

# Evolució del desenvolupament territorial

Situació actual, crisi i perspectives



Diputació  
Barcelona

La Diputació de Barcelona es caracteritza per la seva naturalesa local, de suport i cooperació amb els municipis. Per complir aquests objectius, ha desenvolupat un model estrictament municipalista, que té el seu referent en l'establiment de xarxes de gestió amb els ajuntaments per aportar mitjans tècnics, coneixement i experiència, assessorament, recursos econòmics i suport a la gestió dels serveis municipals.

La col·lecció «Elements d'Innovació i Estratègia» és una iniciativa de l'Oficina Tècnica d'Estratègies per al Desenvolupament Econòmic de la Diputació de Barcelona. El seu objectiu és promoure la reflexió i el debat sobre el desenvolupament econòmic i explorar àmbits d'interès per a la intervenció territorial des de la perspectiva local.

Aquesta és una col·lecció de textos d'autor de reconegut prestigi professional i acadèmic. La Diputació de Barcelona no comparteix necessàriament les opinions aquí publicades.

**Autor**

Francisco Albuquerque Llorenç, Xarxa DETE-ALC

**Coordinació de la col·lecció**

Jordi Boixader Solé, Oficina Tècnica d'Estratègies per al Desenvolupament Econòmic,  
Àrea de Desenvolupament Econòmic Local, Diputació de Barcelona

© Diputació de Barcelona

Juny de 2014

Edició i coordinació: Gabinet de Premsa i Comunicació de la Diputació de Barcelona

DL B 17631-2014

# Índex

<b>Introducció</b> .....	4
<b>Les diferents dimensions del desenvolupament</b> .....	5
<b>El context de la crisi actual i les tasques pendents de la reestructuració socioeconòmica, política i institucional</b> .....	8
<b>Una ullada al futur: davant d'una nova ruptura industrial</b> .....	11
<b>La lenta construcció de l'enfocament del desenvolupament territorial</b> .....	13
<b>Les característiques principals de l'enfocament del desenvolupament territorial</b> ...	15
<b>Una nova conceptualització per al desenvolupament: l'enfocament del desenvolupament territorial</b> .....	17
<b>Conclusions</b> .....	20
<b>Bibliografia</b> .....	21

# Introducció

Els estudis sobre el desenvolupament han conegut una renovació profunda durant les últimes dècades. A més, el caràcter insostenible de l'actual model de creixement econòmic il·limitat exigeix un replantejament profund de les formes de producció i de consum actuals, fet que implica un nou model energètic que substitueixi el model actual basat en els combustibles fòssils. Davant d'aquesta situació, s'aprecia la necessitat d'un enfocament territorial del desenvolupament capaç d'analitzar i interpretar aquests canvis, i de discutir i definir col·lectivament i de manera participativa les estratègies i polítiques des de cada àmbit local.

El *territori* no s'assimila exclusivament al medi físic, sinó al conjunt d'actors, elements i circumstàncies que el conformen, i per tant és un actor o subjecte actiu del desenvolupament i no només el lloc on succeeixen els fets. Així mateix, la innovació és part fonamental del desenvolupament, i els processos d'aprenentatge consisteixen en la capacitat d'afrontar els problemes d'una manera col·lectiva.

La *dimensió territorial del desenvolupament* ha de ser part del disseny i la pràctica de les polítiques públiques, i incorporar, d'aquesta manera, una visió integrada, més enllà dels enfocaments sectorials. Igualment, la incorporació d'innovacions no es limita a l'àmbit empresarial, ja que també inclou el conjunt de béns públics, infraestructures i equipaments col·lectius, qualitat dels recursos humans, i el treball de les agències i els agents d'ocupació i desenvolupament local, que incorporen les innovacions socials necessàries.

# Les diferents dimensions del desenvolupament

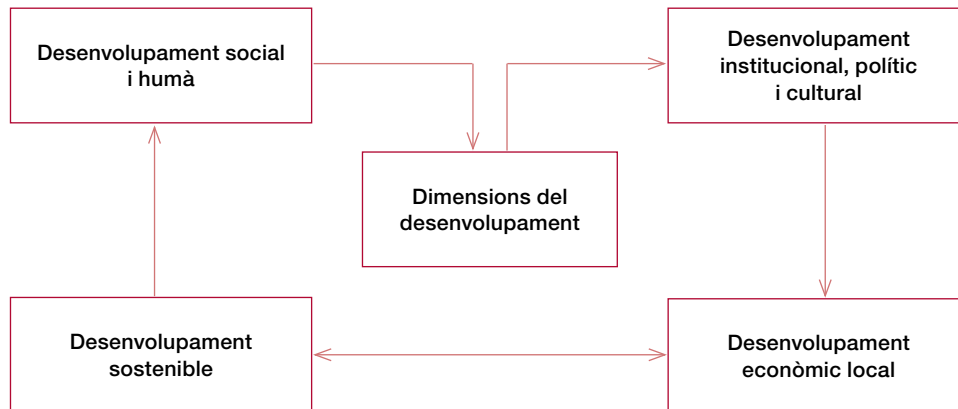
Els temps de crisi acostumen a comportar una ruptura de les trajectòries precedents. En efecte, les crisis evidencien els límits dels mecanismes de desenvolupament existents en un període històric determinat. Són temps que exigeixen una renovació de les idees i de les maneres d'actuar. En particular, aquí ens interessa reflexionar sobre les activitats i iniciatives que hem anat desenvolupant en aquests darrers anys en la promoció del desenvolupament econòmic local i l'ocupació des de diferents territoris a l'interior de l'Estat.<sup>1</sup> Per això, resulta especialment important la capacitat dels territoris per posar en pràctica estratègies que assegurin la participació ciutadana per tal de discutir i decidir el tipus de desenvolupament econòmic, la seva sostenibilitat ambiental, social i política, i la seva capacitat per generar ocupació digna i duradora. Es tracta d'aportar solucions innovadores de caràcter inclusiu i d'acord amb un objectiu de desenvolupament que no es limiti a la seva dimensió econòmica, sinó que incorpori les diferents dimensions del desenvolupament social i humà, el desenvolupament institucional, polític i cultural, i el desenvolupament econòmic local sostenible (gràfic 1).

En qualsevol estratègia de desenvolupament territorial és fonamental la mobilització i la participació ciutadanes, l'enfortiment dels governs locals, la coordinació eficient entre els diferents nivells de les administracions públiques, la cooperació entre els actors públics, privats i comunitaris, l'articulació social i la creació de xarxes territorials, i el foment de la cultura creativa. Aquests elements del desenvolupament institucional, polític i cultural són la base fonamental per poder discutir i consensuar una estratègia de desenvolupament econòmic local sostenible en la qual els trets principals són, entre d'altres, el foment de la diversificació i la qualitat productiva, la dotació adequada de les infraestructures i els equipaments bàsics per al desenvolupament territorial, així com l'oferta de serveis de suport a la producció de microempreses, petites i mitjanes empreses i cooperatives locals, la participació d'un sector financer especialitzat territorialment, l'existència d'un sistema fiscal i un marc jurídic i regulador apropiat per al foment del desenvolupament productiu, i la construcció d'un sistema territorial d'innovació.

---

<sup>1</sup> Actualment, l'autor és assessor tècnic regional del Programa de formació en desenvolupament econòmic local amb inclusió social a l'Amèrica Llatina i al Carib ([www.conectadel.org](http://www.conectadel.org)), finançat pel Fons Multilateral d'Inversions (FOMIN) del Banc Interamericà de Desenvolupament (BID). Durant els dos darrers anys també ha prestat assistència tècnica a l'Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo Local (GARAPEN) i en aquests moments també col·labora en el programa Gipuzkoa Sarean, on presta serveis d'assessoria i capacitació en Desenvolupament Territorial a la Diputació Foral de Guipúscoa.

**Gràfic 1. Dimensions del desenvolupament**



Font: Elaboració pròpia.

#### **Desenvolupament social i humà**

- Accés i millora de l'educació, formació, nutrició i salut.
- Millora de la distribució de l'ingrés per a la inclusió social i l'enfortiment del mercat intern.
- Qualitat de les relacions de treball.
- Enfortiment del paper de la dona a la societat.
- Desenvolupament de formes d'economia social i solidària.

#### **Desenvolupament sostenible**

- Valoració del patrimoni natural i cultural com a actius de desenvolupament.
- Foment d'energies renovables.
- Ús eficient de recursos, aigua, energia i materials.
- Foment de la producció ecològica i de la producció ecoeficient.
- Foment de la producció local i de les formes de consum sostenible.

#### **Desenvolupament institucional, polític i cultural**

- Mobilització i participació ciutadana.
- Enfortiment dels governs locals.
- Coordinació de les institucions públiques.
- Cooperació publicoprivada.
- Articulació social, creació de xarxes i capital social territorial.
- Foment de cultura emprenedora.

#### **Desenvolupament econòmic local**

- Foment de la diversificació i la qualitat productiva al territori.
- Infraestructures bàsiques per al desenvolupament territorial.
- Serveis de suport a la producció per a mipimes i cooperatives locals.
- Sector financer involucrat localment.
- Sistema fiscal i marc jurídic i regulador apropiats per al foment del desenvolupament territorial.
- Foment de sistemes territorials d'innovació.

Totes aquestes activitats han d'incorporar la dimensió del desenvolupament sostenible, que inclou la valoració del patrimoni natural i cultural com a actius diferenciadors de desenvolupament, el foment de les energies renovables i la producció ecològica, l'ús eficient de recursos, materials, aigua i energia, la producció ecoeficient, la promoció d'activitats productives amb proximitat als llocs de consum («producció quilòmetre zero») i les formes de consum sostenible. Naturalment, aquesta base de l'economia territorial sostenible ha de ser capaç de generar un «excedent econòmic» (Baran, 1959) per poder atendre les despeses de la reproducció social, és a dir, el cost dels béns col·lectius (educació, nutrició, formació i salut, entre d'altres), i impulsar la millora de les relacions de treball, l'enfortiment del paper de la dona a la societat, la inclusió social i l'enfortiment del mercat intern, així com el desenvolupament de formes d'economia social i solidària.

# El context de la crisi actual i les tasques pendents de la reestructuració socioeconòmica, política i institucional

En el seu treball *La segunda ruptura industrial*, Michel Piore i Charles Sabel (1984) assenyalaven que la crisi econòmica iniciada els anys setanta en les economies avançades posava un èmfasi especial en els límits del model de desenvolupament industrial basat en la producció en sèrie, és a dir, amb utilització de maquinària especialitzada i recursos humans semiqualficats per produir béns i serveis estandarditzats. Segons aquests autors, la crisi econòmica oberta els anys setanta del segle passat mostrava, entre altres aspectes, les necessitats següents:

- a) Una modificació o substitució de les tecnologies i els procediments operatius de les empreses i organitzacions en general.
- b) La revisió dels instruments de control macroeconòmic desplegats per la burocràcia en el poder.
- c) Canvis substantius en les regles del sistema monetari internacional i comercial establerts després de la Segona Guerra Mundial.

Com veiem, aquest diagnòstic posa en evidència que algunes de les tasques pendents d'aquella fase de transició o canvi estructural en aquells anys no han estat ateses de manera satisfactòria fins ara, per unes circumstàncies o unes altres.

En aquest context, la presència de la crisi actual destaca, addicionalment, dos aspectes fonamentals que se sumen a l'agenda del canvi estructural. Es tracta, en primer lloc, de la necessitat d'incorporar la sostenibilitat ambiental entre les iniciatives tecnològiques, econòmiques i socials per canviar el model productiu i de consum vigent. I, en segon lloc, de la necessitat de procedir a una regulació efectiva dels moviments especulatius de capital internacional, causants de la incertesa i la inseguretat actuals en els àmbits financer, econòmic i social.

Així doncs, en l'anàlisi de la naturalesa de la crisi actual cal destacar aquests trets que s'afegeixen als reptes del pas des del model de producció en sèrie fins al model de producció flexible visualitzats des dels anys vuitanta del segle passat, perquè en els moments actuals assistim al repte de canviar les formes de producció i consum no sostenibles (com són les que actualment es basen en l'ús intensiu de materials i energia procedent dels combustibles fòssils) per formes de producció i consum de caràcter sostenible, fet que equival a tota una revolució industrial, tecnològica i cultural.

Durant els anys vuitanta del segle passat, sectors com ara la siderúrgia bàsica, la mineria del carbó i la construcció naval, entre d'altres, afrontaven la presència de nous competidors internacionals amb salaris molt més baixos i amb esquemes de protecció de la seva



indústria nacional emergent bastant més sòlids, juntament amb les creixents exigències de sostenibilitat ambiental en l'ús dels recursos naturals i energètics, en especial dels combustibles fòssils, l'era dels quals començava a declinar malgrat el no-reconeixement d'aquest fet per part dels grans interessos creats entorn de la indústria del petroli, el transport i l'automoció, amb grans vinculacions amb els respectius governs nacionals a les principals potències. Així doncs, en el moment actual, la desregulació o falta de control dels moviments especulatiu del capital financer internacional està ocultant l'evidència de l'exhauriment real de l'actual model de producció i consum insostenibles, basat en l'ús intensiu dels combustibles fòssils.

Les respostes de la política industrial es van centrar durant els anys vuitanta, principalment, en la reestructuració industrial de sectors altament contaminants (mineria del carbó, construcció naval, siderúrgia, indústria química, indústria automobilística, entre d'altres) que es veien qüestionats per la major competitivitat dels nous països industrialitzats de l'Est asiàtic. Així mateix, en aquells anys, des dels diferents àmbits territorials, es va assistir al desplegament territorial d'iniciatives de desenvolupament econòmic local i ocupació davant l'abandonament que el Govern central va fer quan va abraçar la tesi neoliberal que «la millor política de promoció industrial és la que no existeix», fet que va obligar els governs territorials i les agències i els agents d'ocupació i desenvolupament local a entrar en els àmbits de les polítiques actives d'ocupació, la promoció empresarial i, posteriorment, les polítiques territorials d'innovació, amb la finalitat d'afrontar la desocupació creixent i les dificultats del teixit de microempreses, petites i mitjanes empreses i cooperatives de producció davant dels reptes de la incorporació a la Unió Europea.

En el moment actual, es troben a faltar plantejaments de política industrial o tecnològica que facin front a les exigències del canvi de model productiu i energètic, i gairebé tot sembla que es redueix a l'intent de salvar un sector financer (les pràctiques especulatives del qual van portar a la fallida financera actual), amb la finalitat que els mateixos bancs obrin els circuits de crèdit per a les petites i mitjanes empreses i per al major endeutament de les llars. Res de nou i, sobretot, res de substantiu en relació amb la naturalesa del problema principal. D'aquesta manera, el desconeixement o la ignorància s'estenen entre els principals responsables, economistes, polítics i formadors d'opinió. Així es paga, molt possiblement, l'abandonament extensiu que des de fa anys es va perpetrar a les facultats d'Economia d'Espanya quan es van eliminar les matèries d'estudi relacionades amb l'estructura i la política econòmica del desenvolupament, que van ser marginades i substituïdes per aquest receptari abstracte de reflexió escassament pertinent amb la realitat que és el que ha acabat sent l'ensenyament de l'economia «teòrica» o «aplicada» en aquest país, juntament amb l'auge incessant dels estudis d'administració d'empreses o «escoles de negocis». Tot un cant a la crematística, però gens relacionat amb els estudis del desenvolupament econòmic, social i ambiental.

També convé recordar que des dels anys vuitanta del segle passat en endavant, activitats estratègiques importants que eren propietat pública (com ara la telefonia, la banca, l'electricitat, l'aigua potable, la distribució del petroli, entre d'altres) van ser lliurades unilateralment a monopolis privats, que des d'aleshores n'obtenen beneficis enormes, part dels quals estan situats a paradisos fiscals, alhora que l'Estat va veure reduïda la seva capacitat de disposar d'ingressos públics. Addicionalment, es va instaurar la pràctica de la

reducció d'impostos a les grans societats, es van eliminar l'impost sobre el patrimoni i l'impost de successions i transmissions patrimonials, i es va aprofundir en una desregulació financera que permet l'evasió de capitals cap a paradisos fiscals. Tot això ha incidit poderosament en un major dèficit públic davant la incapacitat per incrementar els ingressos per part de l'Estat.

Per si això no fos prou, el manteniment d'una Llei del sòl que ha permès l'obtenció de guanys extraordinaris de caràcter especulatiu mitjançant la requalificació de terrenys, la relaxació de l'ordenació territorial i el menyspreu als criteris de sostenibilitat mediambiental han aguditzat les característiques del tipus de capitalisme rendista espanyol i han introduït a les administracions municipals un espai propens als comportaments corruptes, davant del seu limitat avenç de la descentralització de recursos i competències.

Així doncs, actualment la política econòmica està constreta per un receptari d'austeritat i ajustament imposat des de les mateixes regles de la Unió Europea, al mateix temps que el Govern central ha posat sota sospita els governs locals i autonòmics, en un context en el qual les restriccions per a l'accés al crèdit per part de les microempreses i petites i mitjanes empreses dificulta qualsevol recuperació del dinamisme econòmic i la creació d'ocupació. Cal insistir, contràriament al pensament centralista predominant en el govern del Partit Popular, que la descentralització i la major autonomia a escala regional, provincial i municipal constitueixen un plantejament que pot afrontar de manera més eficaç i eficient les diferents circumstàncies de la crisi actual, a través de tot l'instrumental d'iniciatives de desenvolupament local i ocupació que durant els últims anys s'han anat perfeccionant en la pràctica. No obstant això, les posicions ideològiques del Govern central retarden un conjunt de canvis substantius que podrien facilitar la cerca d'un nou marc de competències distribuïdes entre els diferents nivells de l'Administració pública, en una superació de l'Estat de les Autonomies cap a un disseny més federatiu, eficaç i solidari. S'insisteix que el que es necessita són canvis substantius de l'actual model productiu i de consum, i no la continuïtat de «reformes» per mantenir el vell model de creixement econòmic insostenible.

Com sabem, la centralització dels poders territorials i el retorn al centralisme administratiu va ser un camí que va marcar el govern de Margaret Thatcher davant la crisi econòmica de final dels anys setanta. Ara també és el camí escollit pel Govern central a l'Estat espanyol, malgrat els assoliments importants de les iniciatives locals i regionals de desenvolupament en les últimes dècades, el reconeixement dels quals és molt marginal en les simplificacions que es fan en el discurs econòmic i polític predominant basat en la simple evolució macroeconòmica i financera. Però el problema és especialment greu si a tot això s'hi suma una visió prospectiva.

# Una ullada al futur: davant d'una nova ruptura industrial

Segons Jeremy Rifkin (*La Tercera Revolució Industrial*, 2011), el brusc augment dels preus del petroli durant la primera dècada del segle XXI (de 24 dòlars/barril el 2001 a 147 dòlars/barril el 2008) va marcar l'inici del final de l'era dels combustibles fòssils. Aquest augment es va traslladar a la resta dels articles bàsics en els quals el petroli és una entrada estratègica. En efecte, el petroli forma part de les entrades bàsiques de nombroses cadenes de valor com, per exemple, la indústria química i petroquímica (fertilitzants, pesticides, plàstics, etc.), la indústria de la construcció, la indústria del ciment, la producció agrària i la producció d'aliments, la indústria del transport i de l'automòbil, la indústria farmacèutica, la indústria tèxtil, la indústria elèctrica (calefacció, il·luminació), la indústria metal·lomecànica, etc. El petroli és, per tant, una entrada estratègica en la civilització actual dependent dels combustibles fòssils.

El col·lapse financer de 2008 desencadenat als Estats Units i estès després a la Unió Europea es va sumar a aquesta situació d'exhauriment del model energètic basat en els combustibles fòssils. Però per Rifkin no es tracta de fenòmens independents. La bombolla financera i l'augment del dèficit públic guarden relació amb la decadència de l'era del petroli, de manera que les polítiques que continuen afrontant la crisi actual com si només es tractés d'un tema financer no arriben a la veritable arrel del problema. L'any 2008 ja s'havien assolit els límits del tipus de creixement econòmic dependent del petroli i altres combustibles fòssils. Es tracta del final de la Segona Revolució Industrial i de l'era del petroli en la qual es va basar. En aquest sentit, sembla clar que cal canviar el règim energètic i el model industrial actual. La crisi actual no és només una crisi financera. És, també, una crisi industrial.

Segons l'Agència Internacional de l'Energia (AIE), el sostre de la producció global de petroli es va produir el 2006, quan es va arribar als 70 milions de barrils diaris. Segons l'AIE, per mantenir la producció de petroli a un ritme constant pròxim a aquesta xifra, cal invertir la impressionant xifra de vuit bilions de dòlars durant els pròxims vint-i-cinc anys, per tal de continuar bombant el petroli que queda als pous existents i que cada vegada resulta més difícil (i més car) d'extreure. Així mateix, s'hauria de perforar els jaciments de menor rendiment o de pitjor cru ja existents i fer noves prospeccions, cada vegada més complicades, perquè el cru recuperable del planeta és cada vegada més escàs, i la seva extracció comporta riscos de contaminació ambiental molt més elevats, com es va demostrar en l'accident que va passar al golf de Mèxic, l'abril de 2010, a causa de l'explosió i l'esfondrament de la plataforma petroliera de la companyia British Petroleum, a vuitanta quilòmetres de la costa de Louisiana. Cal recordar, a més, que el sostre del petroli disponible per habitant (és a dir, suposant que tothom pogués consumir el mateix) es va registrar ja

fa bastants anys, el 1979. I és que, malgrat que des d'aquell moment hi ha hagut nous descobriments de pous de petrolífers, la població mundial ha crescut amb més rapidesa.

El creixement important de les economies dels «països emergents» (la Xina, el Brasil, l'Índia, Sud-àfrica, entre d'altres) ha incrementat la pressió de la demanda sobre les reserves de cru existents i ha impulsat el preu del petroli a l'alça. Hi ha, doncs, una relació entre l'increment de la producció econòmica i l'augment dels preus del petroli. L'any 2010, segons l'AIE, la suma total de les importacions de petroli dels trenta-quatre països de l'OCDE es va elevar des dels 200.000 milions de dòlars al començament d'aquest any fins als 790.000 milions al final del mateix any. Els països en desenvolupament també van veure encarir-se d'una manera important les seves importacions de petroli.

Tot això suposa que la tensió cap a l'increment del preu del petroli, a causa del ritme elevat de creixement econòmic dels països emergents, seguirà durant els pròxims anys, fet que impulsarà un nou augment dels preus dels altres béns i serveis, aguditzarà la davallada del poder adquisitiu general i portarà l'economia mundial prop del col·lapse. Aquesta és la situació a la qual Rifkin es refereix quan parla del final d'una era.

Les activitats especulatives als mercats de futur del petroli i els aliments han aguditzat aquesta situació, tot i que no són l'explicació principal del problema. A més, aquesta pressió que exerceix la creixent demanda agregada de petroli sobre unes reserves minvants es veu agreujada per l'augment de l'agitació política a l'Orient Mitjà i al Pròxim Orient. La contestació creixent de les generacions més joves als règims autocràtics d'aquesta part del món pot acabar incidint en situacions d'inestabilitat política i augments del preu del cru.

No hi ha, doncs, cap altra opció raonable que la d'intensificar la cerca d'un altre sistema energètic i model industrial, indagant les formes d'estalvi d'energia i materials en els processos productius i productes, reprenent l'aposta per les energies renovables. Aquest és un escenari que, segons la meua opinió, les iniciatives de desenvolupament territorial han de tenir en compte amb la màxima atenció, perquè les energies renovables no exigeixen grans instal·lacions centralitzades de producció energètica, sinó estratègies de proveïment territorial d'energia, utilitzant per aconseguir-ho les diverses modalitats de fonts d'energia renovable (solar, eòlica, biomassa, entre d'altres). D'altra banda, l'apropament dels llocs de producció i consum de béns i serveis ha de ser, igualment, un altre dels criteris que cal tenir en compte per tal de reduir l'important impacte en CO<sub>2</sub> que implica actualment el transport i el comerç a llarga distància. Davant d'aquest escenari de prospectiva, s'aprecia la necessitat de canvis que afecten essencialment el mateix enfocament del desenvolupament i la incorporació dels ensenyaments que hi ha hagut en aquestes últimes dècades.

# La lenta construcció de l'enfocament del desenvolupament territorial

En efecte, al llarg d'aquestes últimes dècades, els estudis sobre el desenvolupament han conegut una renovació profunda com a reflex dels canvis importants ocorreguts durant aquest temps, tant en els àmbits econòmic i tecnològic, com en la política, la societat o la cultura. Les limitacions del model de producció en sèrie i la disminució de la presència de les polítiques de caràcter keynesià, després de la crisi de la dècada dels anys setanta, van donar pas a un model de producció de caràcter flexible i segmentat, sustentat en l'avenç important de les noves tecnologies de la informació i la comunicació, així com en la liberalització creixent dels corrents comercials i financers a escala internacional, i en un context incessant de desregulació i crítica cap a la presència del sector públic en l'economia. Tot això ha aguditzat les desigualtats socials i territorials al món.

A més, el caràcter insostenible del model actual de creixement econòmic il·limitat exigeix un replantejament profund de les formes actuals de producció i de consum, fet que implica, igualment, un nou model energètic que substitueixi el model actual basat en els combustibles fòssils. Davant d'aquesta situació, tenint en compte la diversitat d'impactes territorials i la presència cada vegada més evident dels límits ambientals del tipus de creixement econòmic actual, s'aprecia la necessitat d'un enfocament territorial del desenvolupament capaç d'analitzar i interpretar aquests canvis, i de discutir i definir col·lectivament i de manera participativa les estratègies i polítiques des de cada àmbit local o comarcal.

Com s'indica, aquesta manera d'abordar els problemes del desenvolupament ha ajudat a conformar un enfocament teòric comú des d'una perspectiva territorial. El territori, en aquest cas, no s'assimila exclusivament al medi físic, sinó al conjunt d'actors, elements i circumstàncies que el conformen, i per tant és un actor o subjecte actiu del desenvolupament i no només el lloc on succeeixen els fets.

D'altra banda, l'èmfasi en la innovació ha passat a formar part de la mateixa reflexió sobre el desenvolupament i se n'ha constituït com una part substancial.

Però actualment la visió de la innovació dista de ser aquell plantejament que suposava que la incorporació d'innovacions depèn essencialment dels avenços en ciència i tecnologia. Tanmateix, l'enfocament interactiu de la innovació subratlla la importància de les trobades entre el sector «científic», posseïdor de coneixement codificat, i els demandants de solucions aplicades (ja sigui del teixit productiu o empresarial, del sector públic o de la societat civil), que posseeixen un coneixement tàcit o contextual sorgit de la seva pròpia pràctica. D'aquesta manera, els processos d'aprenentatge consisteixen bàsicament en la capacitat de reunir en un territori determinat aquests actors i aquestes institucions per tal

d'abordar conjuntament la cerca de les solucions apropiades als problemes. D'aquí sorgeix la necessitat de construir sistemes territorials d'innovació.

En l'actual context de canvi i recessió socioeconòmica, ens trobem, doncs, davant d'una bona oportunitat per avaluar, observar i debatre sobre els reptes de futur. I, en aquest sentit, les aportacions conceptuals, pràctiques i teòriques, relatives a la dimensió territorial del desenvolupament que s'han anat desplegant al llarg de les últimes dècades constitueixen un recurs interpretatiu d'indubtable valor per al disseny i la pràctica de les polítiques públiques. Es tracta d'un enfocament multinivell del desenvolupament, de caràcter transversal i integrat, que va més enllà dels habituals plantejaments sectorials i que, en un context obert i globalitzador, subratlla la importància del territori i la seva gent, és a dir, el significat d'allò local en la reflexió i pràctica del desenvolupament.

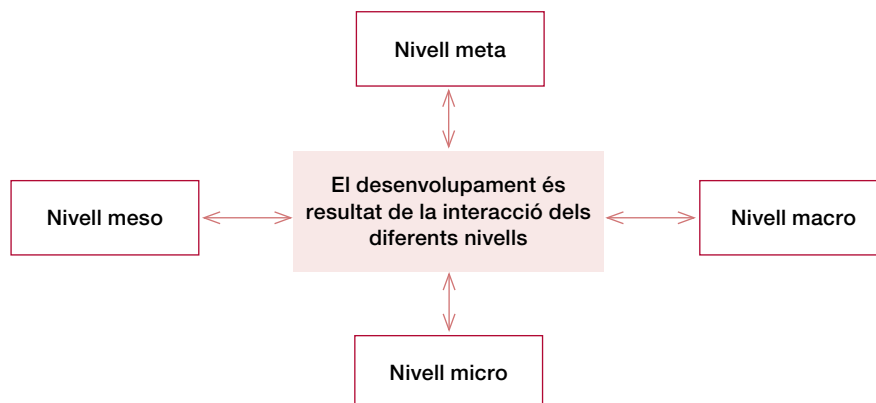
De la mateixa manera, la incorporació d'innovacions no es pot limitar exclusivament a l'àmbit empresarial, perquè l'organització de la producció inclou el conjunt d'elements de l'entorn territorial, és a dir, la dotació de béns públics, les infraestructures i els equipaments col·lectius, la qualitat dels recursos humans, el treball de les agències i els agents d'ocupació i desenvolupament local, la identitat territorial i cultural, i les diferents institucions territorials. La incorporació recent de la noció d'*innovació social* ha afegit, doncs, aspectes substantius de l'enfocament del desenvolupament territorial que no són explícits en el concepte d'*innovació empresarial*. De la mateixa manera, això ha obert la porta a la presentació d'una conceptualització de la governança territorial dels processos de desenvolupament.

# Les característiques principals de l'enfocament del desenvolupament territorial

Són diverses les aproximacions conceptuals que han nodrit l'enfocament del desenvolupament territorial durant aquestes últimes dècades. D'una banda, hi ha els estudis sobre els processos de descentralització i el desenvolupament local endogen. I de l'altra, l'anàlisi de l'experiència dels «districtes industrials» italians, l'estudi dels sistemes productius locals, l'anàlisi dels clústers i l'enfocament de cadenes productives. Finalment, hi ha la literatura i les propostes sobre la importància dels sistemes territorials d'innovació, que inclouen la referència als entorns territorials innovadors. D'aquesta manera, tenint com a referència, d'una banda, els nous enfocaments del desenvolupament local de caràcter endogen, i de l'altra, l'avenç dels models d'innovació territorial, s'ha ampliat poderosament la perspectiva local per a l'anàlisi, la interpretació i l'acció del desenvolupament des dels territoris.

Malgrat això, gran part d'aquests enfocaments es van orientar fonamentalment cap a l'assoliment de la millora competitiva de les empreses i de la capacitat competitiva dels territoris, deixant de banda altres dimensions no econòmiques del desenvolupament, fet que ha generat crítiques importants des de les posicions que n'exigeixen una visió multidimensional. Igualment, cal qüestionar la utilització extensiva i simplista que s'ha introduït amb el terme *competitivitat*, i insistir que es tracta d'un concepte de caràcter sistèmic que obliga a actuacions en els diferents nivells (micro, meso, meta i macro) de la societat i a actuacions de caràcter cooperatiu i estratègic, lluny de la idea d'enfrontament de tots contra tots que suggereix la versió neoliberal del concepte de *competitivitat* (gràfic 2).

**Gràfic 2. Una visió sistèmica de la competitivitat i el desenvolupament**



Font: Esser, Hillebrand, Messner i Meyer-Stamer. *Revista CEPAL*, 59 (1996).

**Nivell meta.** Impulsar la capacitat d'animació social i la concertació estratègica d'actors locals

- Impuls de l'associacionisme i la participació de la ciutadania.
- Modernització de les administracions públiques locals.
- Promoció de la cultura emprenedora local.
- Educació per a la sostenibilitat ambiental i llocs de treball verds.

**Nivell meso.** Crear un «entorn innovador» per al desenvolupament

- Cooperació publicoprivada.
- Coordinació de les administracions públiques.
- Desenvolupament institucional als territoris.
- Xarxes de cooperació productiva i empresarial.
- Intermediació per integrar les polítiques sectorials en una lògica territorial de desenvolupament.
- Ordenació del territori.

**Nivell macro.** Assegurar condicions generals d'estabilitat i promoure l'adequació de normes i marc regulador general

- Política monetària.
- Política fiscal i pressupostària.
- Política de competència.
- Política comercial.
- Marc regulador i jurídic.
- Accés al crèdit per a microempreses i pimes.
- Banca de desenvolupament, banca regional i municipal.
- Política mediambiental.

**Nivell micro.** Garantir la incorporació d'innovacions tecnològiques i socials en el teixit productiu local

- Gestió empresarial.
- Gestió de la innovació (R+D+I).
- Xarxes de cooperació empresarial i tecnològica.
- Sistema territorial d'informació empresarial.
- Sistema territorial de capacitació de recursos humans.
- Foment de llocs de treball verds.

En efecte, en el nivell micro cal garantir les innovacions tecnològiques i socials per impulsar els canvis necessaris en el teixit productiu local i comarcal. Per fer-ho, es requereixen, igualment, actuacions de nivell meso, és a dir, orientades a crear un entorn territorial innovador, que integrin les polítiques sectorials, coordinin les intervencions públiques, impulsin la cooperació publicoprivada i ho concretin tot en una ordenació eficient del territori. Però res d'això no és possible sense un esforç construït des del nivell meta, dedicat a impulsar la capacitat d'animació social i la concertació d'actors locals per consensuar estratègies de desenvolupament des de cada àmbit territorial. Igualment, hi ha actuacions del nivell macro, tant de disseny estatal com regional, que obliguen a obrir espais de coordinació amb aquestes polítiques i a intentar trobar l'adequació de normes i marc regulador, així com un context amigable al desplegament d'iniciatives de desenvolupament territorial.



# Una nova conceptualització per al desenvolupament: l'enfocament del desenvolupament territorial

Una de les primeres característiques del nou enfocament del desenvolupament territorial és la incorporació dels actors locals com a protagonistes o subjectes actius del desenvolupament. D'aquesta manera, mentre que els enfocaments basats en la cerca de la competitivitat fixen la seva atenció principal en les empreses com a actor fonamental, l'enfocament del desenvolupament territorial proposa una visió més integradora que considera igualment la influència dels governs territorials (municipis, diputació, govern regional), així com les organitzacions de treballadors i treballadores, el sector del coneixement (universitats, instituts de capacitació tècnica i professional, programes d'assistència tècnica, etc.) i el conjunt de la societat civil. És molt important, llavors, el desplegament de xarxes i interaccions entre aquests sectors, en la discussió i definició d'estratègies, polítiques i programes de desenvolupament territorial. D'aquesta manera, la capacitat dels actors locals per aprofitar la seva proximitat física, construint ponts i relacions entre ells (tant formals com informals), s'ha convertit en una peça fonamental de les estratègies de desenvolupament territorial.

Una altra característica fonamental en les iniciatives de desenvolupament territorial és la capacitat per identificar i aprofitar els recursos locals (endògens), així com les oportunitats derivades del dinamisme extern, la qual cosa requereix —en qualsevol cas— construir una capacitat endògena d'innovació i organització productiva i social territorial, així com incorporar un conjunt de polítiques públiques en educació, formació de recursos humans, promoció i assistència tècnica, accés al crèdit, inclusió social, etc., tot això guiat per un exercici responsable de prospectiva econòmica, social i ambiental.

Com s'aprecia, això implica la incorporació d'adaptacions institucionals per tal d'assegurar condicions de governança entre els actors territorials sobre una base sòlida de participació efectiva de la ciutadania des de cada àmbit local o comarcal. Davant de les polítiques i els programes de desenvolupament dissenyats de manera tecnocràtica i «des de dalt», amb un enfocament homogeneïtzador de les diferents circumstàncies territorials, se subratlla la necessitat d'intervencions «des de baix», que incorporin els actors i el context dels diferents territoris.

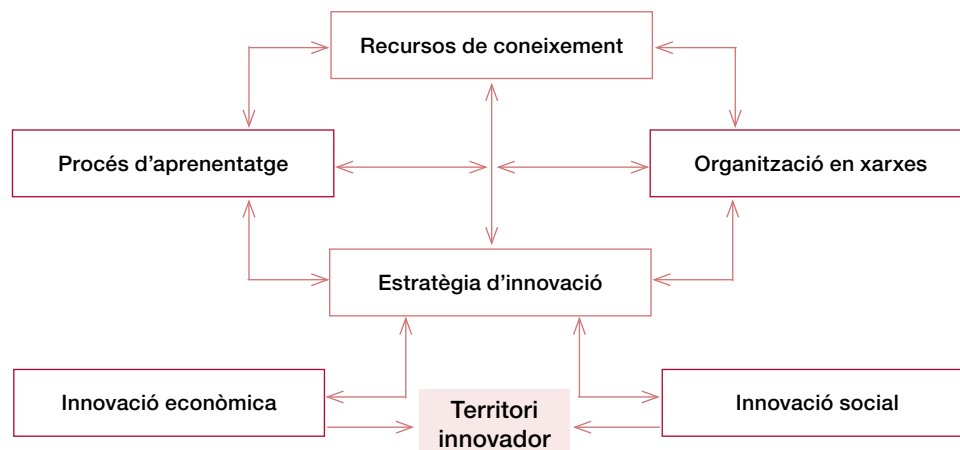
L'enfocament del desenvolupament territorial ha subratllat, igualment, la importància de la incorporació de la innovació com a component fonamental de les estratègies de desenvolupament local i comarcal. D'aquesta manera, el concepte de *territori innovador* es pot comprendre com una superació del concepte més limitat de *competitivitat empresarial*, perquè subratlla la importància de l'anticipació i prospectiva per tal de guiar el procés d'adaptació als canvis que es van desplegant davant nostre. No obstant això,

segons l'opinió de Méndez (2013) es necessiten algunes precisions atès l'ús múltiple del terme.<sup>2</sup>

El concepte de *territori innovador* s'aplica a aquells territoris que posseeixen una estratègia conscient i sistemàtica orientada a produir, transferir i posar en pràctica els recursos estratègics de coneixement acumulat en la seva població, tant teòric com pràctic, per tal d'afavorir l'augment de capacitats al territori, i per fer-ho promouen processos d'aprenentatge, individual i col·lectiu (gràfic 3).

Per impulsar aquests processos, l'organització més eficaç és la construcció de xarxes, formals o informals, entre actors locals que, malgrat que tenen característiques i estratègies diferents, poden assolir compromisos en objectius comuns. D'aquesta manera, agafant com a estratègia la incorporació d'innovacions (econòmiques, institucionals, socials i ambientals) i utilitzant el coneixement com a recurs, l'organització en xarxes pot sustentar els processos d'aprenentatge individual i col·lectiu al territori. Així doncs, juntament amb les relacions econòmiques, desenvolupen també un paper fonamental les relacions socials de cooperació al territori, que el converteixen en un element integrador de coneixements i organització.

**Gràfic 3. Territoris innovadors: factors i característiques principals**



Font: Ricardo Méndez (2013)

#### Innovació econòmica

- Diferenciació i qualitat de productes.
- Millora de relacions empresarials.
- Eficiència de l'organització productiva.
- Eficiència de processos de treball.

#### Innovació social

- Ciutadania activa (mobilització).
- Fòrums de debat i decisió.
- Gestió pública eficaç i transparent.
- Governança participativa.

<sup>2</sup> Aquí se segueix l'article de Ricardo Méndez «Del desarrollo a la resiliencia territorial. Claves locales para la reactivación», presentat al IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local, 6-8 de juny de 2013, Alacant.

El concepte d'*innovació social* no està, malgrat tot, exempt d'ambigüitats, la qual cosa obliga a establir algunes precisions en la seva interpretació. Per Méndez (2013), el sentit en el qual aquí s'ha d'utilitzar és el que vincula la innovació social amb la transformació de les relacions i les pràctiques socials que caracteritzen un territori determinat i que poden afavorir un desenvolupament més inclusiu i sostenible, així com una governança participativa i adaptada a les condicions i necessitats específiques locals.

Des d'aquesta perspectiva, es poden considerar innovacions socials:

- a) La promoció d'una ciutadania activa, mobilitzada i organitzada en defensa de millors condicions de vida i amb propostes alternatives de desenvolupament.
- b) La creació de fòrums estables per a la interacció dels actors locals, fet que inclou el debat, la negociació, la resolució de conflictes i la presa de decisions relacionades amb el desenvolupament territorial.
- c) La participació efectiva dels actors socials.
- d) L'avanç cap a una gestió dels afers públics eficaç, accessible i transparent.

Finalment, el concepte de governança també requereix matisacions, perquè el seu ús múltiple incorpora algunes ambigüitats. De manera habitual, la governança es defineix com un tipus de regulació basada en la cooperació entre diferents actors públics i privats que arriben a acords (implícits o explícits), ja que algunes qüestions importants es comparteixen en els processos de deliberació i decisió, la qual cosa comporta un cert repartiment de responsabilitats. Es despleguen, així, relacions de confiança entre els actors, malgrat que estiguin units per vincles dèbils en relació amb els valors compartits i els objectius comuns del desenvolupament territorial.

No obstant això, sovint la governança pot ser més formal que real, a causa de l'existència de relacions de poder desequilibrades i la defensa d'interessos contraposats entre els integrants de les coalicions locals. En uns casos es poden donar xarxes locals sota el domini de formes tradicionals d'autoritat de caràcter vertical. En d'altres, el concepte es postula com una manera d'externalitzar certs segments de la gestió local del sector públic al privat, d'acord amb la lògica del discurs neoliberal, per la qual cosa el canvi de govern a governança implica la influència de nous actors en la presa de decisions polítiques, fet que pot detractar poder polític de l'abast dels representats democràticament elegits. Així doncs, en opinió de Méndez (2013), no totes les formes de governança afavoreixen la posada en marxa d'estratègies d'innovació orientades al desenvolupament en la mateixa mesura, fet que obliga a analitzar en cada cas l'estructura interna de les coalicions locals.

# Conclusions

Com s'aprecia, al llarg d'aquestes últimes dècades, s'ha anat construint una nova conceptualització per al desenvolupament des del territori que proposa una interpretació que té en compte:

- Els diferents àmbits global, estatal, regional, provincial i local.
- La presència dels diferents actors territorials, incloent-hi els diferents nivells de govern, les empreses, el sector de coneixement i el conjunt de la societat civil.
- La diversitat de respostes, trajectòries i marc institucional.
- La importància de la mobilització dels recursos locals i l'enfortiment de les capacitats territorials.
- La sostenibilitat com a element fonamental en la cerca de noves formes de producció i consum responsables.
- Una visió de la innovació que no es limita als àmbits tecnològic i empresarial, sinó que inclou igualment les innovacions ambientals, socials, laborals, institucionals, de gestió i organitzatives.

Temas sustantivos del desarrollo tales como la incorporación de innovaciones, la formación de recursos humanos para el empleo, la promoción empresarial y la sostenibilidad medioambiental, son todos temas que requieren un enfoque territorial, ya que exigen un planteamiento adecuado a las diferentes circunstancias locales contando, igualmente, con los propios actores territoriales.

Este ha sido el enfoque que durante todos estos años atrás se ha venido aplicando por las agencias y los agentes de empleo y desarrollo local de forma extensiva en la mayoría de las comunidades autónomas en el Estado español. Lamentablemente, el predominio de la ideología en favor de la desregulación financiera y el automatismo del libre juego de los mercados ha retrasado un aprendizaje que en la práctica exige una acción coordinada de los diferentes actores desde cada uno de sus territorios, superando de ese modo las limitaciones de los enfoques sectoriales y de los planteamientos centralistas de carácter genérico y agregado en los que se mueve la reflexión actual sobre el tipo de desarrollo reducido a mero crecimiento económico cuantitativo sin horizonte razonable ni sostenible.

# Bibliografía

ALBURQUERQUE, F. (2008). «Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente». *Revista ARBOR, Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 732. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

— (2013). *Apuntes sobre economía del desarrollo y desarrollo territorial*. Versió 3.0. <[www.conectadel.org](http://www.conectadel.org)>

ALBURQUERQUE, F.; DINI, M. (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Washington DC: FOMIN/BID.

BARAN, Paul A. (1959). *La economía política del crecimiento*. Mèxic: FCE.

ESSER, K.; HILLEBRAND, W.; MESSNER, D.; MEYER-STAMER, J. (1996). «Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política». *Revista de la CEPAL*, núm. 59 (agost). Santiago de Xile.

MÉNDEZ, Ricardo (2013). *Del desarrollo a la resiliencia territorial. Claves locales para la reactivación*. IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local, 6-8 de juny, Alacant.

PIORE, Michael; SABEL, Charles (1990). *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza.

RIFKIN, Jeremy (2011). *La Tercera Revolución Industrial*. Barcelona: Paidós Ibérica.



**Diputació  
Barcelona** | Àrea de Desenvolupament  
Econòmic Local

**Oficina Tècnica d'Estratègies  
per al Desenvolupament Econòmic**

Travessera de les Corts, 131-159

Recinte Maternitat. Pavelló Mestral

08028 Barcelona

Tel. 934 049 171 · Fax 934 022 785

[o.estrategiesde@diba.cat](mailto:o.estrategiesde@diba.cat) · [www.diba.cat/promoeco](http://www.diba.cat/promoeco)