

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Foro Mundial para el Desarrollo Económico Local: dos espacios distintos

1. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Como es sabido, en la sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada entre el 25 y el 27 de septiembre de 2015, se aprobó la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, una propuesta para todos los países y partes interesadas, que vino a renovar las aspiraciones para la erradicación de la pobreza y el hambre en el mundo. La citada *Agenda 2030* incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ver *Recuadro*) con los que se retomaban los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* que se establecieron para el año 2015 y que no se lograron alcanzar ya que, además de las buenas declaraciones retóricas y de carácter voluntario para los países, es preciso incorporar acciones y medios de implementación apropiados para alcanzar los objetivos deseados.

Recuadro: Objetivos de Desarrollo Sostenible

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

La *Agenda 2030* insiste en el habitual discurso retórico declarativo de la Organización de Naciones Unidas, dirigido a los Estados miembros, señalando la aspiración de “*poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar porque todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable*” (Preámbulo de la *Agenda 2030*).

Asimismo, la *Agenda 2030* se pretende aplicar “*en todos los países teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada uno y respetando sus políticas y prioridades nacionales*”. De este modo, la *Agenda 2030* se plantea con pleno respeto al contexto normativo nacional “*para un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, pero siempre de manera compatible con las normas y los compromisos internacionales pertinentes*”. La *Agenda 2030* se basa, por tanto, en la confianza de que el actual “orden económico internacional” consiga a través de la retórica lo que no logra en su funcionamiento cotidiano,

donde se incrementan de forma alarmante la desigualdad, los conflictos de todo tipo, las inmigraciones de personas desesperadas, y la insostenibilidad medioambiental propia de los modelos de producción y consumo predominantes.

Eso sí, la Agenda 2030 reconoce en su texto la importancia que para el desarrollo sostenible *“tienen las dimensiones regionales y subregionales, que pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional”* (punto 21 de la Agenda). Este es uno de los escasos momentos en que la Agenda 2030 hace alusión a la importancia de *lo local*, lo que dio pie a que algunas personas del comité ejecutivo del Foro Mundial DEL, celebrado en Turín en ese año de 2015, plantearan la oportunidad de incorporar la agenda del Foro Mundial DEL de forma vinculada a la Agenda 2030. No obstante, la Agenda 2030 no supone –en mi opinión– un cambio para las actividades que deben plantearse en los Foros Mundiales de Desarrollo Económico Local (DEL), los cuales tienen una agenda de trabajo distinta, más concreta y específica, orientada hacia las acciones destinadas a fortalecer las instancias y estrategias de desarrollo económico territorial, mediante alianzas entre actores territoriales clave, a fin de mejorar la calidad de vida de la población local.

Para mostrar el diferente contenido de la Agenda 2030 y de los Foros Mundiales DEL baste señalar que la implementación de la Agenda 2030 se hace descansar en *“una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada que deberá trabajar con espíritu de solidaridad mundial, en particular con los más pobres y con las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad”* (punto 39 de la Agenda), para lo cual se insiste en las difíciles circunstancias existentes en los países de África, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como las dificultades específicas a que se enfrentan los países de ingresos medianos.

Para alcanzar sus objetivos, la Agenda 2030 remite a *“las políticas y medidas indicadas en el documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015”* (punto 40 de la Agenda) que, a su vez, remiten a las declaraciones anteriores de dicha Conferencia Internacional celebradas en Monterrey (*Consenso de Monterrey*) y Doha (*Declaración de Doha*), en los años 2002 y 2008 respectivamente.

El documento final de la Conferencia Internacional de Addis Abeba (2015), señala que para financiar la nueva agenda del desarrollo sostenible hay que impulsar el crecimiento económico sostenido en los diferentes países, mejorar los sistemas de recaudación fiscal nacionales, y aumentar la colaboración público-privada en estos ámbitos, lo cual debe complementarse en las situaciones más difíciles a través de la apelación a la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo.

En la Conferencia Internacional de Addis Abeba se descartó la creación de una *agencia de la ONU* dedicada a la lucha contra el fraude fiscal y los paraísos fiscales, un escollo importante de las negociaciones.

Conviene recordar, además, que más allá de las declaraciones retóricas, el objetivo de alcanzar el 0,7% del producto nacional bruto (PNB) para *ayuda al desarrollo* por parte de los países económicamente más avanzados fue fijado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1970, aunque hasta la fecha solo seis países (Suecia y Holanda en 1975, Noruega en 1976, Dinamarca en 1978, Luxemburgo en el año 2000, y Reino Unido en 2013) lo han cumplido, siendo el promedio de ayuda al desarrollo de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (esto es, los países ricos) sólo el 0,30%.

Ante este escenario, sorprende la ingenuidad (¿?) del planteamiento de la Agenda 2030, tal como se señala en el punto 44 de la Declaración: *“Reconocemos la importancia de que las instituciones financieras internacionales respalden, con arreglo a sus mandatos, el margen normativo de cada país, particularmente en los países en desarrollo”*.

De este modo, la Agenda 2030 insiste en destacar *“la importancia de fortalecer la titularidad y el liderazgo nacionales en los países, al tiempo que expresa el apoyo al actual proceso de diálogo del Consejo Económico y Social sobre el posicionamiento a más largo plazo del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el contexto de la presente Agenda”* (punto 45 de la Agenda).

Como se aprecia, la Agenda 2030 se sitúa claramente en un ámbito declarativo o retórico, sin cambiar absolutamente el orden económico internacional y confiando en la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo, mientras que la misión y visión del Foro Mundial DEL, algo más modestamente quizá, deben tratar de reforzar los acuerdos entre actores clave territoriales y servir de plataforma de aprendizaje y difusión de buenas prácticas de desarrollo económico local a nivel regional y global.

Conviene asimismo llamar la atención sobre la formulación que la *Agenda 2030* hace respecto al *Objetivo 8* (Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible) dado que el logro de un crecimiento sostenido de forma ilimitada no es posible en un planeta finito, siendo necesario abordar el cambio de modelo productivo y energético, así como el cambio de las formas predominantes de consumo no sostenibles, tal como otros organismos de la propia Organización de las Naciones Unidas vienen planteando¹. Es además preocupante que, a estas alturas, el documento de la Agenda 2030 siga confundiendo el objetivo del desarrollo con el del crecimiento económico, tal como puede leerse en el punto 66 de la misma: “*Reconocemos que, ante todo, es el crecimiento económico, con el apoyo de un entorno propicio a todos los niveles, lo que genera recursos nacionales*”.

Del mismo modo, en lo relativo al fomento de la innovación, que se incluye en el *Objetivo 9 de los ODS*, se hace alusión a los tradicionales indicadores del número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes, o en el volumen de gasto en I+D en relación al Producto Nacional Bruto, cuando lo importante es, sobre todo, la *vinculación* entre los actores del sector de conocimiento *codificado* y los productores (y los gobiernos) territoriales, a fin de orientar los recursos de conocimiento existentes, tanto de carácter codificado como de carácter *tácito*, en los respectivos *sistemas territoriales de innovación*. Son, pues, otros los indicadores que habría que visualizar (como los acuerdos realizados en los sistemas territoriales de innovación) lo que muestra que, una vez más, el *enfoque del desarrollo territorial* parece estar totalmente ausente en la *Agenda 2030*.

Mucho más discutible es la afirmación de la *Agenda 2030* de que el sistema multilateral de comercio universal y la liberalización del comercio en general contribuye, en el marco de la actual *Organización Mundial de Comercio*, a fomentar el desarrollo sostenible, tal como se señala en el punto 68 de la Agenda. Por ello, no queda demasiada duda de que el fortalecimiento del actual sistema económico internacional es situado por la Agenda 2030 y la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo como base fundamental para lograr a nivel declarativo lo que dicho sistema no consigue en el nivel real.

Finalmente, la *Agenda 2030* anunció en 2015 la entrada en funcionamiento de un *Mecanismo de Facilitación de la Tecnología* que se estableció en la *Agenda de Acción de Addis Abeba* con el fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se trata de un *foro* que debe promover la coordinación, coherencia y cooperación dentro del Sistema de Naciones Unidas en los temas relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación, tratando de construir una plataforma en línea sobre estos temas con el apoyo de organismos de Naciones Unidas y el Banco Mundial. Las reuniones de este *foro* serán convocadas una vez al año por el Presidente del Consejo Económico y Social antes de las reuniones del *foro político de Alto Nivel* encargado del seguimiento y examen de la implementación de la *Agenda 2030*, el cual deberá reunirse cada cuatro años bajo los auspicios de la Asamblea General de las Naciones Unidas (puntos 70 y 86 de la Agenda). El tema, como vemos, no parece situarse con la urgencia requerida y, en su lugar, se ha introducido en la pesada agenda burocrática de la organización de las Naciones Unidas.

Así pues, como vemos, el protagonismo principal de la *Agenda 2030* no está referido a lo que algunos denominan la “*localización*” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y mucho menos a que esta *Agenda 2030* venga a situar en un plano diferente la agenda de trabajo que debe orientar el Foro Mundial DEL, el cual no es citado en ningún momento en la Agenda 2030, siendo otra su función y contenido. Decir lo contrario es ayudar a una confusión que, en mi opinión, comenzó a aparecer en el Tercer Foro Mundial DEL celebrado en Turín en 2015 por parte de algunas personas del comité ejecutivo de este foro y que confío que pueda llegar a esclarecerse

¹ Véase, por ejemplo, el informe “*Hacia una Economía Verde*” del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2011).

antes del próximo Foro Mundial DEL a celebrar en la ciudad de Córdoba, Argentina, en el último trimestre de 2019.

En tal sentido, para reflexionar acerca de la diferencia de contenidos entre la Agenda 2030 y la agenda de los Foros Mundiales DEL me permito mostrar un borrador que en marzo de 2015 presenté, a petición del Comité Ejecutivo del Tercer Foro Mundial DEL (Turín), para su consideración y que no fue considerado en aquel momento, sin que se me diera entonces ningún tipo de explicación o de respuesta. Me parece que esta reflexión sigue siendo necesaria para no confundir temas sin duda relacionados pero bastante diferentes.

2. *La agenda de los Foros Mundiales de Desarrollo Económico Local*

El *Desarrollo Económico Local* es un proceso participativo en el que los actores territoriales clave² logran concertar una estrategia de utilización de los recursos endógenos y fortalecer su potencial de desarrollo con el fin de alcanzar una mejora del ingreso y la calidad de vida de la población local de forma sostenible. Se trata, pues, de un enfoque de desarrollo inclusivo, surgido “desde abajo”, a partir de la movilización de los principales actores locales y cuya presencia es fundamental en el logro de una mayor cohesión social en nuestras sociedades.

En el *enfoque del desarrollo económico local*, el concepto de *territorio* no se limita al espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales, ya que se considera como tal el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del mismo. Es, en definitiva, un sujeto o “actor” fundamental del desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de éste, es decir, la dimensión social y de desarrollo humano, la dimensión institucional, política y cultural, la dimensión económica, tecnológica y financiera, y la dimensión del desarrollo sostenible ambientalmente.

Entre los elementos básicos que permiten definir las *iniciativas de desarrollo económico local* resalta, en primer lugar, la importancia de la *movilización y participación* de los actores locales, lo cual supone la construcción de un *capital social territorial* que, a su vez, requiere el fomento de la cultura emprendedora local, alejada de la lógica dependiente de las subvenciones. Al mismo tiempo, las iniciativas de desarrollo económico local requieren una actitud pro-activa por parte de los gobiernos locales y regionales en relación con el desarrollo productivo y la generación de trabajo decente y *empleos verdes*, lo que supone asumir nuevas funciones desde la *gestión pública local* más allá de los roles tradicionales de la misma como suministradora de servicios sociales.

Por otra parte, el análisis de la realidad socioeconómica no puede reducirse únicamente a la habitual visión basada en los agregados macroeconómicos, la cual constituye una visión superficial y simplificada de la misma. Es preciso incorporar un enfoque que tenga en cuenta la diversidad y la heterogeneidad de la economía, la sociedad y el medioambiente desde sus diferentes ámbitos territoriales y dimensiones del desarrollo. Asimismo, la eficacia de las *políticas públicas* obliga a una adecuación de las mismas a los diferentes contextos o situaciones territoriales ya que las políticas de carácter centralista, sectorial y genérico son insuficientes. Se requiere un planteamiento transversal y un enfoque integral, capaz de superar las limitaciones de los enfoques sectoriales.

Las *estadísticas sectoriales* no incorporan las vinculaciones existentes en las actividades económicas reales, las cuales poseen relaciones dentro de sus respectivas cadenas productivas y en los entornos territoriales donde tienen lugar las actividades productivas y de consumo. Se requiere, pues, identificar los *sistemas productivos locales*, los cuales están compuestos de diferentes redes empresariales o cadenas productivas, en determinados *entornos territoriales e institucionales*, con una dotación de infraestructuras, equipamientos, servicios, y un contexto social y cultural que debe facilitar las condiciones más favorables para el *desarrollo económico local*.

Entre los elementos del *entorno territorial* cabe destacar la base de recursos naturales, agua, energía y materiales que proporciona el medioambiente local, así como la formación de recursos humanos y el mercado de trabajo, el marco jurídico y regulatorio, los aspectos sociales e institucionales, la investigación y desarrollo para la innovación, las infraestructuras básicas y el sistema financiero con presencia local.

² Sector público territorial, sector privado empresarial y financiero, sector de conocimiento y sociedad civil organizada.

De esta forma, las actividades productivas del *sector privado empresarial* están condicionadas tanto por la forma como organizan sus relaciones en el conjunto de los *sistemas productivos locales*, como por la dotación y las características del *entorno territorial* donde están ubicados. En efecto, la *pugna competitiva empresarial* se encuentra condicionada por aspectos tales como la naturaleza del mercado de trabajo local que, a su vez, está influenciado por el sistema educativo y de formación de los recursos humanos, el sistema de salud, y la creación de una cultura emprendedora local.

Del mismo modo, otros aspectos del *entorno territorial* que influyen en la *competitividad territorial* de forma determinante son la existencia de un sistema territorial de servicios de desarrollo empresarial, la dotación de infraestructuras básicas y medioambientales, el involucramiento del sistema financiero para asegurar el acceso al crédito para las microempresas, pymes y cooperativas de producción locales, un sistema fiscal favorable para el funcionamiento de este tipo de empresas, y la vinculación entre productores y sector de conocimiento para conformar un *sistema territorial de innovación*.

Como se aprecia, desde este enfoque *sistémico* la *competitividad* subraya los elementos de *cooperación* e integralidad requeridos, dentro de una estrategia de transformación social. Y como tal, la política de desarrollo nacional debe incorporar una política de fomento del *desarrollo económico local*, lo que implica un esfuerzo importante de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de las administraciones públicas, así como una cooperación entre actores públicos y privados desde cada territorio.

Por otra parte, es necesario insistir en que el *Desarrollo Económico Local* toma como unidad de actuación el *territorio* y no la empresa o el sector. Esta aproximación territorial es necesaria para contemplar temas relevantes del desarrollo como son:

- La *promoción del desarrollo productivo* para el fortalecimiento del tejido empresarial y la incorporación de innovaciones tecnológicas, organizativas, institucionales y medioambientales en el mismo, así como en el contexto social, institucional, cultural y político del territorio.
- La *valorización del medio natural y patrimonio cultural local* como activos fundamentales de desarrollo inclusivo y como elementos de diferenciación e identidad territorial.
- La *formación de recursos humanos* según las necesidades de los diferentes ámbitos territoriales (regionales o locales).
- El despliegue de *alternativas al modelo productivo y energético actual* dependiente de los combustibles fósiles, a fin de impulsar desde los distintos territorios, las energías renovables, el ahorro de energía, agua, recursos y materiales.

El *Desarrollo Económico Local Sostenible* requiere, por tanto, un esfuerzo importante de articulación y coordinación interinstitucional, y de cooperación entre los diferentes actores territoriales e institucionales, con el fin de compartir un enfoque de desarrollo inclusivo, para el diseño de estrategias basadas en el fortalecimiento y diversificación de la base productiva y de generación de *trabajo digno* desde cada ámbito territorial.

En una fase de desarrollo histórico como la actual, en la cual el crecimiento económico se basa, en buena medida, en una intensiva utilización de maquinaria y tecnología con reducido uso de mano de obra y fuerte eliminación de antiguos empleos, la destrucción neta de empleo puede coexistir con procesos de crecimiento económico. De este modo, las *políticas de empleo*, para ser eficaces, deben tener un *diseño territorial*, esto es, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada ámbito territorial en lo relativo a la oferta y demanda de trabajo.

El mercado de trabajo es un hecho territorial, no genérico, de ahí la necesidad de incursionar en las *políticas activas de empleo*. En efecto, la promoción de nuevas oportunidades productivas debe estar acompañada de actividades de capacitación adecuada de los recursos humanos para asegurar que los mismos puedan aprovechar o capturar esas oportunidades. Por ello las *Agencias de Desarrollo Territorial* deben fortalecerse (y aliarse) con las Agencias u Oficinas Territoriales de Empleo.

La construcción de un sistema *territorial* de capacitación de recursos humanos para el empleo es un elemento necesario en las estrategias de *Desarrollo Económico Local*. Desde los diferentes territorios hay que abrir espacios de cooperación público-privada con el fin de orientar la oferta de capacitación según los requerimientos territoriales. No hay que olvidar que la calidad de los recursos humanos es una pieza fundamental en la *sociedad del conocimiento*. Igualmente, la necesidad de una reestructuración productiva de carácter sostenible ambientalmente requiere la formación de “*empleos verdes*”, como parte sustantiva de las *políticas activas de empleo*.

La *Iniciativa sobre Empleos Verdes* tiene como objetivo la movilización de gobiernos, empleadores/as y trabajadores/as a fin de promover el diálogo en torno a las oportunidades que ofrecen las políticas y programas que conduzcan a una *Economía Verde* con empleos verdes y trabajo decente, es decir, impulsando actividades y empleos en actividades que reduzcan el impacto ambiental de empresas y sectores económicos hasta alcanzar niveles de sostenibilidad ambiental, como son los empleos que ayudan a reducir el consumo de energía, materias primas y agua mediante estrategias eficientes; la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; la disminución o eliminación de los desechos y contaminación; y la protección y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad³.

Por otra parte, la mejora de la protección social, el diálogo social y el reconocimiento de los derechos fundamentales en el trabajo aseguran en mayor medida el involucramiento de trabajadores y trabajadoras, e interactúan de forma positiva con la calidad del empleo y la generación de ingresos. De este modo, el “*trabajo decente*” y los esfuerzos por alcanzar una mayor cohesión social son componentes fundamentales del incremento de la productividad y la competitividad empresarial y territorial.

Asimismo, el avance de los procesos de *democratización y descentralización* en el mundo, con el consiguiente aumento de funciones en los *gobiernos locales y regionales*, ha obligado a los responsables políticos y técnicos de estas entidades públicas territoriales, a buscar enfoques y planteamientos eficaces y apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población desde sus respectivos ámbitos territoriales, todo lo cual se ha agudizado con las circunstancias de la crisis financiera desplegada en los países centrales a partir de 2008, la cual ha incrementado la vulnerabilidad de los grupos sociales menos favorecidos, como las mujeres, jóvenes, personas discapacitadas o grupos étnicos, aumentando asimismo las actividades de la *economía informal*. Ante esto resulta obligado ofrecer respuestas concretas y eficaces, superando la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales, y los enfoques asistencialistas propios de la vieja cooperación internacional y la ayuda al desarrollo.

El análisis de las vinculaciones entre los procesos de *descentralización* y la emergencia de iniciativas de *Desarrollo Económico Local* muestra que éstas últimas han ido surgiendo por la tensión que establece la necesaria adaptación a las exigencias de la crisis y reestructuración económica internacional y para enfrentar las situaciones de carencia en los diferentes territorios.

En cualquier caso, es indudable que el avance de los procesos de *descentralización* abre espacios para el despliegue de iniciativas de desarrollo económico local y *trabajo decente*, del mismo modo que la práctica y la reflexión sobre las estrategias de desarrollo económico local constituye una aportación innovadora que invita a una reflexión más amplia e integrada sobre las políticas de desarrollo. Asimismo, la mayor participación de los gobiernos locales y regionales en el desarrollo económico y la generación de empleo productivo y trabajo digno, supone una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, lo cual muestra que los objetivos del desarrollo sostenible no se pueden limitar a los tres ámbitos tradicionalmente citados (económico, social y ambiental) sino que deben incorporar igualmente el conjunto de *cambios institucionales* necesarios.

El impulso de la *cooperación público privada* y la *concertación estratégica* de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias territoriales de desarrollo supone –asimismo– la aplicación de una gestión compartida (*gobernanza*) del desarrollo económico local no solamente basada en directrices emanadas del sector público, o simplemente guiadas por el libre mercado.

De este modo, la búsqueda local de espacios *intermedios* entre el mercado y la jerarquía, esto es, el nivel *meso*, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política de desarrollo económico en el territorio. Todo ello abre la posibilidad de vincular diferentes procesos en un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una *democracia más participativa* y la *descentralización* de competencias hacia los niveles subnacionales, a fin de asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores territoriales en la definición de *estrategias de desarrollo económico local*.

De este modo, los mayores espacios abiertos por el proceso de reforma de los Estados en su tránsito hacia un conjunto coordinado de administraciones públicas territoriales, permiten hacer frente de forma más eficaz a las

³ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: *Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono*. Nairobi, 2008. Puede verse también: Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo: *Estrategias Territoriales Innovadoras para Empleos más Verdes*. Turín, 2010.

situaciones de la reestructuración económica, la formación para el empleo, y la inclusión de la sostenibilidad ambiental, logrando con ello mayor eficiencia en sus actuaciones y definiendo ámbitos de la *política de desarrollo productivo*, como el fomento de las microempresas, pymes y cooperativas de producción local, las políticas activas de empleo, y el impulso de los procesos de sostenibilidad ambiental según las circunstancias específicas de cada ámbito territorial, aspectos que no tienen por qué considerarse exclusivos del nivel central de la Administración del Estado.

El grado de preparación y fortalecimiento de las competencias estratégicas de los *gobiernos locales y regionales* y su capacidad para reconocer la realidad económica, social, cultural y medioambiental de sus territorios, la capacidad de diálogo con la comunidad, la destreza para planificar acciones de fomento, la capacidad de coordinación y articulación de acciones de desarrollo con otros agentes económicos, sociales y políticos, así como la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno, constituyen elementos clave de una capacidad de aprendizaje territorial que resulta fundamental para pensar el tipo de desarrollo adecuado, a fin de resolver nudos críticos como la falta de trabajo decente, la igualdad de género, y la modernización y diversificación de la base productiva y tejido empresarial local según las exigencias de la sostenibilidad ambiental.

Los rasgos de la *cultura emprendedora local* favorecen asimismo la construcción de espacios de *cooperación entre los sectores público, privado y cooperativo* en los planes y proyectos de desarrollo. Hay que insistir en que la *identidad territorial*, así como el *capital social*, no deben ser entendidos como activos preexistentes o inexistentes en un territorio, sino como activos intangibles que es posible *construir territorialmente* mediante la generación de espacios de concertación y redes de confianza entre actores para enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora a este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, a la *construcción social del territorio*.

Ello exige superar la lógica dependiente de las *subvenciones* y buscar fórmulas diferentes al *asistencialismo*, promoviendo desde cada territorio iniciativas de desarrollo económico local, a fin de generar nuevas oportunidades productivas y de trabajo decente. Por ello se subraya la importancia del papel de los *gobiernos locales y regionales* como animadores, articuladores y catalizadores de la intervención de los actores territoriales, en especial los vinculados con la actividad productiva y empresarial y con el desarrollo sostenible.

Sin embargo, en la *sociedad del conocimiento*, ello resulta insuficiente ya que se requiere la incorporación activa del sector de conocimiento y de la sociedad civil. Como muestran las buenas prácticas internacionales de desarrollo económico local, se precisa un motor de “*cuádruple hélice*”, esto es, que cuente con la participación activa del sector público local, el sector privado empresarial y financiero, el sector de conocimiento y la sociedad civil.

La elaboración de estrategias de desarrollo económico local consensuadas por los principales *actores territoriales* tiene como objetivo estratégico fundamental la mejor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local, mediante la incorporación de *innovaciones* basadas en la calidad y la diferenciación de los productos y procesos productivos, así como la incorporación de innovaciones organizativas y de gestión, junto a las necesarias adaptaciones sociales, institucionales y medioambientales requeridas para todo ello.

Finalmente, hay que subrayar la importancia decisiva que desempeñan los *gobiernos locales y regionales* en el despliegue de iniciativas de desarrollo económico local. Se trata de las instituciones públicas más cercanas a la gente, y con una comprensión mayor de los recursos, déficits y problemas de sus respectivas comunidades. Son, además, los agentes más apropiados para convocar a todos los actores locales del sector público, sector privado y sector comunitario (cooperativas), y el conjunto de la sociedad civil, a fin de mantener vivo el espacio de acuerdos y consenso que las estrategias de desarrollo económico local sostenible exigen.

Francisco Albuquerque

Madrid, 29 de mayo de 2018