

PRISMA SOCIAL N°19

INVESTIGAR LO LOCAL:
REFLEXIONES, MÉTODOS
Y CASOS DE ESTUDIO

DICIEMBRE 2017 | SECCIÓN TEMÁTICA | PP. 236-266

RECIBIDO: 14/6/2017 – ACEPTADO: 28/11/2017

LA IMPORTANCIA DE LO
LOCAL EN SITUACIONES
DE CRISIS

EL ESTUDIO DE LA PROVINCIA DE
VALENCIA 2007-2015

THE IMPORTANCE OF THE LOCAL IN
CRISIS SITUATIONS

THE STUDY OF THE PROVINCE
OF VALENCIA 2007-2015

RICARD CALVO PALOMARES / RICARDO.CALVO@UV.ES

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA, ESPAÑA

ENRIC SIGALAT SIGNES

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA, ESPAÑA

JAUME J. PORTET TIEBAS

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA, ESPAÑA



prisma
social
revista
de ciencias
sociales

RESUMEN

La crisis vivida desde 2007 ha hecho tambalearse el modelo de desarrollo desde lo local implantado en España desde la década de los ochenta, poniendo de manifiesto una de sus principales carencias: su escasa preocupación por articular procesos de evaluación de los programas y actuaciones emprendidas sobre el territorio y, consiguientemente, por la capacidad real de los distintos territorios para afrontar con garantías situaciones de crisis. Este artículo pone de manifiesto, a partir de los resultados obtenidos en una investigación desarrollada en la provincia de Valencia, los distintos comportamientos que han tenido los municipios valencianos en el período 2007-2015, proponiendo como cierre una serie de escenarios que permitan diseñar actuaciones para su desarrollo futuro acordes a sus necesidades concretas.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo local; Territorio; Población; Crisis; Desarrollo territorial.

ABSTRACT

The crisis experienced since 2007 has shaken the model of development from the local level implemented in Spain since the eighties, highlighting one of its main shortcomings: its scarce concern to articulate evaluation processes of programs and actions undertaken on the territory and, consequently, by the real capacity of the different territories to cope with crisis situations. This paper makes clear, from the results obtained in a research developed in the province of Valencia, the different behaviors that the Valencian municipalities had in the period 2007-2015, proposing as a closing a series of scenarios that allow to design actions for your future development according to your specific needs.

KEYWORDS

Local development; Territory; Population; Crisis; Territorial development.

1. INTRODUCCIÓN

El texto que se presenta, construye su discurso en torno a cuatro grandes cuestiones de fondo: 1. la necesidad de medir y evaluar para conseguir una toma de decisiones lo más adecuada posible; 2. la importancia de lo local como elemento clave para el desarrollo de un territorio; 3. la configuración de territorios competentes; y, 4. la necesidad de plantear procesos de aprendizaje en situaciones de crisis como la vivida.

Para ello, este artículo presenta los resultados más destacados de un proyecto competitivo de investigación que propuso un avance en la solución de un vacío que el modelo de desarrollo local ha venido presentando prácticamente desde sus inicios: su evaluación y la medición de sus efectos sobre el territorio y sobre la población en él residente. Este enfoque supone la propuesta de medición con el propósito de aprender de lo ocurrido desde el presente hasta el momento, para poder determinar en el futuro las actuaciones más adecuadas, convenientes y ajustadas a las necesidades y a la situación que en concreto se encuentre un determinado territorio.

Y ello lo hace tomando lo local –lo micro– como la unidad básica de actuación (y por tanto de análisis). Si bien la política local de desarrollo no puede ser ajena a la política global, tampoco puede ser dependiente de esta. El territorio se convierte en el principal actor de los procesos de desarrollo, superando la limitada visión habitual del mismo como mero espacio geográfico, tal como lo contempla la macroeconomía. De ahí la importancia de fortalecer la capacidad local para generar un entramado de redes sociales que hagan posible el desarrollo, constituyendo este hecho el verdadero elemento dinamizador del mismo, tal como se afirma en el texto de Albuquerque (Calvo y Portet, 2017).). Es en sí mismo una apuesta de avanzar hacia un tipo de democracia más participativa, con mucha mayor eficacia en la elección de las mejores políticas públicas para el desarrollo económico, social, ambiental y humano.

Dicho texto comparte plenamente la propuesta realizada desde UN-Hábitat en 2003, cuando establecían la necesidad de que los gobiernos locales participen en cierta medida en la planificación del desarrollo económico local, ya que los mecanismos de políticas y normas pueden afectar la actividad empresarial local mediante infraestructura, impuestos y regulación sobre tierras, edificaciones y actividades. Ello permitiría la creación de 'ambientes propicios' para las empresas y actores potencialmente emprendedores, lo que dependerá de la existencia de políticas claras y estables orientadas a tal fin.

A su vez, de manera indirecta, plantea un debate de fondo sobre la concepción que los estamentos públicos otorgan en la actualidad al desarrollo económico local como competencia local, ya que desde que en diciembre de 2013 el gobierno central impusiera

la «Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», se recortaban las competencias legales de los ayuntamientos españoles en todos estos temas, quedando un vacío que en muchos casos ha generado cierto grado de inoperatividad.

El texto abandona el tópico tan habitual y tan inapropiado de los «territorios competitivos», para referirse mejor a «territorios competentes», esto es, que saben hacer bien aquello que los ocupa, algo distinto a la importación burda del léxico mercantil sobre la «competitividad», que no parece apropiado cuando se trata de organizaciones de representación pública y ciudadana, cuya finalidad no es el lucro privado, sino el bienestar colectivo (Alburquerque, 2017, en Calvo y Portet).

Y en este sentido, lo hace con el telón de fondo de la necesidad de conocer lo ocurrido en una época de crisis económica como la que hemos –o estamos viviendo incluso en algunos aspectos todavía– sufrido. El texto resalta, pues, la importancia del municipalismo para afrontar el contexto de crisis económica, social, política y medioambiental en que nos encontramos.

2. OBJETIVOS

Conforme al enfoque planteado, en el que las políticas de desarrollo socioeconómico del territorio continúan en gran medida gobernadas por una visión macroeconómica, que no hace sino demostrar por momentos una escasa sensibilidad con las particularidades de cada territorio, especialmente en épocas de crisis, se propuso, a través del proyecto de investigación "Un estudio de casos de éxito en desarrollo local y el análisis de los comportamientos de los municipios durante la crisis", responder a una serie de hipótesis que habían surgido durante su diseño. Entre las que se destacan las siguientes:

- ¿Hasta qué punto es el ciclo económico un factor determinante del desarrollo que un territorio puede alcanzar?
- ¿Quizás hay otros factores clave? Puesto que durante la crisis uno de los argumentos más esgrimidos ha sido el de la falta de recursos con el que se ha encontrado el modelo de desarrollo local –sobre todo económicos derivado de los recortes aplicados–, ¿hasta qué punto la disponibilidad de recursos es el factor determinante de este desarrollo?, y de no ser así, ¿qué otros factores intervienen en este proceso? ¿Quizás los actores presentes en un determinado territorio?, ¿quizás también la capacidad de estos de generar dinámicas operativas entre ellos?
- Y derivado de ello, ¿qué factores hacen que un territorio sea competente para el desarrollo? Pues la percepción inicial era que no todos los territorios son igua-

les ni tienen las mismas competencias para alcanzar el mismo desarrollo, ni todos los territorios aprovechan igual dichas competencias, tanto es así que dos territorios con similar disponibilidad de recursos no obtienen los mismos resultados, ni alcanzan el mismo nivel de competencia.

A estas y otras preguntas se buscaron respuestas a través del proyecto de investigación mencionado, cuyo objetivo subyacente fue identificar algunas buenas prácticas locales, que han permitido afrontar mejor los retos de la crisis, y convertirlas en casos de estudio, para aprender de ellas. Por ello, dos fueron los grandes propósitos planteados en el mismo: por una parte, conocer el impacto diferencial que la crisis ha tenido en algunas variables socioeconómicas (y laborales) a escala municipal (2007-2015) en base a las fuentes secundarias existentes a escala local, que si bien no han sido todas las deseables, son las existentes; y, por otra, explorar el efecto que han tenido las políticas locales implementadas (actuaciones emprendidas, recursos utilizados, actores implicados...) para afrontar dicha crisis. A través de complementar, en este caso, las fuentes estadísticas y secundarias con un trabajo de campo centrado en las prácticas públicas, comparando aquellos municipios que han mostrado una mayor y menor resiliencia frente la crisis con el objeto de vislumbrar las mejores praxis locales y dilucidar los elementos que las han posibilitado.

3. METODOLOGÍA

Con el fin de alcanzar los objetivos planteados en el estudio se estableció una metodología que comprendió, en una primera fase, una revisión documental de fuentes de información estadística a escala local que estuvieran accesibles para poder seleccionar las variables referentes para el análisis de los 266 municipios de la provincia de Valencia.

En este sentido, comparar el comportamiento de diferentes municipios durante la crisis suponía plantear comparaciones entre territorios «similares». Lo que generó una duda, ¿qué es lo que hace unos municipios comparables y que dispongamos de datos? Para que la comparativa fuera operativa, se precisaba contar con unas pocas variables que describieran ciertas condiciones o ámbitos que no fueran demasiado estáticos ni que tampoco fueran muy cambiantes ni fácilmente influenciados. En principio se seleccionó: el tamaño poblacional, su carácter rural/urbano/intermedio, la renta familiar disponible¹, y la especialización productiva. Por tanto, en base a que la variedad de municipios según dichas variables era real, el efecto de la crisis en ellos también se podría prever que sería diferente.

¹ Conocida solo para ayuntamientos de más de 1.000 habitantes.

Por eso, no cabía plantear un análisis de todos los municipios individualmente considerados como iguales, por lo que se optó por su agrupación según unas pocas variables, principalmente población, renta, ruralidad e ingresos municipales. Aspectos que permitieran cierto grado de homogeneidad para poder hacer comparaciones intragrupal y la construcción de una tipología municipal. Tras varios ensayos, se constató que hacer agrupaciones introduciendo más variables parecía aportar mayor distorsión y más grupos, cuando lo importante era un reducido número de grupos para que fuera operativa. Así, se ajustó el criterio para hacer la agrupación a las variables población y renta familiar, reservando el resto de variables para un segundo nivel de análisis.

En concreto, tras someter los datos a varios criterios de clasificación, para una primera aproximación se optó por constituir una tipología con los 266 municipios de la provincia de Valencia, en base a su población (diferenciando 5 niveles) y su renta familiar disponible (en 3 niveles), buscando un equilibrio entre el número de agrupaciones y de municipios dentro de cada grupo. Ello generó la clasificación que se presenta en la tabla siguiente:

Tabla 1. Clasificación previa de los municipios de la provincia de Valencia (España)²

	POBLACIÓN (en número de habitantes)					
RENTA (en euros)	>20.000	5.000-20.000	2.000-<5.000	1.000-<2.000	<1.000	Totales
Renta alta (≥13.000 €)	A1 (9)	A2 (22)	A3 (14)	A4 (9)	A5 (11)	65
Renta media (13.000-11.500 €)	M1 (13)	M2 (18)	M3 (25)	M4 (29)	M5 (30)	115
Renta baja (< 11.500 €)	B1 (8)	B2 (9)	B3 (16)	B4 (10)	B5 (43)	86
Totales	30	49	55	48	84	266

Fuente. Elaboración propia

Una vez realizada la anterior clasificación municipal, el siguiente paso fue la selección de las variables básicas que permitieran definir el impacto de la crisis en los municipios. Con la información estadística disponible resultaba laborioso poder definir estándares de calidad de vida a escala local, por lo que se optó por seleccionar unas pocas variables para medir el comportamiento económico-laboral de los municipios durante la crisis, como son: ocupación, paro y renta familiar, tanto en sus valores medios como en

² Entre paréntesis, el número de municipios integrados en cada grupo.

su evolución entre 2007 y 2015, período de estudio. Igualmente, tras diversas pruebas, se sintetizaron para un primer análisis del comportamiento de los municipios durante la crisis, a dos variables:

- La media de paro entre 2007-2015 respecto a la población potencialmente activa.
- La evolución del paro entre 2007-11 y 2014-15 respecto al inicial³.

Si bien se podrían haber considerado más variables, y de hecho así se realizó inicialmente, se consideró que para una primera aproximación –y por no superar el objeto del presente trabajo–, y ante los datos estadísticos disponibles, esta parecía suficiente. En un análisis más pormenorizado y junto a la información del trabajo de campo, se introdujeron las otras variables para intentar dar razón del comportamiento diferencial entre municipios de un mismo grupo, de la capacidad de incidencia de las políticas locales y de su impacto real sobre la realidad.

Para completar los resultados provenientes de esta etapa metodológica –información secundaria–, se procedió a recabar, en una segunda fase, información mediante entrevistas y la realización de grupos de trabajo a Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL). Así, el estudio se centró en algunos de los municipios de la provincia de Valencia, concretamente 34 municipios, que accedieron a participar en el mismo⁴. Ello fue completado con la realización de tres sesiones de trabajo en grupo con técnicos/as AEDL⁵, que sirvieron para validar en gran medida los resultados obtenidos hasta el momento. No podemos olvidar que el propósito era buscar evidencias y no tan solo tendencias estadísticas. Por lo que se centró el análisis y sistematización detallada en las reflexiones llevadas a cabo en conversaciones con los distintos actores territoriales y en los grupos de discusión con agentes de desarrollo económico local y empleo, a fin de extraer las enseñanzas más relevantes.

Por eso, como se pondrá de manifiesto de forma más detallada en el apartado de resultados, hasta el momento se ha generado: una agrupación de municipios (por población

³ Se ha considerado la media de varios años porque se ha apreciado que no todos los municipios reaccionaban al unísono sino que podía haber diferencia de meses o años. Tomar un solo año podía suponer tomar como un comportamiento mejor/peor cuando en realidad solo había un aplazamiento de unos meses en manifestarse.

⁴ Los resultados que se presentan a continuación proceden de las entrevistas realizadas a los AEDL de los municipios: Benetússer, Ontinyent, Sagunt, Alzira, Manises, Oliva, Gandia, Xàtiva, Bocairent, Font de la Figuera, Quart de Poblet, Catarroja, Massanassa, Alaquàs, Aldaia, Alfafar, Silla, Cullera, Xeraco, Xeresa, Xàtiva, Genovés, Xirivella, Canals, Real de Gandia, Rafelguaraf, Quatretonda, Burjassot, Sollana, Guadassuar y Alboraya.

⁵ Sesiones de trabajo desarrolladas en Alzira (11/03/2016), en Gandia (25/05/2016) y en Valencia (17/11/2016), que agruparon un total de 16 técnicos y técnicas AEDL.

y renta) para hacer comparaciones entre ellos de su comportamiento durante la crisis (2007-2015) en términos de empleo (nivel y evolución). No obstante, el propósito de la investigación era profundizar más allá de los datos con el objeto de saber si hay otros factores –además de la crisis– que pueden explicar el comportamiento diferencial. Así, se optó por considerar los discursos de las agencias de desarrollo local de municipios como casos de éxito en desarrollo local –y que comprenden la muestra–, con la finalidad de conocer qué elementos posibilitan identificar algunas buenas prácticas locales, que han sabido afrontar mejor los retos de la crisis, y convertirlas en casos de estudio, para aprender de ellas.

Todo ello se concretó en una propuesta de escenarios posibles para el desarrollo del territorio, como experiencia piloto, que permita diseñar actuaciones para su desarrollo acordes a sus necesidades concretas. Pues según sea la situación de cada territorio, las actuaciones a emprender variarán, dado que las necesidades reales tampoco son las mismas.

4. CONTENIDO

4.1. El modelo de desarrollo local como contexto conceptual del proyecto

Este proyecto, centrado en el análisis de los comportamientos de los municipios/territorios durante la última crisis, quedaba encuadrado en un modelo para el desarrollo del territorio que casualmente tuvo sus orígenes en otra crisis, en este caso en la vivida en la década de los 70 a nivel mundial –más conocida como crisis del petróleo– y con efectos sobre la realidad española que fueron visibles incluso durante una década después.

Esta situación puso de manifiesto la inoperatividad de las políticas macroeconómicas emprendidas como mecanismo de respuesta y actuación para la reactivación socioeconómica del territorio. La visión macro dejaba paso a una mirada desde lo micro –o local–, que se convertía en el epicentro de las propuestas para paliar los efectos de la crisis. Todo ello alentado por la apuesta europea por lo local, en gran medida motivado en las experiencias exitosas desarrolladas en el sur de Gran Bretaña, en Francia y en el norte de Italia, que España como nuevo miembro de la Comunidad Europea aplicó.

Y junto a ello, en España en la segunda mitad de la década de los ochenta son promulgadas las Políticas Activas de Empleo (P.A.E.) que proponían un nuevo enfoque activador en la lucha contra el desempleo, que llegaba a cotas anteriormente no alcanzadas. Concretamente planteaban actuaciones para la mejora de las competencias laborales a través de acciones formativas, de orientación e intermediación laboral y de fomento del autoempleo.

En este entorno de auge del localismo –no olvidemos que se inicia también un proceso de municipalización de muchos servicios de proximidad al ciudadano, llamada descentralización hacia lo local– aparece una línea de actuación de las PAE que permitía la contratación por parte de los Ayuntamientos y corporaciones locales de técnicos/as especialistas para el desarrollo del territorio. Más conocidos/as como Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL, o simplemente ADL), que iban a florecer sobre el territorio con el propósito de generar empleo en su realidad local.

Si bien su aparición fue desordenada, con el paso de los años la figura ha ido generalizándose a la mayoría de los territorios. Como se puede observar en la siguiente tabla, la cobertura poblacional directa (que compara la población de los municipios que cuentan con un servicio de AEDL con el total de la población en este caso de la *Comunitat Valenciana* en cada periodo) ha alcanzado en algunos momentos porcentajes muy altos. Aunque también ha habido momentos en los que el modelo ha sufrido retrocesos importantes, como es el caso del periodo entre 2010-2014.

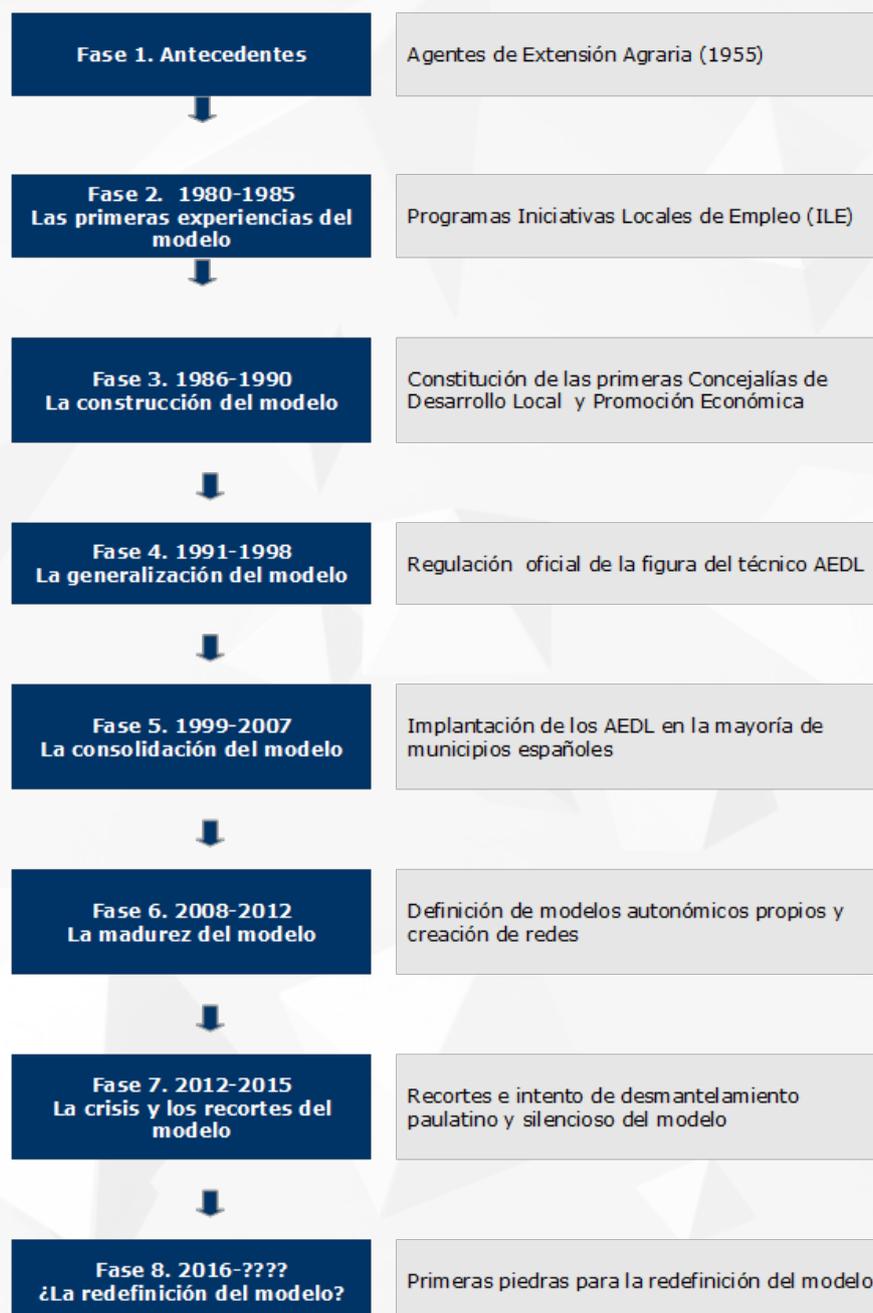
Tabla 2. Evolución del modelo de desarrollo en la *Comunitat Valenciana* (1985-2015)

	Número AEDL	Nº de poblaciones con servicio de AEDL	Tasa de cobertura de la población
1985	19	12	14,42 %
1990	48	41	21,30 %
1995	100	89	33,74 %
2000	211	165	52,90 %
2005	495	293	65,77 %
2010	656	416	89,41 %
2015	444	285	58,01 %

Fuente. Adaptación de Calvo, 2011

¿Y a qué responde esta evolución numérica del modelo de desarrollo local? Responde a determinados momentos por los que ha pasado el modelo en sus años de existencia, etapas que quedan recogidas a modo de resumen en la siguiente figura.

Figura 1. Proceso evolución del modelo de desarrollo local en España



Fuente. Adaptación de Calvo, 2011

4.2. La crisis en el territorio valenciano como contexto socioeconómico del proyecto

La crisis económica actual no es una crisis como las demás, ya que afecta, de forma singular, al sistema financiero, y ha destruido el tejido productivo de las regiones y países más dinámicos, por lo que no se puede resolver aplicando tan solo una política monetaria determinada. La recuperación de las economías requiere de un conjunto de medidas estructurales que activen la economía real y estimulen el aumento de la productividad y de la competitividad.

Una vez más, el «factor micro se posiciona como la clave y, así, las medidas que se adopten a nivel general serán más eficaces si utilizan los recursos locales y se articulan con las decisiones de inversión de los actores locales» (Vázquez Barquero, 2009, p. 124). Esta crisis demuestra cómo las medidas macro han fracasado y, por tanto, una vez más, se observa la importancia de articular medidas dando el protagonismo al espacio local, a las acciones más micro. Está confirmado que, en los territorios más innovadores, el sistema productivo está liderado por empresas que adoptan estrategias determinantes en los procesos de cambio estructural, lo que les permite anticiparse al resto de ciudades y regiones. Se trata de espacios en los que, además, «se ha creado un entramado de relaciones económicas y sociales entre los agentes y actores del territorio, a partir de reglas y acuerdos que garantizan el funcionamiento de los intercambios de recursos y de conocimiento» (Vázquez Barquero, 2012, p. 22).

Es evidente que el futuro del desarrollo local «está condicionado por dos variables clave: una externa o de carácter contextual, definida en torno a la voluntad, concepción e implicación políticas (oficial-administrativa) y otra interna y constitutiva, definida por la propia voluntad del colectivo de AEDL» (Calvo y Martínez, 2012 en Martínez y Calvo).

Por supuesto, como señala Albuquerque, es fundamental acentuar «que el desarrollo económico local es un enfoque alternativo al de las políticas asistenciales (...) que busca incidir en la generación de empleo e ingresos mediante la mejora de la productividad y competitividad de los diferentes sistemas productivos locales» (Albuquerque, 2004, p. 170). Pero también es cierto que, al menos en lo que se refiere al caso español, las políticas de empleo sobre las cuáles se ha sustentado básicamente la estructura de desarrollo local durante las últimas décadas «se han soportado sobre una lectura neoliberal del desempleo que tiene poco en cuenta al territorio relacional y a las variables socioculturales y los factores de cohesión y concertación público-privado-social. No han funcionado como se esperaba» (Portet, Rodríguez y Calvo, 2011, p. 39 en Calvo, Rodríguez y Portet), puesto que no ha dado las respuestas adecuadas en un contexto de dificultad. Lo cual nos muestra la necesidad de revisar el modelo y sus funciones para su mantenimiento futuro. Solo la adaptación al cambio, buscando la eficacia, permitirá su continuidad.

Concretamente, la Comunitat Valenciana está sufriendo actualmente los efectos de una crisis económica «global», si bien en este caso concreto, se superponen tres crisis: la internacional, la española y la valenciana (Romero y Sorribes, 2010). La excesiva especialización en las actividades inmobiliarias y de la construcción ha hecho que sea la región valenciana de las que más sufre las consecuencias de la crisis.

Pero, además, los problemas derivados de los profundos cambios de los escenarios económicos mundiales –globalización, ampliación de la UE, aceleración tecnológica,

etc. – hacen obsoleta la estrategia competitiva de la empresa valenciana, y que dio tan buenos resultados en el pasado: competir vía precios (Soler, 2004). Y es que los países económicamente emergentes –China o la India, por ejemplo– impiden continuar por esta senda.

Desde el año 1994, la región valenciana vivió un importante periodo de expansión económica. Se creó ocupación, pero en base a procesos productivos intensivos en trabajo no cualificado en su mayoría, de bajo coste unitario, y también de baja productividad. La mano de obra procedía en una parte importante de las fuertes oleadas de inmigrantes de dentro y de fuera de la UE. Pero el crecimiento económico de esos años estuvo sectorialmente desequilibrado, concentrándose en gran medida en la construcción y los servicios no cualificados (servicios asociados al turismo de masas de poca cualificación). Si bien esa también ha sido la lógica en el ámbito estatal, esto se acentúa más en el caso valenciano.

El sobredimensionado peso puesto en la construcción –y servicios no cualificados– extrajo a la luz la vulnerabilidad del modelo, en cuanto a su sostenibilidad económica, ambiental y social. Cabe resaltar que se trata de un sector (construcción) sin una gran aportación tecnológica, muy sensible a factores externos como los vaivenes de los mercados hipotecarios y un importante consumidor de recursos limitados como el agua, pero, sobre todo, del territorio. Además, aunque se ha producido tanto en el interior como en la costa, han sido las zonas litorales las más castigadas. Así, el informe *Destrucción a toda costa 2008* (Greenpeace) destaca los cien puntos donde la destrucción del litoral en la región valenciana ha conseguido su máximo exponente.

Pero, además, la preponderancia en el modelo de la construcción ha absorbido también muchos recursos financieros que podrían haber ido a parar a la imprescindible implementación del progreso tecnológico que Soler (2011) propugna para la economía valenciana. Es decir, a inversiones más prioritarias y de mayor capacidad potencial de crecimiento a largo plazo: I+D, capital humano, infraestructuras, sanidad, educación, etcétera.

Desde el inicio de la crisis económica (2008) hasta la actualidad, la tasa de paro valenciana ha crecido desmesuradamente. Actualmente la *Comunitat Valenciana* tiene como resultado una tasa de paro que ronda el 20% –en el año 2014 era del 26,19%–. Después del desastre de la construcción, el grueso de la nueva ocupación aumenta en actividades relacionadas con los servicios. Estos ya aglutinan el 75% de los/as ocupados/as. El negocio del ladrillo ha pasado de acaparar al 13,5% de la población activa a tan solo el 5,5%. Mientras tanto, la industria y la agricultura mantienen su distribución porcentual de ocupados/as con un 16,6% y un 2,9%, respectivamente (INE, 2015).

En este sentido, se han alzado muchas voces críticas (Soler, 2011; Sorribes, 2005; Novell, 2011) a las políticas llevadas a cabo por las administraciones y el gobierno de la Generalitat Valenciana. Pues las visiones políticas de corto plazo basadas en el modelo imperante –al menos hasta que estalla la burbuja inmobiliaria– no han tenido la consideración necesaria hacia otros sectores productivos. Boira (2012) añade más argumentos en la anterior línea, y señala que en la región valenciana se han ido conjugando una serie de factores de todo tipo que han desencadenado una "tormenta perfecta". Este autor lo resume en tres factores: en la caída (y quiebra) del modelo económico; un deficiente sistema de financiación y el "tsunami" inmobiliario; y la desmesura en la gestión pública. Ciertamente, la visión predominante ha sido la del corto plazo.

Así, en los más de 8 años en los cuales la economía española lleva inmersa en la crisis económica, el territorio valenciano ha sufrido un fuerte retroceso tanto en su crecimiento como en el bienestar en general debido al rigor de las cuentas y los ajustes del déficit del gobierno central impuestos por la «troika». Los recortes en gasto social se han dado especialmente en sanidad, educación, y en bienestar social. La Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas) ha analizado cómo ha afectado la crisis a las diferentes autonomías españolas y cuáles han sufrido más las consecuencias de la crisis. Factores como el aumento de la desigualdad, el número de parados/as de larga duración o la brecha de la pobreza entre la sociedad son claves para determinar los territorios a los cuales más daño ha causado la crisis. Entre las más afectadas destaca la región valenciana.

Frente a este panorama, voces críticas como la del economista Vicent Soler (2011) proponen un nuevo modelo económico como requisito a consolidar, "aquel que se basa en la estrategia de competir en la diferenciación del producto y del proceso productivo, en el incremento de la productividad y en la innovación" (p.231). Así mismo, viene a señalar la importancia de diversificar las inversiones hacia las actividades industriales y de terciario avanzado que generan alto valor añadido y, sobre todo, menor presión sobre el territorio. Subraya Sorribes (2005) que el territorio es un activo esencial para asegurar un crecimiento económico competitivo y, cuestión no menos importante, también duradero. Esta mirada al territorio es la base sobre la cual se articulan los procesos de desarrollo. «Por qué ya se sabe, sin territorio no hay país» (Olmos, 2001, p.49), ni tampoco desarrollo.

Es por ello que se toma el nivel local como unidad de análisis para la medición de los efectos de la crisis. El desarrollo entendido como un mero crecimiento económico es sin lugar a duda una pobre y limitada visión del mismo, ya que la realidad actual nos muestra multitud de nuevos escenarios socio-económicos que aparecidos sobre el territorio plantean nuevas necesidades no cubiertas por el modelo actual.

El desarrollo local valora el territorio como el espacio idóneo para el desarrollo de las prácticas sociales, y como una unidad de análisis en sí mismo determina la importancia del territorio y de los agentes presentes y partícipes en el proceso de desarrollo. Pero no todos los territorios reaccionan igual a la situación de crisis, viendo cómo algunos tienen comportamientos satisfactorios, otros comportamientos que se podrían calificar de neutros y algunos que sufren los efectos de la crisis en mayor medida. Es por ello que la pregunta a plantearse ahora es: ¿qué hace que un territorio sea competente o no y afronte mejor las situaciones de crisis? ¿Y qué territorios han sido competentes y cuál(es) han sido sus razones?

5. RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados obtenidos hasta el momento en la investigación, que corresponden a la primera de las fases propuestas en el proyecto, con la finalidad de analizarlas comparativamente y obtener las buenas prácticas que sirvan de guía para programar futuros programas de desarrollo local. En un segundo momento, el estudio analiza en profundidad casos de aquellos municipios que han respondido «mejor» y «peor» a la situación de crisis vivida entre 2007-2015⁶. Finalmente, se propone a partir de las etapas metodológicas seguidas, una propuesta de escenarios posibles para el desarrollo del territorio.

5.1. Los resultados más destacados: una primera aproximación al comportamiento de los municipios durante la crisis 2007-2015

Tabla 3. Rangos valores por segmentos de comportamiento

RENDA (en euros)	POBLACIÓN (en número de habitantes)				
	>20.000	5.000-20.000	2.000-<5.000	1.000-<2.000	<1.000
Renta alta (>=13.000 €)	10,2-15,5 (9)	8,2-12,4 (22)	9,2-11,6 (14)	8,4-17,7 (9)	7,4-14,3 (11)
Renta media (13.000-11.500 €)	*-17,5 (13)	9,2-16,6 (18)	8,1-14,6 (25)	6,2-15,7 (29)	7,1-21,1 (30)
Renta baja	16,6-*	18,5-*	9,4-15,7	8,3-17,3	3,2-16,9

Fuente. Elaboración propia

⁶ Las fuentes estadísticas utilizadas para el presente proyecto han sido el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Instituto Valenciano de Estadísticas (IVE), y los datos facilitados por la Dirección General de Estadística del SERVEF (Servicio Valenciano para el Empleo y la Formación), entre otras.

La complejidad metodológica de aproximación a la realidad analizada se pone de manifiesto en la tabla, dado que no se han podido establecer –al menos de momento– unos valores de referencia que permitieran hacer un análisis uniforme de las informaciones, una dificultad de unificar criterio de categorización. Pese a ello, sí que se han podido determinar de entre todos los municipios clasificados en cada conglomerado, aquellos que se considera que han tenido un comportamiento bueno –sobresaliente respecto del resto–, así como aquellos que han tenido un comportamiento neutro o en su caso no tan positivo. También se observa (tabla 4) que no en todos los grupos hay municipios que destaquen por un mejor o peor comportamiento en la variable paro, pero que no parece que ni por población ni por renta se escapen de altas cifras de paro.

Tabla 4. Listado completo de municipios agrupados por renta y población con indicación de aquellos con mejor y peor resultados (intragrupu) en nivel y evolución de paro 2007-2015

		POBLACIÓN (habitantes)				
		>20.000	5.000-20.000	2.000 - 5.000	1.000 - 2.000	< 1.000
RENTA	Renta alta (>13.000 €)	A1 (9) 46250, 46235, 46190, 46214, 46220, 46202, <i>Mejor:</i> 46013 Alboraya (10,2) 46070 Bétera (10,4) <i>Peor:</i> 46186 Paiporta (15,5)	A2 (22) 46006, 46177, 46019, 46165, 46166, 46193, 46060, 46032, 46111, 46126, 46204, 46205, 46178, 46116, 46216, <i>Mejor:</i> 46035 Almussafes (10,2) 46903 San Antonio B. (8,2) 46082 Canet Berenguer (7,2) 46139 Guadassuar (9,2) 46135 Godella (8,2) <i>Peor:</i> 46207 Rafelbunyol (12,4) 46199 Pobla Farnals (12,3)	A3 (14) 46014, 46228, 46193, 46168, 46009, 46074, 46113, 46260, 46134, 46163, <i>Mejor:</i> 46146 Xeresa (9,2) 46122 Faura (11,2) 46233 Sollana (12,2) <i>Peor:</i> 46211 Real de Gandía (11,6)	A4 (9) 46120, 46182, 46148, 46002 <i>Mejor:</i> 46103 Quartell (8,4) 46059 Benifairó de la Valldigna (9,3) 46010 Albalat dels Tarongers (10,3) <i>Peor:</i> 46106 Chelva (17,7) 46065 Beniparral (14,6)	A5 (11) 46140, 46241, 46028, 46245, 46117 <i>Mejor:</i> 46219 – Rugat (7, 4) 46043 - Aielo de Rugat (8, 2) 46052 – Benavites (8, 2) <i>Peor:</i> 46189 - Palomar, el (13,7) 46142 – Jalance (11,5) 46061 – Beniflà (14,3)
	Renta media (13.000-11.500 €)	M1 (13) 46083, 46105, 46171, 46029, 46017, 46145, 46169, 46213, 46094, <i>Mejor:</i> <i>Peor:</i> 46021 Aldia (17,5) 46244 Torrent (16,6) 46184 Ontinyent (15,6) 46147 Liria (15,6)	M2 (18) 46172, 46085, 46007, 46257, 46164, 46249, 46031, 46109, 46223, 46237, 46044, 46194, 46077, 46015, 46238 <i>Mejor:</i> 46143 Xeraco (9,2) <i>Peor:</i> 46054 Benetússer (16,6) 46230 Silla (16,5)	M3 (25) 46127, 46089, 46063, 46004, 46160, 46084, 46179, 46008, 46038, 46093, 46042, 46255, 46197, 46034, 46136, 46048, 46203, 46072, 46025, <i>Mejor:</i> 46104 Quartetonda (8,1) 46200 Pobla del Duc, la (8,2) 46056 Benifairó de les Valls (11,1) <i>Peor:</i> 46067 Benisanó (14,6) 46128 Font de la Figuera (13,7) 46261 Yátova (12,6)	M4 (29) 46124, 46125, 46101, 46130, 46217, 46227, 46012, 46003, 46246, 46236, 46027, 46218, 46174, 46016, 46040, 46208, 46037, 46066, 46045, 46055, 46161, 46187 <i>Mejor:</i> 46097 – Coïfentes (6,2) 46026 – Alfarp (8,3) 46030 - Algimia d'Alfara (9,3) 46232 – Simacas (10,1) <i>Peor:</i> 46158 – Macastre (15,7) 46173 – Montaverner (15,4) 46215 – Richà (15,4)	M5 (30) 46086, 46056, 46100, 46068, 46210, 46023, 46138, 46222, 46185, 46024, 46133, 46071, 46053, 46047, 46129, 46095, 46144, 46180, 46188, 46192, 46198 <i>Mejor:</i> 46036 – Alpuente (7, 1) 46076 – Bugara (8, 1) 46175 - Montnuevo (8, 2) 46252 – Vallanca (8, 3) <i>Peor:</i> 46096 – Cerdà (21, 10) 46092 – Castielfibó (19, 5) 46064 – Benimuslem (18, 3) 46243 – Torrella (13, 11) 46221 – Salem (12, 10)

Renta baja (<11.500 €)	B1 (8) 46181, 46131	B2 (9) 46183, 46020, 46062, 46256, 46011, 46248, 46051,	B3 (16) 46191, 46150, 46157, 46123, 46132, 46156, 46098,	B4 (10) 46154, 46247, 46001, 46046, 46229, 46162	B5 (43) 46152, 46253, 46224, 46087, 46196, 46050, 46075, 46069, 46088, 46262, 46033, 46240, 46137, 46049, 46038, 46234, 46041, 46225, 46079, 46115, 46141, 46263, 46149, 46108, 46057, 46239, 46259, 46133, 46114, 46206, 46112, 46018, 46151, 46904, 46119
	<i>Mejor:</i> 46022 Alfàixar (17, 7) 46110 Xirivella (16, 6) 46078 Burjassot (16, 6) 46102 Quart de Poblet (17,6) 46005 Alaquàs (17, 6) 46159 Manises (16, 6)	<i>Mejor:</i> 46081 Canals (18, 5) 46118 Enguera (-12% pobl.)	<i>Mejor:</i> 46231 Simat de la Valldigna (9,4) 46090 Castelló de Rugat (10,5) 46212 Real (10,5) 46209 Rafelguaraf (11,1) 46258 Vilár del Arzobispo (11,2)	<i>Mejor:</i> 46080 - Camporrobles (8,3) 46254 - Venta del Moro (6,4)	<i>Mejor:</i> 46201-Puebla S.Miguel (3,-2) 46091 - Castellonnet de la Conquesta (6,1) 46242 - Torrebaja (7,1) 46226 - Sempere (7, -2) 46099 - Cortes de Pallás (7, 3)
	<i>Peor:</i>	<i>Peor:</i>	<i>Peor:</i> 46107 Chella (15, 7) 46251 Vallada (16,5) 46176 Montroi (13,7) 46170 Mixent (13,6)	<i>Peor:</i> 46073 - Balbaita (15,3) 46155 - Llauri (17,3)	<i>Peor:</i> 46167 - Millares (21, 10) 46121 - Estubeny (16, 11) 46902 - Gátova (16, 9)

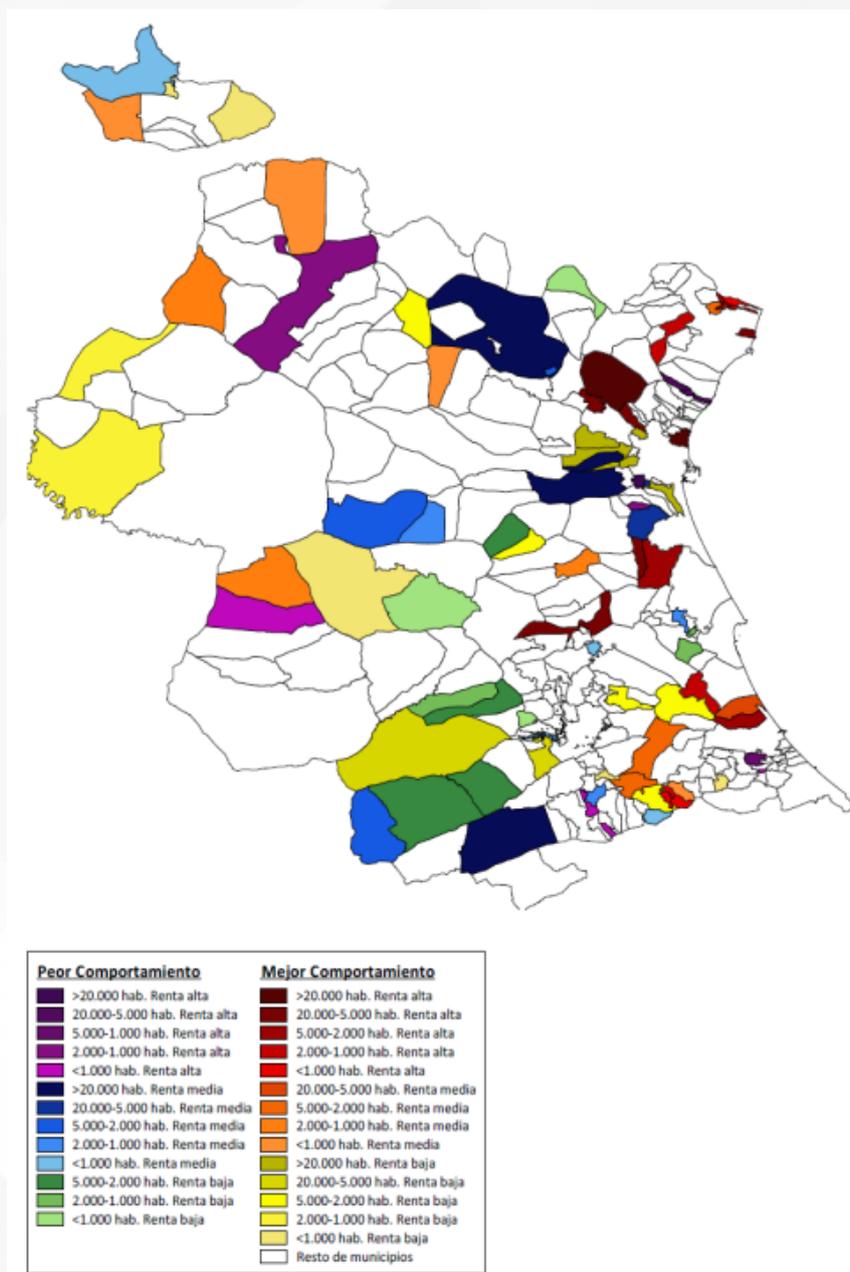
Fuente. Elaboración propia

En la anterior tabla se aportan informaciones complementarias: a) junto al conglomerado entre paréntesis, información correspondiente al número de municipios clasificados en cada uno; b) a continuación los municipios incluidos, indicando tan solo el código postal de aquellos que han tenido un comportamiento neutro en este período y destacando los que han tenido mejor y peor comportamiento; y c) de los mejores y peores consta la media de paro/población potencialmente activa (2007-2015), y, la evolución del paro $((2007-11)-(2014-15))/(2007-11)$. En este sentido tomar la media de dos años ha sido debido a que no todos los municipios muestran en el mismo año sus mejores o peores resultados.

La tabla resumida (tabla 3) y su listado completo de municipios (tabla 4), ya aporta la selección de municipios que deben ser objeto de un análisis más detallado de otras variables estadísticas y de las políticas municipales implementadas y de un trabajo de campo realizado para obtener la apreciación del/la agente de desarrollo local o responsable de este área, sobre las circunstancias locales y las estrategias municipales implementadas en respuesta a la crisis.

La siguiente figura representa las informaciones anteriores en forma de mapa, mostrando de manera gráfica el comportamiento de los municipios (bien haya sido bueno o mejorable) sobre el territorio, en este caso, de la provincia de Valencia.

Figura 2. Mapa representativo del comportamiento de municipios (provincia de Valencia 2007-2015)



Fuente. Elaboración propia

Con ello, se evidencia una vez más que el desarrollo local se trata de un tema complejo en sí mismo que requiere de una profunda reflexión que proponga un verdadero modelo que posibilite dicho desarrollo en el que la concepción del binomio territorio-población se contemple como un todo –visión integral–, que requiere de todos y cada uno de los recursos presentes en él –visión integrada–, y que busca entre sus finalidades la obtención de efectos sinérgicos –visión integradora– como los principales fundamentos de cualquier política pública de intervención, y entre ellas, de las que atañen al empleo y al desarrollo local. Y que a su vez también determine qué indicadores son clave para su valoración.

5.2. Los elementos esenciales para el desarrollo del territorio: recursos, actores y dinámicas

En etapas metodológicas anteriores, se ha puesto de manifiesto que no todos los territorios reaccionan de la misma manera a la situación de crisis. Unos tienen comportamientos satisfactorios, otros tienen comportamientos que podríamos calificar como neutros, y algunos sufren los efectos de la crisis en mayor medida. Por tanto, la siguiente pregunta a formularse es: ¿qué elementos hacen que un territorio sea competente o no y, por ende, que afronte de mejor manera los efectos de la crisis?

Para contestar a la anterior pregunta, el siguiente paso del proceso investigativo fue recabar una muestra de 34 municipios de la provincia con la finalidad de realizar entrevistas a profesionales de las Agencias de Empleo y Desarrollo Local (AEDL) y 3 grupos de trabajo mediante la utilización de metodologías participativas (Alberich et al., 2009). La finalidad era la de ampliar y completar los datos primarios obtenidos. En este sentido, el trabajo de campo llevado a cabo no hace sino que poner de manifiesto que distintos territorios, y distintas realidades, representan diferentes maneras de intervención y en consecuencia también, resultados distintos.

A partir del trabajo de campo desarrollado con los AEDL, se constata que el desarrollo de un territorio depende de la convergencia de 3 elementos que se antojan capitales: recursos, actores y dinámicas. Así, el desarrollo depende de la consecución y convergencia que se produzcan entre estos tres elementos, no teniendo sentido ninguno de ellos si el resto no existe en el territorio o si no se utilizan de la manera apropiada. De esta manera, se tendrá en cuenta: la existencia o disponibilidad de recursos para el desarrollo; el que los actores del territorio conozcan, puedan y quieran utilizar estos recursos; y finalmente, que estos territorios implementen dinámicas adecuadas que propaguen sinergias entre estos. A continuación, se dará cuenta de cada uno de estos elementos y de su importancia para el desarrollo.

a) Los recursos

A efectos de esta investigación, se entiende el primero de los elementos, los recursos, como cualquier bien o capital que pueda ser usado a favor del desarrollo del territorio. Inicialmente, se propone la diferenciación entre recursos en base a los siguientes aspectos:

Tabla 5. Tipos de recursos en el territorio

Recursos	Características
Económicos	Con clara vinculación a que un territorio pueda disponer de dinero, bien sea de forma externa, sean públicos -ayudas, subvenciones, programas del Servef o programas de financiación europea- o privados -cooperación público-privadas- o de forma interna - disposición propia del Ayuntamiento-.
Productivos	Recursos estrechamente ligados con la estructura productiva del territorio: tejido productivo, tamaño de las empresas, el tipo de empleo generado, etcétera.
Humanos	Referidos a la capacitación: nivel de estudios de la población, competencia laboral de la población, sistemas locales de empleo.
Espaciales	Tratándose bien de <i>recursos naturales</i> (ubicación, turismo, la cultura, etcétera), o bien de <i>recursos generados</i> (polígonos industriales, distritos o clústeres industriales, etcétera).

Fuente. Elaboración propia

El desarrollo local se basa en la identificación y el aprovechamiento de los recursos y potencialidades propias de un territorio. La anterior clasificación obedece y responde a esta cuestión. Así pues, se consideran como potencialidades endógenas del territorio tanto los recursos económicos como los que no son económicos. En esta última categoría, debe especificarse los recursos culturales, sociales, medioambientales, históricos e institucionales, entre otros. Factores todos ellos que son también decisivos en el proceso de desarrollo económico local del territorio. En esta línea, también se considera la importancia del capital social y los vínculos de colaboración existentes entre los agentes externos para apresar recursos técnicos, humanos y financieros, entre otros, que contribuyan y colaboren con la estrategia local para el desarrollo (Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2006).

También destacar que se puede tratar de recursos que estén siendo utilizados –y por tanto presentes y patentes para el desarrollo– o contrariamente, pueden no estar o ser utilizados para el desarrollo local –y por tanto están latentes–, y en este último caso, podríamos decir que están infrutilizados. Todo ello no elude, a su vez, que hablar de los recursos de un territorio no es simplemente apuntar el hecho a que dichos recursos tengan o no presencia en el territorio, sino que referirse a la existencia de estos es de alguna manera establecer distintos niveles de estudio de esos propios recursos.

Tabla 6. Niveles de los recursos del territorio

Niveles	Características
Tenencia	Nivel básico y necesario, pero que no implica directamente su aprovechamiento.
Detección	Aparte de que existen los recursos, estos tienen que ser detectados. Así mismo, estos deben valorarse en cuanto a las potenciales reales para el desarrollo del territorio.
Uso	De nada sirve disponer de recursos y/o saber que disponemos de estos, si no se ponen en valor usándolos.
Aprovechamiento	El nivel máximo de un recurso no es sino su adecuado uso y reinversión en el territorio.

Fuente. Elaboración propia

Estos niveles se convierten en sí mismos en una guía recomendable para cualquier territorio que se proponga buscar su desarrollo. A partir de esta propuesta, y ajustándose a las informaciones recogidas de los/as técnicos/as entrevistados/as, cuatro han sido los principales argumentos que se detectan como de mayor interés y que se recogen a continuación:

1. Los recursos son importantes, pero no lo son todo. Solamente con recursos no es factible el desarrollo local.
2. La poca convicción de los gobiernos locales sobre el papel de la planificación estratégica. No ha habido una visión de futuro sobre el desarrollo local, ni una concepción clara del mismo, y, por tanto, nos encontramos sin una necesaria hoja de ruta. Ha prevalecido la visión política cortoplacista sobre la técnica y una excesiva dependencia de los recursos económicos provenientes de los niveles autonómico y estatal.
3. La falta de preparación ante la situación de crisis que se preveía.
4. La necesidad de hacer prospección de los recursos del territorio no utilizados o aprovechados y apostar por los mismos.

b) Actores

El segundo de los elementos que inicialmente se ha delimitado como ineludible para el desarrollo del territorio son los actores. Entendidos estos como los agentes presentes en un territorio, que deben de ser pieza clave sobre los que pivotará la activación de los recursos que hasta el momento estaban latentes o inactivos o para continuar aprovechando los que ya se venían utilizando.

Para Arocena (1995), el actor local es aquel cuyo sistema de acción concurre con el sistema de acción local, y cuya actividad contribuye a desarrollar las potencialidades existentes en una sociedad local. Si bien son actores todas las personas, organismos y organizaciones cuya acción tiene lugar o afecta a las relaciones e intercambios locales, en una localidad conviven prácticas pertenecientes a diferentes modalidades de pertenecer y relacionarse con la sociedad local. Teniendo en cuenta esta primera aproximación, se distinguen diferentes tipos de actores:

Tabla 7. Tipología de actores del sistema de acción local

Actores	Características
Actores estrictamente locales	Cuya acción se desarrolla íntegramente dentro del sistema local. Por tanto, se reproducen a través de las relaciones sociales locales. Fuera de esas relaciones pierden su identidad y desaparecen como actores (Pirez, 2000).
Actores parcialmente locales	Pertencen a la localidad, pero su actividad, y por tanto su reproducción como actores, traspasan el sistema de relaciones locales.
Actores no locales partícipes de la actividad local	Se trata de actores externos que desarrollan sus actividades en la localidad a través de agencias, delegaciones o anexos. El lugar de decisión es externo, y por tanto, sus representantes locales tienen restringida su capacidad de actuación.
Actores en la localidad con dificultad de reproducir su vida cotidiana	Aquellos que carecen de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas en forma de vivienda, alimentación, vivienda, salud, entre otras. Su pertinencia a la localidad está ligada con lo que ésta les ofrece. Y protagonizan los procesos de migración interna de zonas deprimidas de una provincia o región a centros urbanos de mayor tamaño.

Fuente. Elaboración propia

Se podría resumir la anterior tipología en actores tanto públicos como privados (económicos, sociales, políticos, tecnológicos), individuales o colectivos, con un interés directo o indirecto en los procesos de desarrollo del territorio. La concertación entre los actores locales permite mostrar también las aspiraciones colectivas de la comunidad y su proyección futura. Ello pone de manifiesto dos grandes aportaciones, por un lado, aquella donde priman los intereses individuales de los actores, y, por otro lado, la excesiva dependencia de la iniciativa pública, y que asume que la promoción del desarrollo del territorio descansa y es responsabilidad de lo público.

Subraya Barreiro (2000) que el desarrollo local no es una estrategia política-institucional. O al menos, no lo es exclusivamente. Sino que la hipótesis que le da sentido, tiene que ver como las acciones que, tomadas desde el territorio, incrementan la creación de valor, aumentan las oportunidades de empleo y mejoran la calidad de vida de la localidad. Así, estas cuestiones no pueden abordarse exclusivamente por la acción de las instituciones públicas, sino que deben ser el resultado de la multiplicidad de acciones del conjunto de actores del territorio., de los actores que operan y toman decisiones en el territorio, y de los que sin estar en el mismo territorio, también tienen incidencia en el mismo.

En este sentido, cualquiera que sea la estrategia de desarrollo local, este precisa del proceso de toma de decisiones de los diferentes actores, de la búsqueda de conciertos y consensos sobre los intereses, con un denominador común al proceso que no es otro que debe ser construido de forma participada (Sigalat, 2015). Así pues, puede plantearse, como señala Vargas (2011) que la intención de los actores en la transformación de su realidad implica inexorablemente una alta capacidad de organización y capacidad propia de decisión y acción en el proceso. Así pues, «las mejores prácticas para el desarrollo del empleo a nivel local surgen cuando los actores locales entienden el contexto más amplio al que se enfrentan y trabajan de forma coordinada» (Torres y Campillo, 2013, p.411).

Al igual que lo realizado con los recursos, una vez recogidas y analizadas las aportaciones realizadas por los/as participantes, se constatan una serie de niveles que permiten inicialmente clasificar y ordenar el rol que los distintos actores pueden tener para el desarrollo local, y que han de ser tenidos en cuenta:

1. Existencia de los actores.
2. Detección de los mismos. Mediante la elaboración de un mapeo socio-asociativo, que posibilite visualizar su ubicación y presencia.
3. Catalogación. Aspecto que conlleva su estudio y análisis, que permita la concreción de su tipología y características básicas, así como la valoración de sus potencialidades para el desarrollo.
4. Contacto con los actores. Determinación de los canales más adecuados para formalizar su relación.
5. Participación solicitada. Las potencialidades determinadas anteriormente deben plasmarse desde un punto de vista práctico, solicitando la participación de los mismos.

6. Respuesta conseguida. Valoración de los resultados obtenidos y articulación de procesos de mejora.

c) Dinámicas

El último de los elementos fundamentales para el desarrollo de un territorio, es la existencia de *dinámicas* entre los actores presentes en el territorio para el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles. De acuerdo con Alburquerque (2002), se considera que para que el proceso de desarrollo local genere una dinámica de cambio es condición necesaria que este sea participativo y concertado, y que la interacción entre agentes y componentes territoriales se realice tanto horizontalmente (estableciendo vinculaciones entre componentes territoriales y con otros territorios) como verticalmente, buscando las relaciones de colaboración entre diferentes niveles institucionales.

Concretamente, se alude a dinámicas vinculadas con: foros de participación, redes sociales locales, redes socio-institucionales y empresariales, liderazgo, metodologías y planes estratégicos y capacidad de conseguir una visión conjunta (integral, integrada, integradora) del territorio. Así pues, tan importante será desde esta perspectiva la existencia de la dinámica como la capacidad que un territorio tenga para suscitarla. Las lógicas son producto de los procesos de interacción entre actores con distintos objetivos, valores, intereses y cuotas de poder. Se trata, pues, de considerar la importancia del espacio político, económico y social en el que se mueven los actores y que determina la naturaleza de su comportamiento, su lógica. La construcción de escenarios donde otro tipo de interacciones sean posibles contribuirá a la reformulación de las lógicas preexistentes e incluso el surgimiento de una nueva: la que representa la sociedad local, o en su caso gran parte de ella, como un nuevo actor colectivo (Poggiuese, 2011).

Así pues, considerados los discursos esgrimidos por los actores, las dinámicas de actuación se propagan en dos direcciones. La primera, en la búsqueda de un modelo que pueda servir de referencia a los actores del proceso para el desarrollo del territorio. Y la segunda, a la importancia dada a que dicho proceso se realice de forma participativa.

Por lo que atañe a la primera de las cuestiones, apuntar la existencia actualmente de instrumentos que pueden servir de referencia y de gran utilidad en promover estas dinámicas entre los actores. Destacar que, desde la óptica internacional, organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han apoyado la estrategia del desarrollo local con la creación de programas como el del *Desarrollo Económico Local (DEL)*. Los ejes principales sobre los cuales se asienta este programa son el aprovechamiento de los recursos locales (y externos) y las ventajas competitivas locales en el contexto global, siendo su finalidad la de crear ocupación y reanimar la actividad económica.

La propia OIT justifica el citado programa apuntando que «la emergencia de crisis económicas y sociales en varios países ha revelado, y frecuentemente aumentado, la desigualdad territorial a nivel nacional»⁷. Debido esto último principalmente a la erosión de las fuentes tradicionales de trabajo, cambios en la estructura del mercado laboral y el crecimiento de la economía informal. Así, el desarrollo de políticas participativas que respondan a necesidades locales emerge como una estrategia clave para crear empleos donde más se necesitan. Por lo que se refiere a las características del modelo DEL, estas han sido resumidas por Prieto (2003), y cabe destacar como principales que se trata de un enfoque de 'abajo' a 'arriba' que promueve procesos de participación y toma de decisiones. Asimismo, las iniciativas DEL usan recursos endógenos, maximizando, a su vez, la ventaja competitiva del territorio para atraer inversiones externas al territorio.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones, señalar que el proceso de desarrollo se debe de realizar de forma participativa. Cuestión que no es sencilla, pues de acuerdo con Aranguren (2005), no hemos sido educados en la cultura participativa. Así, desde el punto de vista institucional se deben establecer y procurar dispositivos concretos que posibiliten formalmente el desarrollo de trabajos participativos. Pues cualquier estrategia de desarrollo local tiene que responder a las singularidades y necesidades del territorio, y por tanto, necesita ineludiblemente de la participación de los actores y del ámbito de lo local (Ziccardi, 1998), que es el espacio de mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos/as. Así, cuando la dinámica participativa integra a los actores territoriales implicados, aporta el fundamental valor del proceso participativo (Miedes, 2010): convertir la información en conocimiento –y en aprendizaje–.

Pensando en el futuro, la pregunta es: ¿qué nos permite interpretar los resultados obtenidos? La primera de las cuestiones a considerar es que no todos los territorios son iguales. Y también que no todos los territorios aprovechan igual sus recursos. E incluso, aquellos territorios con los mismos recursos no obtienen tampoco los mismos resultados.

A partir del análisis realizado, los elementos recursos, actores y dinámicas se convierten en piezas clave y necesarias para la consecución del desarrollo de un territorio. Y dependerá este desarrollo de la interacción entre ellos. De nada sirve que un territorio tenga recursos y no los sepa aprovechar adecuadamente, o actores que no cooperen y que no establezcan entre ellos dinámicas de interacción, más allá de las motivadas por sus propios intereses. Por tanto, los territorios son competentes en la medida que aprovechan los recursos disponibles, a través de los actores presentes y generando dinámicas entre ellos. Así pues, la maraña de estos tres elementos –y de las interacciones producidas entre estos– se convierten en piezas esenciales para el desarrollo local.

⁷ Puede verse el programa DEL: <http://www.ilo.org/empent/areas/local-economic-development-led/lang-es/index.htm> <consultado en enero de 2017>.

Figura 3. Los elementos esenciales para el desarrollo



Fuente. Elaboración propia

5.3. Una propuesta aplicable de posibles escenarios

A partir de las etapas metodológicas descritas, y en relación al modelo de los elementos esenciales para el desarrollo del territorio –recursos, actores y dinámicas–, se proponen una serie de posibles escenarios con los cuales podemos encontrarnos. quede esta forma, según sea la situación del territorio, las actuaciones a desarrollar variarán, pues lógicamente las necesidades reales tampoco son las mismas.

En este sentido, se propone una aproximación (tabla 8) que fuera lo más sencilla posible en cuanto a asignación de categorías para los distintos elementos, cualificándolos de forma dicotómica –con la dualidad sí o no–. Aunque somos conscientes que la realidad es mucho más compleja, no permitiendo ordenaciones tan lineales como la propuesta.

Tabla 8. Propuesta de escenarios posibles para el desarrollo del territorio

	Recursos	Actores	Dinámicas	Escenarios
1	NO	NO	NO	Territorios marcadamente incompetentes
2	NO	NO	SI	Territorios con dinámicas no operativas
3	NO	SI	NO	Territorios con actores anclados
4	NO	SI	SI	Territorios sin prospección
5	SI	NO	NO	Territorio con recursos desaprovechados
6	SI	NO	SI	Territorios con actores desaprovechados
7	SI	SI	NO	Territorio competente incompleto
8	SI	SI	SI	Territorios competentes

Fuente. Elaboración propia

Si observamos la anterior tabla, se pueden distinguir tres grupos de escenarios posibles. Un primer grupo representado por los escenarios 1-4 que se caracterizan por tener una

carencia de recursos, o bien no aprovechan adecuadamente los recursos disponibles. Un segundo grupo formado por los escenarios 5 y 6, cuya característica compartida común es la ausencia de actores. Y finalmente, el grupo que contempla los escenarios 7 y 8 que se convierten en escenarios deseables con capacidad y competencia para el desarrollo, pese a que en el primero no se den las dinámicas. Todo ello se amplía en la siguiente tabla.

Tabla 9. Escenarios posibles del territorio

Escenarios	Características
1	Territorio incompetente. No cuenta con recursos para su desarrollo, ni tampoco aporta un valor añadido con los actores presentes del territorio, muy probablemente invisibles para el proceso de desarrollo. No se generan ningún tipo de dinámicas entre ellos.
2	Territorio y escenario altamente improbable. No cuenta con recursos ni tiene claros los actores presentes en el territorio. Cuenta con dinámicas pero que muy probablemente estén siendo desaprovechadas e infrautilizadas (aunque sean de carácter informal probablemente).
3	Territorio sin recursos o con recursos muy escasos. Tiene actores con presencia en el mismo, aunque estos no son capaces de articular dinámicas entre ellos. Ninguno de ellos es capaz de generar un liderazgo y una visión conjunta (integrada, integradora, integral).
4	Territorio al que le faltan los recursos básicos para su desarrollo, prospección de nuevos recursos y búsqueda de los mismos. Aunque cuenta con presencia de actores y de dinámicas.
5	Territorio con recursos para el desarrollo, pero desaprovechados en gran medida.
6	Territorios que probablemente consiguen generar resultados positivos de desarrollo en base a la tenencia de recursos y la capacidad de dinamizarlos, pero sin contar plenamente con los actores de manera formal y consciente.
7	Territorios donde la competencia para el desarrollo es incompleta, pues no son capaces de generar sinergias entre los actores y los propios recursos.
8	Territorio competente, que se caracteriza por el aprovechamiento de los recursos, de los actores y de las sinergias que se producen entre ellos. Es el escenario deseable para cualquier territorio.

Fuente. Elaboración propia

Esta sería la base de la propuesta de investigación futura. El estudiar casos que respondan a cada uno de estos escenarios, que a su vez permitan categorizar adecuadamente los elementos recursos, actores y dinámicas, y así determinar posibles subescenarios que respondan aún más a la realidad con la que nos encontramos, que permita aprender de las situaciones vividas, y ajustar al máximo las actuaciones a implementar en base a las necesidades de cada uno de ellos.

6. CONCLUSIONES

La propuesta presentada es una primera aproximación en un intento de vislumbrar escenarios posibles para el estudio del desarrollo local en los territorios y que trata de vislumbrar escenarios de actuación futuros. Estas actuaciones dependerán del «escenario» en la que se encuentre cada territorio, si cuenta con recursos, actores y dinámicas de interacción entre ellos que permitan aprovechar los recursos disponibles, tanto a corto-medio y a largo plazo.

El modelo de escenarios propuestos orienta la investigación futura al *diseño de una matriz* que permita la autoevaluación del grado o nivel de competencia de cada territorio en base a una serie de parámetros –variables–. Una matriz de indicadores a modo de un resumen-programa en una estructura en base a los elementos esenciales para el desarrollo (recursos, actores y dinámicas) mediante la cual se describirán los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos que se propongan.

Se parte de una propuesta metodológica y unas técnicas en el marco de un contexto participativo que pueden ser de utilidad para este tipo de análisis. Con todo, somos conscientes que se tendrán que operativizar y revisar posibles variables que complementen el modelo propuesto, y también realizar un análisis de las limitaciones y obstáculos a los que previsiblemente estará sujeta la consecución de los objetivos propuestos, dando cuenta de su evaluación. Así, el monitoreo y la evaluación de la gestión y de los resultados obtenidos en la matriz deben servir a cada territorio en la toma de decisiones pertinentes en torno a su desarrollo.

A pesar de todas las posibles ventajas que pueda suponer la matriz para ordenar la información, guiar el proceso y la ejecución y facilitar la evaluación de los resultados que se obtengan, se debe tener presente que no es una herramienta única cuya utilización garantice el buen diseño y ejecución de un programa para el desarrollo local. Hay limitaciones, por lo que algunas recomendaciones –y orientaciones– que pueden contribuir a obtener mejores resultados son: a) debe ser producto del consenso entre los principales involucrados en la ejecución y el seguimiento del programa; y b) la herramienta

es un resumen de la información más importante a tener en cuenta por un territorio que quiera ser competente, pero no es por sí sola suficiente para garantizar una acertada toma de decisiones. Se deberá tener en cuenta las especificidades del territorio y el hecho de considerar pues otras variables.

No obstante, se considera que este tipo de investigaciones de carácter social vinculadas a la intervención, transformación y mejora de la realidad constituyen el mejor camino de progreso permanente. Y que el mejor método para comenzar es «haciendo». Pues el desarrollo local puede atemperar los efectos desmotivadores de un proceso dominante que se ha venido realizando de manera poco participativa y sin contar con la opinión y particularidades de las sociedades locales. Al mismo tiempo, el desarrollo local puede favorecer incluso la capacidad de decisión sobre cómo y de qué manera se quiere realizar este desarrollo en el territorio.

7. REFERENCIAS

Alberich, T., Arnanz, L., Basagoiti, M., Belmonte, R., Bru, P., Espinar, C.,... Tenze, A. (2009). *Manual Metodologías Participativas*. Madrid, España: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (Cimas).

Alburquerque, F. (2002). *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla, España: Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.

Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n° 84, 157-171.

Albuquerque, F. (2017). Prólogo. En Calvo, R., y Portet, J. (directores), *Efectos de la crisis sobre el modelo de desarrollo local. La necesidad de aprender de la crisis* (pp.9-12). Alzira (Valencia), España: Neopàtria.

Alcañiz, M. (2008). Globalización y desarrollo local. En Fuertes, A.M., y Gatica, L. (coordinadores), *De la economía global al desarrollo local. El alcance de la intervención de los agentes de empleo y desarrollo local* (pp.21-46). Valencia, España: Publicacions de la Universitat de València.

Aranguren Gonzalo, L. (2005). La participación ciudadana: posibilidades y retos. *Aposta Revista de Ciencias Sociales*, n° 22, 1-23. Disponible en: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/aranguren.pdf>

Arocena, J. (1995). *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.

Barreiro, F. (2000). *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*. Recuperado de http://www.academia.edu/4078771/Desarrollo_desde_el_territorio_A_prop%C3%B3sito_del_desarrollo_local

Boira, J.V. (2012). *Valencia, la tormenta perfecta*. Barcelona, España: RBA Libros.

Calvo, R. (2011). *AEDL (Agente de Empleo y Desarrollo Local): una aproximación sociológica al estudio de una profesión*. Valencia, España: PUV-Publicacions de la Universitat de València.

Calvo, R., y Portet, J. (2017). *Efectos de la crisis sobre el modelo de desarrollo local. La necesidad de aprender de la crisis*. Alzira (Valencia), España: Neopàtria.

Fundación de las Cajas de Ahorros. (2013). *La economía de las regiones españolas en la crisis (138)*. Recuperado de <https://www.funcas.es/Publicaciones/Sumario.aspx?ldRef=1-01138>

Greenpeace. (2008). *Los nuevos conquistadores. Multinacionales españolas en América Latina. Impactos económicos, sociales y medioambientales*. Recuperado de www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/090930-03.pdf

Martínez, A., y Calvo, R. (coordinadores). (2012). *Valoraciones técnicas y repercusiones territoriales sobre el ejercicio profesional del desarrollo local*. Alzira (Valencia), España: Editorial Germanía.

Méndez, R. (2015). Crisis económica y desarrollo metropolitano: una propuesta de investigación. *Terra Revista de desarrollo local*, n° 2, 1-22.

Miedes, B. (2010). Gobernanza e inteligencia territorial. En O de Barroso, M., y Flores, D. (coords.), *Teoría y estrategias de Desarrollo Local* (pp.169-198). Sevilla, España: Universidad Internacional de Andalucía.

Novell, N. (2011). Qüestions territorials. El País Valencià, l'Eix Mediterrani i les Comarques Centrals Valencianes. *Revista de la Safor Anuari del CEIC Alfons el Vell*, n° 3, 159-181.

Olmos, J. (2001). Un país sense territori?. En Roselló, V., Garcia, E., Olmos, J., Romero, J., y Vera, F. (Coordinadores), *Quin Territori?. Quin país tenim, quin país volem?* (pp.51-70). Valencia, España: Publicacions de la Universitat de València (PUV).

Pike, A., Rodriguez-Pose, A., y Tomaney, J. (2006). *Local and Regional Development*. New York: Routledge.

Pirez, P. (2000). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades*, n° 28, 1-12.

Poggiese, H. (2011). *Planificación participativa y gestión asociada (PPGA)*. Buenos Aires, Argentina: Espacio.

Portet, J., Bou, M., y Calvo, R. (2014). ¿Por qué la política y la evaluación son estratégicos para el desarrollo local?. En Calvo, R., Bou, M., y Portet, J. (Coords.). (2014). *La evaluación y la política. Elementos estratégicos de futuro para el desarrollo local* (pp.17-42). Alzira (Valencia), España: Ed. Germanía.

Prieto, M. (2003). *El Programa DEL de la OIT. Informe para el taller Estrategias para el Desarrollo Económico Local*. Turín, Italia: OIT.

Romero, J., y Sorribes, J. (2010). El territori valencià després de la crisi: Planificació i gestió amb sentit comú. *Revista Mètode*, n° 68, 62-71.

Sigalat, E. (2015). *Estratègies de desenvolupament local en el context de la globalització comercial. Estudi de cas* (tesis doctoral). Universitat de València, Valencia, España.

Soler, V. (2004). *Economia Espanyola i del País Valencià*. Valencia, España: Publicacions Universitat de València (PUV).

Soler, V. (2011). *L'ofici de raonar. Societat, economia, política, valencianisme*. Valencia, España: Publicacions Universitat de València (PUV).

Sorribes, J. (2005). Gobernar el territorio (o intentarlo). En Romero, J., y Alberola, M. (Coords), *Los límites del crecimiento. El País Valenciano en la encrucijada* (pp.61-64). Valencia, España: Publicacions de la Universitat de València (PUV).

Subirats, J. (2011). *Otra sociedad ¿otra política? De «no nos representan» a la democracia de lo común*. Barcelona, España: Icaria Editorial.

Torres, R., y Campillo, C. (2013). Desarrollo local y relaciones públicas para grupos desfavorecidos de Madrid. *Revista Prisma Social*, n°. 10, 394-432.

UN-HABITAT. (2003). *The challenge of slums. Global Report on Human Settlements*. Londres, UK: Earthscan Publications Ltd.

Vargas, J.A. (2011). *El desarrollo local en el contexto de la globalización*. Buenos Aires, Argentina: Lumen-Hvmanitas.

Vázquez Barquero, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Apuntes del CENES*, vol. 28, n° 47, 117-132.

Vázquez Barquero, A. (2012). ¿La recuperación de la economía española, una cuestión territorial? El papel de las empresas y de los espacios innovadores. *Revista de estudios empresariales*, n° 1, 5-26.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Editorial Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Sociales.