

# LA ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS TERRITORIAL-AMBIENTALES

## APRENDIZAJE DE PRÁCTICAS INTERNACIONALES



FRANCISCO ALBURQUERQUE

*Dr. en Economía. Consultor internacional en desarrollo económico local. Investigador y docente en diversas casas de altos estudios en Europa y Latinoamérica. Miembro del Comité científico de la Red DeTe.*  
[www.delalburquerque.es](http://www.delalburquerque.es)

### RESUMEN

El Observatorio Europeo sobre Iniciativas Comunitarias LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) elaboró, a partir de la experiencia observada en dichas iniciativas durante los años 1991 a 1999, diversas reflexiones dirigidas a aportar ideas para la acción de los agentes de desarrollo territorial, tratando de incorporar las exigencias de la sustentabilidad ambiental en las estrategias locales de desarrollo en sus respectivos territorios. Dichas reflexiones, de gran interés por su orientación esencialmente pragmática, tienen como principal finalidad lograr lo que en esos momentos se denominaba la “competitividad territorial” y la “competitividad medioambiental” de las iniciativas territoriales de desarrollo en el medio rural. En otras palabras, se trataba de incorporar junto a los requerimientos de eficiencia productiva y competitividad de los diferentes territorios rurales, las exigencias de la sustentabilidad ambiental, social y cultural en los mismos, implicando para ello la toma de conciencia colectiva sobre los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en el territorio, junto a la implicación y cooperación de los agentes e instituciones territoriales en estrategias de desarrollo capaces de incorporar en las actividades locales una lógica de innovación entre la cual destaca la articulación eficiente de las diferentes administraciones territoriales y las distintas líneas de política, así como la cooperación entre los distintos actores públicos, privados y comunitarios.

*PALABRAS CLAVE: Sostenibilidad ambiental, competitividad territorial, participación, capital territorial, acción local de desarrollo.*

### ABSTRACT

The European Observatory on Community Ini-

tiatives LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) elaborated, based on the experience observed in these initiatives during the years 1991 to 1999, various reflections aimed at contributing ideas for the action of the agents of territorial development, trying to incorporate the demands of environmental sustainability into local development strategies in their respective territories. These reflections, of great interest due to their essentially pragmatic orientation, have as their main purpose to achieve what at that time was called the "territorial competitiveness" and the "environmental competitiveness" of territorial development initiatives in rural areas. In other words, it was about incorporating, together with the requirements of productive efficiency and competitiveness of the different rural territories, the demands of environmental, social and cultural sustainability in them, implying for this the collective awareness of natural resources, biodiversity and ecosystem services in the territory, together with the involvement and cooperation of territorial agents and institutions in development strategies capable of incorporating an innovation logic into local activities, among which the efficient articulation of the different territorial administrations and the different policy lines, as well as the cooperation between the different public, private and community actors.

**KEY WORDS:** *Environmental sustainability, territorial competitiveness, participation, territorial capital, local development action.*

## 1. UNA VISIÓN AMPLIA DEL MEDIOAMBIENTE COMO UN ACTIVO DE DESARROLLO TERRITORIAL

Según documentos del Observatorio Europeo LEADER<sup>1</sup>, la competitividad territorial contempla cuatro ámbitos relativos a las dimensiones socio institucional, medioambiental, económica y relacional, respectivamente referidas a:

- **Dimensión socio institucional** relativa a la capacidad de los actores locales para actuar de manera conjunta en un proyecto consensuado y fomentado por una eficiente articulación entre los diferentes niveles institucionales.
- **Dimensión medioambiental** con capacidad de los actores territoriales para valorizar el entorno de recursos naturales y patrimoniales locales como un activo importante y distintivo del territorio, tratando de garantizar su conservación y valorización.
- **Dimensión económica** capaz de asegurar la retención local del máximo de valor añadido en el territorio mediante la incorporación de innovaciones para la articulación y promoción productiva, así como la generación de empleo a nivel local.

**" EN ESTE SENTIDO, "TODO TERRITORIO ES, AL MISMO TIEMPO Y OBLIGATORIAMENTE, FUNCIONAL Y SIMBÓLICO, PUES LAS RELACIONES DE PODER TIENEN EN EL ESPACIO UN COMPONENTE INDISOCIABLE TANTO EN LA REALIZACIÓN DE "FUNCIONES" COMO EN LA PRODUCCIÓN DE "SIGNIFICADOS". EL TERRITORIO ES 'FUNCIONAL' COMENZANDO POR EL PAPEL COMO RECURSO, DESDE SU RELACIÓN CON LOS LLAMADOS "RECURSOS NATURALES."**

(HAESBAERT 2007, P. 23)

- **Dimensión relacional**, es decir, la capacidad de cooperación entre los diferentes actores locales para alcanzar una estrategia consensuada de desarrollo territorial-ambiental y hacer avanzar dicha estrategia tratando de garantizar su viabilidad de futuro.

Por **medioambiente local** debe entenderse en este caso, el conjunto de recursos naturales (tierra, agua, energía, flora y fauna, es decir, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos del territorio), a lo que hay que añadir desde una **visión amplia del medioambiente local**, todo lo que forma parte del medio físico

vital de la población de dicho territorio, incluyendo el patrimonio arquitectónico y el paisaje (Observatorio Europeo LEADER, 2000).

Por otra parte, la noción de competitividad medioambiental se refiere a la capacidad de los agentes y actores locales para valorizar el entorno de recursos naturales y patrimoniales locales, teniendo en cuenta que el término "valorizar" no debe restringirse a su sentido estrictamente económico, sino que debe ampliarse igualmente a la valorización ecológica, social, cultural y estética. De este modo, el medioambiente pasa a convertirse en un activo

importante del “*capital territorial*” o conjunto de activos productivos del territorio (Observatorio Europeo LEADER, 1999).

Esta amplia concepción del *medioambiente* permite, pues, considerarlo como un “*bien común*” de la naturaleza y como factor de calidad de vida para la garantía de las actividades productivas de futuro y para el bienestar de la población. La gestión participativa y concertada de los recursos naturales y patrimoniales locales pasa a ser, por consiguiente, un eje fundamental de las estrategias de desarrollo territorial y generación de empleos verdes.

## 2. ACTIVOS PRODUCTIVOS TERRITORIALES

El *Gráfico 1* detalla el conjunto de activos productivos territoriales que corresponden a lo que suele considerarse “*capital territorial*”. Se trata de los activos disponibles o potenciales de desarrollo de un determinado territorio, entre los cuales se incluyen los recursos humanos territoriales; los recursos físicos y su gestión, en particular los recursos naturales, los equipamientos e infraestructuras, y el patrimonio arquitectónico; la cultura y el patrimonio histórico local y la identidad territorial; los conocimientos técnicos y las competencias existentes en el territorio, incluyendo la capacidad de investiga-

ción y desarrollo para la innovación local (I+D+i+e); la gobernanza territorial y los recursos financieros involucrados en los proyectos territoriales; el tejido productivo de actividades y empresas en el territorio; el acceso a los mercados y las relaciones externas; y la imagen y percepción del territorio, tanto interna como externa.

## 3. LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL-AMBIENTAL

Como señala el Observatorio Europeo LEADER (2000), los planteamientos tradicionales que incorporaban el medioambiente en la planificación del desarrollo se caracterizaban, por lo general, en intervenciones sectoriales que contemplaban el medioambiente de forma no integrada con las restantes líneas de intervención. Asimismo, este planteamiento tradicional solía llevarse a cabo por instancias públicas sin apenas participación de los sectores privado y asociativo. Se trataba, esencialmente, de un planteamiento de carácter defensivo o correctivo que, en algunos casos incorporaba elementos de compensación que no solían ser suficientes -sin embargo- para superar la confrontación existente entre el medioambiente y el crecimiento

Gráfico 1



Fuente: Observatorio Europeo LEADER, 1999

económico.

En estas intervenciones tradicionales el medioambiente era considerado como un elemento que había que proteger frente a las agresiones externas o la explotación abusiva del mismo. De esta forma, dicha protección quedaba a cargo de servicios especializados de la administración pública **con un enfoque sectorial** que no contemplaba las relaciones entre los habitantes locales y su entorno natural y patrimonial como un tema integrado, tal como hemos señalado en la visión más amplia del medioambiente.

Por otra parte, los enfoques técnicos de carácter vertical y autoritario que excluyen la participación de la población local nunca consiguen involucrar la responsabilidad ciudadana necesaria, por lo cual siempre es obligada la **participación** de la misma a fin de proponer los acuerdos e iniciativas de sensibilización de los actores locales, de forma combinada con los esfuerzos de educación y formación ambiental, a fin de aprender los nuevos oficios y empleos verdes relacionados con la protección de los recursos naturales y patrimoniales del territorio.

Como se aprecia, todo esto requiere el fomento de actuaciones de carácter mixto, es decir, con participación de los sectores público, privado y comunitario; el fomento de las asociaciones territoriales para facilitar las medidas necesarias; y avanzar en la comprensión del medioambiente como un **“bien común”** tal como se ha señalado. Este planteamiento implica, como vemos, la capacidad de elaborar una estrategia territorial de desarrollo incorporando la sustentabilidad ambiental a través de las relaciones existentes entre los actores locales y el medioambiente territorial.

El **enfoque territorial** permite que los actores locales puedan expresar sus opiniones, conocimientos, expectativas y conflictos, así como su capacidad para diseñar y llevar adelante **acciones colectivas** alrededor de determinadas propuestas de acción territorial. En efecto, en el ejercicio de participación colectiva en los talleres o grupos de trabajo, los actores aprenden también a escuchar y comprender las distintas posiciones y tratan de alcanzar posiciones conjuntas en torno a medidas posibles. Asimismo, en ese ejercicio de **participación** colectiva, se aprende a construir elementos de **confianza** entre los distintos actores locales, lo que resulta fundamental para lograr consensuar las acciones colectivas de las estrategias territorial-ambientales.

Para la elaboración de estas estrategias territorial-ambientales del desarrollo parecen obligadas algunas fases o momentos concretos de actuación como los que se citan a continuación y se resumen en el **Gráfico 2**.

- Convocatoria a los principales actores, agentes e instituciones territoriales para iniciar un proceso de concienciación y sensibilización colectiva para el **desarrollo territorial-ambiental** en la convicción de que la estrategia debe nacer siempre de la voluntad y participación de los actores locales.
- Recolectar todos los elementos de diagnóstico del territorio y su medioambiente, incorporando con ello todas las opiniones, problemas y propuestas de los diferentes actores participantes en los talleres y grupos de trabajo que se planteen. Es lo que yo suelo llamar un **“diagnóstico sentido”** por los actores locales y no solamente un diagnóstico elaborado por instancias técnicas externas al territorio.
- Definir de forma participativa y consensuada los **objetivos principales** y las **prioridades** para el corto, medio y largo plazo, según las sensibilidades mostradas por las personas participantes en los talleres y grupos de trabajo abiertos para ello.
- Establecer las acciones más visibles que constituyan el **elemento distintivo** de la nueva estrategia de desarrollo territorial-ambiental, e iniciar igualmente la necesaria negociación con los actores e instituciones implicadas. Es importante seleccionar los **elementos específicos** que puedan servir como hilo conductor o aglutinador de la estrategia territorial-ambiental.
- Igualmente, hay que incorporar la idea de **la estrategia como un proceso** que tiene lugar de forma integrada temporal y espacialmente, esto es, donde los distintos componentes poseen su lugar en un conjunto **sistémico**.
- El **punto de partida** de la estrategia territorial-ambiental debe también elegirse de forma participativa entre los elementos clave puestos de relieve en el análisis del capital territorial y las interacciones entre los componentes que se consideren prioritarios.
- Del mismo modo, hay que impulsar los **efectos**



**multiplicadores** de la estrategia territorial-ambiental, mediante el despliegue de otros proyectos e iniciativas similares o vinculadas.

- Asumir las **responsabilidades concretas** por parte de los distintos actores territoriales participantes en la estrategia y alentar las vinculaciones y acuerdos institucionales necesarios con las distintas administraciones públicas territoriales y organismos implicados.

- Finalmente, se insiste en la importancia de realizar siempre un ejercicio de **seguimiento y evaluación** destinados a obtener lecciones de las acciones emprendidas. Hay que incorporar, por tanto, elaborado de manera participativa y consensuada, un **sistema de indicadores** para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la estrategia de desarrollo territorial-ambiental.

De este modo, se trata de **impulsar una dinámica colectiva** alrededor de la estrategia territorial-ambiental, compartiendo la reflexión de forma participativa y abierta entre los diferentes actores y agentes territoriales, todo lo cual debe fortalecerse con la presencia de una **asociación, agencia o grupo de acción territorial** que cuente con la presencia o colaboración de los actores y agentes locales clave.

Como se aprecia, el **nuevo concepto de medioambiente** permite incorporar los elementos de **calidad**

y **diferenciación** de éste en cada territorio como un activo fundamental del desarrollo productivo local. La conservación del medioambiente local es, pues, una parte sustantiva de la especificidad territorial de la estrategia de desarrollo en el mismo.

#### 4. ALGUNAS ENSEÑANZAS IMPORTANTES DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO TERRITORIAL-AMBIENTAL A NIVEL INTERNACIONAL

- Recuperación y valorización de las relaciones entre el medioambiente y la participación de los actores territoriales.
- Valorización de los recursos locales y de los negocios de proximidad, que incluyen desde la rehabilitación de vías férreas abandonadas a iniciativas de vinculación entre circuitos locales de producción y consumo de alimentos, a fin de disminuir la emisión de gases de efecto invernadero.
- Valorización de las formas tradicionales de gestión colectiva o comunitaria, como el caso de la gestión de bienes comunes los cuales no son considerados ni bienes públicos ni bienes privados, sino que se gestionan desde una perspectiva asociativa comunal.
- Valorización del Patrimonio Cultural Local,

Gráfico 2: Fases de elaboración de una estrategia territorial-ambiental



que no se limita al Patrimonio Histórico o Arquitectónico, sino que incluye el conjunto de actividades que conforman la identidad territorial, como la artesanía, gastronomía, las razas locales de ganadería o agricultura local, las ferias y tradiciones locales, u otros elementos singulares del territorio.

- Resaltar la importancia de la concertación entre diferentes actores e instituciones locales o con instancias no locales pero necesarias para llevar a cabo las iniciativas territoriales.

- El impulso de estrategias de desarrollo territorial-ambiental no se limita a las figuras preexistentes de Parques o Espacios Naturales Protegidos. En este caso la visión amplia del medioambiente de la que se parte incorpora la totalidad del territorio, mostrando que el medioambiente puede ser elemento de una identidad territorial y tema unificador de una estrategia territorial-ambiental.

- El despliegue de estas estrategias territorial-ambientales muestra su capacidad para superar situaciones de crisis y crear nuevas empresas y empleos verdes.

- De este modo, estas iniciativas presentan una perspectiva de superación de la tradicional oposición que suele darse entre la protección de la naturaleza y la búsqueda de un desarrollo productivo local.

## 5. EL RELATO DE LAS DIFICULTADES Y EL ENFOQUE DEL DESARROLLO TERRITORIAL

En numerosas ocasiones desde el enfoque del desarrollo territorial se insiste en que no podemos limitarnos simplemente a una enumeración de los problemas o dificultades existentes y que se precisa de actitudes propositivas ante dichos problemas. No

obstante, ello no quiere decir que dichas dificultades dejen de ser consideradas. Lo que se requiere es que su presentación se acompañe siempre de medidas apropiadas para hacerles frente.

En la elaboración de las estrategias territorial-ambientales habrá que tener en cuenta, desde luego, la diversidad de situaciones territoriales existente como, por ejemplo:

- Si se trata de un entorno medioambiental degradado, esto es, con alto nivel de contaminación del suelo, deterioro del paisaje o patrimonio abandonado;

- Situaciones en las cuales la causa sea la ausencia de interés o preocupación de los agentes locales por los temas ambientales;

- Dificultad de acceso de la población local a los recursos naturales y patrimoniales por ser propiedad de grandes terratenientes que no viven en el territorio, o bien por la rigidez de reglamentos que impiden la revalorización o reconversión del patrimonio histórico o arquitectónico local;

- Falta de concertación entre actores e instituciones que explique la persistencia de una degradación del entorno por la

persistencia de dichos conflictos locales.

En todas esas situaciones los márgenes de maniobra pueden ser diferentes, incluso reducidos, requiriendo todo ello tiempo, espacios de encuentro, sensibilización y negociación de actores, así como propuestas de acción e inversiones para la restauración de los recursos naturales y patrimoniales degradados (Observatorio Europeo LEADER, 2000).

De todos modos, en la actualidad es muy difícil asegurar el desarrollo territorial tanto a nivel rural como urbano, sin tener en cuenta la *sustentabilidad ambiental* del mismo. Los consumidores (sobre todo las generaciones más jóvenes y con mayor

**“POR TODO ELLO, LA POTENCIALIDAD QUE POSEE UN TERRITORIO PARA INCORPORAR LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL EN SUS PROCESOS PRODUCTIVOS Y DE CONSUMO, ASÍ COMO LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN SUSTENTABLE DE LOS RESIDUOS, DEPENDERÁ ESENCIALMENTE DE LA FORMA CÓMO LOS ACTORES LOCALES TRATAN EL ENTORNO TERRITORIAL DE RECURSOS NATURALES Y PATRIMONIALES, LAS NORMAS QUE ESTABLECEN LAS MODALIDADES DE ESTA RELACIÓN ENTRE LOS ACTORES LOCALES Y SU MEDIOAMBIENTE, Y LOS VALORES SUBYACENTES A DICHS COMPORTAMIENTOS Y COSTUMBRES EN LA VIDA COTIDIANA.”**

formación ambiental) son cada vez más exigentes respecto a la calidad del medioambiente y de los procesos de reciclaje y reutilización de los recursos naturales y de los productos elaborados, así como la conservación de la biodiversidad y de los servicios prestados por los ecosistemas.

Por todo ello, la potencialidad que posee un territorio para incorporar la **sustentabilidad ambiental** en sus procesos productivos y de consumo, así como las prácticas de gestión sustentable de los residuos, dependerá esencialmente de la forma cómo los actores locales tratan el entorno territorial de recursos naturales y patrimoniales, las normas que establecen las modalidades de esta relación entre los actores locales y su medioambiente, y los valores subyacentes a dichos comportamientos y costumbres en la vida cotidiana. En otras palabras, a partir de los componentes o activos productivos territoriales ya citados en el Gráfico 1, es claro que habrá que detenerse muy especialmente en el análisis de las características de los recursos humanos, los recursos naturales y patrimoniales, el acceso a los mercados y las relaciones externas, así como en la cultura local y la imagen y percepción del territorio que tienen los distintos actores en su conjunto.

En todo caso, la incorporación en los territorios de las exigencias crecientes de la **sustentabilidad ambiental** requiere asegurar un **desarrollo productivo** capaz de mantener a la población en sus territorios mientras se logra ir avanzando progresivamente en los objetivos de la **sustentabilidad ambiental**. En otras palabras, situados ante la necesidad de una **acción local de desarrollo**, las reflexiones de carácter teórico que plantean desde una visión crítica las contradicciones existentes entre el crecimiento económico y los planteamientos que exigen asimismo el análisis de los flujos reales de energía y materiales que todo ello conlleva, según los requerimientos de la *Economía Ecológica*<sup>3</sup>, deben plantearse de forma pausada, inteligente e integrada, algo que obliga a capacidades y actitudes específicas por parte de las personas que se ocupan del difícil oficio de facilitar y asesorar los procesos de desarrollo territorial y ambiental.

Madrid, 9 de octubre de 2021

## NOTAS

1. Observatorio Europeo LEADER. Innovación en el Medio Rural. Cuaderno de la Innovación, nº 6, Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia LEADER. Fascículo 1: “La competitividad territorial” (diciembre 1999) y Fascículo 3: “La competitividad medioambiental” (junio 2000).
2. Mantengo algunas reservas acerca de la utilización del término “capital territorial” ya que algunos de los componentes de éste (como son los activos medioambientales o recursos naturales), no pueden ser sustituidos por otros elementos de capital elaborados por la acción humana, un hecho fundamental que obliga adicionalmente a un esfuerzo mucho mayor que el que actualmente se despliega para la conservación y valorización de los activos ambientales.
3. Sobre el particular pueden verse los artículos de Joan Martínez Alier: “Ecología Industrial y metabolismo socioeconómico: concepto y evolución histórica”; y de José Manuel Naredo y Óscar Carpintero: “La ecología industrial”, ambos en la revista *Economía Industrial*, nº 351, Madrid, 2003.