

DIMENSIONES DEL DESARROLLO Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES: REFLEXIONES PARA UNA NUEVA AGENDA MUNICIPALISTA



FRANCISCO ALBURQUERQUE

Nacido en Córdoba (Andalucía) en 1944. Es consultor internacional en Desarrollo Económico Local e investigador asociado de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. En la actualidad es asesor regional del Programa de Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social para América Latina y El Caribe (www.conectadel.org), del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo. www.delalburquerque.es

1. INTRODUCCIÓN

MI especialización en los temas de *Desarrollo Económico Local*, en los que vengo trabajando desde hace años en América Latina y el sur de Europa, me obliga a subrayar un par de temas conceptuales en los que creo necesario insistir, fundamentalmente relativos a las diferencias existentes entre el *Desarrollo Municipal* y el *Desarrollo Territorial*, de un lado, y respecto a la importante distinción que debe realizarse entre los conceptos de *Crecimiento Económico* y *Desarrollo*, de otro. Así pues, me ocupo en los apartados 2 y 3 de estas precisiones conceptuales antes de abordar en el apartado 4 las diferentes dimensiones del desarrollo, y en el apartado 5 las funciones de los Gobiernos Locales, con el fin de reflexionar sobre la nueva agenda municipalista.

2. DESARROLLO MUNICIPAL NO ES LO MISMO QUE DESARROLLO TERRITORIAL

En primer lugar hay que decir que *Desarrollo Municipal* no es lo mismo que *Desarrollo Territorial*. Las fronteras político administrativas de un municipio no son las mismas que las “fronteras” de las cadenas productivas, *clústers* o agrupamientos territoriales de empresas presentes en el municipio, los cuales suelen incluir actividades que tienen su localización en diversos municipios y, por tanto, requieren una mirada mucho más amplia que la limitada a las fronteras municipales. En otras ocasiones, las actividades productivas relevantes en un determinado municipio dan empleo a personas que viven en otros municipios cercanos, los cuales hacen en estos casos de abastecedores de servicios de consumo colectivo a familias que viven en un municipio pero que algunos de sus integrantes trabajan en otro. Asimismo, tampoco las fronteras municipales suelen coincidir con las cuencas hidrográficas, las cuales aseguran de manera decisiva el acceso a un recurso tan fundamental como es el agua.

En suma, la unidad de intervención en el enfoque del *Desarrollo Territorial* no es el *Municipio*, sino el *Territorio*, considerado éste como la matriz social, institucional y ambiental visualizada y construida por los diferentes actores locales clave, a partir de los acuerdos de colaboración que éstos logran establecer para mejorar las condiciones de vida de la población. El *Territorio* no es pues solamente geografía, sino un sujeto activo del desarrollo local y, en ocasiones, puede incluir a varios municipios.

Dicho esto, es claro que la función de los *Gobiernos Locales* es clave para visualizar y “construir” el *Territorio* de actuación, esto es, facilitar la vinculación entre los actores e instituciones implicados en el desarrollo del mismo. En esta *visualización* de la unidad de actuación territorial es fundamental la utilización de herramientas de georreferenciación o *Sistemas de Información Geográfica* (SIG). Su utilización para la toma de decisiones en la gestión municipal y en la gestión del Desarrollo Territorial es clave.

El *Territorio* no es, por tanto, un mero soporte físico de las actividades y procesos económicos. Es un *actor* fundamental del desarrollo y un agente de transformación social. Representa el conjunto de actores y relaciones socioeconómicas que caracterizan un determinado lugar, así como su identidad económica, política, social y cultural. Se trata del ámbito que se configura mediante las formas de pensar y de actuar de la gente que lo habita. No es, por consiguiente, un espacio abstracto sino un ámbito humano, social, cultural y medioambiental.

El enfoque del *Desarrollo Territorial* trata de incorporar la *participación activa* de los diferentes actores territoriales clave (esto es: sector público, sector privado empresarial y financiero, sector de conocimiento, y sociedad civil organizada), con el fin de reforzar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas y lograr con ello mejores resultados en términos de *cohesión económica y social*, lo cual permite fortalecer, igualmente, la legitimidad del propio diseño de las políticas públicas.

3. CRECIMIENTO ECONÓMICO NO ES LO MISMO QUE DESARROLLO

Generalmente, el término *Desarrollo* es utilizado a menudo de forma errónea, al reducirlo a un mero *Crecimiento Económico* cuantitativo, que suele medirse a través de los indicadores de incremento del producto interior bruto (PIB), lo cual equivale a desconocer tres temas fundamentales de la actividad productiva, ya que estos indicadores nada nos dicen acerca de aspectos sustantivos del desarrollo económico:

- a. *Qué* es lo que se produce, esto es, si se trata de armamentos o de servicios de salud y educación, por ejemplo.
- b. *Cómo* se lleva a cabo dicha producción, desde el punto de vista técnico, laboral o medioambiental, es decir, si tiene lugar con tecnologías adecuadas, si lo hace mediante contratos de trabajo digno, o si tiene lugar con sostenibilidad ambiental, esto es, sin impactos degradadores del medio natural.
- c. *Para quién* se produce, esto es, cual es la distribución del ingreso obtenido con la producción, es decir, si incrementa la participación relativa de las rentas del capital, como viene ocurriendo durante las últimas décadas, o si mejora la participación de las rentas del trabajo.

“LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REQUIEREN TENER EN CUENTA LA HETEROGENEIDAD DE SITUACIONES EXISTENTE A NIVEL TERRITORIAL, ABANDONANDO LA ABSTRACCIÓN Y UNIFORMIDAD DE LAS POLÍTICAS QUE SE POSTULAN BAJO LA LÓGICA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO ILIMITADO, EL CUAL NO ES POSIBLE EN UN PLANETA FINITO.”

Los promedios estadísticos ocultan la situación económica real y la heterogeneidad de situaciones territoriales al interior de los diferentes países. Se trata de indicadores abstractos, que no nos señalan la verdadera situación de las personas en sus distintos territorios. El nivel de *Crecimiento Económico* no refleja, pues, la heterogeneidad de situaciones socioeconómicas al interior de un determinado país, ni muestra las mejoras en la calidad de vida

de la población. Por el contrario, las políticas de desarrollo requieren tener en cuenta la *heterogeneidad* de situaciones existentes a nivel territorial, abandonando la abstracción y uniformidad de las políticas que se postulan bajo la lógica del *crecimiento económico ilimitado*, el cual no es posible en un planeta finito. Por ello es tan importante incorporar un enfoque de *Desarrollo Territorial Ecosistémico* en el análisis y en la práctica de la *agenda municipalista*.

El concepto de *Crecimiento Económico* sirve, pues, para expresar el aumento de la producción, mientras que el concepto de *Desarrollo* se refiere al conjunto de modificaciones estructurales que afectan a:

- La composición del producto (tipo de bienes y servicios producidos),
- La calidad de las relaciones laborales (trabajo digno),

- La incorporación de la sostenibilidad ambiental en los procesos de producción y consumo, así como en la gestión de los residuos,
- La forma de distribución del ingreso.

El *Desarrollo* incluye modificaciones estructurales e innovaciones, las cuales no son únicamente de carácter tecnológico sino social, institucional, organizativo y medioambiental. Por ello necesitamos partir de las diferentes situaciones territoriales, en sus correspondientes contextos sociales, culturales y medioambientales concretos, a fin de avanzar en la elaboración de estrategias de *Desarrollo Territorial* para mejorar las condiciones de vida de la gente. Por eso es tan importante debatir las funciones de los *Gobiernos Locales* en los municipios.

4. LAS DIFERENTES DIMENSIONES DEL DESARROLLO

Como vemos, el *Desarrollo* es un término bastante más amplio que el de *Crecimiento Económico*, ya que incorpora las diferentes dimensiones del *Desarrollo*:

- Desarrollo institucional, político, jurídico y cultural.
- Desarrollo social y humano.
- Desarrollo económico, tecnológico y financiero.
- Desarrollo ambiental.

Todas estas dimensiones se encuentran relacionadas entre sí, de manera que cualquier estrategia de desarrollo en un territorio debe contemplar estas vinculaciones de forma integrada o sistémica. Ahora bien, es preciso asegurar las condiciones del desarrollo productivo, a fin de obtener el *excedente económico* necesario para poder atender a los gastos requeridos en las restantes dimensiones del desarrollo.

El *Gráfico 1* muestra la multidimensionalidad del desarrollo y el desglose de actividades de las diferentes dimensiones del mismo.

Las iniciativas de *Desarrollo Territorial* comienzan siempre con una actividad de animación para la movilización y participación ciudadana para conseguir la cooperación entre los diferentes actores locales clave, tratando de crear un ambiente de confianza entre los mismos a fin de avanzar en la concertación de esfuerzos para la discusión y elaboración de una estrategia de desarrollo territorial, buscando al mismo tiempo la mejor coordinación intergubernamental y un marco jurídico y legislativo adecuados.

De esta forma se puede avanzar en la discusión de las estrategias concretas de desarrollo productivo, orientado por el fomento de la diversificación y la

calidad de las actividades productivas locales, incorporando en ello las exigencias de la sostenibilidad ambiental, así como la gestión sostenible de los residuos. Igualmente, es preciso asegurar la oferta territorial de servicios de apoyo a la producción para las microempresas y pequeñas empresas locales, así como fortalecer las vinculaciones entre el sector productivo y el sector de conocimiento, a fin de avanzar en la formación de sistemas territoriales de innovación. El fomento de las energías renovables, el uso eficiente de los recursos y el fomento de la producción ecológica o producción limpia son, entre otras,

actividades que se encuentran dentro de la dimensión del desarrollo ambiental.

Lógicamente, todo ello requiere inversiones importantes en la dimensión social y humana del desarrollo como en los servicios de educación, salud o nutrición, la calidad de las relaciones laborales y el mercado de trabajo local, el sistema territorial de formación de recursos humanos según las necesidades locales, y el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad a fin de avanzar en la igualdad de género.

5. DIMENSIONES DEL DESARROLLO Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En el *Gráfico 2* he tratado de ordenar bajo cada una de estas cuatro dimensiones del desarrollo las funciones que desempeñan o pueden desempeñar

“ HAY QUE ADVERTIR QUE NO NOS ENCONTRAMOS ANTE UN SIMPLE DESAJUSTE DEL ACTUAL MODELO DE FUNCIONAMIENTO ECONÓMICO, SINO ANTE UNA IMPORTANTE FASE DE CAMBIO ESTRUCTURAL, ESTO ES, UNA FASE DE TRANSICIÓN HACIA FORMAS DIFERENTES DE FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD, IMPULSADOS POR LA REVOLUCIÓN DIGITAL DE UN LADO Y, DE OTRO, POR LAS EXIGENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL O EL CAMBIO CLIMÁTICO.”

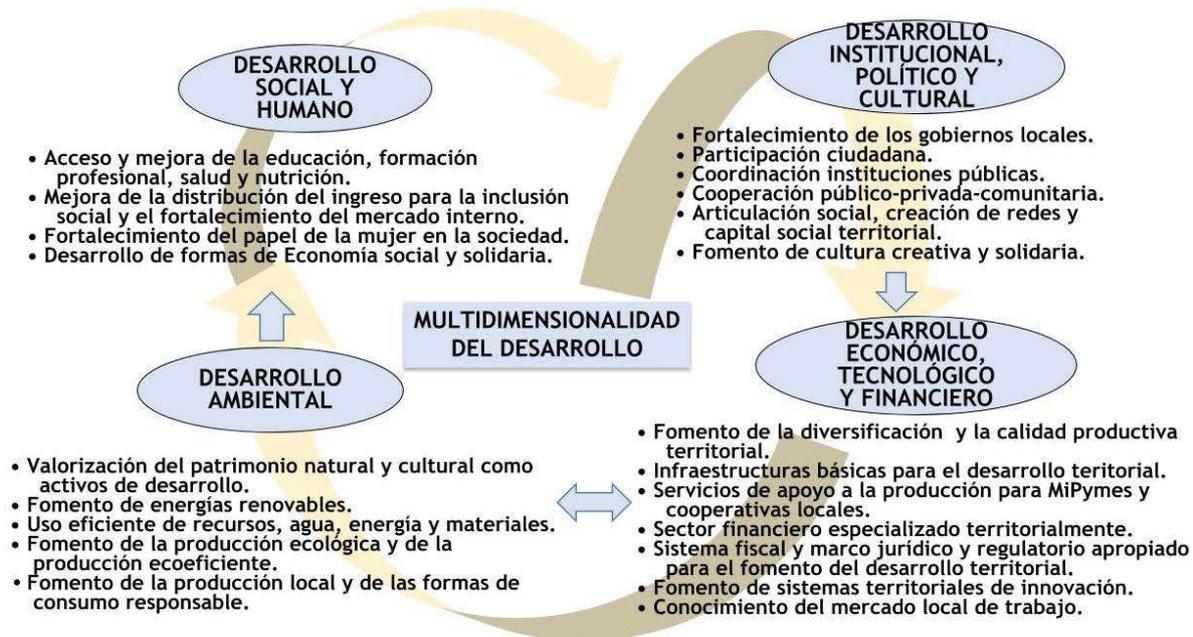


Grafico 1

los diferentes gobiernos locales, a fin de comprender la importancia de los mismos. Es claro que la mayor lucidez o capacidad de decisión para avanzar en el ejercicio de dichas funciones responde siempre a causas distintas, aunque esta ordenación de funciones sólo trata de mostrar la posibilidad de las mismas.

Así, frente a una agenda tradicional municipal que ponía el énfasis principal en la prestación de servicios sociales básicos como salud, educación primaria, urbanismo, tráfico y movilidad, recogida de basuras, saneamiento público y alumbrado de calles, entre otros, a partir de los años de 1980 se fueron incorporando en la agenda municipalista otros temas como la promoción económica y el diseño de políticas territoriales de empleo, la creación de agencias de desarrollo territorial y la formación de agentes de desarrollo local y empleo, la promoción del emprendedorismo, la vinculación de la oferta territorial de formación de recursos humanos con las necesidades locales, el fomento del asociacionismo empresarial, el fortalecimiento del tejido productivo local (compuesto mayoritariamente por microempresas, pequeñas empresas y cooperativas de producción), la atención a los requerimientos de infraestructuras y equipamientos de carácter productivo, la política de compras públicas, el fortalecimiento del mercado interno, o el aseguramiento de la banca municipal de desarrollo, entre otras funciones.

Con posterioridad, las crecientes exigencias de la sostenibilidad ambiental han obligado a la agen-

da municipalista a incorporar otros temas como la gestión sostenible de los residuos, la difusión de la educación ambiental y las prácticas de consumo responsable, la regulación urbanística y territorial sostenibles, la política de protección y conservación de Espacios Naturales y Biodiversidad, el despliegue de alianzas y acciones frente al Cambio Climático, el fomento de “empleos verdes” y la producción ecológica, así como el fomento de la producción y consumo de proximidad, sobre todo en la atención de las necesidades básicas de alimentación, y la recuperación de *bienes comunes* como el agua, la sanidad pública, la distribución de energía eléctrica, el acceso a información estratégica, la vivienda o la transparencia en la función pública, entre otros.

Con ello, también en la dimensión social y de desarrollo humano la agenda municipalista incorpora o trata de fortalecer acciones fundamentales ante las crecientes demandas de grupos diferenciados como las personas mayores, los jóvenes, las mujeres, los grupos indígenas originarios, tratando de desplegar políticas frente a la violencia machista, la inseguridad ciudadana o el narcotráfico, la acogida de la inmigración, la economía social y solidaria, o la economía informal.

Finalmente, en la dimensión del desarrollo político, institucional y cultural deben citarse como temas de la nueva agenda municipalista, los necesarios ajustes del marco jurídico, legislativo y reglamentario, la creación de instancias de gestión municipal compartida o de *gobernanza territorial* (con la necesaria cooperación entre actores locales y la eficien-

**DIMENSIONES DEL DESARROLLO Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES.
REFLEXIONES PARA UNA AGENDA MUNICIPALISTA**



Grafico 2

te coordinación intergubernamental), así como la vinculación con los diferentes movimientos sociales, como el feminismo, el movimiento ecologista, las reivindicaciones indígenas, las demandas de los/las pensionistas, el movimiento LGTBI, o los movimientos por la defensa de la salud y la educación pública, entre otros.

Una relación de funciones tan importante exige *Gobiernos Locales* con mayores recursos y competencias, ante la crisis de las políticas sociales y los cambios en el modelo productivo y energético, la precarización de las relaciones laborales y el aumento de las desigualdades. Hay que advertir que no nos encontramos ante un simple desajuste del actual modelo de funcionamiento económico, sino ante una importante fase de *Cambio Estructural*, esto es, una fase de transición hacia formas diferentes de funcionamiento de la economía y la sociedad, impulsados por la Revolución Digital de un lado y, de otro, por las exigencias de la sostenibilidad ambiental o el Cambio Climático.

Como recuerda Joan Subirats en *“El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo”* (2016), por muy distintas que sean las diferentes situaciones territoriales, la mayoría de los problemas relacionados con la atención de las *necesidades básicas* de las personas suelen ser similares en todo el mundo: agua, energía, alimentación, vivienda, vestido, educación, salud, acceso a información estratégica, gestión de residuos, esencialmente. Por ello se puede decir que *“lo local es lo más global”*. En la cotidianeidad de los

ámbitos locales encontramos, por tanto, un espacio para organizar nuestra capacidad de respuesta ante las deficiencias, insuficiencias o problemas a los que hay que hacer frente.

Esto aumenta la importancia de los *Gobiernos Locales* en un momento de dificultad de los Estados nacionales para hacer frente a los retos del cambio estructural que enfrentamos. El fortalecimiento y ampliación de las capacidades, recursos y competencias de los *Gobiernos Locales* constituye una necesidad importante para lograr un desarrollo democrático más *participativo* y alcanzar una toma de decisiones orientada a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

Exposición del autor en el II Congreso Internacional sobre Derecho Municipal. Quincentenario del municipio mexicano. Toluca (México), 10 a 12 de abril de 2019.