.

Otros interlocutores focalizan su atención en aspectos relativos a la necesidad de mayor información y transparencia de las prácticas empresariales:

- Los inversores señalan la necesidad de mejorar la divulgación de la información y la transparencia de las prácticas empresariales, así como la metodología utilizada por las agencias de calificación, y la gestión de los fondos de inversión socialmente responsable (ISR), y de los fondos de pensiones.
- Las organizaciones de consumidores insisten en la importancia de disponer de información exhaustiva y fiable sobre las condiciones éticas, sociales y ecológicas de producción y comercialización de los bienes y los servicios, que les oriente en sus decisiones de compra.

Otras instituciones de ámbito europeo se posicionan destacando aspectos diferentes de la RSE:

- El Consejo mencionó que la responsabilidad social podría contribuir no sólo a fomentar un elevado nivel de cohesión social, de

protección del medio ambiente y de respeto de los derechos fundamentales, sino también a mejorar la competitividad para todos los tipos de empresas, desde PYMEs a multinacionales, y en todos los sectores de actividad.

- El Comité Económico y Social ha subrayado que los principios de acción voluntaria y de sostenibilidad medioambiental, económica y social, deben servir de marco de referencia para las nuevas iniciativas europeas destinadas a apoyar los esfuerzos de las empresas en el ámbito de la responsabilidad social.
- El Comité de las Regiones considera que la acción a nivel europeo debe proporcionar un marco que permita aumentar la sensibilización, promover principios responsables, y ayudar a las empresas y autoridades públicas a integrar la responsabilidad social en sus actividades.

Finalmente es necesario subrayar la opinión del Parlamento Europeo, tanto por su decidida apuesta a favor de la RSE, como por su apoyo al triple balance: el Parlamento Europeo propuso integrar el concepto de responsabilidad social de las empresas en todos los ámbitos de competencia de la UE, en particular en la financiación de las medidas sociales y regionales, y establecer una plataforma multilateral sobre este tema. Aboga por que las empresas incluyan en sus informes un triple balance que mida sus resultados en materia social y medioambiental, incluida la dimensión de los derechos humanos.

El debate abierto quedará también reflejado, tanto en las dificultades de implantación de la RSE que el Libre Verde apunta, como en los propios principios de acción a favor de la RSE de las autoridades europeas.

En cuanto a las dificultades de implantación se enumeraron las siguientes:

- La falta de información sobre la relación que existe entre la responsabilidad social y los resultados económicos de las empresas ("el argumento comercial").

- La ausencia de consenso entre las distintas partes interesadas en torno a una definición adecuada de responsabilidad social, que tenga en cuenta su dimensión global, en particular la diversidad de los marcos políticos nacionales.
- La escasa educación y formación sobre el papel de la RSE, en particular en las escuelas de comercio y de gestión empresarial.
- La insuficiente sensibilización de las PYME y sus recursos limitados.
- La falta de transparencia, que se deriva de la inexistencia de instrumentos ampliamente reconocidos para diseñar, administrar y divulgar las políticas en materia de responsabilidad social.
- El escaso reconocimiento y apoyo de los consumidores e inversores con respecto a los comportamientos socialmente responsables de las empresas.
- La falta de coherencia de las políticas públicas.

Enumeradas las dificultades, la Comisión propuso una estrategia de promoción de la RSE fundada en los siguientes principios:

- Reconocimiento de la naturaleza voluntaria de la RSE.
- Prácticas de responsabilidad social creíbles y transparentes.
- Focalización en las actividades en las que la intervención de la Comunidad aporte un valor añadido.
- Enfoque equilibrado y global de la RSE que incluya los aspectos económicos, sociales y ecológicos, así como los intereses de los consumidores.
- Atención a las necesidades y características de las PYME.
- Apoyo y coherencia con los acuerdos internacionales existentes (normas fundamentales del trabajo adoptadas por la OIT, directrices de la OCDE para las empresas multinacionales).

Antes de dar paso a otras cuestiones que requerirán dar un salto cualitativo en la interpretación de la RSE, y en sus correlaciones con otros conceptos que hemos estado manejando en este documento, me gustaría en este apartado introductorio finalizar intentando sintetizar y fijar un conjunto de ideas básicas.

En primer lugar enumerar cuatro aspectos clave de la RSC:

- Indisociabilidad entre desarrollo local sostenible y RSC. La RSC está intrínsecamente vinculada al desarrollo sostenible: las empresas y otras entidades sociales y comerciales deben integrar en sus operaciones las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de su actividad.
- Carácter voluntario. La RSC es un comportamiento que las entidades adoptan más allá de sus obligaciones jurídicas, por considerar que a medio/largo plazo redunda, tanto en su propio interés, como en el de su entorno.
- Modelo holístico e integrador. La RSC es un enfoque que integra las relaciones de la entidad con su personal interno, los grupos con los que interactúa, la comunidad local, la sociedad y el sistema natural.
- Afecta a la gestión de las entidades. La RSC no es algo a añadir optativamente a las actividades principales de la entidad, sino que afecta a su gestión en todas las dimensiones de la misma.

Si partimos de la concepción de la RSC como el compromiso de la empresa de contribuir al desarrollo sostenible, apreciaremos que, si bien es cierto que el concepto no está bien delimitado, es más que evidente su relación con los siguientes aspectos del desarrollo del negocio:

- Protección del Medio Ambiente.
- Seguridad en el Trabajo.
- Respeto a los Derechos Humanos.
- Participación en la Comunidad.
- Normas de Negocio.
- Posición en el Mercado.
- Desarrollo Económico y Empresarial.
- Protección de la Salud.
- Desarrollo y Liderazgo Educativo.
- Eliminación/alivio de Desastres Humanos.
- Cambio del Papel del Sector Privado en la Sociedad.

En tercer lugar, simplemente traer a colación aquí, para quienes quieran profundizar en el tema, que conceptualmente la RSC se estructura en torno a dos dimensiones:

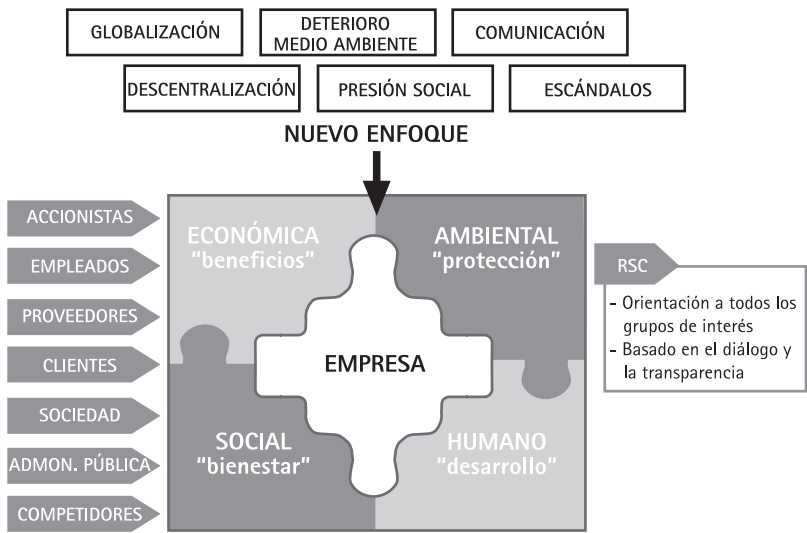
- Dimensión interna. Afecta a cuestiones como la calidad del empleo, el aprendizaje permanente, la información, la consulta y la participación de los trabajadores, la salud y seguridad en el lugar de trabajo, la igualdad de oportunidades, la integración de las personas con discapacidad, la anticipación de los cambios y las reconversiones industriales. Y todo ello a través del diálogo social considerado un instrumento sumamente valioso para tratar las cuestiones relacionadas con el empleo.
- Dimensión externa. Incluye la relación con la comunidad local, con socios comerciales, proveedores y consumidores. Llega a tocar aspectos tan generales como los derechos humanos y los problemas ecológicos mundiales.

No por obvio podemos dejar de resaltar en cuarto lugar, que la introducción del concepto de RSE implica una radical transformación de viejas definiciones de la empresa, sus funciones y objetivos.

Queda desterrada aquella vieja imagen de la empresa concebida como caja negra o estructura productiva, asentada sobre un territorio entendido como mero soporte físico para su instalación, en la que entra materia prima y sale producto elaborado, y cuyo único objetivo y obligación es la obtención del máximo beneficio para sus accionistas. Una empresa que se situaba en una esfera económica propia del sector privado, separada y bastante alejada de otras esferas (social, medioambiental) con respecto a las cuales predominaba el aislamiento (tan sólo amortiguado por débiles relaciones más altruistas que funcionales), pero cuya responsabilidad le es absolutamente ajena y corresponde al sector público o, en algunos casos, a la acción voluntarista y asistencial de las ONGs (a las que por supuesto ni siquiera se reconoce como sector, o interlocutor válido para la actividad económica).

Frente a esta anacrónica y oscura imagen, se vislumbra la de la empresa sostenible, motor primordial del desarrollo sostenible, y por ello implicada y responsable con todos los aspectos que lo conforman.

RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA



Un último aspecto de obligada mención cuando uno habla de RSE es la noción de "stakeholders", o partes interesadas, como algunos han traducido el término al castellano. El objetivo único y absoluto de la empresa sostenible ya no es la obtención del máximo beneficio económico para sus accionistas (shareholders), sino que la empresa sostenible, a distintos niveles (consustancial, contractual y contextual), y con el objetivo de crear valor de forma persistente, deberá satisfacer y tener en cuenta, no sólo a sus clientes y accionistas, sino a todas las partes interesadas o relacionadas con su actividad: accionistas e inversores, administración, clientes, empleados, comunidad local, creadores de opinión, instituciones financieras y proveedores y subcontratistas.

Decíamos que era necesario fijar un conjunto de ideas básicas ligadas al concepto de RSE, para a partir de aquí dar un salto cualitativo que nos permita, por un lado, reflexionar sobre aspectos menos evidentes y visibles, aunque consustanciales y estratégicos en un enfoque de responsabilidad corporativa; y por otro, que nos permitan fortalecer las conexiones con el discurso de desarrollo sostenible (obvias por definición), y con aquellos otros conceptos que nosotros hemos

definido como indisociables y estratégicos en este nuevo modelo emergente de DLS: Capital social y Gobernanza.

En este sentido creo que es tremendamente interesante ese hilo conductor de pensamiento, que desde el modelo de desarrollo sostenible, y a través del concepto de RSC, nos conduce a la noción de empresa sostenible, y de ésta al papel de la ética empresarial en su desarrollo y buen gobierno, de los que a su vez se derivará inevitablemente el compromiso de la empresa sostenible con su territorio (no precisamente concebido como soporte físico); cerraremos con ello una especie de círculo virtuoso que nace y desemboca en el modelo de DLS que hace ya un rato dibujamos.

6.2. DESARROLLO SOSTENIBLE, RSC Y ÉTICA EMPRESARIAL

A nadie se le escapa que uno de los valores esenciales de la RSC es el sentido ético de la empresa.

Una empresa definida como una organización creada por las personas, que dispone de una serie de recursos (humanos, económicos y materiales) para obtener una producción (bienes, servicios y excedente), destinada a cubrir las necesidades de dichas personas.

Una organización creada por, con y para las personas, cuyo fin último es el desarrollo y el bienestar de las personas y de la sociedad, siendo el dinero y los beneficios tan sólo medios para alcanzar este fin.

Aunque aún hoy en día son muchos, quizá demasiados, quienes piensan que ética y empresa son términos sin conexión pertenecientes a mundos diferentes, no es menos cierto que desde que Amartya Sen hablara de la ética empresarial como un activo económico de la empresa (y además recibiera el Nobel), su tesis sobre que «una buena ética empresarial juega también un papel sustancial en el éxito económico» (Sen, A., 2003), alcanzó cierto predicamento y difusión.

No obstante el debate sobre la ética empresarial es ya muy antiguo en la literatura económica, y tal y como destaca A. Cortina en "Las tres edades de la ética empresarial"³⁷, no estaría de más recordar a quienes sólo ven en Adam Smith al fundador del liberalismo económico, que éste era profesor de Filosofía Moral y «creía en la economía como una actividad capaz de generar mayor libertad, y por ende, mayor felicidad».

Cita igualmente la autora «La ética protestante y el espíritu capitalista» de Max Weber, para sumarse a Castells en su afirmación de que, cuando el capitalismo tomó carne social, en su espíritu ya estaba presente la ética calvinista.

■ 37. "Las tres edades de la ética empresarial", incluido en "Construir confianza. Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones". Ed. Trotta, Madrid, 2003.

Y finalmente formula la tesis principal de su propio trabajo que sin duda comparto: «las creencias, las convicciones y los hábitos éticos son indispensables para el buen funcionamiento del mundo empresarial».

Entiendo que a la luz de acontecimientos recientes como los de Enron, Worldcom y otros, es fácil suscribirla, pero sobre todo me interesa como A. Cortina, Catedrática de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia, partiendo de los nuevos retos a los que se enfrentan las empresa en la era de la globalización, explica las causas del renacer de la ética empresarial desde mediados de los años setenta del siglo XX, y cómo estas causas refuerzan el modelo que venimos defendiendo, y las conexiones entre los conceptos que a nuestro modo de ver lo estructuran.

Ya en el prólogo de la obra, la autora hace referencia a una era de la globalización dominada por la revolución de la información y las comunicaciones, en la cual las empresas se ven enfrentadas a nuevos desafíos, que pueden verse como obstáculos, o como oportunidades de crecimiento.

«Tales desafíos podrían ordenarse en tres grandes rótulos, que requieren el ejercicio de tres grandes virtudes: la preocupación por la viabilidad de las empresas en la nueva era, que requiere el ejercicio de la prudencia, una prudencia que exige construir y generar confianza; la posibilidad de edificar una ciudadanía cosmopolita con la ayuda de las tecnologías de la información, que exige ejercitar la justicia; y la necesidad de asumir la responsabilidad corporativa en el proceso de globalización, recurriendo a la ética de la empresa como factor de innovación humanizadora».

Tras un breve recorrido histórico sobre el término y sus interpretaciones, desemboca en la edad postindustrial. Según Cortina, después de un período de declive de la ética empresarial, inducido tanto por la influencia del positivismo y del marxismo que no propiciaron la conexión necesaria entre ética y empresa, como por la extensión social de una cultura hedonista caracterizada por el consumo compulsivo (más que por una visión ética de la producción, y un consumo

responsable), aparecen en los setenta nuevas razones para el resurgimiento de una renovada ética empresarial:

1. La primera es la necesidad de crear Capital social, la necesidad de crear redes de confianza. Distintos escándalos institucionales y empresariales ponen de manifiesto que la confianza es un recurso escaso y, sin embargo, es la argamasa que une a los miembros de una sociedad, también desde el punto de vista de la transacción económica. La necesidad de crear Capital social para el correcto funcionamiento de la actividad empresarial se verá reforzada con la publicación en 1993 del libro de Putnam ("Making democracy work"), en el cual se muestra como las redes de confianza favorecen el funcionamiento de la economía allá donde se crean.
2. Menciona la autora en segundo lugar el fin de las ideologías, que favorecerá el resurgimiento de la ética empresarial, y de las éticas aplicadas en general, despertando el interés por las "buenas prácticas" en la economía y la empresa, frente a grandes construcciones teóricas poco creíbles; lo que dará lugar a iniciativas positivas y pragmáticas como el Global Compact de Naciones Unidas.
3. Tercer e importantísima razón será la revisión del propio concepto de empresa en puntos como:
 - a) Las empresas valoran cada vez más su dimensión cultural, y no hablan sólo de resultados, eficacia y eficiencia, sino también de símbolos, significado o esquemas interpretativos. Contar con una cultura de empresa es esencial para el éxito, y de ella deben formar parte los valores morales.
 - b) La empresa no se comprende a sí misma como una máquina para obtener el máximo beneficio, sino como una organización, un grupo humano, que trata de llevar a cabo un proyecto, normalmente tras la iniciativa de un líder; el modelo taylorista es sustituido por el postaylorista, y la cultura de la cooperación intenta sustituir a la del conflicto. El juego empresarial debe ser de no-suma cero: en él deben salir ganando todos los *stakeholders*, y no sólo los accionistas.

4. En cuarto lugar, la ética se presenta como necesaria en la gestión empresarial para responder a un conjunto de nuevas situaciones, en cuyo contexto se entiende que "la ética es rentable" porque es una necesidad de los sistemas abiertos, aumenta la eficiencia en la configuración de los sistemas directivos, reduce costes de coordinación internos y externos a la empresa, es un factor de innovación y un elemento diferenciador, permite proyectar a largo plazo desde los valores, y aumenta la probabilidad de una empresa de mantenerse competitiva.

A partir de estas razones se abre paso el discurso de la "empresa excelente" que se comprende a sí misma como una organización dotada de una cultura con un nivel ético; un grupo humano cohesionado en torno a unos valores que constituyen su identidad, desde los que plantea su actividad, desde los que trata con una actitud proactiva de anticipar el futuro, y de generar un clima ético y solidario con todos sus miembros, y grupos afectados por su actividad (*stakeholders*): una empresa excelente que toma la responsabilidad social como un instrumento de gestión de la calidad, y se dota de instrumentos que ya existen como "objetivadores" de la ética empresarial (códigos, comités de seguimiento, auditorías, memorias, etc.).

Añadirá la autora, a modo de colofón de este discurso sobre la empresa excelente, que éstas tratarán de generar tres tipos de capital que facilitan la acción productiva:

1. El Capital físico, formado por terrenos, edificios, máquinas, tierra, que se crea mediante cambios para construir herramientas que facilitan la producción.
2. El Capital humano, compuesto por las técnicas y conocimientos de los que dispone una empresa o sociedad (lo que dio en llamarse RRHH), que se crea mediante cambios en las personas, produciendo habilidades y capacidades que les permiten actuar de formas nuevas.
3. El Capital social, que se produce por cambios en las relaciones entre las personas, cambios que facilitan la acción; no se locali-

za en los objetos físicos, no es tangible como el Capital físico, sino que, como el Capital humano es intangible. El Capital social es, pues, un recurso para las personas y las organizaciones, de la misma manera que los capitales físico y humano. Hasta el punto que algunos científicos sociales afirman que las economías nacionales dependen al menos de estos tres tipos de capital.

Aunque ya llegará el momento de elaborar conclusiones, si me gustaría avanzar al menos algunas ideas que creo es necesario no perder de vista:

- En tanto que componente esencial de la RSC, el discurso sobre la ética empresarial nos remite a un antiguo debate que podemos rastrear en la literatura económica desde siglos atrás, lo que confirma que, independientemente de que el término RSC haya aparecido recientemente, no es tan sólo una moda pasajera de unos poquitos años para acá.
- Los argumentos que avalan una ética rentable, sirven igualmente para desmentir que la RSC sea un mero instrumento de marketing, aunque como ya hemos comentado, no pocos pescadores de río revuelto se empeñen en que así sea.
- No creo que sea demasiado problemático afirmar que la empresa excelente, con sus características y virtudes, es también nuestra empresa sostenible: aquella que asume un modelo de desarrollo sostenible del que es causa y consecuencia (contribuye a reforzarlo mediante su acción productiva responsable, y en él encuentra sus principales ventajas competitivas), necesitada de la existencia de redes, confianza social, y calidad institucional en el territorio donde actúa, y a su vez generadora neta de valores que contribuyen a la activación y generación del Capital social del territorio, y a la mejora de la gobernanza en el mismo.

Aunque entre mis objetivos para este apartado nunca estuvo (ni mi capacidad intelectual me lo permitiría), asumir un reto como el de Castells en "Construir confianza" —«Lo que voy a tratar de desarrollar en este trabajo es la interacción entre la RSE y la organización social

del mundo»—, creo que es importante traer a colación al autor de “La era de la información” por dos razones.

Primero porque el título de su intervención —“Más allá de la caridad: responsabilidad social en interés de la empresa en la nueva economía”—, es en si mismo, una declaración de principios en cuanto al enfoque desde el que se debe abordar la RSE, y un aviso sobre falsos compañeros de viaje que encontraremos por el camino.

Segundo, porque creo que sí podríamos afirmar con él, que «puede sustentarse analíticamente que la ética forma parte de la actividad de la empresa de forma consustancial, como parte del negocio de la empresa que se opera en un contexto. Es decir, no están separados, por un lado, el contexto mundial, el contexto social, el contexto de las instituciones y, por otro lado, la actividad de la empresa. Por el contrario, existe una relación absolutamente íntima, de forma que si la práctica empresarial no internaliza lo que ocurre en el mundo y deja de contribuir a la transformación del contexto, la dinámica empresarial llega a un punto de estancamiento».

Para concluir que «la ética en los negocios no es, simplemente, una opción personal, sino que es una necesidad empresarial».

Finalmente, y en tanto que hasta el momento venimos defendiendo la emergencia de un modelo de DLS articulado en torno a los conceptos de Capital social, Gobernanza y RSC, acabaremos este apartado, como lo hace A. Cortina, reivindicando el papel de la ética empresarial en el desarrollo con la cita de A. Sen: «En el análisis del desarrollo, el papel de la ética empresarial debe dejar de tener una oscura presencia y ser reconocido claramente».

Y en tanto que la ética empresarial es un componente de la RSC, deberemos también reconocer la importancia de la RSC en el análisis del desarrollo, y el carácter estratégico de las políticas territoriales de RSC en el desarrollo territorial.

6.3. DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CREACIÓN PERSISTENTE DE VALOR

6.3.1. LA EMPRESA SOSTENIBLE

Hablábamos en el apartado anterior de como el fin de las ideologías favoreció el resurgimiento de la ética empresarial, y suscitó el interés por las buenas prácticas en la economía y en la empresa. También comentamos la cercanía conceptual entre la empresa excelente y la empresa sostenible, así como los cambios en la gestión empresarial que conlleva un enfoque desde el desarrollo sostenible, la RSC y la ética empresarial.

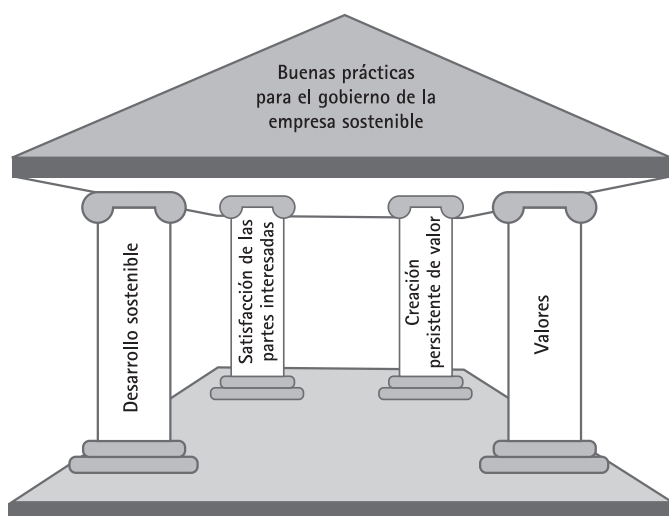
Entiendo que esta idea de buenas prácticas para la gestión de la empresa sostenible es la que anima la elaboración del "Código de gobierno de la empresa sostenible"³⁸ del que procede la información que manejaré en este apartado.

Los autores y suscriptores del mismo afirman que «la misión del "Código de gobierno para la empresa sostenible" es desarrollar una herramienta que pueda ayudar a los máximos órganos de gobierno de las empresas españolas a integrar en sus actividades y decisiones los principios del desarrollo sostenible», y representan de esta forma las cuatro motivaciones que sustentarán las buenas prácticas que propondrá el código (*ver gráfico en página siguiente*).

Definida su misión y motivaciones, el Código de gobierno para la empresa sostenible asume como propios los valores y principios para un Futuro Sostenible que se recogen en la Carta de la Tierra; aboga porque las empresas cumplan con los principios recogidos en el Global Compact de las Naciones Unidas y, de igual forma, muestra su conformidad con el espíritu del Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas "Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas".

■ 38. Código de Buen Gobierno para la Empresa Sostenible. Foro Empresa y Desarrollo Sostenible; IESE, Fundación Entorno y Pricewaterhouse Coopers (2002).

CÓDIGO DE GOBIERNO PARA LA EMPRESA SOSTENIBLE



Fuente: Código de Buen Gobierno para la Empresa Sostenible. Foro Empresa y Desarrollo Sostenible; IESE, Fundación Entorno y Pricewaterhouse Coopers (2002).

Tras lo cual pasa a definir la empresa sostenible como «aquella que crea valor económico, medioambiental y social a corto y largo plazo, contribuyendo de esa forma al aumento del bienestar y al auténtico progreso de las generaciones presentes y futuras, tanto en su entorno inmediato como en el planeta en general».

Definición que desarrolla en el punto siguiente detallando que «una empresa sostenible es aquella que contribuye: a la creciente creación de riqueza; a la integridad ecológica de nuestro planeta; a la justicia social y a la solidaridad y, por tanto, a la erradicación de la pobreza y de las crecientes diferencias existentes entre países y en el seno de los mismos; a la necesaria democracia indispensable para la paz, la seguridad y la erradicación del terrorismo y de toda forma de violencia; y al progreso de la humanidad en todos los órdenes, dentro del respeto a los derechos humanos y el ejercicio de los valores éticos fundamentales (dada la creciente importancia del fenómeno de la emigración en nuestro país, en el Anexo 5 se incluyen algunas consideraciones sobre el mismo). Asimismo, la empresa sostenible deberá colaborar con el sector público de los paí-

ses democráticos en su gobernabilidad; respetar, defender y promover los valores contemplados en este Código en los países no democráticos cuando tenga operaciones en los mismos; y evitar cualquier forma de apoyo por acción u omisión a gobiernos y sistemas no legítimos».

Me parece muy interesante conocer de primera mano lo que los propios Presidentes y Consejeros Delegados de empresas e instituciones financieras, así como prestigiosos representantes de la administración y el mundo social y académico, opinan sobre lo que debe ser la empresa sostenible; incluso sabiendo que tiene un fuerte carácter voluntarista y de declaración de principios.

El Código en general es interesante, y creo que la explicación sobre cada uno de los cuatro pilares dibujados en el gráfico podría aportarnos información valiosa.

Sin embargo me centraré sólo en el apartado "el desarrollo sostenible y la creación persistente de valor" por varios motivos:

- En primer lugar porque aun quedan rescoldos de esa vieja idea que contrapone medioambiente y desarrollo empresarial, medioambiente y empleo, medioambiente y beneficio económico, etc. Aunque está más o menos superada en el discurso teórico, en la práctica el respeto por lo medioambiental y lo social se sigue viendo como una limitación y obstáculo para la empresa.
- En segundo lugar, porque una cosa es superar la visión de obstáculo o limitación, y otra muy distinta, pasar a ver los principios y valores del desarrollo sostenible como una fuente de creación de ventajas competitivas para la empresa.
- Finalmente porque se representa de forma sencilla el mutuo beneficio que empresa y territorio, empresa y sociedad pueden obtener, lo que nos permite la extrapolación de determinadas cuestiones desde el ámbito de la empresa a la dimensión territorial, y como veremos más adelante, hablar de Responsabilidad Social Territorial (RST).

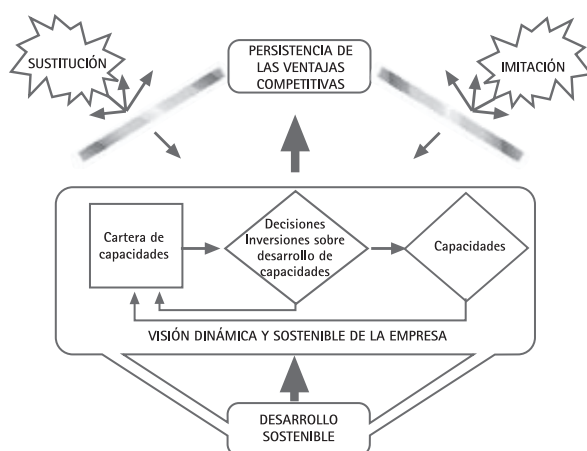
6.3.2. EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CREACIÓN PERSISTENTE DE VALOR

La finalidad de toda estrategia empresarial es mostrar a la empresa cómo crear más valor de forma persistente, lo que a su vez está directamente relacionado con las ventajas competitivas en las que ésta se apoye: nos centraremos por tanto en la influencia del desarrollo sostenible en la persistencia de las ventajas competitivas.

La literatura de gestión empresarial ha analizado la persistencia de las ventajas competitivas a través de dos teorías: la teoría de la empresa basada en los recursos, y la teoría de la empresa basada en las actividades. Ambas han quedado interrelacionadas bajo el paraguas de la creación de valor en la teoría denominada "visión dinámica de la empresa".

Como se representa gráficamente en la figura siguiente, tanto si hablamos de recursos como de actividades, su capacidad de servir de base a la creación de ventajas competitivas persistentes dependerá de su capacidad de defenderse frente al riesgo de imitación por parte de nuestros competidores actuales, y de sustitución por parte de competidores potenciales.

LA VISIÓN DINÁMICA Y SOSTENIBLE DE LA EMPRESA Y LA PERSISTENCIA DE LAS VENTAJAS COMPETITIVAS



Es por tanto necesario ver en que medida el desarrollo de capacidades y actividades, las posibilidades de imitación y de sustitución de las mismas, y, en suma, la persistencia de las ventajas competitivas, se ven influidos por la idea de desarrollo sostenible.

El desarrollo sostenible introduce la noción de escasez de los recursos naturales, y la de corresponsabilidad de las empresas junto con las sociedades donde éstas operan, en el desarrollo y uso de los recursos sociales.

Interiorizar la realidad de la escasez de los recursos naturales y, por tanto, la necesidad de reducir, tanto su uso, como la generación de residuos derivados de la actividad empresarial, es uno de los principales retos de la empresa, que a su vez implica el desarrollo de nuevas capacidades y actividades, que pueden dar lugar a ventajas competitivas persistentes.

De igual forma, las empresas funcionan a menudo, en la práctica, al margen del sistema social en el que, sin embargo, residen. El desarrollo sostenible introduce la necesidad de cambiar esta realidad, dada la creciente transferencia de poder de la sociedad al mundo de la empresa, y por tanto transferencia de responsabilidad que el fenómeno de la globalización está comportando. Sin olvidar tampoco la posibilidad de crear valor económico para el accionista gracias a ello.

Las empresas han de desarrollar nuevas capacidades y actividades para que la interiorización de las nociones de la escasez de los recursos naturales, y la corresponsabilidad empresa-sociedad en el desarrollo de los recursos sociales, dé lugar a ventajas competitivas persistentes. Concretamente, siempre teniendo en cuenta sus características y circunstancias específicas, parece conveniente que las empresas desarrollen nuevas capacidades y actividades vinculadas a los siguientes aspectos: nuevas relaciones con las partes interesadas consustanciales; nuevas relaciones con las partes interesadas contractuales; y nuevas relaciones con las partes interesadas contextuales.

Dado su carácter tácito, dependiente de la historia, y socialmente complejo de estas capacidades y actividades, serán sustancialmente más difíciles de imitar y de sustituir.

Necesitaremos concretar quienes son estas diferentes partes interesadas, y cuales estas nuevas relaciones y actividades:

a) Nuevas relaciones con las partes interesadas consustanciales.

Hablamos de los empleados y accionista en la empresa. En la llamada sociedad del conocimiento es imprescindible cultivar el natural interés del ser humano por aprender, e introducir la cultura del aprendizaje permanente en la empresa. Para que esta cultura sea una realidad, y se aumente como resultado la creatividad y la imaginación colectivas, es necesario cambiar la cultura del control practicada en la mayoría de las empresas, por la cultura de la confianza y el autocontrol.

Como numerosas empresas han tenido oportunidad de comprobar, dado el fuerte alineamiento que supone con los valores personales, ninguna idea es tan poderosa para conseguir la satisfacción de los empleados con la empresa para la que trabajan y, por lo tanto, su compromiso e implicación, como el desarrollo sostenible. Indudablemente, introducir esta cultura en la empresa requiere, entre otras cosas, cambios en cuestiones estratégicas tales como el estilo de dirección, la estructura, la política de transparencia informativa, los sistemas de selección o retribución, la seguridad en el empleo, etc., y... tiempo.

b) Nuevas relaciones con las partes interesadas contractuales.

Nos referimos en este apartado a los clientes, proveedores y subcontratistas. Aunque las relaciones con ellos puedan ser formalmente contractuales, el carácter crecientemente difuso de las fronteras de las empresas hace que, si no todos, sí los más importantes de entre ellos puedan ser considerados a la postre socios en el proceso de innovación, creación y aprehensión de valor. Conseguir este tipo de relaciones colaborativas, aun teniendo en cuenta que lógicamente siempre habrá tensiones competitivas, ha de ser un elemento trascendental de la estrategia corporativa y de negocio de las empresas.

Esta doble vertiente de competencia y cooperación ha sido formulada por autores como Azua, J. (2006) en términos de "coopetencia".

c) Nuevas relaciones con las partes interesadas contextuales.

Se incluyen como partes interesadas contextuales a la Administración pública, los creadores de opinión y conocimiento (medios de comunicación, ONGs, Universidad, comunidad científica...) y las comunidades, países y sociedades donde las empresas realizan sus operaciones, o que resultan afectadas por ellas. El convencimiento práctico de que el sistema empresarial reside, y forma parte de los sistemas ecológico y social, tiene importantes consecuencias en la naturaleza de las relaciones de la empresa con las partes interesadas contextuales. Este conocimiento implica que la empresa y la sociedad no sólo no son independientes, ni están simplemente interrelacionados, sino que son interdependientes.

Implica, por tanto, dejar de pensar que la única misión de la empresa, y por tanto de sus directivos, es generar beneficios para los accionistas, sino que, por el contrario, la misión de la empresa es encontrar oportunidades que resulten beneficiosas, tanto para ella como para la sociedad. Implica, en suma, que dado que las redes de relaciones con las partes interesadas son fuentes vitales de diversidad y participación que proporcionan a las empresas sentido y recursos valiosos, los directivos dejen de ser meros agentes de los accionistas, para pasar a ser también constructores de relaciones con las partes interesadas. Gracias a ellas pueden prever, entender y responder mejor, más rápida y más fácilmente a los cambios del entorno.

Para que las capacidades y actividades descritas anteriormente tengan valor estratégico y, por tanto, den lugar a ventajas competitivas persistentes, han de cumplir con las siguientes condiciones: han de ser difíciles de imitar o de apropiar por nuestros competidores actuales; han de ser difíciles de sustituir tanto por nuestros competidores actuales como por nuevos competidores; y han de ser valiosas, es decir, han de ser positivamente valoradas por los mercados. Vayamos por partes:

1. Difíciles de imitar.

Determinadas capacidades relacionadas con temas como localización, tecnologías, productos o procesos productivos acaban siendo copiadas o imitadas por nuestros competidores.

Las capacidades derivadas del nuevo tipo de relaciones propuestas resultan en la práctica inimitables, ya que constituyen activos intangibles basados en aprendizajes prácticos acumulados a través de la experiencia y refinados por la práctica, además de depender de un gran número de personas y/o equipos. Dado su carácter socialmente complejo y tácito (se caracterizan porque no se pueden verbalizar o formalizar), nuestros competidores no podrán tampoco apropiarse de ellos contratando a nuestros empleados.

2. Difíciles de sustituir.

Cualquier modelo de negocio que propongamos al mercado corre el riesgo de ser desplazado por otro más pronto o más tarde. Interiorizar los cambios que introduce el desarrollo sostenible en el panorama competitivo y desarrollar las relaciones con las partes interesadas propuestas, no aísla completamente a las empresas de este riesgo; sin embargo, lo reduce de forma notable. En primer lugar, porque la información y el conocimiento que comportan serán notable, y constantemente, más completos. En segundo lugar, porque buena parte de los riesgos de sustitución de capacidades y actividades van a estar crecientemente relacionados con las nuevas implicaciones que introduce la necesidad de un desarrollo más sostenible.

3. Valiosas.

El desarrollo sostenible ayuda a desarrollar capacidades y actividades difíciles de imitar y de sustituir. Pero, lógicamente, serán asimismo valiosas si permiten, además de distinguir un modelo de negocio del de los competidores, apoyar e incrementar la persistencia de las ventajas competitivas. Este hecho depende en parte de la evolución de la sociedad. Y como resulta cada vez más incuestionable, la sociedad está avanzando en la dirección de exigir de las empresas un comportamiento que permita un desarrollo más sostenible.

6.3.3. EL DESARROLLO SOSTENIBLE, LA INNOVACIÓN Y LA REPUTACIÓN, COMO FUENTES DE VENTAJAS COMPETITIVAS PERSISTENTES

Interiorizar los cambios en el panorama competitivo que supone el desarrollo sostenible, y desarrollar las capacidades y actividades que se han presentado, conducen a potenciar dos fuentes indiscutibles de ventaja competitiva persistente: la innovación y la reputación.

La innovación, entendida como resultado de la investigación, básica y aplicada, y del desarrollo (I+D+I), se ha convertido en una condición "sine qua non" para el éxito competitivo. En un mundo discontinuo, la innovación estratégica es la clave para la creación de riqueza. La innovación estratégica es la capacidad de volver a concebir el modelo industrial existente de modo que se cree nuevo valor para el cliente, equivoque a los competidores, y produzca nueva riqueza para todas las partes interesadas. En este sentido, mucho se ha dicho y escrito, aunque en menor medida aplicado, sobre la importancia del Capital intelectual como alimento de los procesos de I+D+I. Pues bien, los retos que se derivan de la exigencia de avanzar hacia el desarrollo sostenible ayudan a las empresas a cuestionarse los modos habituales de pensar y actuar, y plantean la necesidad de desarrollar nuevos productos, servicios y tecnologías, por lo que constituyen un vigorizante revulsivo organizativo, y una innegable fuente de oportunidades de innovación. Establecer nuevas relaciones con las diferentes partes interesadas lleva a las empresas a poseer el más amplio abanico de perspectivas y visiones actuales y futuras del mundo, a obtener la información y el conocimiento sobre dichas oportunidades, y a establecer las colaboraciones imprescindibles para hacerlas realidad; además de aportarles la credibilidad necesaria para conseguir el beneplácito social para con sus innovaciones.

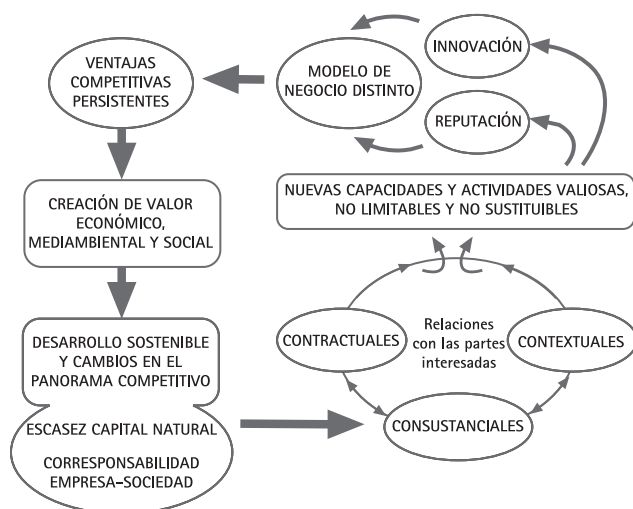
En cuanto a la reputación, el capital que supone una buena reputación es, sin duda, una de las razones de la en ocasiones tremenda diferencia existente entre el valor contable y el valor de mercado de muchas empresas.

Una buena reputación permitirá a las empresas fidelizar a sus clientes actuales y atraer otros nuevos, atraer y retener a los mejores empleados, ganar imagen de marca, gozar de unas relaciones con la

Administración preferenciales, ver cómo sus productos, servicios y propuestas en diversos ámbitos son aceptados por la sociedad, disfrutar de menores costes de capital y seguros, ser objeto preferente del creciente mercado de los fondos de inversión socialmente responsables y, en suma, tener una mayor licencia para innovar y, en general, mayor credibilidad a la hora de relacionarse y plantear sus puntos de vista a todas las partes interesadas. En resumen, al igual que en el caso de la innovación, es una fuente indudable de ventajas competitivas persistentes. Por tanto, si no constituye una garantía, sí que aumenta las posibilidades de éxito y pervivencia de las empresas.

Se ha visto cómo innovación y reputación dependen del desarrollo de unas nuevas capacidades y actividades vinculadas a las relaciones con las distintas partes interesadas. En la figura se representa cómo una adecuada gestión de estas nuevas capacidades y actividades, así como de la reputación e innovación generadas, llevan a poseer un modelo de negocio distinto al de los competidores, lo que permite crear un valor en el que sus elementos económico, medioambiental y social están estrechamente unidos.

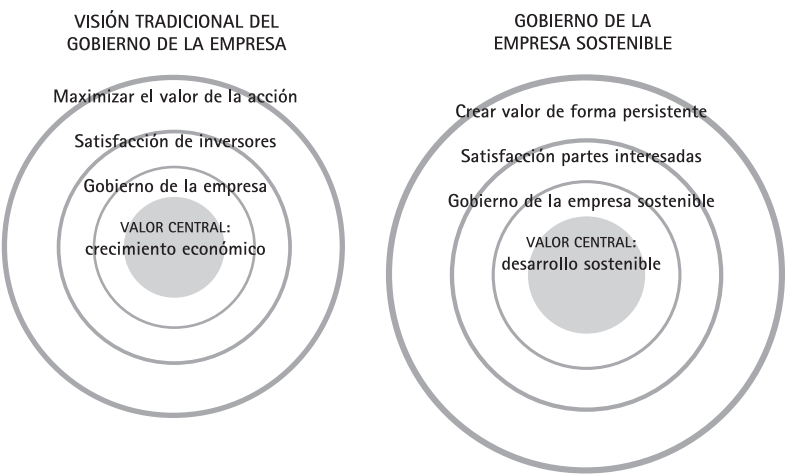
DESARROLLO SOSTENIBLE Y CREACIÓN DE VALOR ECONÓMICO, MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL



Las ideas apuntadas en este capítulo suponen la introducción de cambios fundamentales en la concepción del gobierno de la empresa y en los valores y objetivos que éste ha de perseguir. En la última figura se representan esquemáticamente los aspectos fundamentales de dicho cambio.

Dado que tradicionalmente el valor central que ha guiado el gobierno de la empresa ha sido básicamente de carácter económico, sus actividades han tenido como objetivo maximizar el valor de las acciones a través de la consecución de la satisfacción de los inversores. En la nueva concepción sobre el gobierno de la empresa que se presenta en este Código, el valor central no es el crecimiento económico, sino el desarrollo sostenible. Por ello, el gobierno de la empresa sostenible persigue como fin último crear valor de forma persistente, tanto para los accionistas como para la sociedad en su conjunto, a través de la satisfacción no sólo de los inversores, sino de todas las partes interesadas.

DEL GOBIERNO DE LA EMPRESA AL GOBIERNO DE LA EMPRESA SOSTENIBLE



6.4. DESARROLLO SOSTENIBLE, RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA Y TERRITORIO

Creo que en el apartado anterior ha quedado suficientemente claro que el desarrollo sostenible, y la responsabilidad que las empresas voluntariamente asumen para contribuir al mismo, constituyen una importante fuente de ventajas competitivas para la empresa, y obviamente su repercusión en el territorio, tanto desde el punto de vista económico, como social y medioambiental, es positiva.

Ambas cosas pueden comprobarse de forma sencilla cuando uno maneja cualquiera de las herramientas disponibles para implementar un modelo de gestión socialmente responsable, entre las que podríamos mencionar:

- Cuadro de Mando Integral.
- Planes de Responsabilidad Social Corporativa.
- Códigos de Conducta.
- Códigos de Buen Gobierno de la Empresa.

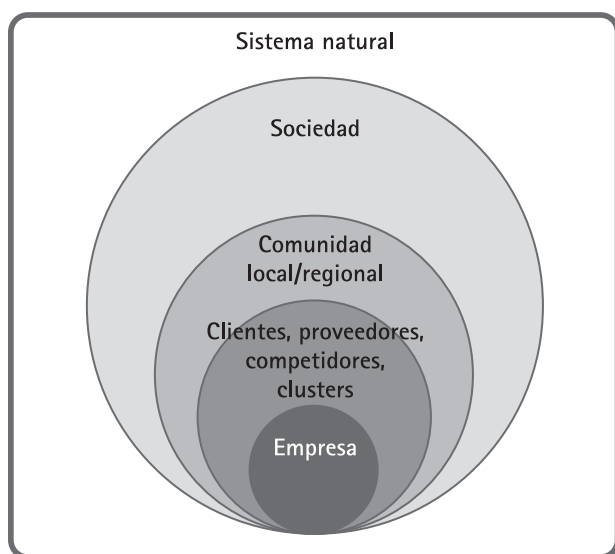
Es también fácilmente comprobable echando una ojeada a cualquiera de las normas existentes sobre RSC:

- Social Accountability 8000.
- Proyectos ISO de Sistemas de Gestión.
- Ética y Business Conduct Management Systems.
- Sistema de Gestión Ética SGE 21.

No es momento para desarrollar en este trabajo aspectos relativos a las características de cada una de estas herramientas y normas. Pero sí sería interesante, por un lado visualizar esa integración empresa sostenible, sociedad y territorio, y también contar con algunos indicadores de referencia que nos permitan concretar determinados aspectos de esa lógica interdependencia, a diferentes escalas.

Dicho de otra forma, necesitamos un modelo integrador de los tres vectores (empresa, sociedad y medioambiente) que contempla un enfoque desde el desarrollo sostenible, que a su vez nos ayude a disminuir la confusión terminológica a la que nos referíamos al principio.

En este sentido creo que es destacable el trabajo de A. Olabe, "Indicadores de Sostenibilidad en el ámbito de la RSE" (2002), ponencia en la cual, partiendo del trabajo del WBCSD, elabora gráficamente este modelo integrador en el que concibe la acción a largo plazo de la empresa orientada a la sostenibilidad, como la integración de diferentes esferas de influencia y ámbitos de actuación.



Fuente: A. Olabe, 2002.

Según el autor, sobre la primera esfera la empresa tiene control y poder de decisión, y abarca aspectos tales como:

- Estándares de trabajo y condiciones laborales.
- Generación de empleo.
- Seguridad e higiene en el trabajo.
- Información transparente a trabajadores sobre gestión y operaciones.
- Valores éticos y códigos de conducta.
- Participación y diálogo con los trabajadores.

En la siguiente esfera se encuentran aquellas otras empresas con las que la empresa mantiene relación de negocio, bien porque sean proveedores, clientes, o competidores, o bien porque participa en clusters o asociaciones patronales diversas con ellas. Se sitúan también en este ámbito aquellas áreas de la Administración pública directamente relacionadas con políticas empresariales. Las actuaciones comprendidas en esta esfera relacionadas con el desarrollo sostenible tienen que ver con:

- Exigencias ambientales y sociales a proveedores y subcontratistas como parte de los estándares ambientales y sociales propios.
- Programas de I+D+I sobre tecnologías limpias.
- Acuerdos voluntarios con la Administración pública sobre mejoras ambientales.
- Divulgación de buenas prácticas.
- Benchmarking.
- Análisis del ciclo de vida del producto.
- Tracción de unas empresas sobre otras.
- Convenios colectivos y condiciones de trabajo en el sector.

Continúa Olabe explicando como en la tercera esfera, la empresa proyecta su influencia y participa en la comunidad local en la que desarrolla sus actividades, y en la que se sitúan sus relaciones con instituciones locales y supralocales:

- Aceptación por parte de la comunidad local de la actividad empresarial.
- Impactos ambientales locales de la actividad empresarial.
- Participación en programas de desarrollo local.
- Participación en Agendas Locales XXI.
- Apoyo a la cohesión social de la comunidad: inserción social de colectivos desfavorecidos y/o personas con discapacidad.
- Flujos financieros —impuestos, tasas, cánones, etc.— hacia las arcas públicas locales.
- Donaciones de recursos o servicios, actividades de mecenazgo, etc.
- Inversión en infraestructura y/o Capital social.

La cuarta esfera será la de interacción con el conjunto de la sociedad. Los valores a través de los cuales la sociedad formula sus

aspiraciones de mejora de la calidad de vida, impregnan el conjunto de la empresa en todas sus esferas de influencia:

- Creación de un marco político y normativo favorable a la iniciativa empresarial.
- Infraestructuras.
- Políticas y normativas ambientales —ámbito europeo o estatal.
- Políticas sobre el empleo: igualdad de oportunidades.
- Políticas educativas: formación de técnicos y mano de obra cualificada.
- Flujos financieros hacia las arcas públicas. Hacienda y Seguridad Social.

Concluye el autor este recorrido por el gráfico diciendo que, «la esfera que representa a la sociedad se haya, a su vez, inmersa en un cuadro que representa el sistema natural. El sistema económico como subsistema del sistema natural. El desarrollo sostenible significa que ambos sistemas sean capaces de co-evolucionar conjuntamente».

Capítulo 7 TERRITORIOS INTELIGENTES Y RESPONSABLES

Para afrontar el que posiblemente sea el último capítulo de este libro es conveniente recapitular para situarnos y tomar un impulso final.

Comentamos en su momento cómo estábamos asistiendo a una interesante redefinición de la teoría y práctica del DL, consecuencia principalmente de la revisión de las relaciones actuales entre sociedad/naturaleza/economía, y de la emergencia de nuevos conceptos (sostenibilidad, Capital social, Gobernanza y RSE) en torno a los cuales se estructuraba un nuevo modelo de DLS.

Comentábamos igualmente que en esta transición (cambio de paradigma) desde un modelo de DEL, hacia un modelo de DLS con nuevos y distintos focos de interés, se ponía el énfasis, no tanto en el qué hacer (en la mayor parte de las ocasiones ya decidido desde instancias superiores), sino más bien en cuestiones relativas al quién va a hacer qué, cómo lo va a hacer, dónde y cuándo lo hace.

Aunque en su momento no lo dibujamos, si vimos como el anterior modelo de DEL, lejos de dar lugar a una auténtica Política económica local, se había centrado en aspectos muy concretos relacionados con la creación de empleo, sin duda debido a los numerosos y graves problemas que aquejaban el mercado de trabajo español de los años 80 y 90: altas tasas de paro, procesos de reestructuración industrial, desajuste entre oferta y demanda de mano de obra, escasa cualificación profesional, etc.

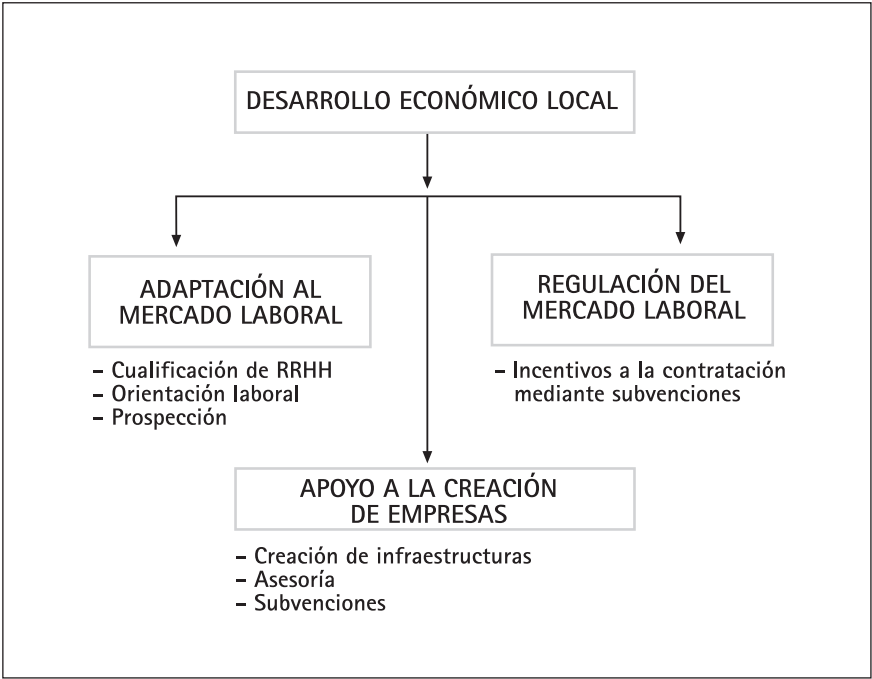
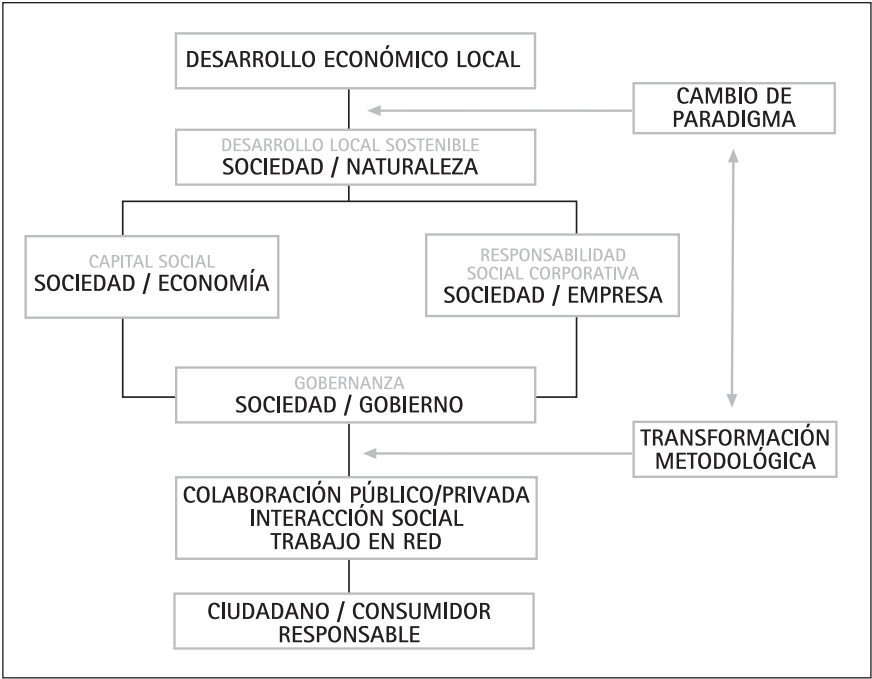
Pudimos ver también como desde mediados de los 90 se constata un cambio significativo de escenario del que se deduce que no podemos seguir aplicando reiteradamente las mismas recetas para solucionar problemas distintos. En los albores del siglo XXI, y sobre todo tras la evaluación de los cinco primeros años de implantación de la EEE (2002), además de la revalorización de la escala local en los procesos de desarrollo sostenible (sinergia global y local; lo local como centro de gestión de lo local), se destacan como elementos determinantes para incrementar la eficacia y eficiencia de las políticas de desarrollo, factores como la mejora de la cooperación entre administraciones y agentes sociales implicados, la mejora de los procesos de gobernanza, el fomento del trabajo en red y de la participación ciudadana, etc.

La cuestión, como también mencionamos, en absoluto resultaba baladí, y asistíamos a la definición de políticas de desarrollo local llamadas de tercera generación, dirigidas a favorecer el surgimiento de redes entre empresas, organizaciones, instituciones y territorios: se produce un cambio significativo en la asignación de funciones, y corresponderá a los gobiernos locales un papel determinante en la conformación y liderazgo de dichas redes, en el fortalecimiento de los agentes sociales implicados, y en la creación de un espacio público altamente participativo.

Previamente a bocetar los principales ejes estructurantes del nuevo modelo de DLS, hicimos una serie de consideraciones previas, y en primer lugar destacamos la voluntad política de la UE de apostar por un modelo de desarrollo sostenible, tal y como de forma clara y rotunda se manifestaba en las Cumbres de Lisboa y Gotemburgo:

«Convertir la economía europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos, y con mayor cohesión social» (Lisboa, 2000).

«A largo plazo, el crecimiento económico, la cohesión social y la protección medioambiental, deben avanzar en paralelo» (Gotemburgo, 2001),

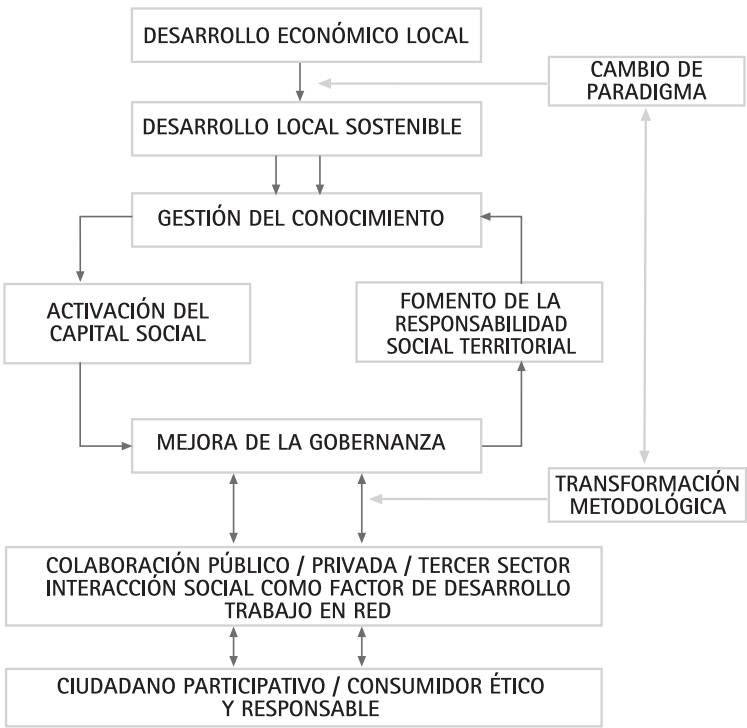


Llegados a este punto, y dada la importancia que hemos dado a estas declaraciones, no podemos obviar que existe un elemento determinante que no queda recogido en nuestro primer organigrama: una economía basada en el conocimiento, que inevitablemente habrá de conducirnos a la cuestión de la gestión del conocimiento en el territorio.

Pero, por otro lado, tampoco podemos pasar por alto que todo modelo de desarrollo, de forma implícita o explícita, lleva asociado un concepto de espacio, un concepto de territorio. En nuestro caso hablamos de DLS en Territorios Inteligentes y Responsables, luego deberemos cuanto menos aportar algunas claves que nos permitan comprender de qué estamos hablando cuando calificamos un territorio como inteligente.

Completaremos primero nuestro organigrama.

MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE BASADO EN LA INTELIGENCIA TERRITORIAL



Continuar diciendo que en el año 2003 fui invitado a participar en la conferencia europea sobre desarrollo local celebrada en Rodas y organizada por la Comisión³⁹.

En aquel momento se trataba de reflexionar sobre la definición de las Estrategias Locales de Empleo (ELEs), y en la ponencia que presenté sugería tres líneas de actuación diferenciadas de las intervenciones más clásicas auspiciadas a través de diferentes comunicaciones de la Comisión, (aun compartiendo, como los comparto ahora, muchos de los análisis que a través de éstas se realizaban):

- Desarrollar metodologías de gestión de conocimiento en Territorios inteligentes para generar Capital social.
- Desmonopolizar lo público, favorecer la Economía Social (ES) y fortalecer el Tercer Sector como fuentes de creación de empleo a escala local.
- Hacer rentable contratar y contribuir a la cohesión social mediante el fomento de planes de RSC y la reforma fiscal a favor del triple balance.

Evidentemente sobre la última ya mencioné que aunque creía necesaria y obligada la referencia a la reforma fiscal a favor del triple balance, era ésta una medida que desbordaba ampliamente la capacidad de intervención de los entes locales y regionales, o si se quiere de una ELE.

Además de las necesarias referencias al modelo de desarrollo en el cual debe integrarse toda ELE, ya hice las primeras aproximaciones a nuestra idea de Territorio inteligente: «Los Territorios inteligentes aprenden para innovar y competir, y por tanto, las ELEs deberán superar el enfoque de adaptación al mercado laboral mediante la cualificación de los RRHH, para adoptar un enfoque más integral que preste atención a los procesos de aprendizaje colectivo que añaden valor al territorio, producen innovación y, a medio/largo plazo, aportan ventajas competitivas sostenibles»⁴⁰.

■ 39. European Forum on Local Employment Development, Rhodes, 2003.

40. Farto, A. J., 2003.

Una vez planteada la noción de territorio inteligente surgen inmediatamente infinidad de interrogantes: ¿qué es ser inteligente, o qué es la inteligencia?; ¿en qué sentido son inteligentes los territorios?; ¿qué relación existe entre la idea de organizaciones o empresas inteligentes con la de Territorios inteligentes?; etc.

Evidentemente las limitaciones de una intervención en un congreso, y de una ponencia, impedían dar las oportunas explicaciones sobre el origen de una afirmación de este tipo; algo que sí podremos hacer aquí.

Pero antes de entrar en detalles recogeremos otras afirmaciones del momento. Decía igualmente que «sin pretender hacer identificaciones precipitadas creo que podemos considerar que el Capital Intelectual es a la competitividad de la empresa, lo que el Capital social es a la competitividad del territorio, y desde este presupuesto deducir que, las dificultades para identificar y medir, tanto el Capital Intelectual como el Capital social, no deben conducirnos a reproducir inercias ya agotadas, a obsesionarnos por los datos y objetivos cuantificables, a seguir pensando que más información y formación signifiquen necesariamente más conocimiento (que es lo que aporta valor), a seguir confundiendo cualificación de los RRHH con conocimiento útil (explícito o tácito) para el territorio que poseen las personas y organizaciones del mismo, así como la capacidad de éste para regenerarlo (aprender) e innovar».

Establecer esta correlación entre Capital intelectual de la empresa y Capital social del territorio me permitía adoptar otras definiciones del ámbito empresarial y trasladarlas al territorio afirmando que, a día de hoy, «la gestión del conocimiento aplicada a Territorios inteligentes es el conjunto de procesos y sistemas que permiten activar, regenerar e incrementar el Capital social del territorio, mediante la gestión eficiente de sus capacidades de resolución de problemas, con el objetivo de generar ventajas competitivas duraderas en el marco de un modelo de desarrollo local sostenible».

Ya en aquel momento trabajaba con varias definiciones que siendo coincidentes en lo esencial, hacían más o menos hincapié en unos u otros aspectos, o pretendían ser más o menos explicativas.

Decía que Territorios inteligentes son aquellos capaces de mejorar su capacidad de gestión y resolución de problemas, a través de procesos de aprendizaje colectivo y difusión del conocimiento, basados en el trabajo en red y la interacción social.

Utilizábamos también una segunda definición que decía que Territorios inteligentes son aquellos capaces de mejorar su capacidad de gestión y resolución de problemas, a través de procesos de gestión del conocimiento y aprendizaje social, basados en el trabajo en red, la interacción social y la profundización democrática (buen gobierno), y dirigidos a la creación de valor desde los valores, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible orientado a la satisfacción de las partes interesadas.

A día de hoy me preocupa definir, aunque sea mínimamente, qué es lo que entendemos por inteligencia, o por inteligente en términos de comportamiento y/o actitud.

En segundo lugar, y como consecuencia lógica de lo anterior, nos adentraremos también un poquito en algunos aspectos relativos a la gestión del conocimiento en la empresa: aspectos que en su momento dieron pie a hablar de empresas o de organizaciones inteligentes.

Para finalmente tratar de establecer una justa correspondencia entre inteligencia y ética a través de la RSC que nos permita hablar de Territorios Inteligentes y Responsables como un todo indisoluble.

7.1. LA INTELIGENCIA DEL MECÁNICO Y EL JARDINERO

Pero, ¿qué es la inteligencia?, ¿qué es ser inteligente?, ¿es lo mismo ser inteligente que comportarse inteligentemente?, ¿se puede aplicar el adjetivo indiscriminadamente a personas, edificios, empresas o territorios? Cuestiones complejas que no seré yo quien resuelva, y mucho menos en este momento.

Me conformaré con no contribuir al mal uso y abuso actuales del término, y al menos acotaré, aportando alguna definición y reflexión, el sentido en que utilizaré el término Territorio Inteligente y Responsable.

Sería un puntazo conectar con el tema de la inteligencia emocional de Goleman, tan de moda y del que todo el mundo sabe y opina, pero no sé si por cercanía cultural, sensaciones compartidas, o una determinada visión del mundo que intuyo detrás de su libro, me quedaré con J. A. Marina y su "Inteligencia Fracasada. Teoría y práctica de la estupidez" (Anagrama, 2004), con quien de entrada comparto que si existe una teoría científica de la inteligencia, debería haber otra teoría científica de la estupidez que, por los beneficios sociales que produciría, debiera ser asignatura troncal en todos los niveles del sistema educativo.

Al menos para mí es sencillo sintonizar con este concepto de inteligencia fracasada, a partir del cual, cuando Marina habla de inteligencia social, pone como ejemplos de fracaso de la inteligencia compartida, «la sociedad española dieciochesca que gritaba "Vivan las cadenas", la sociedad francesa que aplaudió la furia bélica y codiciosa de Napoleón, la sociedad alemana que aclamó a Hitler y se dejó contagiar de sus desvaríos, y la sociedad industrial avanzada que está construyendo una economía que esquilma irreversiblemente la naturaleza, o que impone un sistema que hace incompatible la vida laboral y la vida familiar, o una globalización que aumenta la brecha entre países pobres y ricos».

Llegaremos y profundizaremos en su momento en la idea de inteligencia social, pero ahora necesitamos tener una referencia clásica desde el individuo, y llamaremos inteligencia «a la capacidad de un

sujeto para dirigir su comportamiento, utilizando la información captada, aprendida, elaborada y producida por el mismo» (Marina, 2004).

La inteligencia como "capacidad de dirección", que no debe reducirse al campo cognitivo (mediante la evaluación de capacidades cognitivas básicas: percibir, relacionar, aprender, argumentar...); la inteligencia como capacidad de resolver problemas nuevos, y cuyo éxito está en dirigir bien la conducta: «la inteligencia dirige bien si permite resolver esas situaciones conflictivas».

Pero la sintonía viene también cuando tras la referencia al libro de Roberts J. —¿Por qué las personas inteligentes pueden ser tan estúpidas?—, afirma que una cosa es la capacidad intelectual, y otra el uso que hacemos de esa capacidad (una persona muy inteligente puede utilizar su inteligencia estúpidamente), y define dos niveles diferenciados de inteligencia: la inteligencia computacional, como capacidad básica, de carácter estructural y operativo (la que miden los test de inteligencia); y por otro lado, la inteligencia ejecutiva, que es la inteligencia en acción, lo que un individuo hace con sus capacidades, y cuya misión es iniciar, dirigir y controlar las maquinaciones de la inteligencia computacional.

Una inteligencia ejecutiva que, entiendo yo, comprende tanto el modelo de desarrollo personal elegido por cada cual, como la coherencia entre las acciones realizadas por el individuo mediante sus capacidades, y los valores propios e inherentes a su modelo de desarrollo personal (tácito o explícito).

Creo que la idea de una inteligencia concebida como capacidad de dirección orientada a resolver problemas nuevos (¿capacidad de adaptación a un entorno en cambio permanente?; ¿capacidad de gestión y resolución de problemas?) es atractiva en sí misma, y se adecua bien a la aplicación que nosotros queremos darle. Pero si además estamos hablando de dirigir bien la conducta, en nuestro caso la de un determinado territorio, estaremos hablando no sólo de información, conocimiento y aplicaciones tecnológicas varias útiles para la consecución de determinados fines, sino también de valores sociales y culturales a partir de los cuales, y sobre los cuales, se definen los objetivos a alcanzar, y se proyecta la forma de conseguirlos; lo que inevita-

blemente habrá de conducirnos a una determinada concepción ética de nuestra acción social: hablemos de economía, de medioambiente, o de gobierno. Y cuando hablamos de modelo de desarrollo, que no es sino la forma en que conducimos nuestra conducta en determinados aspectos, estaremos hablando no sólo de crecimiento económico, competitividad y productividad, sino de sostenibilidad, cohesión social, ética empresarial y/o responsabilidad social de las empresas también. Y como decíamos antes, los hay bien informados, a la última en nuevas tecnologías, competitivos y productivos, pero estúpidos; y también los hay inteligentes, incluso estando menos tecnologizados.

No obstante no quisiera perder la principal línea de argumentación del autor, que tal y como queda enunciado en el título es la de inteligencia fracasada: «la causa del fracaso de la inteligencia es la intervención de un módulo inadecuado, que ha adquirido una inmerecida preeminencia por un fallo de la inteligencia ejecutiva».

En todos los casos de fracaso constata Marina, o bien la inadecuación del módulo —por rigidez, por anacronismo, por blindarse contra la experiencia, por impedir la continuidad de la vida—, o una falta de eficacia del yo ejecutivo, que se entrega a los automatismos computacionales y a las marejadas de la emoción.

No sé porqué (debió ser el subconsciente que me traicionó), pensé en la preeminencia desmesurada e incontrolada del módulo económico en el modelo desarrollista urbano/industrial dominante hasta el siglo pasado, frente a los módulos social y medioambiental; pensé en su rigidez y estrechez mentales, en su afán por mantener valores propios de los tiempos de la revolución industrial, en su capacidad para obviar una y otra vez el expolio de la naturaleza; e imaginé que los automatismos computacionales (que no autismos computacionales, aunque tal vez.) quizá tuviesen algo que ver con la obsesión por los datos, tasas, ratios, curvas, medias y medianas, tras los cuales a menudo se olvida que hay personas, y caemos en el chiste estadístico: metemos la cabeza de un hombre en el horno, y los pies en un congelador; subimos la temperatura en la cabeza, y bajamos la de los pies hasta alcanzar con éxito en el centro del cuerpo los 36 grados preceptivos: el resultado es un hombre muerto.

No es extraño que ya en su "Teoría de la inteligencia creadora" Marina criticase la definición de inteligencia que manejan los informáticos (Newel, A.) para quienes la inteligencia es la aplicación de la información a la consecución de metas: «Me parecía falso excluir de la inteligencia la elección de objetivos. Inventar fines es la característica más propia de la inteligencia humana. Y si se equivoca en los fines se equivoca en todo. La inteligencia no trata sólo de resolver problemas, sino de plantearlos» (Marina, 2004).

Elección de objetivos y fines que, a nadie se le escapa, habrán de integrarse en un determinado modelo de desarrollo, y sin olvidar la manida frase relativa a que el fin no justifica los medios, no dejar tampoco de lado ese no tan famoso precepto de las ciencias sociales que nos recuerda la imposibilidad de separar métodos y objetivos: no me hable usted de sostenibilidad en Europa cuando su plataforma de extracción chorrea petróleo en cualquier selva tropical de cualquier país subdesarrollado, y expulsa de su hábitat natural a los indígenas de la zona, con el beneplácito de un gobierno local corrupto; no me hable de RSC cuando después se deslocaliza en busca, no de nuevos mercados y mayor competitividad, sino de paraísos desregulados en lo social, medioambiental, laboral y fiscal.

Tras este breve pero claro recorrido acabará proponiendo Marina su «Principio de la jerarquía de marcos: los pensamientos o actividades que son en sí inteligentes, pueden resultar estúpidos si el marco en que se mueven es estúpido».

Y de este sonoro y fácilmente aprehensible principio se deriva un corolario, u otro principio, que enuncia de la siguiente forma: «la inteligencia fracasa cuando se equivoca en la elección del marco. El marco de superior jerarquía para el individuo es su felicidad. Es un fracaso de la inteligencia aquello que le aparte o le impida conseguir la felicidad».

Si bien es cierto que en el contexto de este documento el término felicidad puede llegar a desbordarnos, creo también que la primera parte del principio la podemos suscribir con rotundidad: la inteligencia fracasa cuando se equivoca en la elección del marco.

En tanto que además hemos suscrito con anterioridad que un ejemplo de fracaso de la inteligencia social es la construcción de una economía que esquilma la naturaleza; y en tanto que hablamos de la introducción del concepto de sostenibilidad en nuestro modelo de desarrollo (de redefinir las actuales relaciones sociedad/economía/naturaleza), es lícito preguntarnos cuando se produjo el divorcio entre sociedad y naturaleza, entre economía y naturaleza: cuando nos equivocamos en la elección del marco y la naturaleza se convirtió en enemiga del hombre, su dominio en objetivo del "progreso" y del desarrollo tecnológico, y su destrucción, el precio a pagar por "nuestro desarrollo".

La tentación organicista a la hora de explicar el funcionamiento de los modelos ha estado siempre presente en la teoría de la ciencia, y en nuestro caso es imposible sustraernos a ella cuando directamente hablamos de Territorios Inteligentes y Responsables: el sujeto pasa a ser el territorio, y éste a su vez se convierte en una especie de cuerpo social concebido como conjunto de factores naturales, sociales, económicos, culturales, e históricos (más las relaciones que entre ellos se establecen). No es extraño que muchos comparen el papel del agente de desarrollo con el del médico que debe curar los males de su paciente (los males de su territorio), o más bien, según nuestra interpretación, velar por su salud.

Y como también se dice que es más fácil ver la paja en el ojo ajeno, que la viga en el propio, contemos esta historia del fracaso de la inteligencia debido a la incorrecta elección del marco, como si del médico que ha de velar por la salud del territorio se tratase.

Cuenta esta historia, que allá por la Edad Media, la gente de Europa Occidental tenía una visión unificada del universo: se veían a sí mismos como una parte integrante de lo que era visible e invisible. Estaban conectados al cielo a través de Dios y a la Tierra a través de la Naturaleza.⁴¹

Esta realidad unificada fue sacrificada en aras del dominio de la naturaleza (la mejor protección contra la naturaleza era su dominio y control), de la tecnología y del progreso, y para explicar y organizar el mundo de acuerdo a la nueva visión se creó un conjunto nuevo de

valores y creencias: esta nueva religión era la ciencia, y sus sacerdotes eran los matemáticos, físicos e ingenieros.

Tras excavar en el "materialismo empírico" de Aristóteles, la revolución científica de Occidente tomará cuerpo con Descartes y dará lugar a un pensamiento científico basado en la premisa de que los humanos están separados de la naturaleza, y que el mundo, al igual que una máquina, puede ser desarmado y reducido a sus partes integrantes. La realidad está localizada en la estructura tangible de la materia (la cual puede medirse, cuantificarse y analizarse), y los acontecimientos ocurren de acuerdo a unas leyes mecánicas inmutables.

Descartes conceptualizó el mundo y todo lo que en él había como una máquina: «no veo ninguna diferencia entre las máquinas construidas por los hombres y los diferentes cuerpos que la naturaleza produce por sí misma». También el cuerpo humano era como una máquina, y un hombre sano se comparaba con un reloj bien construido.

Esta visión mecanicista de la naturaleza condujo a Newton a formular sus leyes físicas absolutas, y su método causa-efecto para explicar el universo material, incluyendo en muchos casos todo lo relativo a la sociedad y lo social.

«Dentro de esta visión del mundo, la naturaleza y los humanos son máquinas gobernadas por leyes mecánicas: sistemas que trabajan, herramientas de producción. La medicina occidental, por su parte, estudia como funciona la máquina humana. Cuando las personas son como máquinas, los médicos se convierten en mecánicos. El mecánico a veces realiza trabajos de mantenimiento rutinarios, pero en general interviene para llevar a cabo reparaciones de emergencia. Se sumerge en la máquina reemplazando los elementos que no funcionan, y consigue que la máquina vuelva a andar correctamente. Así el médico, al igual que el mecánico, arregla la máquina-cuerpo estropeada»⁴².

■ 41. Beinfield, H. y Korngold, E., "Entre el cielo y la tierra" (1999).

42. Beinfield y Korngold, 1999.

Y a partir de esta concepción aun hoy tan vigente, se creó una forma de actuar en la medicina que fácilmente podemos reconocer también en otras ciencias y disciplinas sociales (incluida en este último apartado la economía).

El médico como el mecánico separa el todo de sus partes para discernir la naturaleza, el tamaño y el funcionamiento de cada constituyente, olvidando y perdiendo la visión de conjunto, así como la indudable relación entre las partes.

Para la mecánica es mejor que las partes de la máquina sean estandarizadas y uniformes. De este modo las partes son intercambiables y se pueden reemplazar fácilmente, y la manera en que se estropean puede preverse en los distintos cuerpos (o en los distintos territorios). Las enfermedades estandarizadas se desarrollan a partir de causas establecidas, y los protocolos de tratamiento son fijos (como los modelos de desarrollo exportables de un lugar a otro).

Otro de los hitos en la evolución de la medicina moderna occidental fue la localización del origen de la enfermedad fuera del cuerpo en forma de gérmenes (Pasteur, mediados del s. XIX). La estrecha visión de la causa única limitó, y limita, el alcance y la efectividad de la medicina moderna, que a menudo equipara el control de los síntomas con la cura de la enfermedad, y propicia la pérdida de visión del contexto y la complejidad del proceso humano: los especialistas observan fragmentos cada vez más pequeños, obteniendo cada vez más información positiva en forma de datos descriptivos, pero perdiendo el sentido de integridad del sistema como un todo.

La fuerte especialización y tecnificación hizo que el médico, que anteriormente había sido ayudante aliado y alentador de las personas que luchaban con las enfermedades en su vida diaria, se convirtiese en la fuente exclusiva de conocimiento especializado y en el héroe aniquilador de la enfermedad. De forma creciente fue delegándose más autoridad en el médico. Los pacientes fueron educados para que creyesen que sólo los médicos sabían la causa de la enfermedad, y que sólo sus tecnologías o fármacos podían ayudarles. Las personas, como pacientes, empezaron a abandonar la responsabilidad de su propia salud.

Cuenta esta historia, que hay otra forma de ver las cosas partiendo de que toda la vida ocurre dentro del ciclo de la naturaleza. Dentro de esta matriz las cosas están conectadas y son mutuamente dependientes en un sistema unificado: la naturaleza.

En esta visión, el ser humano lejos de ser una máquina más o menos cercana a la supuesta perfección de una herramienta para medir el tiempo, o la especie llamada a dominar a las otras especies (y por extensión a la propia naturaleza), es un microcosmos de la naturaleza, un universo menor, una totalidad como persona que incluye los aspectos tangibles e intangibles de la experiencia.

Cuando todo está conectado, la salud se entiende desde una perspectiva amplia, definiéndose al ser completo dentro del orden social y natural: lo que es bueno para la naturaleza es bueno para la humanidad.

Todos hemos oído hablar alguna vez de como el jefe Seattle, en 1854, resumió esta antigua visión de la situación de la humanidad respecto al mundo (lo que hoy podríamos llamar su concepto de la sostenibilidad): «Esto es lo que sabemos: la tierra no pertenece al hombre, el hombre pertenece a la tierra. Todas las cosas están conectadas como la sangre que une a una familia. Cualquier cosa que le ocurra a la tierra, le ocurre a los hijos de la tierra. El hombre no teje la tela de la vida; es meramente un hilo de ella. Cualquier cosa que le haga a la tela se la hace a sí mismo».

Y cuando las personas (o los territorios) ya no son como máquinas sino como jardines, los médicos (o los técnicos en desarrollo) ya no son como mecánicos encargados del mantenimiento y reparación de los elementos que no funcionan, sino como jardineros encargados de cultivar la vida.

Un jardín es un sistema dinámico autorregulado que transforma la luz del sol y el agua en los tejidos vivos de la vegetación. El crecimiento máximo del jardín resulta del equilibrio correcto entre el calor y la luz del sol, con la fresca humedad del agua. El jardín está sano cuando las condiciones de crecimiento fértil y las plantas son lo sufi-

cientemente resistentes como para tolerar la adversidad. Un periodo ocasional de sequedad, una tormenta primaveral, una plaga de insectos o los hongos que crecen en los periodos de excesiva humedad, pueden superarse si existe un ecosistema vigoroso, lo suficientemente adaptable como para recuperarse una vez pasado el rigor.

El jardinero no hace que crezca el jardín. Lo hace la naturaleza. El jardinero es un aliado que prepara la tierra, siembra las semillas, riega, arranca las malas hierbas y sitúa las plantas en una relación adecuada entre si y con el sol. Si el jardinero no cuidase del jardín, éste perdería su identidad única y crecería salvaje, fusionándose totalmente con su entorno para confundirse con un hábitat mayor. El jardinero protege la identidad del jardín favoreciendo el crecimiento en algunas zonas, limitándolo en otras, añadiendo abono para mantener el terreno fértil. Él observa y nutre la relación entre el jardín y el hábitat.

La inteligencia del mecánico nos llevará a buscar los elementos que no funcionan para sustituirlos, a descomponer el conjunto y considerar cada parte de forma independiente, a implementar medidas sectoriales y cortoplacistas, mientras que bajo esta otra concepción, entendemos que la salud es la capacidad de un organismo para responder adecuadamente a una amplia gama de desafíos de forma que se garantice el mantenimiento del equilibrio y de la integridad.

Frente a la visión del agente patógeno externo como causa única de la enfermedad, ésta representará un fallo en la adaptación al desafío, una alteración del equilibrio general y un desgarró en el tejido del organismo. El origen de la enfermedad es cualquier desafío para el cuerpo que éste sea incapaz de enfrentar, ya sea una sustancia dañina o un sentimiento negativo; al fin y al cabo, la enfermedad no es sino un patrón de relaciones no armónicas.

La inteligencia del jardinero, su forma de enfrentar los problemas desde su visión de la salud y la enfermedad, queda reflejada en la máxima «el hombre no está enfermo porque tiene una enfermedad, pero tiene una enfermedad porque está enfermo».

El jardinero sabe que, además de vencer la enfermedad, debe restablecer la resistencia y la fortaleza del cuerpo. Esta adaptabilidad y

fortaleza constituyen el estado de salud: del cuerpo humano, del cuerpo social o del territorio.

Que cada cual saque sus propias conclusiones sobre este pequeño paseo acompañados del médico, el mecánico y el jardinero; que cada cual vea las posibles correspondencias con otras disciplinas sociales como la economía o la sociología; y que cada cual sea capaz de diferenciar la visión del mecánico y del jardinero en la teoría del desarrollo aplicada al territorio.

No es extraño que la visión del jardinero haya sido rápidamente recogida y aplicada desde el ámbito empresarial: «Una corporación es como un árbol. Hay una parte que es visible (las frutas), y una parte que está oculta (las raíces). Si solamente te preocupas por las frutas el árbol puede morir. Para que el árbol crezca y continúe dando frutos, será necesario que las raíces estén sanas y nutridas. Esto es válido para las empresas: si sólo nos concentramos en los frutos (los resultados financieros) e ignoramos los valores escondidos, la compañía no subsistirá en el largo plazo» (Evidsson, 1996).

Pero es que además, tal y como hemos repetido machaconamente, el territorio no es un simple soporte sobre el que pinamos el árbol, sino que éste hunde sus raíces y se alimenta del territorio, se establece una simbiosis y retroalimentación entre ambos, y si las condiciones sociales y medioambientales que constituyen la garantía de fertilidad no se preservan, la empresa, como el árbol, morirá; y si el modo de cultivo, y el propio cultivo, no son los adecuados para el territorio, éste quedará esquilado.

Ni te cuento si encima consideramos que los frutos no son únicamente los resultados financieros, como fácilmente se puede desprender de las ideas de empresa ética, empresa excelente o empresa sostenible.

7.2. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y CAPITAL INTELECTUAL EN LA EMPRESA

Como decía con anterioridad, las cuestiones relacionadas con la gestión del conocimiento se vienen trabajando en el mundo de la empresa al menos desde principios de los años 90, lo que ha producido una abundante y rica literatura sobre el tema.

Pienso que muchos de los planteamientos conceptuales y metodológicos elaborados para el ámbito de la empresa, pueden ser de gran utilidad cuando pensamos en términos de territorio, e incluso algunos de ellos pueden ser fácilmente extrapolables de un contexto a otro con las correspondientes salvaguardas.

Desde principios de los años 90 hay una serie de ideas más o menos vagas que rondan el subconsciente colectivo empresarial:

- El entorno competitivo de la empresa en la actualidad está en permanente proceso de cambio y las reglas de juego evolucionan a gran velocidad.
- Las TICs y la capacidad de aprendizaje son las claves para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno.
- A raíz de las anteriores surgen nuevos términos y se empieza a hablar de entornos colaborativos, de gestión del conocimiento, de Activos intangibles y de Capital intelectual de la empresa.
- La consecuencia lógica será que la innovación continua es el único medio de sobrevivir en una economía crecientemente globalizada, y ésta precisa de la implantación de sistemas de gestión del conocimiento en la empresa.

En la misma línea de reflexión rápidamente se progresó, desde las TICs y la sociedad de la información, hasta la formalización de la idea de sociedad del conocimiento, y su correspondiente relación con la creación de ventajas competitivas en la empresa: «La fuente principal de creación de ventajas competitivas de una empresa reside fundamentalmente en sus conocimientos, o más concretamente en lo que sabe, en como usa lo que sabe, y en su capacidad de aprender cosas nuevas» (Prusak, 1996).

Se asienta la idea de que «las empresas que compiten con éxito en el nuevo entorno competitivo internacional son aquellas que tienen una actitud permanente de gestionar el conocimiento en su organización, que tienen una actitud proactiva frente al cambio, que establecen redes de intercambio de conocimiento con otras organizaciones complementarias, que incluyen en sus esquemas de gestión sistemas que integran pensar-hacer, ...» (Azua S., 2000).

Lo que quizá en su día no fuese sino una frase afortunada —"los empleados son el principal activo de mi organización"—, se convierte en centro de atención de la gestión empresarial: «la necesidad de integrar la inteligencia personal en los procesos colectivos de gestión, de generar mecanismos de aprendizaje, de interconectar a las personas para dialogar y aprender conjuntamente, de diseñar mecanismos de transferencia de conocimiento entre los diferentes miembros de la organización, etc., constituyen preocupaciones fundamentales de los gestores empresariales» (Azua S., 2000).

Era lógico que este camino de reflexión desembocase de forma rápida en conceptos como los de aprendizaje organizativo, organizaciones inteligentes, etc.

El aprendizaje organizativo se definió como el proceso mediante el cual se integran conocimientos, habilidades y actitudes para conseguir cambios y mejoras en el desempeño (Carrión, 2002), de lo que a su vez se deriva que:

- Se requieren herramientas que permitan convertir el conocimiento de las personas y equipos en conocimiento colectivo.
- El aprendizaje organizativo permite que las empresas se adapten rápidamente a los cambios.
- La capacidad de aprender con mayor rapidez que la competencia quizá sea la única ventaja competitiva duradera.

En aquellos primeros 90 alcanzará gran relevancia Pete Senge y su famosa 5ª disciplina. Antes de sentar las bases de las organizaciones inteligentes, Senge (1990) aclarará que «el proceso de aprendizaje sólo puede producirse en las personas. Las organizaciones sólo

aprenden a través de individuos que aprenden. El aprendizaje individual no garantiza el aprendizaje organizacional, pero no hay aprendizaje organizacional sin aprendizaje individual».

Partiendo de este hecho identificaré sus cinco disciplinas características de las organizaciones inteligentes (Carrión, 2002):

- Dominio personal. Aprender a expandir nuestra capacidad personal para crear los resultados que deseamos.
- Modelos mentales. Reflexionar, aclarar y mejorar nuestra imagen interna del mundo, viendo como modela nuestros actos y decisiones.
- Construcción de una Misión/Visión Compartida. Sentido de compromiso grupal acerca del futuro que procuramos crear, y los principios con los que esperamos lograrlo.
- Aprendizaje en Equipo. La transformación de las aptitudes colectivas para el pensamiento y la comunicación.
- Pensamiento Sistémico (la Quinta Disciplina). Un modo de analizar las fuerzas e interacciones que modelan el comportamiento de los sistemas.

Llegados a este punto era lógico que se produjesen las necesarias disquisiciones sobre lo que se entendía por conocimiento, como situación de partida para su gestión: se empezó por diferenciar entre dato, información y conocimiento (algo que aun hoy en día algunos no tienen muy claro); se establecieron diferentes tipologías de conocimiento (explícito e implícito, individual y colectivo, externo e interno), y se diferenciaba entre experiencia y conocimiento en acción (valoramos el conocimiento porque está muy próximo a la acción, y éste debiera ser evaluado por las decisiones o acciones a las que conduce (Carrión, 2002)); unos entendieron el conocimiento como un stock, y otros como un proceso o flujo que a su vez tiene una estructura formalizada.

Las definiciones fueron muchas y variadas, pero en todas se intentaba poner de manifiesto que el conocimiento demandado por la empresa para generar ventajas competitivas en la sociedad del conocimiento iba más allá de la mera estructuración de la información disponible: «es una mezcla de experiencia, valores, información dentro de

un contexto y "saber hacer", que sirve como marco para la incorporación de nuevas experiencias e información, y es útil para la acción» (Davenport y Prusak, 1998).

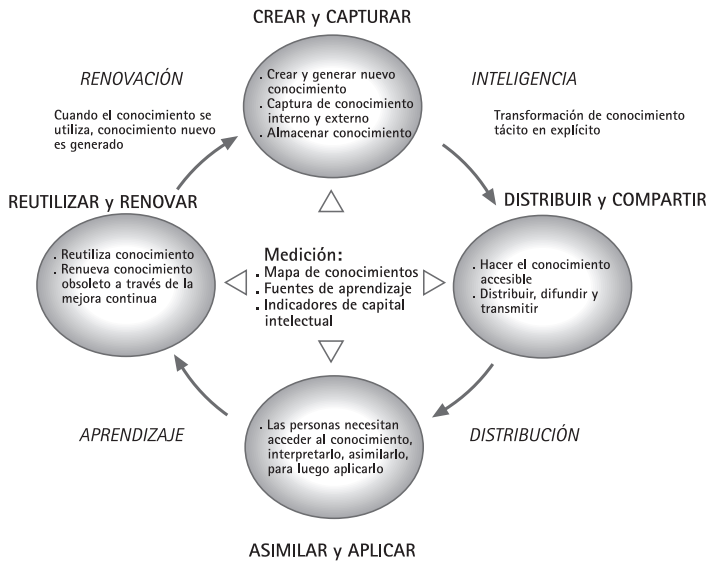
Una mezcla curiosa de la que destacaría la insistencia en un conocimiento próximo a la acción, útil para la acción, evaluable por la acción. Una proximidad a la acción que de forma paralela (empresa/territorio) y cercana en el tiempo, encontraremos en la construcción de la teoría del Desarrollo Endógeno (algo veremos más adelante), caracterizada como "una interpretación orientada a la acción", más que como un modelo de análisis (Barquero, 1999).

Tampoco debíamos pasar por alto la referencia a los valores como parte de ese conocimiento, como referencia a la ética que rige nuestra acción, o si se quiere a esa creación de "valor" desde los valores.

Finalmente, la gestión del conocimiento, absolutamente necesaria para innovar y competir en una economía basada en el conocimiento, pasó a definirse como un procedimiento encaminado a generar valor para la organización, que debe ser cuantificable, y que «partiendo de la concepción clásica de que el aprendizaje se realiza en el ámbito de las personas que componen la organización, trata de establecer mecanismos y actuaciones encaminadas a transformar dicho conocimiento en Capital estructural y relacional (más adelante veremos que el Capital estructural y relacional son componentes del Capital intelectual de la empresa) que otorgue "valor" a las empresas» (Azua, 2000); definición que pondría de manifiesto los diferentes procesos implícitos en la gestión del conocimiento organizacional: identificar el conocimiento relevante para la organización; establecer mecanismos orientados a captar y crear el conocimiento; buscar fórmulas sencillas de explicitar, estructurar y almacenar el conocimiento; definir sistemas de transmisión y compartimiento del conocimiento; buscar una adecuada interpretación y adecuación del conocimiento transmitido; reutilizar y renovar dicho conocimiento en todos los ámbitos de la organización.

Procesos que más tarde serían estructurados por otros autores en forma de ciclo.

CICLO DEL CONOCIMIENTO



Fuente: "Gestión del conocimiento: una visión integradora del aprendizaje organizacional". Plaz, R., (2003).

Aunque las características definidas por Senge tienen bastantes más implicaciones, se consolida la idea de inteligencia entendida como capacidad de aprendizaje, siendo las organizaciones inteligentes aquellas basadas en el conocimiento y diseñadas para adaptarse a un medio inestable en permanente cambio; aprender para innovar y competir, aprender para generar ventajas competitivas sostenibles.

Partiendo de los diferentes procesos implícitos en la gestión del conocimiento, unos autores se centrarán en los aspectos relativos a la administración y tratamiento de la información:

«la gestión del conocimiento es la función que planifica, coordina y controla los flujos de conocimientos que se producen en la empresa en relación con sus actividades y con su entorno con el fin de crear competencias esenciales. (...)

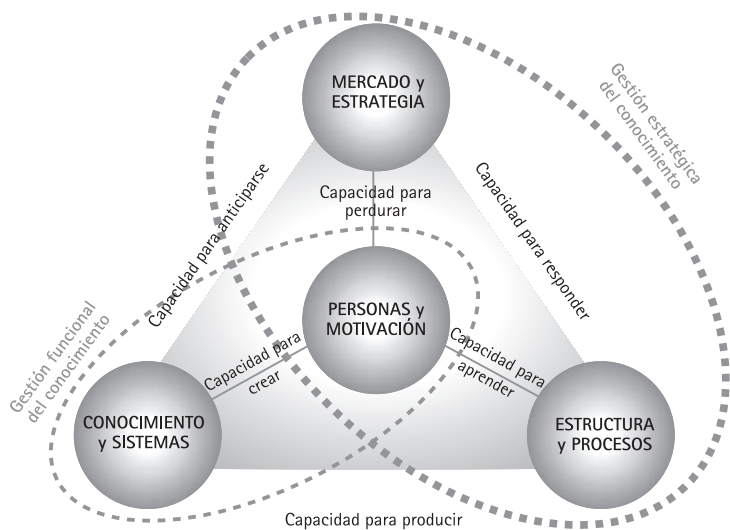
(...) La gestión del conocimiento supone un proceso de administración y tratamiento de información para su reutilización den-

tro de la organización. No obstante, su verdadero valor está en los mecanismos de asimilación y absorción de información para resolver problemas y generar a partir de allí nuevo conocimiento. Conocimiento es información en acción y desde esta perspectiva, la gestión del conocimiento actúa como una capa superior de inteligencia que se superpone a los sistemas tradicionales de gestión de la información» (Flores, 2004).

Y lógicamente profundizarán como lo hace Flores (2004) en el análisis de las cuatro dimensiones del ciclo del conocimiento:

- La Inteligencia, que esta asociada a los procesos de creación de nuevo conocimiento dentro de la institución, la identificación de fuentes internas y externas de conocimiento útil y relevante, y la captura de éste para la creación de la memoria de conocimiento corporativo como una expresión de los conocimientos codificados.
- La Distribución, vinculada con los mecanismos de tratamiento, codificación y transmisión que facilitan el acceso, transferencia y difusión del conocimiento disponible en la institución.
- El Aprendizaje se relaciona con los mecanismos de asimilación e internalización de la información que se comunica, se transmite y se comparte, ya sea de manera tácita o implícita.
- La Renovación, que está organizada a través de los procesos de renovación y creación de nuevo conocimiento a partir del conocimiento ya existente, experiencias prácticas y lecciones aprendidas.

Otros autores como Tissen, Andriessen y Lekanne Deprez (2000), plantean la necesidad de superar lo que ellos denominan la Gestión funcional del conocimiento (basada en el uso de la ofimática para organizar y distribuir la información), aun siendo un primer paso necesario, para adentrarse en la Gestión estratégica del conocimiento en busca de un cierto equilibrio que una la creación de conocimiento de nuestra compañía, a la estrategia empresarial que seguimos, prestando atención, tanto al impacto de la informática, como a la necesidad de diseñar la estructura organizativa en consecuencia.



Fuente: "El valor del conocimiento". Tissen, R., Andriessen, D., Lekanne Deprez, F. (2000).

La magnífica reflexión de estos autores sobre la gestión estratégica del conocimiento queda perfectamente reflejada en la figura anterior (figura en la cual subyace claramente una concepción de la empresa como conjunto de competencias o capacidades), de la que nosotros destacaremos por razones obvias su capacidad para ser extrapolada desde una organización empresarial a un territorio: también en el territorio deberemos contemplar, en lo que a gestión del conocimiento se refiere, las cuatro áreas clave en torno a las que se construye el prisma anterior (mercado y estrategia; estructura y procesos; conocimiento y sistemas; personas y motivación); al igual que para la empresa, también consideramos que las personas y su compromiso social (directamente relacionado con la calidad de vida de estos mismos ciudadanos, que son también productores, y consumidores, y...), debe estar en el centro del triángulo, o si se prefiere, con un poco más de perspectiva, en la cúspide de la pirámide (ya en su momento dijimos, y si no lo decimos ahora, que un planteamiento de desarrollo sostenible debe poner en el centro del pensamiento económico a las personas y a la naturaleza); y también pensamos que un territorio inteligente deberá desarrollar, al igual que una organización inteligente que gestiona estratégicamente su conocimiento, un conjunto

de capacidades entre las que estarán: la capacidad de producir, entendida como la capacidad de utilizar la aplicación adecuada de conocimiento y sistemas en estructuras y procesos; la capacidad de responder a través de una organización descentralizada; la capacidad de anticiparse, utilizando un conocimiento descentralizado para captar una visión global de las discontinuidades del mercado futuro; la capacidad de crear, motivando a las personas (profesionales inteligentes) para generar un conocimiento nuevo; la capacidad de aprender, basada en que los profesionales forman una organización de aprendizaje en la que aprenden constantemente de sus propias experiencias, las de sus clientes, competidores y colegas; y la capacidad de perdurar, haciendo que los profesionales se comprometan con la compañía ofreciéndoles un sentido de propósito.

Eso sí, capacidades a desarrollar en el marco de un modelo de desarrollo sostenible, desde una concepción de creación de valor desde los valores, y bajo la coordinación de un gobierno ético interesado en satisfacer las necesidades de todos los *stakeholders* y ciudadanos.

En este camino que hemos emprendido hacia la inteligencia territorial, la utilidad de la reflexión que se realiza desde el mundo empresarial no queda aquí. Comentan los mencionados autores, que todo directivo (y quizá también todo responsable de desarrollo) debe enfrentarse de forma efectiva a cuatro cuestiones, que si pensamos que el mismo esquema puede aplicarse al territorio, debiéramos también afrontar:

- ¿Cómo podemos convertir el conocimiento que tenemos en algo que puede añadir valor a los mercados en los que operamos?
- ¿Cómo podemos generar un conocimiento significativo en lugar de simplemente inundar nuestra organización con información indiscriminada?
- ¿Cómo podemos crear una organización que fomente el conocimiento, en la que todos estén convencidos de la aportación que el conocimiento puede hacer para que la compañía tenga éxito?
- ¿Cómo podemos dirigir nuestra plantilla que irá convirtiéndose cada vez más en trabajadores o profesionales del conocimiento, motivándoles a generarlo y compartirlo con sus compañeros sobre una base estructurada?

La respuesta dada por los autores es inteligencia, inteligencia y más inteligencia; y si se me permite una pequeña travesura, cambiaré en el gráfico el término "Organizaciones inteligentes" por el de "Territorios inteligentes", y que cada cual trate de imaginar las posibilidades reales de extrapolación al territorio, así como las consecuencias implícitas.

Para estos mismos autores la gestión del conocimiento basada en el valor es un enfoque integrado y armonioso que ayuda a diseñar e implementar⁴³:

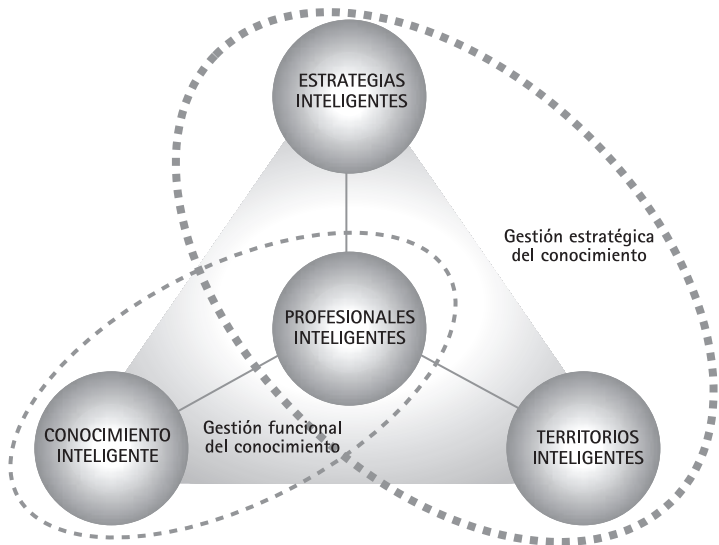
- Estrategias inteligentes dirigidas a crear y aumentar el conocimiento que dará valor a la compañía (o al territorio).
- Organizaciones inteligentes basadas enteramente en el proceso y en el equipo.
- Profesionales inteligentes que ofrecen las herramientas con las que se dará forma a la actitud y las competencias clave de los profesionales con la ayuda de motivación innovadora, valoración y sistemas de recompensa.
- Conocimiento inteligente, enfocado y correctamente gestionado para hacer que permanezca visible.

Podríamos finalizar extrayendo una última enseñanza sobre la creación de valor mediante la gestión del conocimiento: «... las empresas (añadiríamos nosotros que también los territorios) pueden controlar mejor el conocimiento existente y el nuevo mejorando la eficiencia, la conectividad y la innovación de su conocimiento»⁴⁴.

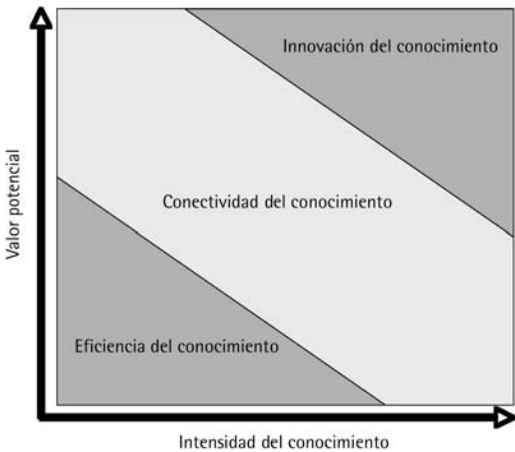
■ 43. Tissen, Andriessen, Lekanne Deprez, 2000.

44. Idem, 2000.

LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO BASADA EN EL VALOR COMBINA
LOS PUNTOS FUERTES DE AMBOS ENFOQUES



LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO MEJORA LA EFICACIA Y ACELERA LA INNOVACIÓN



Fuente: "El valor del conocimiento". Tissen, R., Andriessen, D., Lekanne Deprez, F. (2000).

LA FORMA DE AÑADIR VALOR CON LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

EFICIENCIA DEL CONOCIMIENTO . Conocimiento en el trabajo. . Quién sabe qué y dónde encontrarlo. . De fácil acceso y uso. . Previene la reinención de la rueda. . Explota el conocimiento disponible.	CONECTIVIDAD DEL CONOCIMIENTO . Beneficia a la totalidad. . Conocimiento compartido que pasa por las unidades. . Conocimiento²= compartir el poder. . Desarrolla el potencial de "una única compañía". . Añade valor identificando la mejores prácticas de la compañía.	INNOVACIÓN DEL CONOCIMIENTO . Proporciona valor de futuro. . El por qué, el qué y el cuándo del conocimiento. . Inspira y conecta a las personas. . Desarrolla nuevas combinaciones. . Reinventa el conocimiento existente.
EFICIENCIA DEL CONOCIMIENTO	EFICIENCIA DEL CONOCIMIENTO	EFICIENCIA DEL CONOCIMIENTO

Fuente: "El valor del conocimiento". Tissen, R., Andriessen, D., Lekanne Deprez, F. (2000).

Quisiera asegurarme, aunque no dudo que así será, que tras esta sintética explicación acerca de la gestión estratégica del conocimiento, queda una idea clara: no debe confundirse la formación y cualificación de los ciudadanos de un territorio, con la gestión del conocimiento en el mismo. Si bien es cierto que lo primero es condición necesaria como ya apuntara Senge, en absoluto es condición suficiente, y son necesarios otros procesos que aportan valor, tanto mediante la creación de conocimiento colectivo, como mediante su gestión eficiente.

Por tanto, el que fuera uno de los pilares básicos del DEL —la adaptación al mercado laboral mediante la cualificación de los recursos humanos— debe sobrepasarse, que no sustituirse, mediante un planteamiento focalizado en el aprendizaje y el conocimiento colectivos, para lo que evidentemente se requiere una adecuada formación del individuo, pero no es el objetivo final del proceso sino la base para iniciarlo.

No obstante, y a pesar de las muchas e interesantes enseñanzas que para la gestión del conocimiento en el territorio podemos extraer de la reflexión sobre gestión estratégica del conocimiento en la empresa (que también pienso que en ciertos aspectos puede tener tintes excesivamente tecnocráticos, que en algunos momentos resulten

contraproducentes o excesivamente rígidos), no puedo dejar de transitar esta senda de reflexión empresarial, sin apuntar alguna otra definición de lo que es la gestión del conocimiento, que sin en absoluto ser contradictoria, nos aporta un enfoque diferente, y sobre todo nos remite a conceptos que creo son de enorme interés para nuestra reflexión sobre Territorios Inteligentes y Responsables.

Ya dije que desde mi punto de vista, las características de las organizaciones inteligentes descritas por Senge, me hacen pensar que cuando hablamos de modelos mentales, visión/misión compartida o pensamiento sistémico, estamos hablando de características de la organización que van más allá de la gestión y administración de la información, o de la formación continua dentro de la empresa, o del aprender para innovar, entendiendo la innovación única y exclusivamente como innovación tecnológica; o incluso del confundir innovación con la incorporación de las últimas tecnologías disponibles en el mercado: unas veces con sentido, y otras sin él.

Tampoco es conveniente sobredimensionar otros aspectos para irnos al extremo contrario y afirmar respecto a la misión compartida, que «una organización en la que todos tienen una misma misión o un mismo proyecto, es definitivamente una organización inteligente ya que todos van a trabajar para conseguir un mismo fin». Quizá el fin sea estúpido en sí mismo, o como todo el mundo sabe, el fin no justifica los medios.

Decía que hay otras definiciones posibles. Es el caso de Carrión (2001), que tras definir la gestión del conocimiento como «el conjunto de procesos que permite utilizar el conocimiento como factor clave para añadir y generar valor», apuntará una segunda definición: «el conjunto de procesos y sistemas que permiten que el Capital Intelectual de una organización aumente de forma significativa, mediante la gestión de sus capacidades de resolución de problemas de forma eficiente, con el objetivo final de generar ventajas competitivas sostenibles».

Capacidades de resolución de problemas que perfectamente pueden ser las enumeradas con anterioridad, bien en términos de capacidades derivadas de las relaciones con las partes interesadas consustanciales, contractuales o contextuales, bien aquellas capacidades

enunciadas y descritas por los autores de la Gestión estratégica del conocimiento.

Procesos y sistemas dirigidos a incrementar un Capital intelectual que definirá como «conjunto de Activos Intangibles de una sociedad que, pese a no estar reflejados en los estados contables tradicionales, generan valor o tienen la potencialidad de generarlo».

La definición nos remite inevitablemente a la de Activos Intangibles, que según el mismo autor «son aquellos que no tienen soporte físico, lo que hace muy complicada su valoración e identificación».

La definición no es muy ortodoxa y, a priori, es un tanto complicado para un lego en la materia sacar a primera vista una idea clara sobre este concepto. Pero si en lugar de centrarnos tanto en su intangibilidad, y por lo tanto en la dificultad de identificarlos y valorarlos, recurrimos a definiciones indirectas, es relativamente sencillo hacerse una primera idea: los Activos Intangibles son el resultado de la incorporación de la información y el conocimiento a las distintas actividades productivas de la organización (Carrión, 2002).

Se añadirá por otro lado, que el conocimiento constituye un factor clave a la hora de generar ventajas competitivas debido a que tanto los recursos intangibles, como las capacidades que los movilizan, son formas de conocimiento con diferentes grados de especificidad, codificabilidad y complejidad.

Para concluir diciendo que su intensidad en conocimiento les otorga una serie de condiciones idóneas para convertirlos en activos escasos y valiosos, y difícilmente sustituibles por terceros.

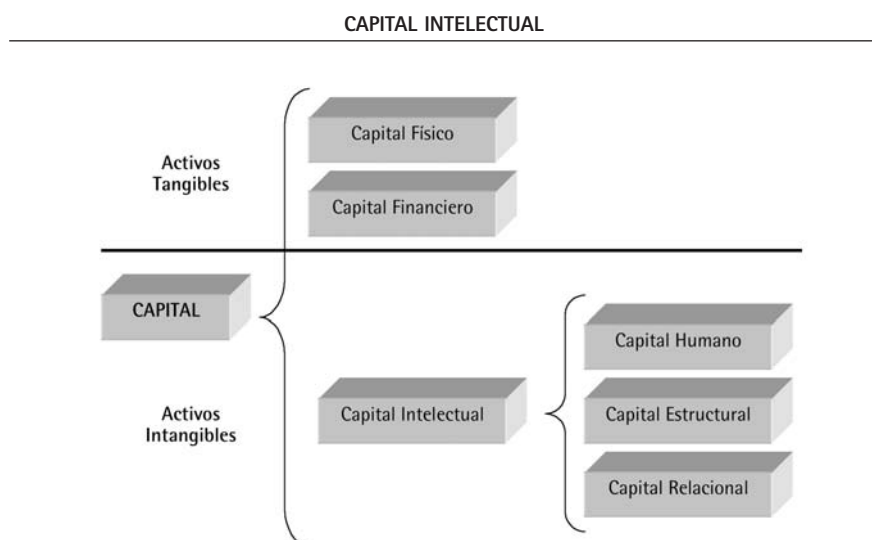
Otros autores (Navas y Guerras, 1988; Vargas, 2000) atribuyen a los Activos Intangibles un conjunto de características que también contribuyen a su definición: son activos que se sustentan en información, que no siempre es codificable, y cuyos derechos de propiedad no siempre están bien definidos; se construyen y acumulan con el tiempo a partir de la experiencia; son poco transparentes, sus costes de imitación son elevados, su adquisición en el mercado es compleja y

generan externalidades y sinergias; pero sobre todo se destaca, y nosotros lo destacamos aún más, que son bienes públicos (al igual que el Capital social, que quien lo usa y se beneficia de él no es su propietario, sino que pertenece al conjunto de la comunidad).

En cualquier caso, y más allá de las definiciones y características que enunciemos, es evidente que hablamos de conocimiento específico, codificado y complejo, que requiere a su vez del desarrollo de un conjunto de capacidades para prospectarlo, activarlo y regenerarlo, y cuya gestión, la Gestión de los Activos intangibles, es una clara oportunidad de generar ventajas competitivas sostenibles.

La valoración e importancia que en el mundo empresarial se concede a los Activos Intangibles es tal que podríamos afirmar que existe un amplio consenso a la hora de considerar que el Capital intelectual (conjunto de activos intangibles) es la base sobre la que se apoya la competitividad de la empresa a largo plazo.

Capital intelectual que se estructura en tres grandes bloques: Capital humano, Capital estructural y Capital relacional.



Tres grandes bloques o tipologías de Capital intelectual que sería conveniente también definir:

- **Capital humano:** se refiere al conocimiento (explícito o tácito) útil para la empresa que poseen las personas y equipos, así como su capacidad para regenerarlo (aprender). El Capital humano es la base de la generación de los otros dos tipos de Capital intelectual. La empresa no lo posee, no lo puede comprar, sólo alquilarlo durante un período de tiempo.
- **Capital estructural:** es el conocimiento que la organización consigue explicitar, sistematizar e internalizar y que en un principio puede estar latente en las personas y equipos de la empresa.
- **Capital relacional:** se refiere al valor que tiene para una empresa el conjunto de relaciones que mantiene con el exterior (clientes, proveedores, socios...).

A estas alturas de la narración a nadie se le escapa que en apartados posteriores estableceremos una correlación entre el Capital intelectual de la empresa y el Capital social del territorio, y entre las similitudes que encontraremos está la dificultad de su medición en ambos casos. Por esta razón entiendo que sería oportuno no cerrar este capítulo sin alguna referencia a la definición de indicadores para la medición y valoración del Capital intelectual de la empresa.

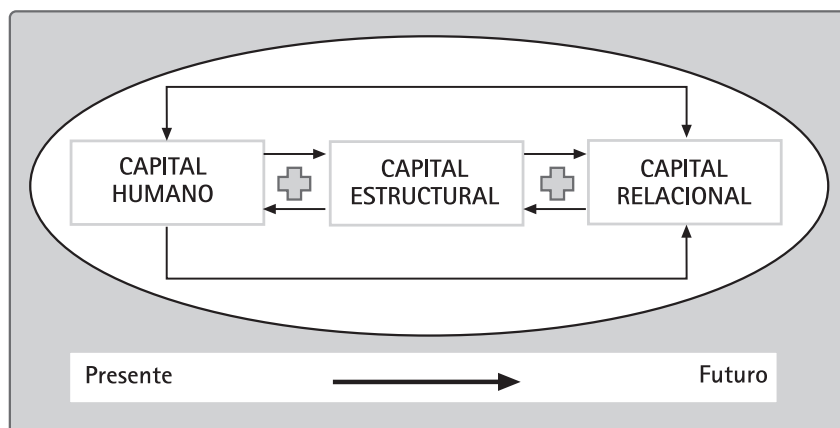
Por supuesto que existen numerosos sistemas de medición del Capital intelectual. Utilizaremos como referencia el Modelo Intelectual cuyo esquema recoge Carrión (2002), dado que nos permite tener una base para reflexionar sobre los activos intangibles (dejando bien claro que el modelo debe ser personalizado para cada empresa), y nos aporta algunos de los temas que debemos considerar dentro de cada bloque, a partir de los cuales debieran establecerse los indicadores correspondientes para su medición.

También debido a la mencionada correlación que haremos más adelante, expondremos únicamente algunos de estos intangibles a considerar (procesos que hay que medir y gestionar), lo que además

de ayudarnos a comprender mejor el significado de lo que llamamos activos intangibles en la empresa, debiera darnos una idea del trabajo de definición que debiéramos hacer con respecto al territorio, tanto a la hora de definir los activos intangibles del territorio, como los indicadores para su medición, y las estrategias para su gestión.

La estructura del modelo Intellect nos permite proponer algunos procesos que hay que medir y gestionar.

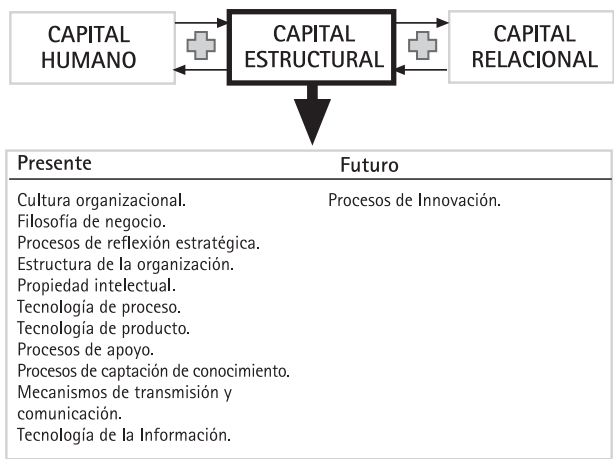
CAPITAL INTELECTUAL



CAPITAL HUMANO

Recoge las competencias actuales (conocimientos, habilidades y actitudes), la capacidad de aprender y crear de las personas y equipos de trabajo que forman parte de la organización.

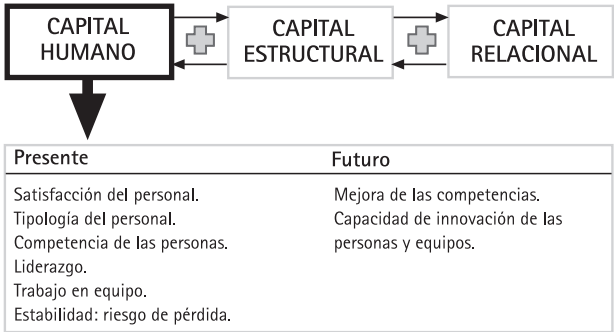
EL CAPITAL ESTRUCTURAL



Fuente: Resumen Ejecutivo del Proyecto Intellect. Carrión 2002.

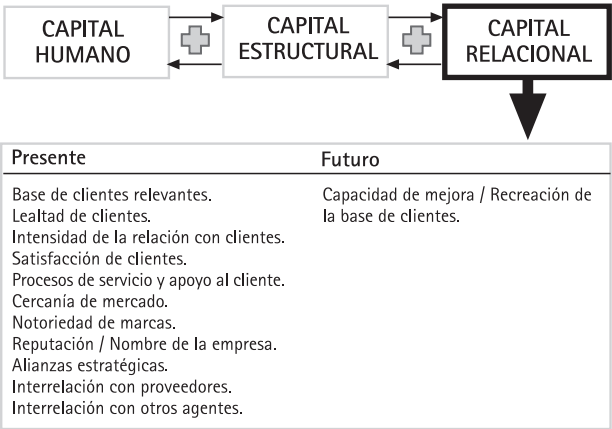
CAPITAL RELACIONAL

Las relaciones de la empresa con los agentes de su entorno (clientes, proveedores, competidores,...) son un activo que debe ser medido y valorado. Suele ser habitual que sean estos activos de relación con el exterior, especialmente los relativos a clientes, los que primero y más se valoran en las operaciones de fusión y absorción.



Fuente: Resumen Ejecutivo del Proyecto Intellect.

El Capital estructural recoge el conocimiento sistematizado, explicitado o internalizado por la organización. Tiene mayor estabilidad que el Capital humano (permanece en la empresa independientemente de la rotación de personas). Por lo tanto, es de gran importancia la construcción del Capital estructural como forma de rentabilizar la inteligencia y el trabajo de las personas. Permite una transmisión rápida del conocimiento, generando una espiral ascendente de conocimiento y mejora continua. Hace referencia a aspectos internos.



Fuente: Resumen Ejecutivo del Proyecto Intellect.

El Capital relacional tiene una naturaleza especial, en el sentido de que al depender de una relación con terceros, no puede ser controlado completamente por la empresa. En la medida en que las relaciones de la empresa estén basadas en las personas, el Capital relacional tendría una naturaleza similar en cuanto a su vulnerabilidad al Capital humano y en la medida en que se estructure se asemejaría al Capital estructural.

Como se podrá suponer las formas de expresar gráficamente lo que son los activos intangibles de la empresa (y por extensión su Capital intelectual como conjunto de activos intangibles), son muchas y variadas.

IDENTIFICACIÓN DEL ACTIVO INTANGIBLE



Fuente: "El valor del conocimiento" R. Tissen, D. Andriessen, F. Lekanne Deprez. (2000).

Si es cierto que inicialmente se entendió la inteligencia empresarial como esa capacidad de aprender para innovar y competir (y sigue siendo una idea absolutamente válida dependiendo de cómo definamos y dimensionemos esos "aprender", "innovar" y "competir"), tras profundizar en la gestión del conocimiento en la empresa, y comprobar que gestionar bien el conocimiento (o su gestión estratégica para generar valor) es más que la adecuada formación de los RRHH (aunque ésta sea necesaria, y las personas no sean recursos), o la creación de bases de datos con información sistematizada y mapas del conocimiento (por muy útiles que éstos sean), podríamos decir que empresas inteligentes son aquellas que utilizan el conocimiento como factor clave para añadir y generar valor, y lo gestionan eficientemente (mediante un conjunto de procesos y sistemas); o que empresas inteligentes son aquellas capaces de incrementar su Capital intelectual, mediante una gestión eficiente del conocimiento, y de sus capacidades de resolución de problemas, con el objetivo final de generar ventajas competitivas sostenibles.

Recordar de entrada las palabras de Marina cuando le parecía falso excluir de la inteligencia la elección de objetivos, la invención de fines o el planteamiento de problemas (no sólo su resolución): tendremos que ver si esas ventajas competitivas sostenibles, lo son en el sentido de sostenibilidad (económica, social y medioambiental), o en el de sostenidas y permanentes en el tiempo independientemente de los valores de los que emanan, o del sentido ético que las ampara; habrá que ver si esas ventajas competitivas sostenibles, en principio producto de la inteligencia, pueden ser estúpidas si el marco en que se mueven lo es.

En segundo lugar destacar, como se puede apreciar en el gráfico anterior, que los activos intangibles y el Capital intelectual, no se reducen a las competencias, el conocimiento implícito y explícito, y la tecnología disponible en la empresa (o en el territorio si estuviésemos hablando del Capital intelectual del territorio), sino que incluye también la cultura y los valores, y los procesos de gestión, donde deberemos incluir también la ética empresarial, la responsabilidad social corporativa y las códigos de buen gobierno.

Entiendo que si hablásemos de territorio nos estaríamos refiriendo a la acepción cultural del Capital social (focalizando lógicamente

la atención, no en el cliente, sino en el ciudadano), y a los procesos de Gobernanza (entre otras cosas dirigidos a mejorar las capacidades de planteamiento y resolución de problemas/conflictos), en un marco integrador que descansa en la lógica interdependencia de las esferas económica, social y natural (la nueva economía como subsistema de la biosfera), el cual, para no ser estúpido ha de ser sostenible (o puede acabar destruyendo el planeta) y definir correctamente sus objetivos y fines (modelo de desarrollo sostenible), gestionar eficientemente el conocimiento del que dispone, y fomentar la cooperación y responsabilidad social de todos los agentes sociales del territorio (con especial atención a la responsabilidad social de la empresa por su peso específico en la sociedad global): lo que en principio se corresponde bastante bien con los principales ejes del modelo de desarrollo local sostenible que hemos planteado.

Para finalizar, y lo mismo que en la empresa existe un creciente interés por reflejar el Capital intelectual en la hoja de balance, y por ello se hace un auténtico esfuerzo por identificar y definir los activos intangibles (así como los indicadores para su medida), lo que permite definir y valorar el Capital intelectual de la empresa, queda un trabajo ímprobo de identificación y definición de los activos intangibles del territorio, así como de definición de variables e indicadores que permitan medir y valorar el Capital social del territorio, la transparencia y calidad de los procesos de Gobernanza, la eficiencia en la Gestión del conocimiento, y el grado de compromiso y responsabilidad social existente en una determinada sociedad estructurada con identidad territorial (un territorio).

Mientras tanto, y al igual que Marina se preguntaba porqué las personas inteligentes pueden ser tan estúpidas, a nosotros nos queda interrogarnos sobre el porqué empresas teóricamente inteligentes (que aprenden), innovadoras y competitivas, esquilman y destruyen el medio ambiente, se deslocalizan en busca de paraísos desregulados en lo social y en lo medioambiental, recurren a prácticas corruptas de gestión y relación con el entorno en que operan, aplican sus innovaciones tecnológicas a la guerra, desarrollan productos nocivos para la salud de las personas y de los ecosistemas, alteran el equilibrio de comunidades culturales, impiden la diversidad cultural, etc.

Hablando de la necesidad de aumentar el valor mediante la Gestión estratégica del conocimiento, o desaparecer, los autores de "El valor del conocimiento" (2000) reproducen la siguiente conversación:

«Usted dice que un elemento esencial de la economía del conocimiento es la creación de confianza pública. ¿Qué quiere decir?

Es el reconocimiento de que el valor para la sociedad necesita ser visible. Debemos cambiar de concentrarnos exclusivamente en un grupo selecto de accionistas a dirigirnos hacia aspectos importantes de las sociedades en que operamos. Esto es incluso más importante a medida que las compañías pasan a ser globalmente nacionales. Las compañías ya no están creadas para competir, sino que deben crearse para perdurar, causando un impacto positivo en la sociedad. Cuando el cambio era progresivo, pensábamos que la velocidad era la solución. Ahora, a medida que el cambio se convierte en paradójico, vemos que la solución para las compañías de la era del conocimiento es reducir la complejidad».

¿Quiere esto decir que las compañías inteligentes son aquellas que aprenden para innovar y perdurar creando un impacto social positivo?; ¿aquellas que incrementan su Capital intelectual mediante la gestión eficiente del conocimiento, y de sus capacidades de resolución de problemas, con el objetivo final de perdurar y causar un impacto positivo en la sociedad?

Todas ellas preguntas interesantes que cada cual puede intentar responder. Ahora nos toca responder a si al igual que existen organizaciones inteligentes, podemos hablar también de Territorios inteligentes.

7.3. DESARROLLO ENDÓGENO Y TERRITORIO

Históricamente la definición de espacio y/o territorio, su delimitación, y los diversos factores y relaciones que lo conforman y estructuran, han ocupado un lugar central en el análisis geográfico, y han constituido, posiblemente, la mayor aportación de la geografía a otras disciplinas sociales para la definición de modelos analíticos complejos y multidisciplinarios.

Un ejemplo ilustrativo es la construcción de la teoría del desarrollo a lo largo del s. XX, elaborada desde una teoría económica dominante sobre otras disciplinas sociales (sociología, historia, geografía o etnografía), pero que en sus diferentes modelos interpretativos siempre ha adoptado, por activa o por pasiva, un concepto de territorio acorde a sus necesidades teórico/metodológicas: fuente inagotable (o no) de materias primas, soporte físico para la actividad humana (y sobre todo económica), unidad político-administrativa; o definiciones más micro como las de macrorregiones industriales en declive, cuencas de empleo, distritos industriales; o los famosos polos de desarrollo, los cluster tecnológicos o los entornos locales.

Será en la teoría del DEL dónde la definición de territorio se rebela como variable estratégica de primer orden dentro de la teoría del desarrollo, siendo la conceptualización y delimitación de "lo local" una cuestión central de cualquier proceso de desarrollo local, y su contenido, la directriz principal que marque las futuras estrategias a implementar, previamente consensuadas, en el marco de un típico proceso de acción/reflexión.

No obstante, si analizamos la teoría y práctica del Desarrollo Local en España desde la segunda mitad de los 80 hasta finales del s. XX, es fácil observar como, a pesar de la hipotética importancia concedida a la definición, delimitación y estructuración de lo local, la mayor parte de las veces se detecta una enorme vaguedad conceptual (cuando no carencia absoluta), o el uso de términos más o menos conocidos y aceptados, que aparecen como lugares comunes procedentes de la literatura más difundida, pero que posteriormente tienen escaso reflejo en las metodologías de análisis y diagnóstico utilizadas;

y menos aún en el abordaje integral de la "cuestión local" mediante estrategias a corto, medio y largo plazo.

No estamos obviamente ante un déficit meramente formal o académico, sino frente a la causa de muchos de los males que han aquejado la teoría y práctica del DL durante los últimos casi 20 años: identificación municipal/local; tendencia al localismo, (cuando no al folklorismo); reduccionismo económico (el DL como estrategia de creación de empleo o como política económica local); intento de trasplante automático de modelos, buenas prácticas e instrumentos de unos territorios a otros; planes estratégicos tecnocráticos, rígidos y estáticos; y sobre todo, la presentación de local y global como términos irreconciliables y confrontados.

Considero por tanto importante y necesario subrayar que, la definición espacial inherente a todo proceso de desarrollo local (explícita o implícita) condicionará, no sólo el qué (delimitación de la unidad de análisis y los factores y relaciones que la vertebran), y el cómo (metodología de análisis y diagnóstico), sino también el dónde y cuándo (dimensión espacio/temporal derivada de concepciones estáticas o dinámicas), y en gran medida el porqué y para qué (dimensión socio-política) de dicho proceso.

Si a la reflexión anteriormente expuesta, unimos la hipótesis de la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo local en los albores de este siglo XXI, es evidente la necesidad de adoptar un concepto de espacio acorde con las ideas-fuerza y conceptos clave que animan este nuevo modelo emergente; un concepto de territorio que se deriva (consecuencia), y a su vez es motor (causa), de dicho modelo.

En este sentido creo que será muy útil volver a V. Barquero (1999) y a la teorización del Desarrollo Endógeno (DE) como paradigma, para entresacar un conjunto de elementos que el propio autor destaca como rasgos diferenciales de ésta teoría frente a otras.

Como primer rasgo subraya que el DE trata de interpretar los procesos de desarrollo desde una perspectiva territorial, explora el carácter espacial de las economías externas, se ocupa de explicar el efecto

geográfico de los procesos tecnológicos y organizativos, y llega a argumentar que cada ciudad/región sigue una senda de desarrollo directamente influenciada por la trayectoria tecnológica de las principales empresas asentadas en el territorio.

De lo anterior podemos deducir un segundo rasgo diferenciador: la teoría del DE destaca que las formas de organización de las empresas y el territorio juegan un papel determinante en los procesos de desarrollo, de lo que concluirá que el DE considera que entre economía y sociedad existe una fuerte imbricación, de manera que el sistema económico y productivo se encuentra fuertemente vinculado al sistema de instituciones y a la sociedad, y en esta relación la empresa sirve de "interface" entre economía y sociedad.

Finalizará V. Barquero este capítulo dedicado a los rasgos diferenciadores de la teoría del DE afirmando que «la teoría del DE se refiere, por tanto, a Territorios inteligentes, a sistemas productivos inmersos en entornos que permiten formar coaliciones entre los actores locales para impulsar la innovación, el cambio estructural y el desarrollo local».

Entiendo que no es un atrevimiento, además de sumarnos a la obvia imbricación sociedad/economía (imbricación por otro lado inherente a la propia conceptualización de desarrollo sostenible), afirmar que en la teoría del DE el sistema económico y productivo está directamente condicionado, tanto por la calidad de los procesos de gobernanza (sistema institucional y funcionamiento del mismo), como por el Capital social existente en el territorio (existencia de redes, normas de confianza y reciprocidad y valores sociales), como, y no menos importante, por la fortaleza de esa capacidad de actuar a modo de "interface sociedad/economía" de la empresa: pero no sólo por la influencia de la trayectoria tecnológica empresarial en los procesos de desarrollo territoriales, sino también por la influencia en éstos de las formas de organización y buen gobierno de la empresa (gestión del conocimiento y código de buen gobierno de la empresa sostenible), y de la incorporación a la estrategia productiva y comercial de la empresa de objetivos de cohesión social y preservación de la naturaleza (RSE).

Avanzando algunas conclusiones finales, cuando hablamos de DLS, estamos hablando de un modelo de DE que para impulsar la inno-

vación, el cambio estructural y el desarrollo local, prioriza la definición e implantación a escala local de cuatro estrategias fundamentales:

- Prospección, activación y regeneración del Capital social.
- Mejora de la calidad de la Gobernanza.
- Fomento de la RSC en el territorio o diseño e implantación de estrategias de RST.
- Gestión del conocimiento en el territorio.

Por otro lado, la idea de sistemas productivos inmersos en entornos que permiten coaliciones entre actores, necesita cuanto menos concretar la noción de entorno local a la que se refiere (y algunas otras que se derivan de ella), lo que habrá de conducirnos directamente a la primera aproximación que hicimos de Territorios inteligentes: aquellos capaces de aprender para innovar y competir.

Deberemos remontarnos a la noción de entorno local (*milieu*), conceptualizada por la asociación GREMI (Groupe de Recherche Européen sur le Milieux Innovateurs), que amplía y complementa el concepto de distrito industrial, lo que permite considerar algunos de los factores que condicionan la respuesta de las empresas y territorios a los desafíos de la globalización: la noción de distrito industrial, aunque reconoce la importancia de la difusión del conocimiento, no confiere a la innovación el papel estratégico que tiene en la dinámica industrial.⁴⁵

V. Barquero (1999) basándose en las investigaciones de este grupo dirá que un entorno local está formado por una red de actores locales y las relaciones que configuran el sistema productivo, en el que los agentes económicos, sociales, políticos e institucionales poseen modos específicos de organización y regulación, tienen una cultura propia y generan una dinámica de aprendizaje colectivo.

Enumeremos algunas de las características relevantes de estos entornos locales, que a su vez se supone lo son también de los Territorios Inteligentes y Responsables al estar inmersos en los primeros.

■ 45. Aydalot, 1986; Aydalot y Keeble, 1988; Maillat y Perrin, 1992.

En primer lugar, la noción de entorno local hace referencia a un territorio sin fronteras precisas pero que forma una unidad, lo que en absoluto nos resulta novedoso porque cuando hablamos del DL como Política económica local, ya comentamos que ésta podía definirse para cualquier territorio homogéneo previamente definido. Dirá V. Barquero que la noción de entorno local es como la de red, un concepto flexible que puede aplicarse, tanto a los sistemas productivos locales, como a las ciudades.

Lejos de ser concebido como fuente de materias primas, o mero soporte físico de actividades productivas y relaciones sociales y económicas, es el lugar en el cual los actores locales se organizan, utilizan los recursos materiales e inmateriales disponibles, y producen e intercambian bienes, servicios y conocimientos.

Vayamos construyendo a partir de lo dicho nuestro propio concepto de entorno local, el cual quedará delimitado y definido por la red (o conjunto de redes diversas) de actores locales (gobiernos locales, instituciones, agentes sociales, empresas y ciudadanos independientes), conformada mediante relaciones (sociales, comerciales, tecnológicas, políticas, administrativas), contactos (interacción social basada en la confianza y reciprocidad sociales), normas y valores compartidos, dentro de la cual se establecen vínculos de cooperación e interdependencia: y será precisamente la lógica de organización (¿gobernanza?) la que permite al entorno local cooperar para innovar y competir. Estamos por tanto ante un concepto de espacio-red flexible de dimensión variable (podemos referirnos a un sistema productivo local, un municipio, o un entorno territorial supramunicipal) cuyos límites territoriales no vendrán marcados, tanto por criterios geográficos o administrativos, como por la intensidad y calidad de relaciones (interacción social) en el seno de la red.

En tercer lugar, y como ya hemos recogido en la definición, un entorno local contiene o genera procesos de aprendizaje colectivo que lo caracterizan y le permiten responder a los cambios del entorno; dinámica de aprendizaje que según Bramanti y Ratti (1997) requiere la integración de los procesos productivos y de innovación en el espacio y en el tiempo: el entorno local actúa como un mercado organizado en el

que se intercambia información sobre precios y cantidades de los bienes de las empresas, pero también otras informaciones relevantes como códigos, lenguajes, rutinas, visiones del mundo y estrategias.

Fue Aydalot (1986) quien dijo que los entornos locales funcionan como incubadoras de las innovaciones, donde la creación y difusión de las innovaciones dependerá de la organización del territorio, de la interacción de los agentes, de la dinámica de aprendizaje, y de la propia historia local. La innovación se convertirá, por tanto, en un proceso de aprendizaje colectivo.

Estamos por tanto ante una definición de territorio concebido como entorno local (un espacio-red) que pone de manifiesto la relación entre territorio e innovación, argumentando que tanto la innovación como el cambio tecnológico surgen en el territorio, asociados con el saber hacer local, la valoración de los recursos humanos y las instituciones que realizan investigación y desarrollo.⁴⁶

No por obvia debemos dejar de mencionar una cuarta característica de los entornos locales: «están en continua transformación como consecuencia del aprendizaje y de la adquisición de conocimiento y saber hacer tecnológico de sus actores, de la cooperación y de la formación de redes entre ellos, así como de las estrategias y de las acciones que cada uno realiza».

Concluirá Barquero (1999) afirmando que, «a través de las estrategias de las empresas (de liderazgo, de nicho, de seguidores o defensivas) y de las políticas económicas de las ciudades y regiones (para fortalecer la capacidad organizativa local o la lógica de aprendizaje y respuesta), los entornos locales están ajustando sus sistemas productivos y organizativos a los cambios competitivos del entorno global».

No deja de ser curioso, y un tanto contradictorio, hacer por un lado el discurso sobre la fuerte vinculación entre el sistema económico y productivo, el sistema institucional, y la sociedad, y después decir que

■ 46. Quevit, 1991; Perrin, 1991; Maillat, 1995.

la adaptación de los entornos locales a los cambios competitivos del entorno global se realiza mediante su política económica: digo yo que en algo contribuirán las políticas educativa, social y medioambiental, por ejemplo; quizá también sirva para algo un sistema institucional de calidad y transparente, lo cual nos hará pensar también en la utilidad de políticas dirigidas a la mejora de la gobernanza, de políticas encaminadas a la profundización democrática; y si las redes y la interacción entre los actores locales son tan importantes debiéramos también conceder alguna importancia a la definición e implementación de políticas de fomento del Capital social del territorio que impulsen la creación, liderazgo y fortalecimiento de redes de colaboración entre los actores, no sólo para la adquisición de conocimiento y saber hacer tecnológico, sino también para la generación de identidad territorial y confianza social, de valores ciudadanos de solidaridad e igualdad de oportunidades, etc.; políticas y valores de enorme incidencia en el sistema productivo, y en su capacidad de adaptación a los cambios competitivos del entorno global, que ni creo puedan ser simplemente sustituidas por la política económica, ni que ésta sea la herramienta adecuada para la generación de las normas y valores necesarios para la adaptación de los entornos locales a los cambios competitivos del entorno global.

Es cierto que podemos detectar un cierto economicismo en el discurso de Barquero (o si se prefiere una excesiva preeminencia del módulo económico sobre otros), pero no lo es menos que resulta muy interesante el papel de interface entre sociedad y economía que asigna a la empresa. En nuestro caso ya destacamos que un modelo de desarrollo sostenible sólo podía ser implantado plenamente contando con la estrecha colaboración de las empresas como unidades básicas del sistema económico.

Ahora bien, una vez más, cuando se destaca la relación empresa /territorio, se hace únicamente hincapié en la huella tecnológica que la empresa puede dejar en el territorio, argumentando que la ciudad/región sigue una senda de desarrollo directamente influenciada por la trayectoria tecnológica de las principales empresas asentadas en el mismo; pero en absoluto se menciona, en que medida la incorporación de objetivos de carácter social y medioambiental en las principales empresas asentadas en un territorio, o la adopción de un código

de buen gobierno basado en una cultura ética de la empresa, deja también su impronta en éste, contribuye al desarrollo social y económico del mismo, y favorece la implantación de buenas prácticas en relación con la mejora de la calidad y transparencia de las instituciones, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, la cooperación y trabajo en red entre los actores locales, y la implantación de modelos de desarrollo sostenible a escalas local y regional.

Y teniendo en cuenta que esa relación empresa/territorio es bidireccional, debiéramos también prestar atención a los cambios competitivos en el entorno global que demandan desarrollo sostenible y mejora de la cohesión social, y también a cómo las empresas desarrollan competencias e innovaciones tecnológicas en este marco para seguir compitiendo, lo que a su vez, tal y como vimos en el capítulo sobre RSC, no sólo no lastra su competitividad, sino que la incrementa, al igual que su capacidad de innovación.

Podríamos concluir diciendo que para V. Barquero, desde su conceptualización del desarrollo endógeno, los Territorios inteligentes son entornos locales que generan procesos de aprendizaje colectivo para producir innovaciones tecnológicas que les permitan adaptarse a los cambios competitivos del entorno global.

En este sentido hablará de regiones inteligentes: «El modelo interactivo de innovación (Asheim e Isaksen, 1998) señala que el proceso de innovación en los sistemas productivos locales, se basa en la cooperación entre las empresas y las instituciones que forman el tejido productivo, social e institucional de un territorio. La formación de organizaciones flexibles a través de las que se transmite el conocimiento de unas empresas a otras puede llegar, en los casos de excelencia, a la creación de regiones "inteligentes" para las que el aumento del conocimiento y el aprendizaje son la base de su dinámica económica y social» (Barquero, 1999).

Una inteligencia territorial que según parece consiste en trasladar el conocimiento y las innovaciones tecnológicas al conjunto del territorio sobrepasando los límites de la empresa donde se produce: «Desde esta perspectiva, la innovación consiste en un proceso de

aprendizaje que se produce como consecuencia del ejercicio de las capacidades productivas y empresariales, en general, y de aquellas que proporciona el uso de los bienes y servicios producidos. Su dimensión social y territorial hace que el aumento de conocimiento transforme la individualidad de las empresas y de los actores y se transforme en un proceso de aprendizaje colectivo a través de las interacciones que se producen en el entorno. Desde esta perspectiva se puede hablar de aprendizaje interactivo entre los actores del entorno en el que las empresas toman las decisiones de inversión y localización».

Si a alguien le quedaba alguna duda sobre el tipo de conocimiento que se intercambia y transfiere entre las empresas y el entorno, Barquero (1999) especifica: «La transmisión de conocimiento se realiza de forma codificada y tácita (Rosegger, 1996). El conocimiento codificado aparece de forma muy variada, en las instrucciones de funcionamiento, los planos y diseños, las especificaciones de productos o en los artículos y libros técnicos. El conocimiento tácito es el resultado del aprendizaje de las personas y de las empresas, y es necesario para utilizar el conocimiento codificado».

Desde luego yo no creo que el aprendizaje colectivo sea esta especie de transferencia unidireccional de conocimiento desde las empresas al entorno para que los ciudadanos aprendamos a usar y nos familiaricemos con los últimos bienes y servicios en el mercado; ni creo que la inteligencia territorial, ni tan siquiera el nivel computacional de esta inteligencia, deba reducirse a este tipo de conocimiento tan utilitario y prosaico; ni tampoco que el aprendizaje colectivo y la innovación que permiten a ciudades y regiones adaptarse a los cambios competitivos del entorno global se derive única y exclusivamente de su política económica, sino que «las características institucionales y culturales del entorno son, por otro lado, elementos determinantes en la evolución del proceso de innovación. La introducción y el desarrollo de las innovaciones sólo serán posibles si el sistema institucional es diversificado y complejo, y las redes entre actores, densas, de tal manera que potencien la capacidad de aprendizaje e innovación en la sociedad y en las empresas. Los procesos de innovación requieren, además, un contexto institucional (sistema legal y administrativo, relaciones laborales y sociales, sistema de patentes) que de apoyo

a la creación y al desarrollo de las innovaciones, sean estas radicales o incrementales» (Barquero, 1999).

Cuando uno lee "Desarrollo, redes e innovación" tiene la sensación de que las ideas están ahí con lo esencial del mensaje, pero que es necesario clarificar algunos de los procesos que se describen, con el objetivo, si procede, de extraer algunas conclusiones diferentes y/o nuevas, o tan sólo desviar el foco de atención hacia aspectos que siempre quedan en un segundo plano, sin tener, al menos yo, la certeza de que ése sea su lugar.

Uno tiene la sensación de que se habla de cultura, sociedad o instituciones para después reducir el desarrollo a la política económica y tecnológica.

7.4 HACIA UNA TEORÍA DE LAS COMPETENCIAS DE LA REGIÓN⁴⁷

En los últimos años ha sido mucha la literatura producida intentando explicar el éxito económico de determinados territorios como los distritos de NEC Italy, Toyota City, Silicon Valley o Baden Württemberg.

Curiosamente uno de los primeros resultados generados ha sido una explosión terminológica sin precedentes reflejo de la disparidad y diversidad de interpretaciones: distritos industriales, distritos tecnológicos, distritos de tecnología, complejos tecnológicos, medios innovadores, nexos de interdependencias no comerciales, etc.

Es en este contexto en el que Lawson publicará (1999) su artículo proponiendo extender la teoría de las competencias (capacidades o habilidades) de las empresas, o más generalmente la perspectiva de las competencias, al análisis de la región —al análisis de los sistemas productivos regionales—, en el cual defenderá la caracterización de los sistemas productivos, sean compañías o regiones, como conjuntos de competencias que emergen de, pero no se reducen a, la interacción social.

Para desarrollar su tesis el autor contrasta la teoría de las competencias de las empresas (Foss, Knudsen, 1996), con la perspectiva contractual derivada de los trabajos de Coase (1937), y la teoría del portafolio que surge de la literatura sobre estrategia de gestión, y la preocupación por los riesgos de la gestión de la cartera de negocios.

Aunque el autor sigue su propio desarrollo teórico (que además es anterior en el tiempo), no quisiera dejar pasar por alto la evidente relación entre este planteamiento, y la representación de la empresa que hemos estado manejando en el subcapítulo anterior cuando hablábamos de Gestión estratégica del conocimiento.

También recordar que partiendo de su definición estructural, el Capital social es el conjunto de recursos disponibles para el individuo

■ 47. Este apartado está basado íntegramente en el artículo de Lawson, C., "Towards a competence theory of the region". Cambridge Journal of Economics, 1999.

derivados de su participación en redes, o dicho de otra forma, el Capital social es el producto de la interacción social: definición a partir de la cual podríamos afirmar con respecto al planteamiento anterior que, las regiones son conjuntos de competencias que emergen de, pero no se reducen a, el Capital social.

Frente a la teoría contractual, la teoría de las competencias focaliza la atención en la producción, y ve la empresa como un "depósito de conocimiento productivo" (Foss, 1996), más que como un "nexus" de contratos.

Por otro lado, la teoría de las competencias desvía la atención, desde la importancia de las relaciones no-contractuales tales como confianza, lealtad, cooperación, etc., hacia la habilidad de las personas para aprender y desarrollar: el aprendizaje es el proceso central, así como lo son las relaciones (de confianza, etc.) que rodean y facilitan diferentes tipos de aprendizaje y los procesos dinámicos de cambio que les siguen.

Con respecto a la concepción de la empresa como un portafolio de competencias a gestionar, se reclama más bien una mayor profundización en el nivel de análisis.

Básicamente la teoría de las competencias está de acuerdo con las principales ideas expuestas por Prahalad y Hamel (1990), después recogidas por Rumelt (1994): las competencias centrales de la empresa dan soporte a varios productos o negocios (Corporate span); las competencias son más estables que los productos (Temporal dominance).

Pero sobre todo la teoría de la competencia suscribe dos ideas que deberemos tener muy en cuenta en la traslación al territorio:

- «Las competencias centrales son el aprendizaje colectivo en la organización, especialmente como coordinar distintas capacidades de producción e integrar múltiples líneas de tecnologías. Las competencias centrales no disminuyen con el uso..., las competencias se refuerzan cuando son aplicadas y compartidas» (Prahalad y Hamelt, 1990). Existen muchas posibles interrelaciones

entre este denominado "learning by doing" y los procesos de acción/reflexión característicos del desarrollo local, la conceptualización del desarrollo endógeno como una metodología de análisis para la acción, o la caracterización del Capital social como un capital que se incrementa con el uso.

- La competición de productos en el mercado es tan sólo la expresión superficial de una competición más profunda sobre competencias (Competitive locus). «La concepción de la empresa como un portafolio de competencias centrales y disciplinas sugiere que la competición entre empresas, al contrario que la competición entre productos, está esencialmente preocupada por la adquisición de habilidades» (Rumelt, 1994).

Lawson sugiere un nivel de análisis más profundo de estas consideraciones que nos llevaría a afirmar que una característica común a todas estas consideraciones es la aceptación de —focalización en— la naturaleza estructurada de los factores explicativos del rendimiento de la empresa (firm performance); así como a la caracterización de las competencias como propiedades emergentes de la propia concepción del sistema social (en este caso la empresa) de la cual estas propiedades son parte constitutiva.

Pero en definitivas cuentas lo que trata de poner de manifiesto, para el salto posterior desde la empresa a la esfera de lo social, es que la idea de competencia o capacidad sugiere una estructura de alguna clase, o una cosa estructurada: «es la estructura del violín la que permite a este vibrar y crear determinados sonidos».

Ya en el ámbito de lo social, entenderá la estructura social como conjunto de normas, relaciones y posiciones, donde la norma social se conceptualizada como algo diferente a los patrones de comportamiento que regula.

Siguiendo esta línea los ladrillos básicos de la sociedad son posiciones que dependen, o están constituidas, por normas sociales, derechos y obligaciones definidas en relación con otras posiciones, las cuales están también ocupadas, y abiertas a cambios, por otros individuos.

Bajo esta concepción, los sistemas sociales (tales como empresas, sindicatos, economías nacionales o regionales, etc.) pueden ser entendidos como una «red de redes (emsemble of networked), posiciones internamente relacionadas con sus normas y prácticas asociadas» (T. Lawson, 1997).

De la misma forma que la estructura del cobre (elemento de un nivel profundo de análisis) puede explicar varias características y comportamientos propios de las aplicaciones eléctricas, la habilidad de las empresas para aprender, producir o distribuir (profundo), puede ser usada para explicar (acontecimientos tales como) la existencia de un producto particular, una determinada posición de mercado, niveles de desempleo, etc.

En conclusión, los sistemas sociales, tanto empresas como regiones o economías, tienen competencias y capacidades derivadas de (causadas por, relacionadas con) la manera en que están estructuradas; en ambos casos (empresas y regiones) hablamos de estructuras particulares dentro de otras estructuras, y su análisis debe centrarse en el modo de existencia, en la forma en que se reproducen y transforman (lo que parece estar directamente relacionado con la cuestión clave de la generación, reproducción y transformación del Capital social del territorio).

No obstante, uno de los rasgos distintivos de los sistemas sociales, es que sólo existen en virtud de las actividades que gobiernan o facilitan: en este sentido las competencias son entendidas como propiedades emergentes de la actividad social, y las empresas y las regiones están constituidas por capacidades que son propiedades emergentes de la actividad social, y toman la forma de estructuras dentro de estructuras (más que de cosas estructuradas).

La diferencia entre ambas vendrá dada por el tipo de relaciones que las conforman, y la manera en que se reproducen y transforman, constituyendo el tipo de relaciones que emergen y se establecen entre organizaciones (del mismo tipo o diferentes), una cuestión central.

Con lo que llegaremos a la segunda y más importante conclusión para nosotros: «Tomando todos estos factores juntos, la región, como sistema productivo, puede diferenciarse como conjunto de competen-

cias que se extiende tanto a través del espacio como de las organizaciones, y contiene un cierto grado de coherencia en función de la naturaleza (localizada) de la interacción que la constituye» (Lawson, 1999).

En otras palabras, aunque empresas y regiones no son la misma cosa, ambas son conjuntos de competencias que emergen de la interacción social, y no sólo no existe razón alguna para no extender la teoría de las competencias de la empresa al estudio y análisis del territorio, sino que esta puede ser la perspectiva más adecuada para explicar determinados temas relativos al éxito de territorios concretos.

Desde esta perspectiva podríamos acomodar fácilmente las aportaciones de Storper (basadas en la literatura sobre trayectorias tecnológicas y aprendizaje tecnológico) respecto a las "interdependencias no comerciales" que se producen en el territorio e implican, excedentes tecnológicos, convenciones, normas y lenguajes para desarrollar, comunicar e interpretar el conocimiento, etc.

De igual forma tendría buen acomodo la literatura influida por Marshall sobre distritos industriales del Noroeste y Centro de Italia, y en especial las aportaciones relativas a la "atmósfera industrial" ("los misterios del comercio dejan de serlo; pero están... en el aire"), en las cuales el énfasis se pone sobre el conjunto de convenciones, normas, entendimiento común, etc., que componen la atmósfera industrial, cultural y socioeconómica (Bellandi, 1989).

Un tercer caso de buen acomodo a la teoría de las competencias de la región es la literatura GREMI, ya mencionada anteriormente por su impacto en la teorización del desarrollo endógeno, y en la que como ya vimos el entorno local aparece como la unidad de análisis relevante, y el foco de interés recae sobre la capacidad del entorno para fomentar o facilitar la innovación, y más concretamente en la compleja red de relaciones sociales principalmente informales (Camagni, 1991) de la cual surge: las innovaciones resultan de las "interacciones colectivas" que enlazan el sistema de producción con una cultura técnica particular (Crevoisier y Maillat, 1991).

Luego la capacidad de innovación surge de, pero no es reducible a, la interacción social, aunque entiendo yo, estará muy influenciada por

el tipo y calidad de dicha interacción (positiva o negativa), que a su vez puede favorecer o entorpecer los procesos de innovación.

Camagni señala el entorno, no sólo como facilitador del "aprendizaje colectivo", sino también como reductor de la "incertidumbre dinámica".

Respecto al "aprendizaje colectivo" lo definirá como la creación y posterior desarrollo de una base de conocimiento común o compartida entre los individuos en un sistema productivo, lo que permite tanto la coordinación de acciones, como la resolución de problemas (Lazaric y Lorenz, 1997); un aprendizaje colectivo que se refiere fundamentalmente al aprendizaje que se hace posible por la pertenencia a un entorno particular: un conocimiento compartido que resulta de (y se suma a) el establecimiento de un lenguaje común, saber hacer técnico, y convenciones organizacionales.

Respecto a la reducción de la incertidumbre dinámica, que afrontan principalmente las pequeñas empresas, y se reduce por la pertenencia al entorno, hablará de distintos factores relativos al intercambio informal de información entre empresas a escala local, y de los procesos informales de coordinación de decisiones mediante relaciones interpersonales a través de familias, clubes, asociaciones, etc.

El encaje teórico bajo la perspectiva de las competencias de la literatura anteriormente citada nos permite no seguir hablando de factores que están "en el aire", o "no comerciales", y se aprecia un cierto consenso a la hora de debatir estos temas en términos de conjuntos de relaciones que emergen de la interacción social y están a diferente nivel que los acontecimientos que explican como prácticas, productos, etc.

Lo que Lawson sugiere es que son precisamente estos factores los que subyacen, o constituyen, las competencias o capacidades de la región, y que no son simplemente factores "en el aire" o "no comerciales", sino factores reales que emergen de, y se reproducen a través de, la interacción de agentes, siendo algunos sistemas de interacción mejores, más competentes, a la hora de facilitar algún tipo de resultados mejor que otros.

Finalizar este interesante recorrido por la teoría de las competencias de la región (Lawson, 1999) trayendo a colación algunas de las conclusiones que éste extrae revisando los cuatro puntos de Rumelt en términos de competencias regionales: las competencias no sólo abarcan distintos productos y negocios dentro de una empresa, sino a las empresas mismas en un momento dado (Regional span); las competencias no pueden sólo ser más estables y evolucionar más despacio que las propias empresas, sino que en un momento dado, las empresas, como los productos, son tan sólo la expresión de las competencias de la región (Temporal dominante); las competencias no sólo se adquieren mediante el trabajo, sino a través del comercio y otras interacciones entre empresas. Cómo se estructura esa interacción, cómo se integran diversas habilidades con múltiples tecnologías, es algo que se aprende a través de la propia interacción. Sin embargo, ya no se trata sólo de la actividad de algunas empresas establecidas, sino de crear nuevas empresas y todo tipo de enlaces con otras organizaciones ("learning by doing"); finalmente, el rendimiento relativo de una región, al igual que el rendimiento de una empresa, es simplemente la expresión superficial de una competitividad más profunda sobre las competencias. Las regiones pueden mantener su posición comparativa aunque las empresa o sectores puedan ir y venir, de igual forma que una empresa puede mantener su posición competitiva al tiempo que cambia significativamente la naturaleza de su producto.

Luego podremos deducir que la capacidad de innovación de un entorno local (entendido como una red de redes, de posiciones relacionadas internamente mediante normas formales e informales), es una propiedad emergente de la interacción social. Si a su vez afirmamos que la interacción social se produce como consecuencia de la inserción del individuo en redes sociales de distinto tipo, y al producto de esta inserción lo denominamos en su momento Capital social, podremos también concluir que la capacidad de innovación de un entorno local es una propiedad emergente del Capital social existente o acumulado en un territorio: dicho con otras palabras, la capacidad de innovación del territorio está directamente relacionada con el Capital social acumulado en el mismo (que es más que la cultura técnica existente en el territorio), y la capacidad de detectarlo, activarlo y regenerarlo.

Si por otro lado el éxito económico de un sistema social, sea empresa o territorio, depende directamente en la sociedad global del conocimiento de su capacidad para innovar, dependerá también directamente de su Capital social y su capacidad de detectarlo, activarlo y regenerarlo: Capital social que como ya sabemos no es el Capital humano, aun siendo éste condición necesaria pero no suficiente para su existencia; Capital social que aumenta de valor convenientemente combinado con otras formas de capital; y Capital social que es más, mucho más, que el conocimiento técnico colectivo.

7.5. LA REGIÓN QUE APRENDE⁴⁸

Como no podía ser de otra forma, el discurso sobre aprendizaje colectivo, regiones que aprenden o regiones inteligentes, variará cuando la cuestión se aborda desde otros ámbitos académicos o sectores de actividad, y aunque no necesariamente deban producirse discursos contradictorios, el foco de interés, o las cuestiones a destacar o enfatizar, variarán sustancialmente.

Tanto para contrastar y matizar el discurso económico sobre Territorios inteligentes que hemos visto con anterioridad, como para ir avanzando en las características de estos territorios, quisiera traer a colación la iniciativa del CEDEFOP (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) a través del Ágora de Tesalónica (2001) consagrada al tema: "Promover la región que aprende: ¿las instituciones de enseñanza y de formación tienen un papel principal en la promoción de la innovación a escala local?".

Esta iniciativa estuvo precedida por la publicación por parte de CEDEFOP —con el objetivo de estimular el debate sobre la cuestión— de la obra titulada "Towards the learning region. Education and Regional Innovation in the European Union and the United States": publicación cuyo título parece guardar cierta similitud con el del artículo de Lawson (1999): "Towards a competent theory of the Region".

B. Nyhan (2003), encargado de realizar la síntesis de los debates habidos, se autointerroga sobre el porqué del concepto de "región que aprende", y dirá que su reciente aparición responde a los dilemas surgidos sobre la innovación económica y social: los intentos de comprender porqué ciertas sociedades son capaces de desarrollarse y evolucionar, mientras que otras parecen golpeadas por la inercia, han reconocido en el fenómeno de la región que aprende uno de los factores a tomar en consideración.

En primer lugar, ello supone que ciertas sociedades son más dadas a innovar en función de su capacidad de adquirir nuevos conocimientos, en particular aquellos que inducen saber-hacer práctico.

■ 48. CEDEFOP. "La région apprenante". Belgique, 2003.

En segundo lugar, el término región que aprende implica que el aprendizaje que permite innovar tiene lugar de forma más eficaz en espacios sociales concretos y delimitados, tales como las regiones, las colectividades locales o los municipios, que ofrecen a los individuos posibilidades inmediatas de contacto, colaboración e interacción.

Si bien es cierto que son muchos los interrogantes que trataron de despejarse durante el Ágora mediante la caracterización de la región que aprende, son tres los que mencionaré inicialmente puesto que los venimos tocando repetidamente a lo largo de este texto: la revalorización de la escala local junto a la delimitación del territorio; el propio concepto de aprendizaje; y finalmente la creación de redes y partenariados.

Es lógico que entre las características de la región que aprende se deslice alguna definición indirecta, y aunque no me detendré en este aspecto, también el Ágora dedicó mucho de su tiempo a analizar el papel del sector de la educación en la promoción de la región que aprende, ya que era éste su principal objeto de debate.

Con respecto a la primera cuestión destacará Nyhan (2003) cómo, en contra del acento puesto sobre la mundialización y las predicciones relativas a la "desaparición del lugar y la distancia" (en parte debido a los progresos de Internet), la región y la localidad continúan reafirmandose como puntos centrales que alimentan y renuevan la vida social y económica.

Además de llamar la atención sobre el éxito de las acciones emprendidas a escala regional en el marco de políticas de cohesión económica y social, y apuntar una vez más, tanto la mayor capacidad a esta escala de coordinar los esfuerzos de planificación con respecto a la nación, así como la mayor flexibilidad a la hora de aportar soluciones nuevas a los problemas cotidianos, subrayará también el autor la posibilidad de contactos personales estrechos, que asociada a un sentimiento de identidad colectiva y a una historia común, puede generar la voluntad de desplegar esfuerzos reales a nivel local por construir un Capital social.

Con respecto a la delimitación del espacio se apunta una vez más a un espacio de dimensión y fronteras variables, siendo los territorios que aprenden espacios diversos (municipios, comarcas, etc.) comprometidos con actividades de co-formación (*cooperative learning*), donde el desarrollo es un proceso colectivo que pretende producir resultados que sirven a los intereses de todos los actores concernidos, y donde las acciones de arriba hacia abajo, o de abajo a arriba, mantienen una relación dialéctica.

Dentro de este concepto de región que aprende las iniciativas regionales de aprendizaje implican el refuerzo de la capacidad de las comunidades locales (gracias a la participación de individuos pertenecientes a diversos grupos de interés) de mejorar su nivel y calidad de vida, tanto desde el punto de vista económico como social.

El aprendizaje que tiene lugar en la región que aprende se basa en el talento acumulado mediante actividades realizadas colectivamente. Se trata de aprender juntos haciendo ("learning by doing" que dijimos anteriormente, y ahora hablan de "apprendre ensemble par le faire"), mediante una metodología de aprendizaje interactivo que en gran medida produce un aprendizaje de tipo social e informal (un aprendizaje, a mi modo de ver, más ligado al concepto de Capital social, o si se quiere Capital intelectual del territorio, que al concepto clásico de Capital humano).

Desde este punto de vista podríamos decir que la región que aprende se caracteriza por los esfuerzos de cooperación desplegados por los diferentes actores —instituciones educativas, de investigación y desarrollo, autoridades competentes, empresas y organizaciones no gubernamentales (sociedad civil)— por aprender a concebir y producir nuevos saberes que les permitan resolver los problemas locales. Una región que aprende explota el saber y la experiencia que emanan de fuentes dispares para alcanzar un objetivo común.

Si la primera característica de la región que aprende tiene que ver con el propio concepto de región (dimensión, fronteras y valor de la escala local en un mundo global), la segunda característica relevante tendrá que ver con el concepto de aprendizaje: hablamos de un aprendizaje interactivo dirigido a resolver los problemas de la comu-

nidad concentrándose en las tareas, lo que a su vez nos remitirá a la "teoría del aprendizaje por la acción" (Engeström), o al "learning by doing" (Rumelt, 1994), también relacionados sin duda con la caracterización del desarrollo endógeno como una metodología de análisis para la acción, o su definición como proceso de acción/reflexión.

Lejos del "aprendizaje lineal" característico de la formación reglada, el concepto de aprendizaje interactivo se refiere a un «aprendizaje social y organizacional que se desarrolla en el marco de la cooperación entre diversos organismos y grupos de interés –institutos de investigación y de desarrollo tecnológico, centros educativos, empresas, partenariados sociales, asociaciones (sociedad civil) trabajando juntos en el seno de equipos de proyectos o de redes dinámicas con un objetivo común. Dentro de este modelo, el aprendizaje genera una actitud y un saber hacer comunitarios, es decir una comunidad de práctica (ver Wenger, 1998 y Brown, Duguid, 1991). Este tipo de aprendizaje cooperativo, que en su mayor parte es informal y reposa sobre el trabajo por proyecto (dirigido a menudo a resolver problemas específicos), más que un tipo formal de aprendizaje descrito arriba, es el que constituye el corazón del concepto de región que aprende» (Nayham, 2003).

Desde el punto de vista de la enseñanza y la formación es necesario mantener el equilibrio entre los dos aprendizajes mencionados: actividades individuales formales y actividades sociales/organizacionales informales. No obstante, el concepto de región está ligado a la dimensión social/organizacional, y por tanto a la prioridad de introducir nuevas metodologías de aprendizaje social, lo que implica que: a) deben ser identificados los nuevos papeles que deben jugar las instituciones de enseñanza y formación existentes; b) deben crearse nuevas instituciones de cara a promover este tipo de aprendizaje.

De la primera implicación se deriva que en la región que aprende, las instituciones de educación y formación juegan el papel de facilitar y mediatizar el aprendizaje cooperativo (interactivo, informal y basado en las tareas), lo que puede significar la asunción, tanto de una función de catalizador para generar nuevas ideas, como la de negociador o mediador con el fin de que grupos diversos desplieguen su saber-hacer y aprendan a concretar sus ideas.

Por otro lado, la segunda de las implicaciones nos sitúa frente a otra de las características relevantes de la región que aprende: la dinámica de aprendizaje cooperativo pasa por la animación de partenariados y de redes, en el seno de los cuales las distintas instancias educativas, sociales y financieras pueden trascender sus diferencias y aunar fuerzas para acordar una estrategia común.

En este contexto, el desarrollo, como ya hemos dicho es concebido como un proceso colectivo, y los partenariados y redes creados son el reflejo de las circunstancias locales, y no pueden ser impuestos, ni seguir un modelo normalizado: indudablemente la existencia de partenariados sólidos, resultado de un proceso sistemático de consenso, constituirá una de las principales características de las regiones que aprenden.

La caracterización de la región que aprende realizada desde el Ágora de Tesalónica promovida por CEDEFOP nos remite sistemáticamente al concepto de Capital social como eje estructurante del modelo de desarrollo en el cual puede y debe promoverse la región que aprende: una revalorización de la escala local/regional ligada a la mayor factibilidad de creación de Capital social; aprendizaje cooperativo e interactivo como metodología para el aprendizaje colectivo (social/organizacional), por definición emergente o derivado de la interacción social (principal fuente de creación de Capital social), directamente ligado a la estructura social existente en el territorio ("red de redes" constituida por un conjunto de normas, posiciones y relaciones), y dirigido a desarrollar la capacidad (competencia, habilidad) de las entidades locales/regionales de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el marco de un modelo de desarrollo sostenible (puesto que el desarrollo se concibe como proceso colectivo, y no hay mejora colectiva del nivel y calidad de vida a medio/largo plazo sin sostenibilidad); existencia de redes sólidas producto de procesos sistemáticos de concertación (interacción social), ambos, los procesos y las redes, indicadores de la existencia de Capital social.

Pero nos remite igualmente al concepto de Gobernanza cuando se habla reiteradamente de aprendizaje institucional, por lo que se destaca que este tipo de aproximación a la región que aprende

«se acompaña de nuevas modalidades del ejercicio democrático, con una participación activa del sector asociativo (la sociedad llamada "civil", ...).

(...) Este nuevo tipo de organización social basada en el partenariado implica una delegación de poder sobre los grupos locales representativos, dotados de recursos y de autonomía suficiente para llevar a cabo sus programas»⁴⁹.

Creo que el concepto de región que aprende esbozado en el Ágora de Tesalónica se acerca muy mucho a nuestro concepto de territorio inteligente, además de ser bastante coincidente en cuanto a discurso sobre modelo de desarrollo. Creo que la imagen del concepto de región que aprende del Ágora la aportó B. Baumgartl (2003) mediante su exposición gráfica de los factores de la región que aprende: ciudadanía, gobernanza y competencias.

LA REGIÓN QUE APRENDE – SUGERENCIAS CONCEPTUALES



Fuente: AGORA XI "La région apprenante". Thessalonique, 15-16 marzo, 2001. Autor: B. Baumgartl.

7.6. TERRITORIOS INTELIGENTES Y RESPONSABLES

Al igual que ya hiciéramos al comienzo de este capítulo sobre Territorios Inteligentes y Responsables (cuando dijimos necesitar una referencia externa sobre lo que entendíamos por inteligencia, para poder aplicar el calificativo de inteligente a un territorio) también ahora, después de hablar del desarrollo como proceso colectivo, de dinámicas territoriales de aprendizaje colectivo, y de cooperación entre agentes, necesitamos una referencia externa (desde la filosofía), para asentar algunos aspectos de lo que podríamos llamar inteligencia social: inteligencia social que entendemos es la que se deriva de ese aprendizaje social y organizacional que se desarrolla en el marco de la cooperación entre diversos organismos y grupos de interés; aprendizaje mayoritariamente informal, necesitado de nuevas metodologías (nuevos roles e instituciones), y directamente ligado a la dimensión social/organizacional propia del concepto de territorio.

Y si ya en su momento recurrimos a Marina y su concepto de Inteligencia fracasada, porqué no hacerlo ahora para hablar de sociedades inteligentes y estúpidas, o de su idea de inteligencia social.

Recordemos que Marina hablaba de la inteligencia como la capacidad del individuo para dirigir su comportamiento a partir de la información captada, aprendida, elaborada y producida por el mismo; capacidad de dirección asociada a la capacidad de resolución de problemas, y en absoluto ajena a la capacidad de definir y elegir objetivos hacia los que dirigir ese comportamiento, o modelo de desarrollo personal.

Recordar también que situaba la causa del fracaso de la inteligencia en la inmerecida preeminencia de un módulo concreto debido a un fallo de la inteligencia ejecutiva, así como a la inadecuada elección del marco de rango superior, que en el caso del individuo no es otro que la felicidad.

Si además este autor, como ya avancé entonces, citaba como ejemplo entre otros de fracaso de la inteligencia compartida «la sociedad industrial avanzada que está construyendo una economía que esquilma irreversiblemente la naturaleza, o que impone un siste-

ma que hace incompatible la vida laboral y la vida familiar, o una globalización que aumenta la brecha entre países pobres y ricos» (Marina, 2004), no es difícil interpretar como causa de este fracaso una inmerecida preeminencia de un módulo económico obsesionado por el crecimiento económico, que debido a un fallo de la inteligencia ejecutiva (la encargada de dirigir las maquinaciones de la inteligencia computacional, y por tanto de definir los objetivos del modelo de desarrollo elegido), no sólo no consigue equilibrar y armonizar lo económico con lo social y lo natural, sino que además se equivoca en la elección del marco y nos sitúa, fuera de, o directamente contra, la naturaleza.

Fuera de, o directamente contra, un modelo de desarrollo sostenible, porque por definición el desarrollo sostenible se caracteriza por el equilibrio y armonía entre crecimiento económico, cohesión social y preservación de la naturaleza, así como por la consideración del sistema económico como subsistema del sistema natural: de lo cual también podemos inferir la imposibilidad de hablar de inteligencia territorial fuera de un modelo de desarrollo sostenible; una inteligencia territorial que lejos de concebir el territorio como una máquina de competición económica en un mundo globalizado, lo entiende como un microcosmos, como un jardín con identidad propia donde cultivar la vida (mantener y mejorar el nivel y calidad de vida de las personas), y velar por el vigor del ecosistema.

Dirá Marina (2004) que la inteligencia social, comunitaria, compartida, o como queramos llamarla, «no trata de la inteligencia que se ocupa de las relaciones sociales, sino que surge de ellas. Es, podríamos decir, una inteligencia conversacional».

Inteligencia social cuyo fundamento es la interacción continua (no hay conversación, y menos aun conversación inteligente sin interacción); inteligencia como competencia o capacidad de dirección que emerge de, pero no es reductible a, la interacción social; producto del "aprendizaje interactivo", del "aprendizaje cooperativo", del aprendizaje social/organizacional en el que los actores que conversan y cooperan —acción/reflexión— juegan nuevos roles, en el marco de nuevas instituciones creadas específicamente para el aprendizaje social.

Inteligencia social cuyos productos configuran una creación mancomunada (lenguaje, cultura, moral, costumbres, instituciones, ...) que depende de la colectividad pero es independiente de cada uno de los miembros de ésta (al igual que el Capital social, y que como éste se enriquece con el uso).

Recogeré tres aportaciones más de Marina (2004) que a mi modo de ver son coincidentes con la argumentación que estamos siguiendo, o interesantes para elaborar una conclusión final:

- La primera de ellas está relacionada con la extensión del adjetivo inteligente a diferentes sustantivos. Partiendo del concepto expuesto de inteligencia social, y de la idea de empresa inteligente que recoge de la literatura anglosajona sobre management, propone extender esta noción a todo tipo de organizaciones, grupos, instituciones o sociedades: «El criterio es siempre el mismo. Las agrupaciones inteligentes captan mejor la información, es decir, se ajustan mejor a la realidad, perciben antes los problemas, inventan soluciones eficaces y las ponen en práctica».

- La segunda tiene que ver con los componentes de la inteligencia social, que a modo de fórmula mnemotécnica plasmará así:

Inteligencia social = inteligencias personales + sistemas de interacción pública + organización del poder

La fórmula despierta algunos interrogantes y me pregunto si haciendo determinadas equiparaciones podríamos expresarla de la siguiente forma:

Inteligencia social = Capital humano + Capital social + Gobernanza

Me pregunto incluso si por utilizar una terminología homogénea no podríamos hablar de Capital territorial, entendido este como el Capital intelectual del territorio.

Aunque también me surge la duda de si el conjunto de inteligencias personales es equivalente al Capital humano, y los sistemas de interacción social el equivalente al Capital social, o es éste un

concepto más amplio que incluye, además del propio sistema de interacción, el producto de la misma.

- La tercera y última es la relativa a la utilización del concepto de Capital intelectual que como dijimos extrae de la literatura sobre empresas inteligentes.

Por un lado dirá que es el uso público de la inteligencia privada lo que aumenta el Capital intelectual de una comunidad.

Por otro afirmará que a los ciudadanos les interesa que la ciudad disfrute de un gran Capital intelectual, que tenga la inteligencia necesaria para resolver los problemas que afectan a todos.

Pienso yo que habla de uso público del conocimiento e inteligencia personales entendiéndolo como conjunto de sistemas y procesos dirigidos a incrementar el Capital intelectual de la comunidad, mediante la gestión eficiente de las capacidades de resolución de problemas (capacidad de dirección para resolver nuevos problemas), con el objetivo de generar ventajas competitivas sostenibles (que decía Carrión, 2002), y que en nuestro caso no serán sino objetivos intermedios para perdurar y generar un impacto social positivo (mejora de la calidad de vida de las personas).

Pienso yo igualmente que habla de uso público entendido como necesidad de integrar la inteligencia personal en los procesos colectivos de gestión (Azua, 2000), de generar mecanismos de aprendizaje (aprendizaje social/organizacional), de interconectar a las personas para dialogar y aprender conjuntamente (inteligencia conversacional), de diseñar mecanismos de transferencia de conocimiento entre los diferentes miembros de la organización,

Finalizo esta búsqueda de referencias externas con la definición de lo que podemos entender por sociedades estúpidas y sociedades inteligentes.

«Sociedades estúpidas son aquellas en que las creencias vigentes, los modos de resolver conflictos, los sistemas de evaluación y los

modos de vida, disminuyen las posibilidades de las inteligencias privadas» (Marina, 2004).

Después de afirmar que el triunfo de la inteligencia personal es la felicidad, y el triunfo de la inteligencia social la justicia, concluirá que «son inteligentes las sociedades justas. Y estúpidas las injustas».

No sé, me pregunto si puede haber justicia sin responsabilidad social, sin co-responsabilidad social de gobiernos, empresas y ciudadanos (co-responsabilidad social también para con la naturaleza).

Pienso también que, de la misma forma que me resultaba imposible hablar realmente de inteligencia territorial fuera de un modelo de desarrollo sostenible, no creo poder hablar con propiedad de inteligencia territorial y sostenibilidad sin definir y consensuar unos criterios comunes de responsabilidad social (políticas territoriales de responsabilidad social), como parte y producto del aprendizaje social/organizacional.

Luego quizá deba concluir que por inteligentes deberemos entender inteligentes y responsables; que no basta con gestionar de forma eficiente las capacidades de resolución de problemas, sino que esta gestión eficaz deberá ser también responsable; que no es suficiente aprender para innovar y competir, sino que la competición debe ser sostenible y responsable, y buscar perdurar y generar un impacto social positivo.

Pero vayamos por partes y extraigamos conclusiones de forma ordenada:

1. Entendemos el Territorio Inteligente y Responsable como un espacio-red (red de redes) de dimensión variable y fronteras imprecisas y cambiantes, cuya delimitación y caracterización, grado de cohesión y homogeneidad, identidad y competencias vendrían determinadas por la naturaleza (tipo, intensidad y calidad) de la interacción social en el seno de la red.

Aceptamos que en un mundo crecientemente globalizado, en la era del conocimiento, el territorio, en tanto que sistema social, y al igual que otros sistemas sociales (empresas, sindicatos, economías regionales o nacionales, etc.), se define como una red de redes, como un conjunto de redes diversas, superpuestas e interconectadas, un espacio-red entendido como conjunto de posiciones internamente relacionadas (estructura social) con sus normas y prácticas asociadas (interacción social).

En tanto que sistemas sociales, los territorios sólo existen en virtud de las actividades que gobiernan o facilitan, siendo sus competencias y características diferenciadoras, propiedades emergentes de la interacción social, a su vez profundamente condicionada y dependiente de la estructura social de la que surge.

Luego la dimensión y los límites del territorio, su grado de coherencia y homogeneidad, e incluso su propia identidad, vendrán definidos por las características de la estructura social, y la naturaleza de la interacción social derivada: un espacio-red de fronteras imprecisas y cambiantes cuya delimitación, grado de cohesión y homogeneidad, identidad, y competencias, vienen determinadas por la naturaleza (tipo, intensidad y calidad) de la interacción social en el seno de la red.

Interacción social de la que resultan, como propiedades emergentes, las capacidades o competencias de cada territorio (a su vez parte constitutiva de la propia actividad social), diferenciadoras y distintas para cada unidad territorial; capacidades o competencias territoriales de carácter social, económico-productivo y cultural (la relación con la naturaleza es parte de la cultura de cada pueblo):

- Las competencias territoriales diferencian a unos territorios de otros, explican en gran medida la capacidad de innovación y/o el "éxito" de determinados territorios, y se extienden, tanto a través del espacio, como de las organizaciones que lo habitan.
- Las competencias territoriales engloban, pero en absoluto pueden reducirse a, las competencias técnico-económicas de su sistema productivo, ni tan siquiera para explicar el "éxito económico" de éste, cuyo rendimiento relativo no es sino la expresión superficial de una competitividad más profunda sobre las competencias territoriales (sociales, culturales y económicas), pudiendo incluso considerar las empresas como expresión de las competencias del territorio.
- La competencia principal de un territorio es la capacidad de aprendizaje colectivo, de aprendizaje social/organizacional (que condiciona otras capacidades: la capacidad de producir, las de anticiparse y responder, las de crear y perdurar), que dará lugar a la creación y posterior desarrollo de una base de conocimiento común, cuyo valor no disminuye con el uso, y es condición necesaria, pero no suficiente, para hablar de inteligencia territorial.

Interacción social cuya naturaleza (tipo, intensidad y calidad), no sólo condicionará los límites, el grado de homogeneidad y cohesión, las competencias y la identidad, sino su propia existencia como sistema social (más allá de la mera descripción natural, y en tanto que sistema social, sólo existe en función de las actividades que gobierna o facilita, y ambas son productos de la interacción social).

Por otro lado, y aunque estemos sobrepasando el campo de la definición, parece lógico pensar, que si la existencia de un territorio (espacio-red) se fundamenta en las acciones que gobierna o facilita, su calidad estará directamente vinculada a la calidad de los procesos de gobernanza, a la cantidad y calidad de acciones de distinta índole (sociales, culturales, económicas, ...) que facilita (recursos disponibles para el individuo derivados de su inserción en redes: Capital social), y a la propia calidad del acceso a estos recursos (también Capital social).

Luego la naturaleza de la interacción social (tipo, intensidad y calidad) en un territorio (espacio-red), es una variable de primer orden, tanto para determinar la calidad del Capital social y la gobernanza, como la calidad del propio territorio: un espacio-red cuya calidad vendrá determinada por la cantidad y calidad de su Capital social, más la calidad de los procesos de gobernanza.

2. El Capital social es al Territorio Inteligente y Responsable lo que el Capital intelectual es a la empresa sostenible, y por tanto su principal fuente generadora de ventajas competitivas sostenibles y duraderas.

Retomemos la fórmula mnemotécnica de Marina:

Inteligencia social = inteligencias personales + sistemas de interacción pública + organización del poder

Decíamos que siendo coherentes con el discurso mantenido hasta ahora, podemos hacer determinadas equivalencias, que además nos permitirán unificar terminologías:

Inteligencia social = Capital humano + Capital social + Gobernanza

En tanto y en cuanto el propio Marina habla unas veces de inteligencia social, y otras de Capital intelectual del territorio, también podríamos utilizar la siguiente fórmula:

Capital intelectual del territorio = Capital humano + Capital social + Gobernanza

La verdad es que queda bonito, y si lo completamos con el gráfico de Baumgartl podríamos incluso hacer la siguiente formulación:

Capital intelectual del territorio = Capital humano + Competencias territoriales + Capital social + Gobernanza

A pesar de apoyarnos en la literatura sobre gestión empresarial para adoptar el concepto de Capital intelectual y trasplantarlo al territorio, no soy partidario de las transposiciones automáticas, que resultan muy cómodas, pero a la larga traen problemas derivados de una excesiva identificación y un escaso trabajo específico de definición de variables e indicadores.

En tanto que hemos definido el territorio como un espacio-red (red de redes) entendido como conjunto de posiciones internamente relacionadas (estructura social) con sus normas y prácticas asociadas (interacción social), me parece más coherente con el discurso mantenido hasta ahora, denominar al producto de dicha interacción (sean normas, valores, redes o instituciones) Capital social del territorio.

Con esa misma coherencia, hemos definido las competencias territoriales como propiedades emergentes de esa misma interacción social, a la vez que recursos intangibles (formas de conocimiento) disponibles para los miembros del espacio-red: luego también una forma, o una parte de ese Capital social del territorio.

En la misma línea, la gobernanza no deja de ser el resultado del aprendizaje social/organizacional y un producto más de la interacción social.

Y en tanto que lo que llamamos en la anterior formulación Capital intelectual del territorio, no dejan de ser sino componentes del Capital social del territorio, podemos al igual que hacíamos para la empresa, hablar para el territorio de Capital físico, Capital financiero y Capital social, entendido este último como conjunto de activos intangibles del territorio; o también, si alguien lo prefiere, podemos recuperar, con muy buen encaje en la argumentación que estamos siguiendo, las cuatro formas de capital de las que hablara el Banco Mundial: Capital natural, Capital construido, Capital humano y Capital social.

La cuestión no será por tanto inventar nuevos conceptos, ni trasplantar automáticamente conceptos procedentes del ámbito empresarial, sino profundizar en la definición del propio concepto de Capital social admitiendo que el Capital social es al territorio lo que el

Capital intelectual a la empresa, y focalizar nuestra atención en la correcta identificación y definición de los activos intangibles del territorio, así como en su clasificación y estructuración (Capital humano, estructural y relacional, relativos al Capital social del territorio).

Bien es cierto que esta redefinición del concepto de Capital social del territorio habrá de acercarse a la consideración de éste como conjunto de recursos intangibles del territorio derivados de la estructura e interacción sociales en la sociedad global del conocimiento.

Y también es cierto que dicho acercamiento habrá de producirse integrando las definiciones estructurales y culturales, e incorporando elementos más propios de la sociedad del conocimiento como las dinámicas de aprendizaje cooperativo y las competencias territoriales.

Partiendo de este planteamiento podremos también afirmar que la principal fuente de creación de ventajas competitivas sostenibles para el territorio es su Capital social (al igual que para la empresa lo es su Capital intelectual), y por tanto, que la prospección, activación, gestión y regeneración del Capital social del territorio es la principal línea estratégica de actuación para el desarrollo del territorio, y más aun en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

Lo que no estamos diciendo en absoluto es que Capital intelectual y Capital social sean la misma cosa, de la misma forma que empresa y territorio, siendo ambos sistemas sociales, estructuras particulares dentro de otras estructuras (y en tanto que tales su análisis debe centrarse en el modo de existencia, en la forma en que se reproducen y transforman), no son la misma cosa.

La diferencia entre ambas vendrá dada por el tipo de relaciones que las conforman (la naturaleza de la interacción social), y la manera en que se reproducen y transforman: consecuencia de lo cual, el tipo de relaciones que emergen y se establecen entre organizaciones, instituciones y agentes (del mismo tipo o diferentes), constituirá una cuestión central en el análisis y comprensión del territorio.

Lo que no acabo de tener muy claro es que podamos identificar sin más, Capital social del territorio, e inteligencia social o territorial; o si

más bien el Capital social del territorio, es tan sólo la inteligencia computacional, que en sí misma, y aunque dota al territorio de competencias, y de una dinámica propia de aprendizaje social/organizacional, no garantiza, como ocurre con las personas inteligentes, que no se comporten de forma estúpida: pienso que para hablar de inteligencia territorial deberemos incorporar, a modo de inteligencia ejecutiva, los factores imprescindibles de sostenibilidad y responsabilidad social del territorio.

3. No hay inteligencia territorial fuera de un modelo de desarrollo sostenible, ni desarrollo sostenible sin inteligencia territorial.

Lógicamente sólo podemos hacer esta afirmación desde nuestra acepción de inteligencia: y de igual forma, quien afirme lo contrario, o niegue nuestra aseveración, deberá previamente explicar qué entiende por inteligencia o por ser inteligente.

Podríamos incluso ironizar haciéndonos la siguiente pregunta retórica: ¿hay vida inteligente fuera de un modelo de desarrollo sostenible?

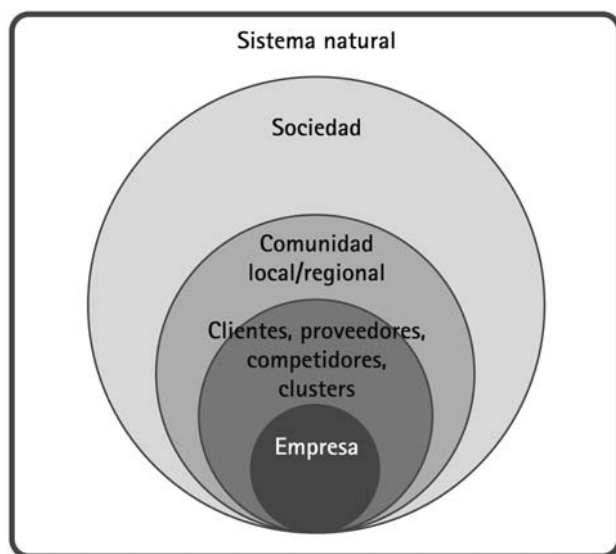
La respuesta es sencilla: fuera de un modelo de desarrollo sostenible no hay futuro para la vida, luego, independientemente de sus otras características, no será inteligente, puesto que sin vida no hay inteligencia; contra la vida no hay justicia social; contra la vida no hay ética ni felicidad.

Y tampoco habrá inteligencia territorial sin focalizar todas nuestras capacidades de reflexión/acción en el modo de existencia de la vida (social y natural), en la forma en que ésta se reproduce y se transforma: el tipo de relaciones que emergen y se establecen entre lo natural, lo social y lo económico, constituye una cuestión central para los Territorios Inteligentes y Responsables.

Y precisamente el reconocimiento de esa indisoluble interrelación, su análisis, y la búsqueda del equilibrio y armonía entre lo natural, lo social y lo económico, constituyen los pilares básicos de un modelo de desarrollo sostenible.

No puede haber inteligencia territorial fuera de un modelo desarrollo sostenible, si nos atenemos al principio de la jerarquía de marcos enunciado por Marina —los pensamientos (teorías, modelos) o actividades en sí inteligentes, pueden resultar estúpidos si el marco en que se mueven es estúpido—, y a su correspondiente corolario: la inteligencia fracasa cuando se equivoca en la elección del marco.

Decíamos en su momento que afirmar que es un fracaso de la inteligencia aquello que aparte al individuo de la felicidad, desbordaba el análisis de este documento, y sin embargo con confianza y seguridad podemos afirmar y afirmamos, que es un fracaso de la inteligencia todo aquello que aparte al individuo de la vida, todo aquello que aparte al territorio de la naturaleza, de cultivar la vida, de velar por la calidad de vida. Necesitamos por esta razón un marco superior integrador para un modelo de basado en la inteligencia territorial.



Fuente: A. Olabe, 2002.

Un marco superior, la biosfera, del cual el sistema económico y el sistema social son tan sólo subsistemas conectados y mutuamente dependientes en un sistema unificado: la naturaleza.

Una inteligencia territorial dirigida a cultivar la vida (la inteligencia del jardinero), en un territorio (unidad territorial) concebido como microcosmos de la naturaleza, un universo menor, una totalidad que incluye los aspectos tangibles e intangibles de la experiencia; donde el jardinero protege la identidad del jardín, observa y nutre la relación entre el jardín y el habitat, trabaja por un ecosistema vigoroso y adaptable capaz de responder a una amplia gama de desafíos (incluidos aquellos que plantea la innovación social y económica en la sociedad del conocimiento, y en un mundo crecientemente globalizado) manteniendo su equilibrio e integridad (el equilibrio e integridad de la vida), manteniendo su identidad.

Cuando por definición el desarrollo sostenible es la co-evolución, el equilibrio y armonía de la relación sociedad/economía/naturaleza, no puede haber inteligencia territorial al margen de la sostenibilidad, porque la causa del fracaso de la inteligencia territorial es la inadecuación y/o sobredimensionamiento de uno de estos módulos (ruptura del equilibrio) debido a la ineficacia del yo ejecutivo, entregado a los automatismos computacionales y las marejadas de la emoción (un tipo de estupidez a veces revestido de dogma indiscutible, ley divina, o teoría económica incuestionable).

Alteración del equilibrio general, desgarró en la tela de la vida, o fallo de adaptación al desafío: la enfermedad como patrón de relaciones no armónicas que, frente a la imagen negativa de la misma (agente patógeno externo, máquina estropeada y obsoleta), adquiere tintes positivos como sistema de alarma ante la falta de eficacia de la inteligencia ejecutiva, ante la falta de inteligencia territorial, ante la ausencia de equilibrio entre lo natural, lo social y lo económico en el territorio, ante la ruptura del modelo de desarrollo sostenible.

El territorio no está en crisis porque tiene problemas, pero tiene problemas porque está en crisis (desequilibrado): la inteligencia territorial, concebida como capacidad (competencia) de dirigir, dirige bien si permite resolver esas situaciones conflictivas (situaciones de crisis), teniendo en cuenta que la inteligencia no trata sólo de resolver problemas, sino de plantearlos (plantear crisis), puesto que es consustancial a la inteligencia humana, social y territorial, la elección de objetivos y la invención de fines (modelo de desarrollo).

Por esta razón podremos igualmente afirmar que no hay desarrollo sostenible sin inteligencia territorial:

- En tanto que es la inteligencia territorial la que faculta para la libre elección del modelo de desarrollo, de los objetivos y fines perseguidos; es la inteligencia ejecutiva la que controla y dirige las maquinaciones de la inteligencia computacional, los automatismos computacionales (demasiadas veces sustentados en las leyes inmutables del mercado), y las marejadas de la emoción (producida en tantos casos por una desmedida expectativa de beneficio económico, o por una absoluta carencia de códigos éticos en los sistemas sociales, sean éstos empresas o territorios); es la inteligencia ejecutiva la inteligencia en acción, lo que el territorio hace con sus capacidades: incluidas las responsabilidades que libremente asume.
- Pero también porque en la sociedad del conocimiento es imposible pensar en desarrollo sostenible sin una gestión eficiente y estratégica del conocimiento del territorio, sin una dinámica propia de aprendizaje social dirigida a la innovación social y económica, a la generación de valor a partir del conocimiento y desde los valores.

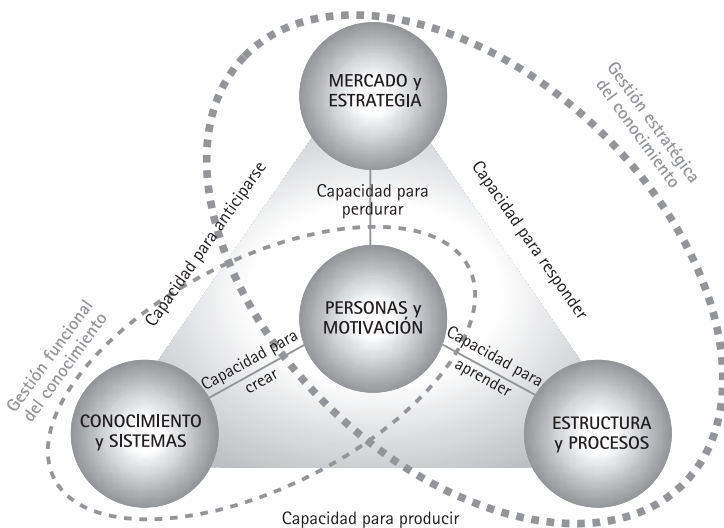
4. La gestión del conocimiento en Territorios Inteligentes y Responsables es el conjunto de procesos y sistemas que permiten activar, regenerar e incrementar el Capital social del territorio, mediante una gestión eficiente de sus competencias, con el objetivo de generar ventajas competitivas duraderas, para perdurar (sostenibilidad) y generar un impacto social positivo (cohesión social), en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

Efectivamente, mediante la inteligencia territorial, los distintos territorios tratarán de resolver situaciones varias de crisis y desequilibrio, pero retomando la cuestión planteada por Robert —¿porqué las personas inteligentes pueden ser tan estúpidas?—, y ya que hemos tomado como ejemplo de fracaso de la inteligencia la sociedad indus-

trial avanzada (tan estúpida como injusta), que construye una economía que esquilma irreversiblemente la naturaleza (a pesar de tener suficientes competencias técnicas y recursos) entre otros logros, sería también bueno retomar la respuesta de Marina, sus dos niveles diferenciados de inteligencia (igualmente aplicables a la inteligencia territorial): la inteligencia computacional y la ejecutiva.

La inteligencia computacional concebida como capacidad básica de carácter estructural y operativo: la que miden los test de inteligencia en el individuo, o en el caso de los sistemas productivos (sean compañías o regiones), el conjunto de competencias que emergen de, pero no se reducen a, la interacción social; competencias íntimamente vinculadas y condicionadas por la estructura social, como lo están los sonidos del violín por la estructura del instrumento, o la conductividad del cobre por su estructura molecular.

En el caso de la empresa definíamos un conjunto de capacidades (entiendo yo que extrapolables al territorio —o más bien al sistema productivo del territorio— con su correspondiente adaptación), y hablábamos de Gestión estratégica del conocimiento:

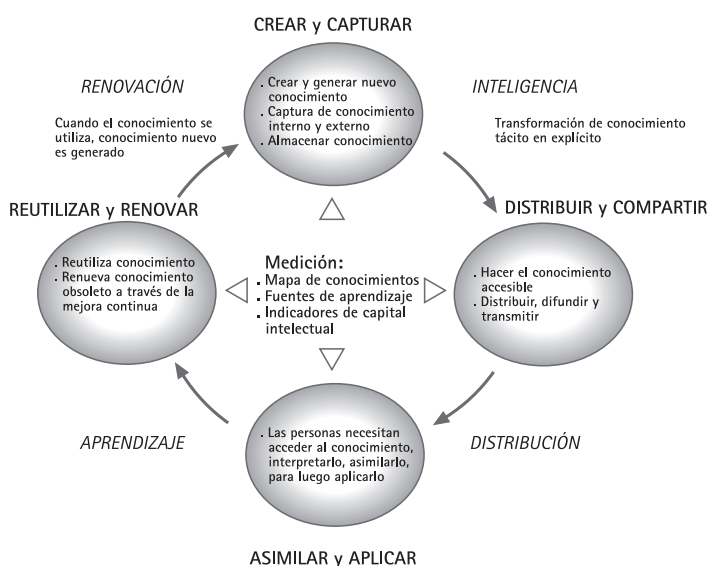


Fuente: "El valor del conocimiento". Tissen, R., Andriessen, D., Lekanne Deprez, F. (2000).

Cuando hablábamos de territorio, y lo hacíamos en términos de entorno local (literatura GREMI y teorización del desarrollo endógeno), dirigíamos el foco de interés hacia la capacidad del entorno para fomentar o facilitar la innovación, y más concretamente a la compleja red de relaciones sociales principalmente informales (Camagni, 1991) de la cual surge.

Era este autor quien señalaba el entorno, no sólo como facilitador del "aprendizaje colectivo", sino también como reductor de la "incertidumbre dinámica".

Será la pertenencia de un individuo a un entorno particular o territorio (espacio-red) la que le permite acceder a una determinada dinámica de aprendizaje colectivo, y a una base común de conocimiento compartido (conocimiento que resulta de, y se suma a, el establecimiento de un lenguaje común, saber hacer técnico, y convenciones organizacionales), que permite tanto la coordinación de acciones, como la resolución de problemas.



Acceso a una dinámica de aprendizaje colectivo, y a una base de conocimiento común, que introducen al individuo en el ciclo del conocimiento propio del aprendizaje organizacional: en el caso del territorio aprendizaje social/organizacional, para el que también es aplicable el ciclo del conocimiento descrito con anterioridad.

Esa misma pertenencia a un entorno particular permite al individuo (o a la empresa, y sobre todo a las pequeñas y medianas empresas) reducir la incertidumbre dinámica, debido a factores de diversa índole relativos al intercambio informal de información a escala local (entre individuos, entre empresas,...), y a procesos informales de coordinación de decisiones a través de familias, clubes, asociaciones, etc.

Una vez hecha la equivalencia afirmando que el Capital social es al territorio lo que el Capital intelectual es a la empresa, y hechas también las extrapolaciones necesarias en cuanto a la consideración de ambos (empresas y territorios) como sistemas sociales dotados de competencias, y necesitados de una adecuada gestión estratégica del conocimiento en la sociedad del conocimiento, podremos a su vez concluir que: la gestión del conocimiento en Territorios Inteligentes y Responsables es el conjunto de procesos y sistemas que permiten activar, regenerar e incrementar el Capital social del territorio, mediante la gestión eficiente de sus competencias, con el objetivo de perdurar y generar un impacto social positivo, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

Pero también dijimos que aquella idea inicial de que tanto empresas como Territorios inteligentes aprendían para innovar y competir, se nos quedaba tan corta, como interminable es el inventario de estupideces cometidas en aras de una competitividad y un progreso mal entendidos; y hablábamos de empresas y Territorios inteligentes como aquellos que aprenden para innovar y perdurar generando un impacto positivo en la sociedad y la naturaleza: la inteligencia territorial como capacidad de dirigir nuestro modelo de desarrollo hacia una sociedad justa y sostenible (aunque sea una redundancia porque difícilmente podríamos hablar de la una sin la otra), para lo cual es absolutamente necesario el compromiso social, la responsabilidad social individual y colectiva; inteligencia territorial y responsabilidad social son términos inseparables.

5. Territorio Inteligente y Responsable es un espacio-red (red de redes) definido y caracterizado por la naturaleza de la interacción social en el seno de la red, capaz de incrementar su Capital social y mejorar su capacidad de gestión y resolución de problemas, mediante dinámicas de aprendizaje social/organizacional y procesos de gestión del conocimiento, con el objetivo final de desarrollar ventajas competitivas duraderas, para perdurar (sostenibilidad), generar un impacto social positivo (cohesión social), y producir desarrollo sostenible (responsabilidad social territorial).

Y precisamente porque pensamos que debe existir una inteligencia ejecutiva que controle y dirija las maquinaciones de la inteligencia computacional, que defina objetivos y fije metas; precisamente porque al amparo de una aparente concepción técnica y neutra de la gestión empresarial, se cometieron y cometen numerosos atropellos contra las personas y la naturaleza; precisamente por esto, para hablar de empresas y Territorios Inteligentes y Responsables necesitamos una concepción de la empresa (y por extensión del territorio) que vaya más allá del conjunto de competencias gestionadas de forma eficiente y estratégica, una concepción que nos hable del compromiso con la sociedad y la naturaleza, que nos hable de la responsabilidad social de la actividad empresarial, de la responsabilidad social de las actividades que el territorio (sistema social) gobierna o facilita.

Como veíamos con anterioridad, los firmantes del Foro Empresa y Desarrollo Sostenible definían la empresa sostenible como «aquella que crea valor económico, medioambiental y social a corto y largo plazo, contribuyendo de esa forma al aumento del bienestar y al auténtico progreso de las generaciones presentes y futuras, tanto en su entorno inmediato como en el planeta en general».

Incluso definían su compromiso y contribución con más detalle: «una empresa sostenible es aquella que contribuye: a la creciente creación de riqueza; a la integridad ecológica de nuestro planeta; a la justicia social y a la solidaridad y, por tanto, a la erradicación de la pobreza y de las crecientes diferencias existentes entre países y en el seno de los mismos; a la necesaria democracia indispensable para la paz, la seguridad y la erradicación del terrorismo y de toda forma de violencia; y al progreso de la

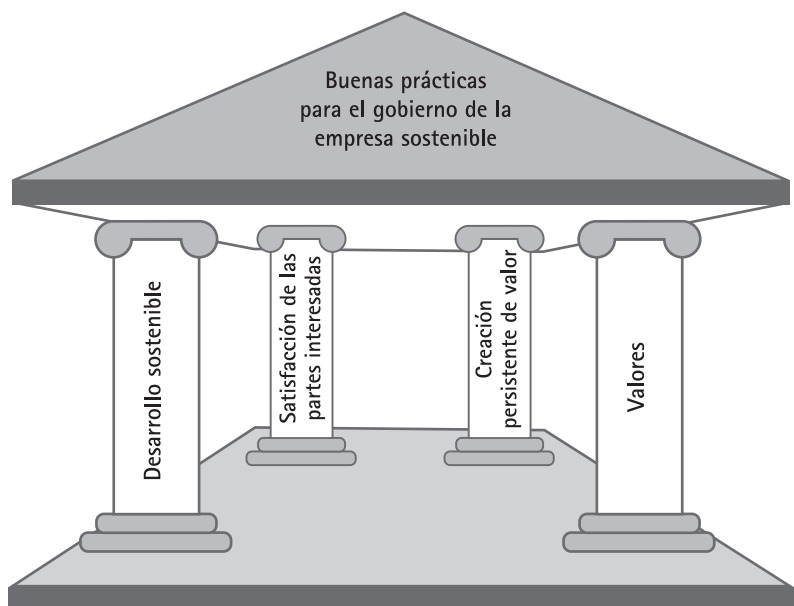


Figura 1. Fuente: Código de Buen Gobierno para la Empresa Sostenible. Foro Empresa y Desarrollo Sostenible; IESE, Fundación Entorno y Pricewaterhouse Coopers (2002).

humanidad en todos los órdenes, dentro del respeto a los derechos humanos y el ejercicio de los valores éticos fundamentales. Asimismo, la empresa sostenible deberá colaborar con el sector público de los países democráticos en su gobernabilidad; respetar, defender y promover los valores contemplados en este Código en los países no democráticos cuando tenga operaciones en los mismos; y evitar cualquier forma de apoyo por acción u omisión a gobiernos y sistemas no legítimos».

Una empresa sostenible en perfecta sintonía con el resurgimiento y reconocimiento del valor de la ética empresarial del que nos hablaba Cortina (2003), y que daría lugar al concepto de "empresa excelente": que se comprende a si misma como una organización dotada de una cultura con un nivel ético; un grupo humano cohesionado en torno a unos valores que constituyen su identidad, desde los que plantea su actividad, desde los que trata con una actitud preactiva de anticipar el futuro, y de generar un clima ético y solidario con todos sus miembros, y grupos afectados por su actividad (*stakeholders*): una empresa excelente que toma la responsabilidad social como un instrumento de gestión de la calidad, y se dota de instrumentos

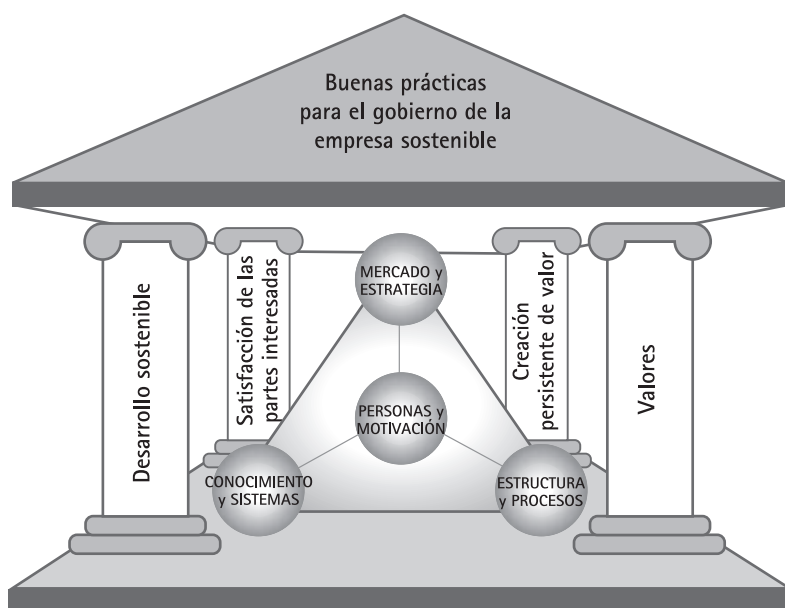


Figura 2. Elaboración propia.

que ya existen como "objetivadores" de la ética empresarial (códigos, comités de seguimiento, auditorías, memorias, etc.

Fue esta autora quien nos apuntó como una de las causas del resurgimiento de la ética empresarial el fin de las ideologías, que trajo consigo un despertar del interés por las "buenas prácticas" en la economía y en la empresa, hecho que visualizaría el Foro Empresa y Desarrollo Sostenible mediante su gráfico sobre buenas prácticas para el gobierno de la empresa sostenible (*figura 1*).

Ahora bien. Por un lado hemos puesto de manifiesto la estrecha relación existente entre inteligencia y sostenibilidad (hablemos de empresas o de territorios, o en general de sistemas sociales), hasta el punto de afirmar que no es posible hablar de la una sin la otra, lo que debiera llevarnos a integrar en una sola figura (a modo de representación simbólica) aquellos aspectos relativos al valor del conocimiento, y a la gestión estratégica del conocimiento en la sociedad del conocimiento, con los relativos a la empresa sostenible y su buen gobierno (*figura 2*).

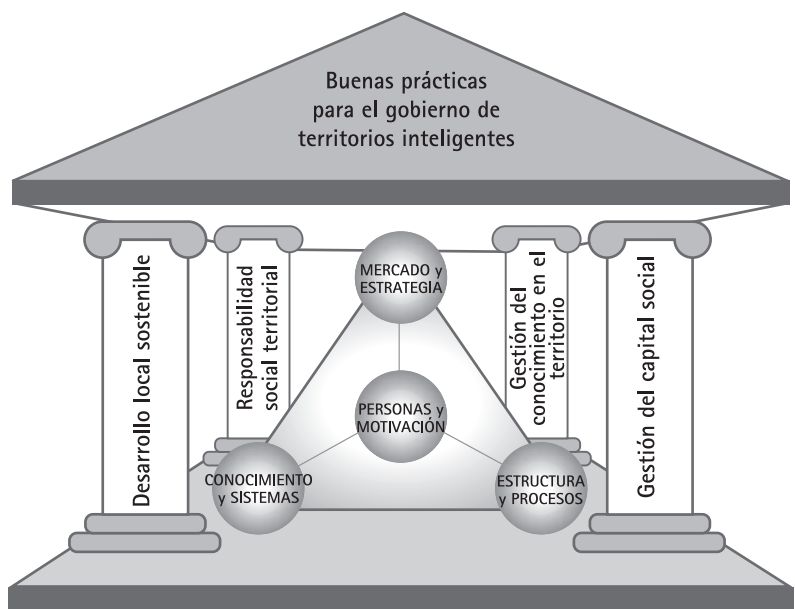


Figura 3. Elaboración propia.

Como es fácil observar no existe contradicción alguna entre ambas visiones y planteamientos de la empresa, ni tienen porqué surgir especiales problemas para integrarlas en la gestión de la empresa. Es más, lo que debe quedar claro es que la empresa inteligente es, y sólo es, aquella que integra y gestiona eficientemente ambas visiones/misiones de la empresa como dos caras de una misma moneda: dicho de otra forma, no es posible hablar de empresas inteligentes si éstas no son sostenibles y responsables.

Por otro lado, tal y como hemos venido manteniendo hasta ahora, debiéramos poder trasladar al territorio este planteamiento.

Quisiera recordar que cuando hablamos de la teoría de las competencias de la región (Lawson, 1999) dijimos que, los sistemas sociales, tanto empresas como regiones o economías, tienen competencias y capacidades derivadas de (causadas por, relacionadas con) la manera en que están estructuradas; en ambos casos (empresas y regiones) hablamos de estructuras particulares dentro de otras estructuras, y su

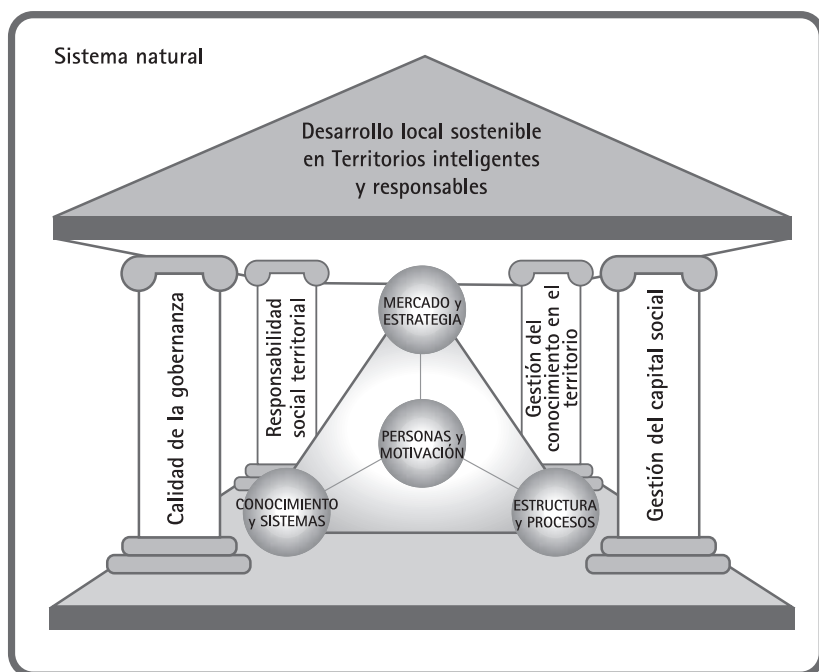


Figura 4. Elaboración propia.

análisis debe centrarse en el modo de existencia, en la forma en que se reproducen y transforman (lo que parece estar directamente relacionado, si nos centramos en el territorio, con la cuestión clave de la generación, reproducción y transformación del Capital social).

Estructuras particulares dentro de otras estructuras que puestos a dibujar nos podría quedar así (*figura 3*).

A partir de aquí podemos movernos a dos niveles, que aunque diferentes, nos aportan visiones complementarias sobre la idea de Territorios Inteligentes y Responsables: una aproximación mediante representaciones gráficas simbólicas; la otra buscando la definición del concepto.

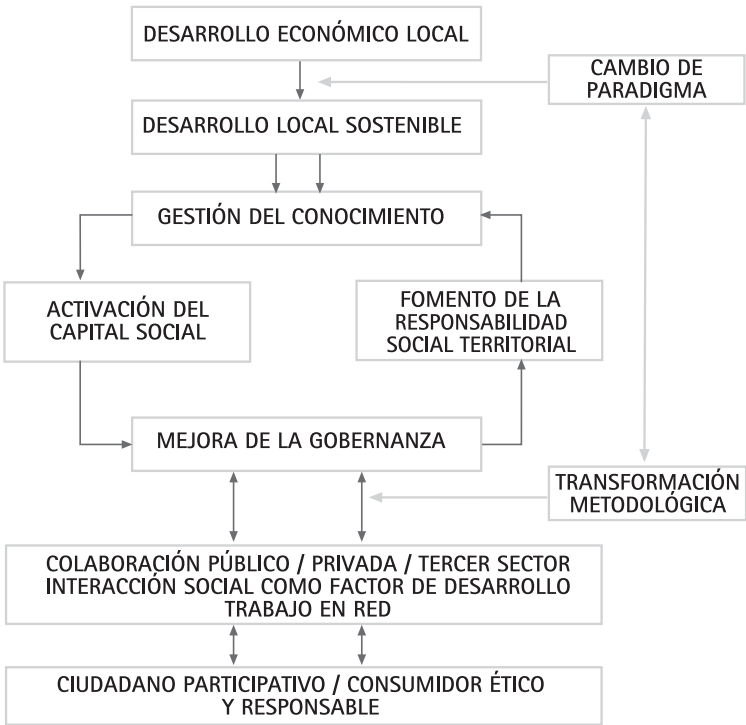
Lo bueno que tienen las representaciones gráficas con un fuerte contenido simbólico es su flexibilidad, las múltiples adaptaciones posibles en busca de similitudes deseadas, y la diversidad de interpretaciones en función de lo que cada cual ande buscando.

No es difícil encuadrar la figura buscando el marco de rango superior (la biosfera), lo que nos aportaría otra imagen de esa visión integral e integradora que buscábamos tras anunciar la necesaria redefinición de las relaciones entre economía-empresa/sociedad/naturaleza.

También podríamos desplazar la inscripción del frontis y grabar allí Desarrollo local sostenible (pasando a su vez gobernanza a uno de los pilares), sin que por ello se nos cayese la casa: y no lo digo en broma, sino como representación gráfica de un discurso teórico fundamentado (figura 4).

En cualquier caso, lo representemos encuadrado en un marco de rango superior (fuera del cual tendremos un caso más de inteligencia fracasada).

O lo hagamos mediante el clásico organigrama:



La similitud entre las dos representaciones es obvia, el desplazamiento del foco de interés hacia los nuevos pilares que sustentan el modelo emergente de DLS más que evidente, y la necesidad de una profunda reformulación teórico-metodológica de la teoría y práctica del DL una consecuencia lógica.

Como decía Albert Einstein «necesitamos nuevas formas de pensar para hacer frente a los problemas generados por las viejas formas de pensar».

No quisiera abandonar este ámbito de la representación simbólica sin antes comentar dos ideas relacionadas que me parecen interesantes:

- El mantener la arquitectura clásica utilizada por los firmantes del Foro Empresa y Desarrollo Sostenible no deja de ser sino un homenaje al mundo griego inventor de la democracia, con el objeto de resaltar una vez más, la profundización democrática como factor estratégico de desarrollo, así como la indisoluble relación entre calidad democrática y desarrollo sostenible: calidad democrática sin la cual se nos hace difícil hablar de igualdad de oportunidades, de gestión de la diversidad, de participación social y *empowerment*, de trabajo en red y aprendizaje social cooperativo, de gobernanza, de respeto a las minorías étnicas, su hábitat y su cultura, de derechos humanos y preservación de la naturaleza, de ética social en la sociedad global del conocimiento, etc.
- La imagen permite visualizar fácilmente la idea de una inteligencia territorial que además de gestionar estratégica y eficientemente sus capacidades (inteligencia computacional), deberá incorporar los factores de sostenibilidad y responsabilidad social (inteligencia ejecutiva que permite dirigir y controlar las maquinaciones de la inteligencia computacional) si queremos realmente hablar de inteligencia social o territorial en el sentido comentado de búsqueda de la justicia social.

Para quienes los dibujitos provoquen un cierto vértigo debido a una supuesta falta de rigor, o excesivo subjetivismo, podemos transitar la senda de las definiciones.

En la introducción a este capítulo final comenté como ya en el Euroforum de Rodhas (2003), y tras superar (que no denostar, ni olvidar) aquello de los Territorios inteligentes son aquellos que aprenden para innovar y competir, utilicé una primera definición en la siguiente línea: Territorios inteligentes son aquellos capaces de mejorar su capacidad de gestión y resolución de problemas, a través de procesos de aprendizaje colectivo y difusión del conocimiento, basados en el trabajo en red y la interacción social.

Imagino que el hablar de difusión (en lugar de gestión) del conocimiento no denotaba sino una insuficiente profundización en ciclo del conocimiento y sus procesos implícitos.

Una segunda definición que también apunté fue la de: Territorios inteligentes son aquellos capaces de mejorar su capacidad de gestión y resolución de problemas, a través de procesos de gestión del conocimiento y aprendizaje social, basados en el trabajo en red, la interacción social y la profundización democrática (buen gobierno), y dirigidos a la creación de valor desde los valores, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible orientado a la satisfacción de las partes interesadas.

Después de la equivalencia hecha entre el Capital intelectual de la empresa y el Capital social del territorio, y cimentando nuestras definiciones en los pilares dibujados, podríamos decir que:

- Territorios Inteligentes y Responsables son aquellos que activan, regeneran e incrementan su Capital social, mediante la gestión eficiente del conocimiento y de sus capacidades de resolución de problemas, con el objetivo final de perdurar y causar un impacto social positivo, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.
- Territorios Inteligentes y Responsables son aquellos capaces de incrementar su Capital social y mejorar su capacidad de gestión y resolución de problemas, mediante dinámicas de aprendizaje social/organizacional y procesos de gestión del conocimiento, dirigidos a la activación, regeneración y gestión del Capital social, mejora de la gobernanza, e implantación de estrategias territoriales de RSC, con el objetivo final de crear ventajas com-

petitivas duraderas, perdurar, y generar un impacto social positivo, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

Luego podríamos concluir que un Territorio Inteligente y Responsable es un espacio-red, definido y caracterizado por la naturaleza de la interacción social en el seno de la red, capaz de regenerar e incrementar su Capital social, así como de mejorar su capacidad de gestión y resolución de problemas, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

En versión ampliada diríamos que un Territorio inteligente es un espacio-red (una red de redes; conjunto de redes diversas e interconectadas en un espacio-tiempo), definido y caracterizado por la naturaleza (tipo, intensidad y calidad) de la interacción social en el seno de la red; capaz de incrementar su Capital social y mejorar su capacidad de gestión y resolución de problemas, mediante dinámicas de aprendizaje social/organizacional y procesos de gestión del conocimiento, dirigidos a la activación, regeneración y gestión del Capital social, la mejora de la gobernanza, y la implantación de estrategias territoriales de RSC; con el objetivo final de desarrollar ventajas competitivas duraderas, perdurar, generar un impacto social positivo, y producir desarrollo sostenible.

He sustituido lo de «en el marco de un modelo de desarrollo sostenible, tanto por evitar la idea de algo que encorseta y coarta, como para destacar la existencia de una relación dialéctica, de simbiosis y beneficio mutuo, de contribución de los Territorios Inteligentes y Responsables al desarrollo sostenible y viceversa, de doble condición causa-efecto de cada uno.

No obstante, y aunque pueda parecer lo contrario, no estoy tan interesado en redondear la definición, como en las buenas prácticas que se derivan de los Territorios inteligentes y su gobierno:

- Modelo de Desarrollo Local Sostenible.
- Políticas de activación, regeneración e incremento del Capital social.
- Gestión eficiente del conocimiento en el territorio.
- Mejora de la calidad de la Gobernanza.

- Definición e implantación de estrategias territoriales de RSC o Responsabilidad Social Territorial (RST).

Aunque seguramente serán más los puntos sobre los que queden flecos sueltos, quisiera acabar resaltando una vez más la importancia de la empresa en todo este modelo, y la de la escala local que he introducido de forma un tanto repentina en el gráfico pasando de hablar de DS a DLS.

6. Estrategias territoriales de RSC: hacia la Responsabilidad Social Territorial (RST).

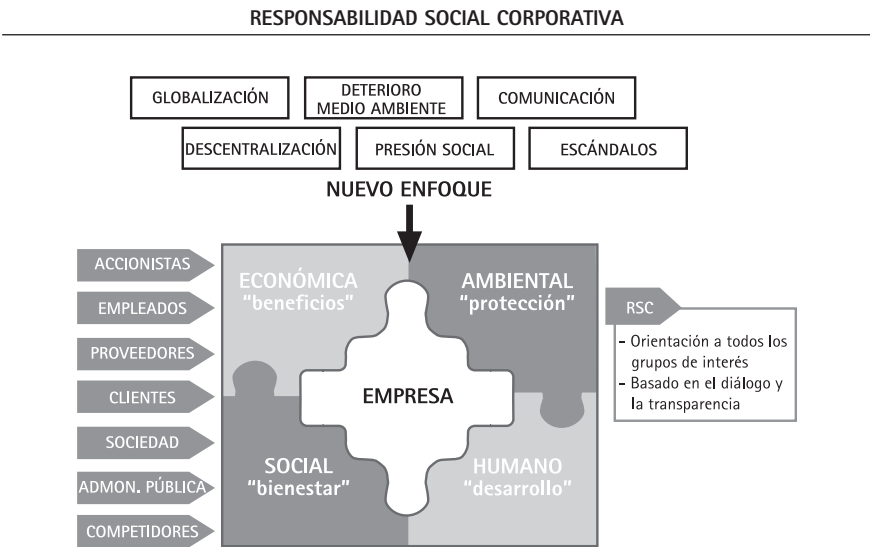
En el capítulo que dedicamos a la RSC citábamos a Olabe (2002) quien nos recordaba que: «En la sociedad de mercado (yo preferiría hablar de la economía de mercado) la empresa es la unidad básica de organización económica. El avance de la sociedad hacia el desarrollo sostenible, no sólo es impensable que pueda hacerse contra las empresas, es impensable que pueda realizarse sin las empresas. Las empresas son el motor central del desarrollo económico y deben ser, también, un motor vital del desarrollo sostenible. Para ello es imprescindible que la empresa redefina adecuadamente su relación con la sociedad y con el medioambiente».

Esta idea hizo que en el modelo integrador dibujado por el autor, la empresa quedase perfectamente integrada en un conjunto de esferas de influencia y ámbitos de actuación, donde su actividad está orientada, y es una contribución, a la sostenibilidad del conjunto.

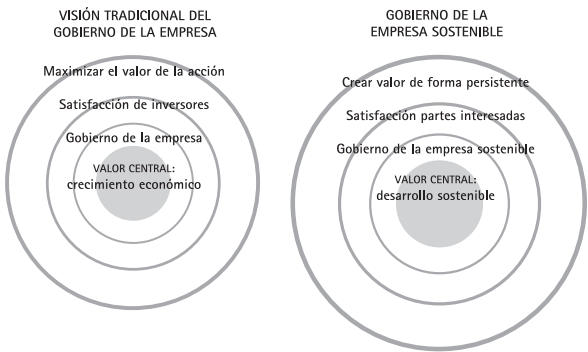
Más adelante, y ya concentrados en la teoría del desarrollo endógeno de Barquero (1999), destacábamos como rasgo diferenciador que: «el DE considera que entre economía y sociedad existe una fuerte imbricación, de manera que el sistema económico y productivo se encuentra fuertemente vinculado al sistema de instituciones y a la sociedad, y en esta relación la empresa sirve de "interface" entre economía y sociedad».

Aunque este segundo autor se centraba excesivamente en la huella tecnológica dejada por la empresa en el territorio, en la transferencia de

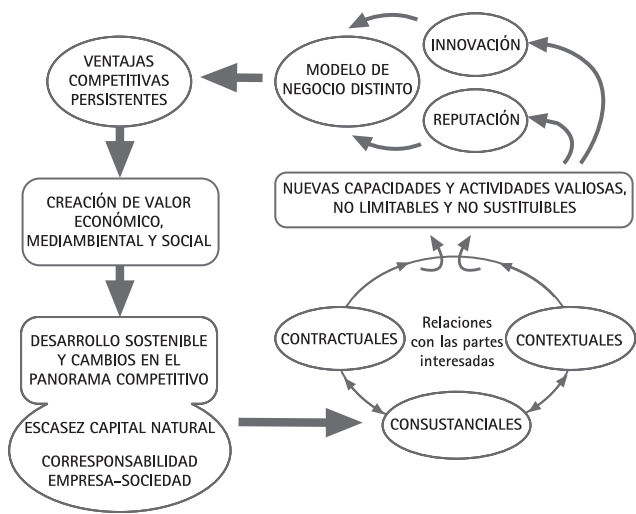
saber-hacer técnico, y en la cooperación entre los agentes del territorio para producir también innovación tecnológica, nosotros ya habíamos visualizado con anterioridad esta función de interface que jugaba la empresa; lo que en su momento nos permitió superar aquella concepción de la empresa como caja negra en la que entra materia prima, y sale producto elaborado, por una imagen más atractiva, colorista, colaboradora y co-responsable: una empresa que introducía objetivos sociales y medioambientales en su estrategia productiva y comercial.



Una nueva concepción de la empresa que implicaba cambios sustanciales de visión/misión:



Y que además, a pesar de los agoreros que se empeñaban en enfrentar sostenibilidad y competitividad, la primera no sólo es una fuente de innovación, sino que es también generadora de ventajas competitivas persistentes.



Innovación y reputación generadoras de ventajas competitivas persistentes en el nuevo modelo de desarrollo sostenible, y resultantes de la correcta gestión de nuevas competencias, derivadas a su vez de nuevas relaciones con las partes interesadas: lo que nos llevó dibujar la empresa sostenible como la joya de la corona guardada en nuestro templo del buen gobierno de los Territorios Inteligentes y Responsables.

Sobre la viabilidad de extrapolar este esquema al territorio, para concluir que la implantación de un modelo de desarrollo sostenible produce innovación y Capital reputacional en el mismo, y éstos a su vez son generadores de ventajas competitivas territoriales duraderas, y atractores de otros factores de desarrollo, creo que no es necesario incidir: hemos comentado ya suficientemente que la empresa en la sociedad global no compite de forma aislada, sino junto con su entorno; destacamos también la estrecha interrelación y mutua dependencia existente en la nueva economía entre las condiciones de productividad del territorio, y las condiciones de producción y competitividad de la empresa, de las que también dependerá en parte el bienes-

tar de la sociedad local; pusimos de manifiesto la relación entre territorio e innovación, y hablamos de la huella tecnológica de determinadas empresas en el territorio en el que se asientan, así como de la posibilidad de considerar las empresas como expresión de las competencias del territorio; vemos la evidente relación entre las capacidades derivadas de las nuevas relaciones con todas las partes interesadas, y aquellas derivadas de la participación social y cooperación entre agentes, del trabajo en red y de los procesos de aprendizaje social/organizacional; etc.

Ahora bien, siendo cierto el papel central que otorgamos a la empresa sostenible y a la RSC, la responsabilidad social atañe también a entidades públicas y privadas, organizaciones del tercer sector y ciudadanos éticos y responsables.

Y lógicamente esta co-responsabilidad requerirá que cualquier estrategia de DLS deba plantearse la coordinación de planes de responsabilidad social, así como la colaboración de agentes sociales responsables, a la hora de definir una estrategia común de responsabilidad social para el territorio.

Colaboración entre agentes y coordinación de planes en el territorio basada, como también vimos, en la redefinición de las relaciones, papel y funciones entre sector público/sector privado/tercer sector; en la despatrimonialización de "lo público" por parte de la Administración pública para favorecer la corresponsabilidad social en su gestión y producción; en la revalorización de un tercer sector reflejo de la sociedad civil organizada, y principal responsable de la generación de Capital social; en la potenciación de un ciudadano/consumidor ético, responsable y participativo.

Colaboración y coordinación para definir estrategias territoriales de responsabilidad social consensuadas que implicarán, además de esa necesaria redefinición de roles, funciones y relaciones entre agentes, la reformulación de muchas políticas públicas actuales (formación y empleo; igualdad de oportunidades; fomento de la cultura emprendedora; desarrollo local; etc.); la aparición y creciente importancia en el escenario local de otras (prospección y activación del Capital social del

territorio, gestión territorial del conocimiento, mejora de la gobernanza, fomento del trabajo en red y la participación social, etc.); y la definición de estrategias, políticas e instrumentos de potenciación y desarrollo de la RSC tales como la obligatoriedad del triple balance de la empresa (balance contable, social y medioambiental), la introducción de cláusulas sociales en la contratación pública de obras y servicios, o la reforma fiscal en favor de la empresa sostenible.

Quiero decir con ésto que, una cosa es la definición de estrategias territoriales de responsabilidad social mediante la extensión de la idea y práctica de co-responsabilidad en el desarrollo sostenible de todos los agentes sociales implicados; otra diferente la definición e implementación de políticas complementarias para la consecución de este objetivo en el marco del modelo que hemos dibujado; y una tercera bien distinta es la definición y desarrollo de una política de incentivación de la RSC entre las empresas.

Dejando bien claro que no estamos ante una simple elección de carácter filantrópico, sino que como nos recordaba Adela Cortina, después de los numerosos escándalos de corrupción política y empresarial, la empresa sostenible (su competitividad y sostenibilidad) está necesitada de la creación de Capital social, necesitada de crear redes de confianza que favorecen el funcionamiento de la economía allá donde se crean: Capital social que favorece el funcionamiento de la economía, y que a su vez es generado por la empresa excelente como recurso útil para ciudadanos y organizaciones sociales.

Luego el diseño e implantación de políticas territoriales (¿locales?) de RSC encuentra en la generación de Capital social uno de sus principales focos de interés, y éstas estarán a su vez íntimamente ligadas a otras políticas complementarias de activación, regeneración e incremento del Capital social en el territorio.

Y ambas las dos, fuertemente determinadas por un nuevo paradigma de Gobernanza (Blanco, 2002) que implica: el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como elemento intrínseco al proceso político; un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; y una

nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno que necesita la definición de nuevos roles y nuevos instrumentos.

En este nuevo paradigma de Gobernance, en el que el término *governance* hace referencia a la gestión de redes⁵⁰, «los gobiernos locales deberían reforzar su capacidad de conformación y liderazgo de redes. Y apostar por el fortalecimiento del resto de actores sociales, en un espacio público altamente participativo» (Blanco, 2002).

Será por tanto a los gobiernos locales a quienes corresponda impulsar y liderar modelos de desarrollo sostenible, basados en políticas de gestión del Capital social, y planes territoriales de responsabilidad social, que no sólo fortalezcan a los actores sociales implicados y faciliten su participación en redes sociales (fomento de capacidades para el trabajo en red; aprendizaje social/organizacional; generación de ventajas competitivas sostenibles), sino que contribuyan al fortalecimiento y sostenibilidad del espacio-red.

Por todo lo dicho anteriormente he creído oportuno introducir el concepto de Responsabilidad Social Territorial (o si alguien lo prefiere Responsabilidad Social Local), como uno de los pilares básicos de un modelo de DLS, y fundamento ético de nuestra idea de inteligencia territorial.

Un concepto de RST íntimamente vinculado a la existencia en el territorio de Capital social, Gobernanza de calidad, y amplio consenso sobre RSC; una RST producto de la coordinación y la cooperación entre todas las partes interesadas en el territorio, del trabajo en red y el aprendizaje social/organizacional, que a su vez contribuye a activar, regenerar y gestionar aquellos factores de los que se alimenta para producir DLS; un concepto que encuentra en el territorio inteligente (espacio-red, red de redes) su escala y ámbito ideales, y puede definirse como la contribución necesaria de los Territorios Inteligentes y Responsables al Desarrollo Sostenible Global.

■ 50. "Governance is about managing networks" (Rhodes, 1997).

Comparto cien por cien la afirmación de Subirats, J. (2002): «Necesitamos una nueva manera de gobernar que trate a la gente como personas inteligentes e implicadas. Y que por lo tanto distribuya poder y responsabilidad».

Competerá también a los gobiernos locales facilitar y liderar una nueva forma de gobernar para ciudadanos, empresas y organizaciones inteligentes y responsables, en el marco de un modelo de desarrollo local sostenible.

7. Desarrollo local sostenible.

Aunque estaba hablando de Desarrollo Sostenible, y de repente introduje en el dibujo la escala local y empezamos a hablar de DLS, no creo haber dado ningún salto en el vacío, puesto que a lo largo de todo el texto he destacado la importancia estratégica de la escala local, y más aun cuando se trata de gestionar el Capital social y el conocimiento de un territorio, de mejorar la calidad de la gobernanza del mismo, y de fomentar estrategias territoriales consensuadas de RSC.

No creo necesario volver a hablar de la revalorización de la escala local, o de la complementariedad y sinergia entre local y global que nos permitiría por sí misma hablar de DLS: tendríamos que hablar del espacio-red glocal como el más adecuada para la renovación de la vida social y económica, centro de gestión de lo global, dotado de mayor flexibilidad y capacidad de coordinación de políticas y agentes, y donde las políticas de cohesión social y económica alcanzan mayor éxito.

Pero sí debo recordar que hemos hablado de un concepto de desarrollo sostenible inseparable y estrechamente ligado a la existencia o no de Capital social en el territorio; y es en la escala local donde, además de las condiciones anteriormente mencionadas, se producen con mayor facilidad los contactos personales informales que, asociados a un sentimiento de identidad colectiva y una historia común, permiten y facilitan la activación, regeneración, gestión e incremento del Capital social del territorio mejor que a cualquier otra escala.

Un desarrollo sostenible también íntimamente vinculado a un nuevo paradigma de gobernanza que encuentra en la escala local su dimensión óptima, cuyo referente es la red participativa (red entendida como urdimbre cívica e institucional), en un nuevo contexto social donde la libertad se basa en una idea de intercambio que parte de la reciprocidad (uno de los indicadores de Capital social), y el control se confía a las propias reglas del intercambio asociativo.

Nuevo paradigma de gobernanza, y nuevo contexto social, de los cuales irá progresivamente surgiendo «una forma específica de ciudadanía social que encuentra sus propios valores en la urdimbre cívica y asociativa que se va tejiendo. Una ciudadanía comunitaria, territorializada o no, y que cuenta con las grandes potencialidades y ventajas de desarrollarse en el marco cada vez más consolidado de la sociedad del conocimiento. La política se vuelve más difusa, adquiriendo características diferentes en cada ámbito, y ya no puede considerarse monopolio del estado o coto cerrado de los organismos públicos. Las instituciones políticas no ocuparían ya el centro o el vértice de las condiciones de ciudadanía, de bienestar, sino que estarían cada vez más fundamentadas en los bienes relacionales» (Subirats, J., 2002).

Un desarrollo sostenible que muchos pueden relacionar fácilmente con algunas de las características propias del Estado del Bienestar, pero que puede tener bastante más relación con la idea de Sociedad del Bienestar, y sobre todo, con la construcción durante los años 80 y 90 del Municipio del Bienestar (Blanco, 2002), que a pesar de la escasez de competencias y recursos, desembocará en una oferta de políticas municipales estructurada entorno a tres ámbitos: un espacio económico-laboral con políticas de promoción del empleo y dinamización del tejido empresarial; un espacio del bienestar, con políticas entorno al eje sociosanitario (atención social primaria, salud pública) y al eje sociocultural (educación, cultura, juventud, deportes); y un espacio urbanístico territorial, con políticas infraestructurales, de movilidad, de equipamiento público y vivienda.

Continuará Blanco (2002) afirmando que en la construcción del Municipio del Bienestar se produjo a finales de los 90 un salto cualitativo en el proceso de "*empowerment* político local", desde la doble

perspectiva de ampliación y fortalecimiento de la agenda política local, y adopción y desarrollo de nuevos roles estratégicos e instrumentos. Salto cualitativo marcado por dos tendencias clave:

- La tendencia al dinamismo y la innovación que permitió incorporar a los anteriores un cuarto ámbito medioambiental, que después se concretaría en la supuesta aceptación de un modelo de desarrollo local sostenible mediante la definición e implantación de las Agendas 21 Locales.
- La tendencia a la integración y la transversalidad, que además de dar lugar a procesos de formulación integral y gestión horizontal de políticas (con criterios territoriales, temáticos, de edad o de colectivo de población), ha permitido también el surgimiento de «estrategias de lectura global de la ciudad (pongamos del territorio, del espacio-red local) desde prismas diversos; estrategias que dan lugar a procesos de actuación multidimensionales, pero enhebrados por un hilo conductor, por un eje que se proyecta sobre múltiples campos específicos de la política pública local» (Blanco, 2002).

Y digo supuesta aceptación del modelo de DLS, no sólo porque las Agendas 21 Locales (al igual que los Planes Estratégicos en su momento) hayan puesto una vez más de manifiesto que del dicho al hecho va un trecho, que el discurso y la realidad pueden no ser coincidentes, que los procesos de acción/reflexión pueden no tener puntos de conexión, y que la participación se confunde a menudo con la difusión y marketing a toro pasado; sino también porque considero que la plena aceptación del modelo de DLS que hemos dibujado, deberá ir acompañada de la definición e implantación de otras políticas transversales-estratégicas con fuerte incidencia, tanto en la política pública local, como en la política de DLS de cualquier territorio:

- Gestión estratégica del conocimiento en el territorio.
- Activación, regeneración y gestión del Capital social.
- Mejora de la calidad de la Gobernanza.
- Responsabilidad Social Territorial.

Pero también introduje la escala local para recuperar y reivindicar para este modelo de desarrollo sostenible el binomio descentralización-democratización, o si se prefiere, la trilogía descentralización político-administrativa/participación ciudadana/cooperación social; para recordar tanto la crítica al centralismo, como algunos de los objetivos de aquel Nuevo Urbanismo aun hoy tan vigentes; para recordar también que los procesos de descentralización-democratización inherentes a la implantación de modelos de DLS asociados a la autonomía y fortalecimiento de los Gobiernos locales, no son una moda pasajera, sino que tienen un porqué pendiente del que ya hablamos en aquel lejano "para descentralizar el Estado" (Borja, 1988):

- La descentralización del Estado puede significar una reapropiación y socialización políticas de las clases populares.
- Permite la transformación y democratización de las Administraciones públicas burocráticas y de los partidos caracterizados por estructuras oligárquicas, comportamientos electoralistas y lenguajes exotéricos.
- Crea condiciones favorables para promover modelos de desarrollo más equilibrados, menos despilfarradores y más adaptados a las necesidades sociales, así como para estimular modelos de relaciones sociales y de convivencia desalienadores, en la medida en que aumenta también las posibilidades de acción creadora entre los grupos y los individuos.
- Facilita el equilibrio de poderes, lo que se traduce en garantías para los territorios, grupos sociales e individuos.

Que así sea.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

BAREA, M. y VITTADINI, G., "La economía del non profit. Libre expresión de la sociedad civil". Encuentro Ediciones, Madrid, 1999.

BARREIRO, F., "El modelo de desarrollo local y el papel de la economía social: un enfoque en torno a los NYE" en "Economía social, Nuevos Yacimientos de Empleo y Desarrollo local". Ed. Xabide, Vitoria-Gasteiz, 2001.

BEINFELD, H. y KORNGOLD, E., "Entre el cielo y la tierra". Ed. Los Libros de Liebre de Marzo, Barcelona, 1999.

BORJA, J., "Estado y ciudad". Ed. PPU, Barcelona, 1988.

CASTELLS, M., "La cuestión urbana". Ed. Siglo XXI, Madrid, 1974.

CASTELLS, M. y BORJA, J., "Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Ed. Taurus, Madrid, 1997.

CEDEFOP. "La région apprenante". Ed. Comisión Europea, Bélgica, 2003.

Comisión Europea, "Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la EEE". Bruselas, 2000.

Comisión Europea, "Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas". Bruselas, 2001.

Comisión Europea, "El futuro de la EEE. Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos". Bruselas, 2003.

CORTINA, A., en "Las tres edades de la ética empresarial", incluido en "Construir confianza. Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones". Ed. Trotta, Madrid, 2003.

FARTO, A. J., "La gestión del capital social en territorios inteligentes". European Forum on Local Employment Development. Rodas, 2003.

FARTO, J. M., "El Desarrollo económico local". Ekonomiaz.

LAWSON, C., "Towards a competence theory of the region". Cambridge Journal of Economics, 1999.

RIFKIN, M. J., "Travail, capital social y renaissance de la société civil: un projet pour une nouvelle politique du tiers secteur". Estrasburgo, 1999.

RUIZ OLABUENAGA, JOSÉ I. (Director), "El sector no lucrativo en España". Edita Fundación BBV. Documenta, Bilbao, 2000.

TISSSEN, R., ANDRIESEN, D., LEKANNE DEPREZ, F., "El valor del conocimiento". Ed. Prentice Hall, Madrid, 2000.

VÁZQUEZ BARQUERO, A., "Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno". Ediciones Pirámide, Madrid, 1999.

VARIOS. "Código de Buen Gobierno para la Empresa Sostenible". Foro Empresa y Desarrollo Sostenible; IESE, Fundación Entorno y Pricewaterhouse Coopers, 2002.

VARIOS, "La ciudad. Instrumento de recuperación económica y de creación de empleo" Ed. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Vitoria-Gasteiz, 1988.

