

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA TIEMPOS DE CRISIS. UNA INTERPRETACIÓN DESDE LA PERIFERIA EUROPEA¹

Ricardo Mendez Gutierrez del Valle²

RESUMEN

Muchos territorios del Sur de Europa se enfrentan hoy al impacto de una crisis económica que es global y sistémica en su dimensión, pero muestra diferentes efectos a escala regional y local que refuerzan las desigualdades espaciales heredadas. El emergente concepto de resiliencia territorial pretende explicar por qué algunas áreas son capaces de renovarse y experimentar una revitalización mientras otras permanecen bloqueadas e inician un proceso de declive. Más allá de las claves estructurales de las crisis capitalistas, el texto plantea el valor de la teoría y de la práctica acumuladas en la promoción del desarrollo local y la creación de ambientes innovadores para comprender mejor la desigual vulnerabilidad de los territorios frente a la actual recesión, la implicación que eso supone para las políticas y, en tal sentido, la propuesta de estrategias para aumentar la resiliencia.

Palabras clave: Crisis capitalistas. Desarrollo territorial. Vulnerabilidad. Resiliencia.

TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGIES FOR TIMES OF CRISES. AN INTERPRETATION FROM THE EUROPEAN PERIPHERY

ABSTRACT

Many territories of South Europe are confronted today with the impact of an economic crisis that is global and systemic in its dimension but shows different regional and local consequences emphasizing spatial inherited inequalities. The concept of territorial resilience has recently emerged for explain why some areas manage to renew and revitalise themselves, whereas others remain locked and in decline. Beyond the structural keys of capitalist crises, this paper claims the value of the theory and practice accumulate to promote the local development and innovative environments to understand the keys to unequal vulnerability of territories from the current recession, the potential implication for policies and, in that sense, proposes strategies to boost resilience.

Key words: Capitalist crises. Territorial development. Vulnerability. Resilience.

¹ El artículo forma parte del proyecto de investigación del *Plan Nacional de I+D+i* (Ministerio de Economía y Competitividad. Gobierno de España) sobre *Efectos socioterritoriales de la crisis económica en las áreas urbanas de España: políticas públicas y estrategias de resiliencia* (CS02012-36170).

² Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Universidad Complutense de Madrid, España. E-mail: ricardo.mendez@cchs.csic.es.

INTRODUCCIÓN

Los tiempos de crisis, que conllevan siempre una ruptura en la trayectoria seguida por las sociedades, son tiempos de cambios profundos e inevitables que exigen una renovación de las ideas y de las formas de actuar establecidas, para atenuar así sus impactos negativos y recuperar la senda del desarrollo. Por ese motivo, en un contexto como el que ahora viven diversos países del Sur de Europa, resulta de especial importancia la capacidad de los territorios para poner en práctica estrategias que aseguren su competitividad y la generación de empleo suficiente, mantengan o mejoren la calidad de vida de sus habitantes, promuevan una ordenación territorial más sostenible, o favorezcan una democracia local más participativa. Se trata, en suma, de sustituir prácticas ineficientes o ajenas a los intereses de la mayoría de sus ciudadanos mediante la búsqueda de soluciones nuevas, inclusivas y comprometidas con un objetivo de desarrollo que no se limite al plano económico sino que sea capaz de incorporar las múltiples dimensiones de este concepto (BOISIER, 2013).

Son numerosos los documentos de la Comisión Europea que, desde la *Agenda de Lisboa* (2000) a la *Estrategia Europa 2020* (2010), han insistido en la importancia de incrementar la generación, transferencia y aplicación de conocimiento, traducida en una mayor tasa de innovación tanto económica como social, para lograr un desarrollo más “inteligente, sostenible e integrador” (COMISIÓN EUROPEA, 2010). El discurso de la innovación ha pasado así a formar parte de la retórica oficial del desarrollo territorial desde hace tiempo, pero se enfrenta ahora al reto de demostrar su utilidad para orientar estrategias de revitalización, también desde los ámbitos locales y regionales, que hagan frente a la actual crisis económica.

Se hace así necesario reconstruir un argumento que supere la focalización casi exclusiva en cuestiones financieras y el hegemónico discurso neoliberal que insiste en la austeridad fiscal y sus elevados costes sociales como alternativa, para insistir en la necesidad de revitalizar la acción promotora del Estado multinivel. En ese contexto, no debe tampoco ignorarse la necesaria dimensión territorial, tanto para comprender la crisis como para actuar frente a ella y contribuir a ello es el objetivo del presente texto, de contenido, esencialmente teórico, que sigue un itinerario definido por tres etapas básicas y complementarias entre sí.

En la primera se recuerdan de forma breve algunas de las aportaciones conceptuales y teóricas relativas al desarrollo territorial que, surgidas hace ya más de dos décadas, han marcado en buena medida la reflexión y la práctica en esta materia y constituyen un recurso interpretativo que necesita hoy de nuevo ser puesto en valor. Se destaca así la necesidad de un enfoque multiescalar del desarrollo que, en un mundo que se globaliza, mantenga el significado de lo local en la interpretación de una realidad compleja y plural, así como en la búsqueda de respuestas a los procesos estructurales dominantes en el sistema. También el interés que mantiene el concepto de *territorio innovador* que, surgido en la geografía económica y dotado por ello de cierto sesgo a favor de la innovación empresarial, se amplió posteriormente al incorporar la noción de *innovación social*, abordando también la cuestión de las claves necesarias para conseguir una eficaz *gobernanza territorial*.

En la segunda parte, se realiza una aproximación a esa dimensión territorial de la actual crisis económica para recordar que los efectos provocados por la misma resultan siempre muy desiguales al afectar en mayor medida a aquellos grupos sociales, empresas y

territorios que muestran una mayor fragilidad, lo que obliga a revisar dos conceptos emergentes como son los de *vulnerabilidad* y *resiliencia territorial*.

Por su parte, el tercer apartado aborda las posibles estrategias para reforzar la *resiliencia territorial*, entendida como la capacidad de adaptarse al impacto de un *shock* de origen externo, renovarse y recuperar el camino del desarrollo. La vinculación que pretende establecerse entre este tipo de estrategias con las debatidas durante años para promover el desarrollo local permite alcanzar unas conclusiones finales que, más que resultado de una investigación aún en sus inicios, pretenden ser reflexiones para un debate colectivo sobre la aportación que los profesionales y los teóricos del desarrollo territorial pueden hacer para enfrentar el escenario actual.

CLAVES DEL DESARROLLO Y LA INNOVACIÓN TERRITORIAL: REVISANDO LOS ORÍGENES.

Hace ya más de dos décadas los estudios sobre desarrollo vivieron un periodo de profunda renovación como reflejo de las rápidas e intensas transformaciones ocurridas en esos años, tanto en los ámbitos económico y tecnológico como en los de la política, la sociedad o la cultura. El agotamiento del modelo de producción *fordista* y la incapacidad de las políticas keynesianas para hacer frente a la crisis que estalló en la década de los setenta pusieron en marcha una serie de cambios profundos que son sobradamente conocidos. La consolidación de un modelo productivo más flexible y segmentado, apoyado en la revolución digital, una creciente globalización de todo tipo de mercados, cada vez más desregulados por la imposición de una agenda neoliberal, o el reforzamiento de la división espacial del trabajo y del desarrollo geográfico desigual fueron sus principales manifestaciones.

Pero, como contrapunto a un mundo cada vez más dominado por actores y procesos de ámbito global, se hizo también evidente la diversidad de impactos territoriales. Esto vino a revalorizar la necesidad de una perspectiva local para analizar e interpretar mejor la globalización y, más aún, para definir estrategias de respuesta adaptadas a la realidad específica de cada lugar. Pese a su limitada capacidad para enfrentar esas tendencias generales y pese a la evidente dificultad de delimitar lo local en un mundo tejido por relaciones cada vez más densas y con geometrías más complejas (BATHOLT *et al.*, 2004), esta forma de abordar los problemas del desarrollo aportó un fundamento teórico común que aún comparten quienes proponen el uso de una perspectiva territorial explícita para el análisis y la acción.

Mucho se ha escrito sobre ese conjunto de conceptos y teorías como para volver aquí sobre cuestiones que cuentan con abundante bibliografía. No obstante, sí merece recordarse que tanto desde los estudios sobre desarrollo endógeno, local y territorial (STÖHR, 1990; BOISIER, 1997; VÁZQUEZ BARQUERO, 1999 y 2005; DALLABRIDA; FERNÁNDEZ, 2008; PIKE, RODRÍGUEZ POSE; TOMANEY, 2011), como desde los *modelos de innovación territorial* (MOULAERT; SEKIA, 2003; CAMAGNI; MAILLAT, 2006) –que incluyen la literatura sobre distritos industriales, sistemas productivos locales, *clusters*, ambientes innovadores y sistemas regionales de innovación– se establecieron algunos principios comunes que han orientado luego numerosas investigaciones. Aunque la mayoría de esos trabajos buscaron identificar claves para aumentar la capacidad competitiva de las empresas individuales y reforzar las ventajas competitivas del territorio dejando de lado otras

dimensiones no económicas del desarrollo así como, en ciertos casos, la importancia de la acción estatal, lo que ha provocado críticas entre quienes proponen una visión multidimensional y transescalar del mismo (FERNÁNDEZ; BRANDÃO, 2010), aquí se limitará la atención a recordar algunas ideas compartidas que conviene revisar ahora, en un contexto diferente.

RECUPERAR LA DIMENSIÓN LOCAL DEL DESARROLLO

El primer aspecto a recordar es que, sin cuestionar la permanente influencia ejercida por los procesos estructurales inherentes a la lógica del sistema capitalista, todas estas propuestas vinieron a recordar la importancia de unos actores locales a menudo olvidados o postergados a la hora de interpretar la evolución seguida por cada territorio (GUMUCHIAN *et al.*, 2003). En esa recuperación de los *sujetos del desarrollo*, mientras los enfoques de raíz económica fijaron su atención en las empresas como actor clave de la competitividad territorial, aquellos otros que proponían una visión más integradora consideraron también la paralela influencia ejercida por los gobiernos de proximidad y la sociedad civil, así como el efecto de sus interacciones en la definición de caminos diferenciados para impulsar u obstaculizar los procesos de desarrollo.

En ese sentido, la capacidad de los actores locales para aprovechar su proximidad física, generar sinergias y construir redes de colaboración tejidas por relaciones de confianza - tanto informales como formalizadas- se convirtió en una importante clave explicativa de la diversidad de trayectorias territoriales. Pero frente a visiones excesivamente localistas, atentas tan sólo a las características de las redes locales, las propuestas más atentas a la realidad transescalar del desarrollo prestaron también atención a las conexiones y al tipo de inserción exterior de los lugares. Si se actualiza esa idea, cabe recordar ahora que las iniciativas promovidas desde el ámbito local para enfrentar la crisis deben verse acompañados por la existencia de un entorno adecuado para alcanzar el éxito, pero que los procesos de dinamización inducidos desde el exterior encontrarán graves dificultades si no cuentan con la complicidad de los actores locales para su implementación.

Otro factor repetido en este tipo de aproximaciones al desarrollo fue la importancia de identificar y poner en valor toda una serie de recursos locales específicos -tanto materiales como inmateriales- resultado de un trabajo colectivo acumulado a lo largo de una trayectoria y generadores de diferenciación. Frente a las políticas de desarrollo desde arriba (*top down*), que proponen medidas a aplicar de manera homogénea en todo su ámbito de actuación, estas propuestas de desarrollo desde abajo (*bottom up*) destacaron la importancia de utilizar estas capacidades localizadas como base en que cimentar las acciones a emprender, cuestionando la simple imitación de recetas de éxito en lugares con circunstancias a menudo bastante distintas.

Pero tal vez la idea más destacada y repetida en este tipo de literatura ha sido la creciente importancia otorgada a la innovación como componente necesario para impulsar el desarrollo territorial. No obstante, la propia definición de la innovación y la consiguiente caracterización de lo que cabe entender por *territorio innovador* están sometidas a importantes diferencias y debates, lo que justifica precisar el significado que aquí se le da en relación con su utilización actual como base de estrategias para superar la crisis.

CONSTRUIR UN TERRITORIO ECONÓMICA Y SOCIALMENTE INNOVADOR.

En un contexto dominado por la aceleración de los procesos y la creciente interdependencia espacial, el aumento de los riesgos y las incertidumbres derivadas para un elevado número de territorios se ha convertido ya en rasgo inherente a la nueva normalidad que define nuestro tiempo. Tal situación aumenta el valor de la anticipación y la prospectiva pero, sobre todo, de la adaptación a unos cambios rápidos y profundos, lo que equivale a reconocer la creciente importancia de la innovación y la creatividad como base necesaria, aunque no suficiente, para avanzar hacia un mayor y mejor desarrollo. La construcción y difusión de un discurso institucional sobre el valor de la innovación ha convertido en tópicos muchas de estas ideas, pero su traslación al territorio exige revisar algunas de las afirmaciones que se han convertido en lugar común en estos años.

De este modo, territorios innovadores serán aquellos donde se aplica una estrategia consciente y sistemática orientada a producir, transferir y aplicar un recurso estratégico como es el conocimiento en sus diversas formas (teórico o práctico, analítico, sintético o simbólico, explícito o tácito), acumulado en su población, sus empresas, sus instituciones públicas y sus organizaciones sociales. Un primer objetivo, por tanto, será ampliar y activar su *stock* de capital cognitivo y de capital humano para favorecer un aumento de capacidades. Para ello será necesario promover procesos locales de aprendizaje, tanto individual -a través del sistema educativo y de una mejora en el nivel formativo de la población- como colectivo -a través del trabajo conjunto e interactivo, que favorece la transmisión de conocimiento tácito, difícil de codificar- para lograr así un incremento de lo que algunos califican como *inteligencia compartida*.

Para impulsar esos procesos, la organización que resulta más eficaz es la construcción de redes, formalizadas o de carácter informal, entre actores locales con características, estrategias e intereses diferentes, pero comprometidos en objetivos comunes (CARAVACA; GONZÁLEZ, 2009). Pero, al mismo tiempo, en un mundo globalizado que se caracteriza por la densificación de todo tipo de flujos, cobran creciente importancia las relaciones multiescalares que desde los lugares se establecen con el exterior, tanto de sentido vertical como horizontal (VALE, 2011). El resultado de todo ello será la consolidación de procesos de innovación localizados, que hoy se consideran condición necesaria para el desarrollo local pero que, debido al uso abusivo del concepto, provocan cierta confusión sobre su verdadero significado.

Debe recordarse que la teoría de la innovación surgió en el ámbito de la economía y su traslación a los estudios sobre desarrollo supuso su consideración como principal estrategia para elevar la competitividad de aquellos territorios capaces de incorporarla a una proporción creciente de su tejido empresarial. Desde esta perspectiva inicial, una empresa innovadora –y, por extensión, una economía local innovadora- será aquella que incremente la eficacia de sus procesos de trabajo, junto a la calidad y diferenciación de los bienes o servicios producidos, mediante la incorporación de mejoras tecnológicas, así como en su organización y gestión internas, logrando también una apertura a mercados cada vez más amplios gracias a su creciente capacidad competitiva. Desde su origen, este tipo de estudios destacó que las mayores tasas de innovación se alcanzaban en aquellos lugares donde empresas próximas que trabajan en torno al mismo tipo de bienes o servicios mantienen estrechas relaciones de complementariedad y colaboración para lograr mayor eficiencia colectiva.

Pero existen territorios que, pese a poder calificarse incluso como polos tecnológicos y contar con numerosas empresas innovadoras, no necesariamente traducen eso en un desarrollo más inclusivo para el conjunto de sus ciudadanos, más sostenible en el plano ambiental, o en una gestión pública más eficaz. Al mismo tiempo, “el éxito de una empresa no se relaciona sólo con el dinamismo del sector al que pertenece y con una superior capacidad interna de inventar nuevas soluciones”, sino que

al lado de las relaciones económicas de producción asumen un papel esencial las relaciones sociales de cooperación y la compenetración de las empresas en las redes de relaciones socioeconómicas que constituyen el sistema local, entendido como integrador versátil de conocimientos y organización (SFORZI, 1999, p. 28).

De ahí la necesidad de convertir también a los territorios en ambientes socialmente innovadores si el objetivo es contribuir a un desarrollo más integrado.

El concepto de innovación social tiene ya un cierto recorrido aunque su incorporación a los estudios sobre desarrollo territorial sea bastante más reciente (FONTAN *et al.*, 2004; MOULAERT; NUSSBAUMER, 2005; ANDRÉ; ABREU, 2006; KLEIN; HARRISON, 2007; MacCALLUM *et al.*, 2009) y su utilización esté sujeta a significados diversos debido a su carácter multidimensional, lo que es origen de ciertas ambigüedades que recomiendan una breve justificación del sentido con que aquí se utiliza.

Un primer uso, que resulta habitual en los estudios empresariales, suele vincularlo con la mejora de las relaciones sociales en el seno de las empresas para favorecer su innovación tecnológica y organizativa, el reforzamiento de su responsabilidad social y/o la promoción de un sector de economía social impulsado por motivaciones éticas más amplias que el beneficio o la competitividad. Una segunda acepción considera que la innovación social “consiste en elaborar respuestas nuevas a necesidades sociales también nuevas o mal satisfechas en las actuales condiciones del mercado y las políticas sociales, implicando la participación y cooperación de los actores afectados” (GÈZE, 2012, p. 6), lo que la vincula a la provisión de determinados bienes y servicios por parte de asociaciones, fundaciones, cooperativas, gobiernos locales, etc. Desde esta doble perspectiva, un territorio socialmente innovador será aquel donde las empresas e instituciones preocupadas por algunos de estos objetivos alcanzan cierta importancia relativa.

Pero el sentido con que aquí se utiliza el concepto es el que le vincula con la transformación de las relaciones y las prácticas sociales que caracterizan a un territorio determinado y que pueden favorecer un desarrollo más inclusivo y sostenible, así como una gobernanza más participativa y adaptada a las específicas condiciones y necesidades locales. Desde esta otra perspectiva, puede considerarse socialmente innovador:

- promover una ciudadanía más activa, movilizadora y organizada en defensa de mejores condiciones de vida y en la propuesta de nuevas alternativas de desarrollo;
- crear o consolidar foros estables para la interacción y, de este modo, la acumulación de capital social, lo que incluye el debate, la negociación, la resolución de conflictos y la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo local;

- abrir estos ámbitos de participación a nuevos actores sociales, habitualmente poco representados, para establecer vías de comunicación por las que puedan expresar sus necesidades y, en su caso, reorientar la agenda local de prioridades;
- avanzar hacia una gestión de los asuntos públicos más eficaz, accesible para los ciudadanos y transparente, lo que afectará de modo directo al funcionamiento de las administraciones locales.

Se establece así un evidente vínculo entre desarrollo local, innovación económica, innovación social y relaciones de gobernanza, pero el uso también múltiple que suele darse a este último concepto aconseja algunas precisiones al respecto (DALLABRIDA, 2011).

De forma habitual, la gobernanza se define como un modo de regulación basado en la cooperación entre diferentes actores públicos y privados, que establecen acuerdos implícitos o explícitos, en la que los procesos de deliberación y decisión sobre cuestiones importantes se comparten, lo que conlleva cierto reparto de responsabilidades. En expresión de ASCHER (2004, p. 52), “la asociación de diferentes tipos de actores es una forma reflexiva de regulación, más adaptada a una sociedad abierta, muy diversa, móvil e inestable, que aporta una estabilidad relativa en un contexto marcado por todo tipo de incertidumbres”. Presupone, en cierto modo, la existencia en el territorio de un *capital social de reciprocidad* (BAGNASCO *et al.*, 2003) tejido por relaciones de confianza y activado de forma intencional por actores locales con intereses diversos, pero unidos por vínculos débiles en relación con valores compartidos y objetivos comunes que hacen referencia al desarrollo local.

Desde la perspectiva convencional en el análisis de la gobernanza, esa concertación entre actores múltiples (*stakeholders*) dota de mayores recursos y legitimidad a las acciones para el impulso de la innovación y el desarrollo local. El *gobierno relacional*, entendido así,

permite captar mejor el conocimiento relevante para tomar decisiones [...], gestiona y equilibra mejor los intereses en liza [...], confiere interlocución sistemática al capital social del territorio, lo que favorece las relaciones de confianza y reciprocidad [...], es un espacio más proclive a la innovación que las estructuras burocráticas convencionales de carácter jerárquico y posibilita la movilización plural de recursos (PASCUAL; GODÁS, 2010, p. 29).

En consecuencia, cabe esperar que aquellos territorios donde el número de actores implicados sea mayor, más densas las relaciones que los interconectan y más numerosos los proyectos emprendidos, gozarán de ventajas comparativas.

No obstante, ese efecto positivo no parece en absoluto garantizado pues, a menudo, la gobernanza es más formal que real porque la existencia de relaciones de poder desequilibradas y la defensa de intereses contrapuestos entre los integrantes de las coaliciones locales pueden suponer un *déficit democrático* (SWYNGEDOUW, 2005). En unos casos se observa la existencia de redes locales que funcionan “a la sombra de la jerarquía” (JESSOP, 1997, p. 575), bajo el dominio de formas tradicionales de autoridad de carácter vertical, en donde la participación de los actores sociales se limita al asesoramiento o el debate para legitimar decisiones de gobierno. En otros el discurso se utiliza como justificación para externalizar ciertos segmentos de la gestión local desde el sector público al privado tal como postulan las tesis neoliberales, por lo que “el cambio de gobierno a gobernanza implica la influencia de nuevos actores en la toma de decisiones políticas, dado que las redes se amplían

para incluir nuevas representaciones”, lo que “detrae poder político del alcance de los representantes democráticamente elegidos” (PIKE *et al.*, 2011, p. 200-201) en beneficio de determinadas élites. Por lo tanto, no todas las formas de gobernanza favorecerán la puesta en marcha de estrategias de innovación orientadas al desarrollo territorial en la misma medida, lo que obligará a analizar con cierto detenimiento en cada caso la estructura interna de las coaliciones locales.

En resumen, a lo largo de más de dos décadas se ha construido un discurso teórico progresivamente complejo y no exento de debates, que ha servido de soporte a estrategias y políticas destinadas a promover un mejor desarrollo de los territorios. Frente a una realidad que se ha transformado de forma profunda en este tiempo y ante una nueva crisis capitalista de grandes dimensiones, que pone en cuestión –o debería hacerlo- el modelo de globalización neoliberal dominante, pero que de nuevo muestra manifestaciones sociales y territoriales asimétricas, se trata ahora de reflexionar sobre la vigencia y utilidad de este tipo de argumentos para plantear estrategias de revitalización económica y regeneración social y espacial también desde los ámbitos locales, lo que en ningún caso supone eximir a los organismos internacionales y los Estados de sus responsabilidades en la definición de nuevas estructuras de regulación.

CRISIS, VULNERABILIDAD TERRITORIAL Y NUEVAS DESIGUALDADES

Las crisis capitalistas son procesos periódicos e inherentes a la lógica del sistema y la experiencia histórica demuestra sobradamente (KRUGMAN, 2009) que se hacen más frecuentes e intensas en periodos en que se liberalizan los mercados hasta el punto de poder afirmarse que “el capitalismo no regulado es el peor enemigo de sí mismo”, pues “más pronto o más tarde está abocado a ser presa de sus propios excesos” (JUDT, 2010, p. 18). En los últimos años la crisis de unas finanzas internacionales que crecieron a un ritmo vertiginoso y de forma descontrolada en un ambiente progresivamente desregulado por la progresiva influencia del neoliberalismo, afectó de forma inmediata a la *economía real*, con una brusca detención del crecimiento económico ante las restricciones al crédito, tanto privado como público. Su efecto resultó particularmente intenso en países que, como España, conocieron en la década anterior el paralelo crecimiento de una *burbuja inmobiliaria* sin precedentes, apoyada no sólo por el crédito abundante y barato a las familias y las empresas del sector, sino también por una legislación fiscal y en materia de suelo acorde con los intereses del bloque hegemónico (NAREDO, 2009; LÓPEZ; RODRÍGUEZ, 2010). El rápido endeudamiento público derivado de la caída de ingresos, junto al tímido intento de poner en marcha políticas de reactivación, condujo a una respuesta en el seno de la Unión Europea que planteó como prioridad una austeridad fiscal que ha acentuado la recesión y el deterioro de la calidad de vida para la mayoría de los ciudadanos.

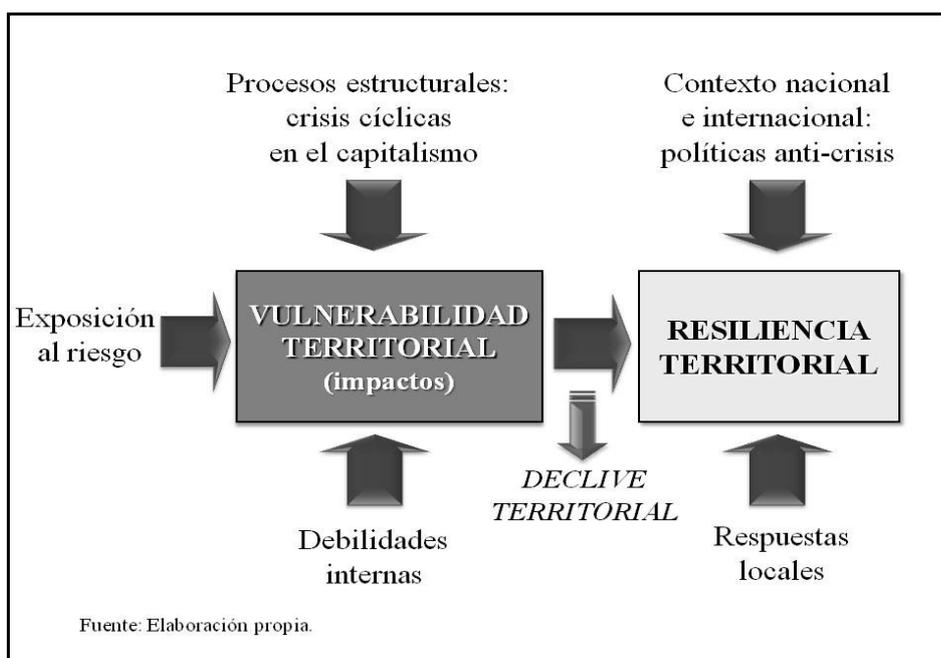
Pero cualquier análisis geográfico, por superficial que resulte, confirma que el impacto de las crisis capitalistas muestra intensidades y manifestaciones muy diferentes según territorios –cualquiera que sea la escala considerada-, lo que exige buscar una interpretación de ese diverso comportamiento desde la perspectiva del desarrollo territorial (MADOERY; COSTAMAGNA, 2012). Por una parte, algunos lugares se muestran particularmente frágiles y padecen un rápido deterioro de su situación, mientras otros parecen dotados de mayor resistencia y sus indicadores de desarrollo se han visto menos afectados. Por otra, mientras

ciertos lugares consiguen adaptarse mejor al nuevo contexto, renovarse y recuperarse en un tiempo más o menos breve, otros inician un periodo de deterioro prolongado, sin encontrar alternativas para superar esa situación. Por último, mientras ciertos territorios se muestran incapaces de articular respuestas propias ante la crisis y cifran sus expectativas de reactivación tan sólo en la ayuda externa, otros logran poner en marcha respuestas proactivas y proyectos compartidos para hacerle frente, aunque sus resultados sean limitados y no siempre se hagan visibles de inmediato.

DE LA VULNERABILIDAD A LA RESILIENCIA DE LOS TERRITORIOS

La comprensión de la actual crisis desde una perspectiva geográfica es buen exponente de esa frecuente interrelación dialéctica entre una *razón global* y una *razón local* que Santos (1996) ya planteó en su día. En efecto, este proceso tiene, sin duda, una dimensión global pues afecta de una u otra forma al sistema mundial en su conjunto, pero se gestó en lugares concretos –con los grandes centros financieros y las áreas de urbanización masiva en lugar destacado- y ofrece manifestaciones e intensidades muy heterogéneas, que profundizan las desigualdades espaciales a diferentes escalas. Constituye por tanto, según Martín (2011), un ejemplo de *glocalización* en el que los procesos estructurales se combinan con los efectos ejercidos por el específico marco regulatorio estatal y por las diferentes trayectorias y características locales para provocar esa heterogeneidad. En ese tipo de interpretación sobre las dinámicas territoriales resultan ahora de utilidad conceptos como los de *vulnerabilidad* y *resiliencia*, tal como se esquematiza en la Figura 1, lo que exige abordar ciertas precisiones sobre el significado que aquí se les asigna que evite la confusión derivada de definiciones múltiples y no siempre coincidentes.

Figura 1 – Crisis, vulnerabilidad y resiliencia de los territorios: una propuesta interpretativa



Fuente: Elaboración propia.

El concepto de *vulnerabilidad* ha alcanzado especial desarrollo en el ámbito de los estudios ambientales y en relación con el análisis de desastres naturales, pero en los últimos años se ha difundido también en las ciencias sociales. En tal sentido, puede considerarse vulnerable a aquella persona, grupo social, empresa o territorio con alta probabilidad de verse afectado por algún tipo de daño significativo, en función de dos tipos de razones que a menudo se complementan. En primer lugar, una elevada exposición a riesgos de diversa naturaleza o a situaciones adversas que escapan a su control. Al mismo tiempo, su indefensión y poca capacidad de respuesta por sus propias debilidades internas, que se acentuarán si se ven acompañadas por un escaso apoyo externo, incapaz de atenuar los daños provocados. Factores externos e internos suman, por tanto, sus efectos y provocan que todas las crisis acentúen las desigualdades, pues es “la tensión dialéctica entre ambos tipos de factores la que produce y reproduce un desarrollo geográfico desigual” (HADJIMICHALIS, 2011, p. 257).

A partir del inicio de la crisis, los territorios más vulnerables padecerán un proceso de declive reflejado en indicadores económicos (reducción del valor agregado y la inversión, desaparición de empresas, descenso de la ocupación y aumento del desempleo...), demográficos (saldo migratorio negativo, envejecimiento...), sociales (reducción de servicios públicos, aumento de desigualdades, de población en riesgo de pobreza y exclusión, patologías sociales...), inmobiliarios (depreciación del valor de las viviendas, desahucios...), paisajístico-ambientales (áreas residenciales y empresariales abandonadas, deterioro de infraestructuras...) y perceptivos (inmovilismo, asistencialismo, ausencia de proyecto de futuro...). Pero en otros casos, algunos territorios demuestran mayor capacidad para enfrentarse a esa situación lo que será más viable si en el ámbito nacional e internacional se adoptan políticas adecuadas para la recuperación, pero de nuevo exigirá también formas de resistencia ciudadana y respuestas específicas en cada lugar.

Así pues, el concepto de vulnerabilidad territorial presenta como primer rasgo característico su carácter relativo, pues todo espacio es, hasta cierto punto, vulnerable pero en distinto grado, por lo que la aplicación del concepto sólo tiene sentido en términos comparativos de mayor o menor vulnerabilidad. En segundo lugar, la vulnerabilidad es dinámica, pues a menudo la fragilidad actual es resultado de un largo proceso histórico y persiste en el tiempo, pero eso no conlleva ningún determinismo pues puede aumentar o disminuir en relación con decisiones y acciones tomadas por la sociedad y los actores locales en momentos determinados, capaces de quebrar el sentido de esa trayectoria. En ese sentido, debe entenderse como una construcción social, por lo que ideologías como la neoliberal, que favorece la competencia entre desiguales, erosiona los mecanismos de solidaridad y busca reducir la acción pública en materia de protección social, ordenación del territorio y establecimiento de controles a la acción de los mercados, aumentan la vulnerabilidad del territorio en su conjunto, pero en especial la de las áreas donde se localizan los grupos sociales o empresas con mayor dificultad para enfrentarse a esa competencia. También la de aquellos lugares que optaron por modelos de crecimiento excesivamente especializados en lo económico, polarizados en lo social e insostenibles en lo ambiental, más expuestos al riesgo.

Pero, más allá de esos rasgos básicos, queda por resolver cuáles pueden ser las características territoriales que aumentan la capacidad de resistencia y reducen la vulnerabilidad frente a una determinada crisis. En ese sentido, pueden apuntarse algunas ideas relacionadas con una bibliografía internacional bastante escasa, combinada con experiencias obtenidas de lo ocurrido en España.

CLAVES DE LA VULNERABILIDAD TERRITORIAL FRENTE A LAS CRISIS

Un primer factor a considerar es, sin duda, la estructura económica heredada por cada territorio. Resulta habitual interpretar que aquellos que cuentan con una base económica diversificada muestran mayor estabilidad y un menor impacto de los ciclos económicos que los altamente especializados, pero entre estos últimos los comportamientos resultan muy heterogéneos según el tipo de especialización al inicio de la crisis. Hace ahora tres décadas, el agotamiento del modelo de producción fordista generó impactos de especial gravedad en áreas mineras e industriales especializadas en sectores intensivos en recursos naturales o mano de obra, que se enfrentaron a la reconversión de su base productiva, con cierres de empresas, ajustes de capacidad, deslocalizaciones y una elevada destrucción de empleo que afectó de forma muy negativa al bienestar de su población.

Por el contrario, la actual crisis también ha provocado efectos territoriales diferentes según países, regiones o ciudades, pero con una distribución espacial muy distinta. Así, por ejemplo, la crisis iniciada en 2008 tuvo un reflejo inmediato en los principales centros financieros del Reino Unido (LEE; MORRIS; JONES, 2009), mientras en Francia fueron las áreas industriales las más afectadas por la creciente dificultad para exportar y el freno de su demanda interna (DAVEZIES, 2012). Por su parte, en España el impacto se concentró en los territorios de la *burbuja inmobiliaria*, con el litoral mediterráneo, las islas y las periferias de las grandes metrópolis como las áreas más gravemente afectadas (MÉNDEZ, 2013). Pero, a partir de 2010, a esa primera fase de la crisis le ha seguido otra que se centra en los países de la periferia europea con un mayor desequilibrio de sus cuentas públicas y su sector financiero que exigió una inyección de liquidez saldada con la imposición de una política de austeridad muy restrictiva que frena el consumo y afecta al conjunto de sus territorios, pero sobre todo a aquellos donde el empleo público en servicios sociales y las transferencias del Estado tenían mayor importancia relativa. Regiones periféricas, ciudades capitales o centros comarcales de servicios resultan ahora los principales perjudicados, lo que también pone en evidencia la influencia complementaria de los factores políticos en el mapa de la crisis que ahora se dibuja.

Otro posible factor explicativo se refiere al efecto de protección frente a la crisis que ha supuesto contar con un importante volumen de actividades y empresas intensivas en conocimiento –cualquiera que sea su sector de actividad- un sistema regional de innovación bien articulado y con densas redes de relaciones exteriores, así como un elevado *stock* de capital humano con alto nivel formativo. Todas las propuestas sobre territorios innovadores e intensivos en conocimiento dan por hecha esa correlación positiva, señalando que la pérdida de competitividad y la destrucción de empleo afectará en mayor medida a aquellos otros con actividades de baja productividad, que no renuevan sus productos, sus procesos de trabajo o la organización y búsqueda de nuevos mercados por parte de sus empresas, o que cuentan con trabajadores poco cualificados, ya sea en servicios al consumo, construcción o industrias tradicionales.

Junto a este tipo de factores, no debe ignorarse la relación que vincula el sistema de relaciones laborales y la mayor estabilidad o precariedad en la contratación con el impacto que la reducción del crecimiento económico ejerce sobre el desempleo, una de las lacras más graves y con mayor capacidad de extender sus devastadores efectos sobre la sociedad y la economía locales. Resulta frecuente que los primeros afectados por la recesión sean los trabajadores en situación de precariedad laboral y que los territorios donde ésta es importante

padezcan con mayor intensidad y rapidez sus efectos mediante un incremento de sus tasas de paro. Eso provoca también una mayor vulnerabilidad potencial de aquellas áreas donde se concentran los principales *grupos de riesgo* desde la perspectiva laboral (jóvenes, mujeres, inmigrantes, trabajadores sin cualificación y con bajos ingresos...), lo que favorece altos niveles de concentración espacial que refuerzan la segmentación del territorio y la aparición de bolsas de desempleo de larga duración.

Finalmente, el estado de las finanzas públicas y el nivel de endeudamiento de las diferentes administraciones del Estado multinivel, junto a su voluntad y capacidad para mantener su anterior nivel de inversión o, por el contrario, su sometimiento a unas *políticas de austeridad* neoliberales que ahogan las posibilidades de recuperación y acentúan la desigualdad socio-espacial también pueden explicar en parte los contrastes que hoy se observan. Desde la perspectiva de la gobernanza, también hay que considerar la influencia que sobre el desigual impacto de la crisis ejerce ahora la capacidad mostrada por el conjunto de actores locales para diagnosticar la situación, sus posibilidades e imposibilidades, así como los recursos específicos existentes, bases con las que plantear un nuevo proyecto de futuro creíble y, a la vez, viable. La acumulación de capital institucional y social en el pasado reciente puede así favorecer cierta capacidad para renovar estrategias en momentos como los actuales, en que la escasez de recursos públicos y privados hace aún más necesaria la suma de esfuerzos. En esa perspectiva, el concepto de *resiliencia territorial* parece despertar ahora un creciente interés pues supone, en cierto modo, la renovación de un discurso movilizador que guarda evidente relación con la tradición de investigaciones y acciones en materia de desarrollo territorial pero en relación con la superación de impactos derivados de procesos de crisis, lo que le otorga una evidente actualidad no exenta del riesgo de banalización inherente a toda moda.

ESTRATEGIAS PARA LA RESILIENCIA DE LOS TERRITORIOS: RECUPERAR LA SENDA DEL DESARROLLO

La actual crisis no corresponde a un desajuste transitorio de las finanzas internacionales tras el que cabe esperar el regreso a un supuesto equilibrio anterior, sino que resulta ya patente la insostenibilidad de determinados modelos de crecimiento que están en el origen de lo ocurrido. Si se vuelve la vista hacia el pasado reciente, se confirma que frente a procesos de declive como los que provocó en determinadas regiones y ciudades la crisis del fordismo hace ya tres décadas, tan sólo algunas fueron capaces de adaptarse a los cambios, definir un nuevo proyecto de futuro y recuperar la senda del desarrollo, mientras otras entraron en una prolongada atonía en la que el escaso crecimiento económico, la fractura social y la esclerosis institucional han persistido en el tiempo.

Se necesitan, por tanto, respuestas proactivas y no sólo defensivas frente a la crisis, lo que exigirá decisiones y acciones a diferentes escalas. Por una parte, acuerdos en el plano internacional que pongan freno a los excesos de un *hipercapitalismo* financiero de perfil neoliberal incapaz de autorregularse y que ahora prima el ajuste fiscal por encima del bienestar de los ciudadanos o la creación de empleo. También políticas activas de los gobiernos centrales de numerosos Estados que ayuden a retomar la senda del crecimiento, reorientar los sistemas productivos para hacerlos más intensivos en conocimiento, recuperar cierta capacidad de apoyar actividades y empresas consideradas estratégicas, favorecer un

empleo de mayor calidad o reducir una brecha social que atenta contra el principio de cohesión. Sólo un cambio en las relaciones de poder y el restablecimiento de un marco regulatorio que ponga límite a los abusos y los excesos de estas últimas décadas podrá generar un nuevo ambiente que haga posible la recuperación y un desarrollo más sostenible.

Pero se necesitan también estrategias locales que acompañen las adoptadas en instancias superiores, pues cada territorio deberá reconstruir su propia trayectoria y *reinventarse* en cierta medida para encontrar una salida tras la crisis. Cómo lograrlo debiera ser, por tanto, una pregunta central en este momento para los estudios territoriales y sobre desarrollo, desde luego en países de la periferia europea donde el impacto de esta crisis es particularmente agudo, pero también en otras regiones afectadas por la misma lógica del capitalismo global que atraviesa cualquier frontera. En la búsqueda de respuestas basadas en la observación de cómo determinados territorios se enfrentaron a crisis precedentes puede resultar útil el concepto de *resiliencia*, que ha comenzado a utilizarse en estos últimos años para interpretar procesos tanto a escala regional como urbana (PIKE; DAWLEY; TOMANEY, 2010; LANG, 2011; MARTIN, 2012). Sin pretender una revisión del origen y trayectoria de esta metáfora emergente, pueden sintetizarse ahora su significado y, sobre todo, las claves explicativas de la diferente capacidad de recuperación mostrada por territorios que se enfrentaron a situaciones similares de crisis y declive (MÉNDEZ, 2012).

RESILIENCIA TERRITORIAL: UN CONCEPTO A DEBATE

En una definición genérica, la *resiliencia territorial* puede entenderse como la capacidad de adaptación positiva que muestran algunos lugares para enfrentar situaciones adversas que resultan de crisis originadas por procesos externos, pero reforzados por ciertas debilidades endógenas que les hicieron especialmente vulnerables, para resurgir fortalecidos a partir de una estrategia de transformación interna. Si bien en algunos casos esas adversidades pueden corresponder a catástrofes puntuales debidas a causas naturales o de origen humano (ciclones, sismos, tsunamis, bombardeos...), son más frecuentes las derivadas de crisis sistémicas como la actual, que pusieron en cuestión las actividades y funciones en que se basó su anterior desarrollo, planteando graves incertidumbres sobre su viabilidad futura. Otras definiciones procedentes de ámbitos donde el concepto ha tenido mayor desarrollo como son los estudios ambientales o la psicología clínica y social resultan coherentes con este planteamiento. Así, por ejemplo, la que asocia la resiliencia a “la capacidad de las comunidades para resistir shocks externos a su infraestructura social” (ADGER, 2000, p. 347), o la vincula a “una pauta de comportamiento y funcionamiento que indica una adaptación positiva en el contexto de un riesgo o adversidad significativos” (KEYES, 2004, p. 224).

La resiliencia corresponde, por tanto, a un proceso dinámico de trabajo consciente – individual y/o colectivo- destinado a lograr una mejor adaptación al nuevo contexto, con efectos que sólo se harán visibles a medio/largo plazo. Por tanto, mientras todos los territorios pueden ser vulnerables en mayor o menor medida, no todos serán necesariamente resilientes, pues no resulta una cualidad inherente a todos ellos o permanente, sino una construcción social. Para hacerse posible, la resiliencia deberá partir de un diagnóstico realista sobre los impactos de la crisis, así como sobre las debilidades y potencialidades del territorio, para luego movilizar determinados recursos y emprender acciones destinadas a superar inercias y

bloqueos heredados que puedan frenar su recuperación, aplicando estrategias de innovación económica y social que permitan encontrar nuevas vías de salida. No se trata, por tanto, sólo de resistir ni de la ingenua pretensión de regresar a modelos ya agotados, pero tampoco de proponer objetivos quiméricos que ignoren las posibilidades y limitaciones existentes.

Si la resiliencia supone reiniciar la senda del desarrollo, los indicadores que pueden servir para identificar a aquellos lugares que han iniciado ese camino serán los mismos utilizados de forma habitual para valorar el desarrollo territorial. La reducción del impacto de la crisis sobre los grupos sociales, empresas y espacios más afectados, la recuperación del crecimiento económico y del empleo, la recuperación de los niveles de bienestar social, junto a la aprobación de instrumentos de ordenación territorial que favorezcan una urbanización más sostenible serán algunos de los más evidentes.

La experiencia acumulada en territorios que hubieron de superar adversidades graves capaces de cuestionar su futuro demuestra que no existe una única vía para avanzar en el objetivo de ser resiliente, ni se trata de un logro que, una vez alcanzado, resulte duradero. En consecuencia, cada uno de ellos deberá explorar entre alternativas posibles y mantener un esfuerzo de adaptación a entornos tan cambiantes como los actuales, buscando la concertación del mayor número posible de actores locales en torno a un proyecto colectivo que resulte movilizador, aspecto especialmente difícil cuando el desigual reparto de los costes de la crisis aumenta la desconfianza y los conflictos internos. Eso supone entender que la resiliencia territorial nunca podrá basarse tan sólo en la ayuda externa, aprender de lo ocurrido y abordar un proceso de reconstrucción que renuncie a la simple imitación de recetas de éxito en otros territorios de características y trayectoria histórica diferente.

Pero si definir con cierta precisión qué puede entenderse por resiliencia territorial resulta un primer paso necesario, la pregunta esencial a responder es por qué algunos territorios enfrentados, en un momento determinado, a los efectos de una crisis muestran mayor capacidad para ser resilientes que otros para, a partir de esa respuesta, identificar qué tipo de acciones pueden ser más eficaces poner en marcha una estrategia consciente de revitalización económica, regeneración social y reequilibrio territorial. Ofrecer respuestas sólidas sólo será posible si aumentan los estudios locales planteados desde esta perspectiva, por lo que aquí deberemos limitarnos a esbozar y someter a debate algunas ideas genéricas.

BASES LOCALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE TERRITORIOS MÁS RESILIENTES

La observación de territorios que en el pasado reciente fueron capaces de incrementar su esfuerzo innovador para superar el declive provocado por una crisis anterior es una base de reflexión interesante pues, aunque esas crisis tuvieron orígenes y características diferentes a la actual, pueden deducirse algunas enseñanzas útiles.

Respecto a los factores que pueden impulsar la capacidad de resiliencia de los territorios, la aportación de los enfoques evolucionistas y neoinstitucionales en esos estudios permite proponer tres tipos que se complementan entre sí: (i) la influencia de la trayectoria histórica, junto con los recursos e instituciones heredados; (ii) la capacidad de los actores locales para generar iniciativas innovadoras y construir redes de colaboración que aumenten la eficiencia colectiva; (iii) la definición de todo un conjunto de estrategias concertadas,

innovadoras en lo económico y en lo social, destinadas a lograr tanto la revitalización de la actividad y del tejido social.

Los procesos territoriales tienen un carácter evolutivo y, por tanto, las herencias del pasado pueden provocar inercias que cuestionan la racionalidad de determinadas acciones presentes, condicionadas por una acumulación de decisiones cuya influencia permanece y esa *path dependence* debe tenerse en cuenta al considerar su diversa capacidad de *resiliencia*. De este modo, cada territorio hereda un *stock* de recursos materiales e inmateriales diferente en volumen y calidad, que incluye su dotación en capital físico en forma de infraestructuras y equipamientos, de capital productivo en forma de empresas, de capital financiero para invertir o de capital humano con cierto nivel formativo y de cualificación, que serán otras tantas bases para impulsar la recuperación.

Pero no debe olvidarse la importancia del capital institucional y del capital social, que incluyen los valores y comportamientos colectivos, normas u organizaciones, relaciones de confianza y colaboración, junto a unos estilos de gobierno y gestión de los asuntos públicos que pueden impulsar o frenar la búsqueda de nuevas soluciones. Transformar, por ejemplo, una cultura local en donde las decisiones estratégicas se tomaban tradicionalmente por el gobierno central o por unos pocos actores en favor de otra más participativa, o hacer evolucionar un ambiente conflictivo de intereses encontrados y fuerte individualismo por otro de confianza y de colaboración ante la adversidad colectiva puede exigir tanto esfuerzo para encontrar cauces de diálogo como la inversión en infraestructuras, educación, vivienda o desarrollo tecnológico.

Un segundo punto de encuentro entre los territorios que en el pasado afrontaron con relativo éxito una crisis es la presencia de individuos y organizaciones -tanto en el ámbito de las empresas, el sector público o la sociedad civil- con voluntad y capacidad para generar iniciativas que pueden calificarse de innovadoras, destinadas a recuperar su competitividad, pero también la calidad de vida de sus habitantes, sin limitarse a plantear respuestas defensivas o mantener un discurso asistencialista que espere soluciones procedentes sólo del exterior. Los actores locales serán, pues, protagonistas necesarios de cualquier estrategia de dinamización que pueda emprenderse, pero también pueden suponer su principal obstáculo cuando su falta de iniciativa, de recursos (financieros, de conocimiento, relacionales...), o la defensa de intereses privados de determinadas élites en contradicción con los colectivos acaban por imponerse, frenando la recuperación o sesgando sus beneficios hacia unos pocos.

En ese sentido, dentro de la diversa geometría que pueden presentar las coaliciones locales de actores, no resultará banal la existencia de un liderazgo ejercido por el gobierno local, basado en cierto grado de credibilidad, confianza y autoridad, importante desde dos perspectivas complementarias. Por una parte, en la definición de objetivos colectivos orientados a promover la innovación, compatibles con los de la mayoría de grupos sociales presentes en el territorio, aportando recursos financieros para su materialización. Por otra, como agente catalizador, capaz de dialogar y tejer vínculos de confianza entre los restantes actores -tanto internos como externos- para promover foros de concertación, debate y, en su caso, negociación de las posibles alternativas de superación de la crisis, ya sea en el marco de un plan estratégico, un plan de reactivación, un pacto local, etc. (SALOM; ALBERTOS, 2009). Esa función de intermediación resulta aún más esencial en tiempos en que los recursos de las haciendas locales escasean y recuerdan la necesidad de reforzar formas de democracia

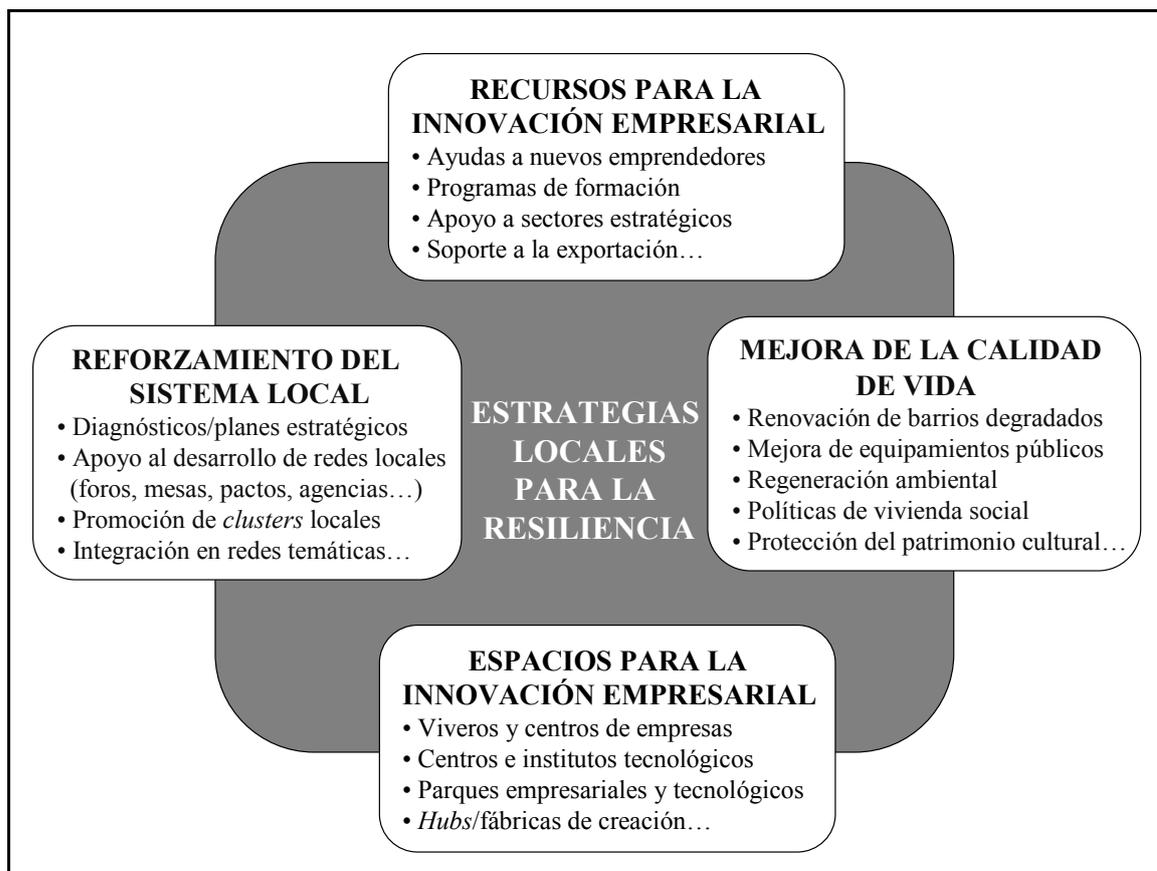
participativa en las que tengan voz no sólo los sectores sociales y económicos mejor organizados, sino también aquellos que muestran especial vulnerabilidad.

Respecto a las estrategias y políticas destinadas a promover la resiliencia, se trata, ante todo, de poner en marcha acciones a corto plazo destinadas a atender situaciones de urgencia social derivadas de la crisis, lo que exige revertir el actual *adelgazamiento* del Estado de Bienestar. Programas de obra pública y de construcción o rehabilitación de vivienda social para generar empleo, apoyo a PYMEs y autónomos para facilitar su acceso al crédito, planes de formación ocupacional y de fomento de la economía social, freno a los desahucios y alquiler social de vivienda, aumento de la oferta asistencial a personas en riesgo de exclusión, etc., son algunos de los principales dos y las acciones de proximidad son fundamentales en este sentido. Pero se necesita, sobre todo, poner en práctica actuaciones a medio y largo plazo que potencien la innovación económica, tanto en el seno de las empresas individuales como en la economía local en su conjunto, al tiempo que también favorezcan la innovación social, para reorientar determinados modelos de crecimiento que se demuestran agotados e impulsar un verdadero desarrollo (Figura 2).

En el plano de la actividad económica, siempre importante pero crucial en momentos como los actuales en donde el objetivo de generar empleo e ingresos para la población resulta particularmente acuciante, pueden diferenciarse las acciones destinadas a promover el emprendimiento y reforzar la dotación en recursos para la innovación empresarial (*soft policies*) de aquellas orientadas a la construcción o rehabilitación de espacios para albergar empresas innovadoras que potencien una economía local más creativa (*hard policies*) y de las que buscan mejorar la eficiencia colectiva mediante la formación de redes o *clusters* empresariales (*network policies*).

Entre las primeras, el difícil nacimiento de iniciativas emprendedoras que provoca toda crisis, tanto por la escasez de crédito como por la retracción de la demanda, hace más necesario aún el apoyo a las nuevas empresas, tanto en el terreno del asesoramiento como del apoyo financiero, comenzando en el periodo previo a su nacimiento para continuar durante las primeras fases de su ciclo de vida. El fomento de una formación que busque mejorar la conexión entre esa oferta y las demandas específicas del mercado local de trabajo, o el apoyo a la difusión de los productos y servicios locales, son acciones que siguen siendo importantes en momentos como los actuales. Por su parte, la tipología de espacios destinados a reunir empresas innovadoras e instituciones ligadas al conocimiento es amplia y bien conocida, abarcando también desde los *viveros* o *incubadoras* para favorecer el nacimiento de iniciativas creativas mediante la oferta de pequeños locales en alquiler durante un tiempo determinado, al apoyo técnico que pueden ofrecer los centros tecnológicos en fases más avanzadas de su ciclo de vida, la posibilidad de implantación en entornos de calidad donde se genera y se transfiere la I+D+i como deberían ser los parques científicos y tecnológicos, etc. Menos tradición tiene la construcción o rehabilitación de inmuebles para albergar industrias culturales y servicios creativos (edición, audiovisual, multimedia, software, diseño...), cuya capacidad para promover empleos cualificados y regenerar espacios urbanos ha sido objeto de creciente atención en los últimos años (WINDEN, 2011).

Figura 2 – Estrategias locales para la resiliencia de territorios en crisis.



Fuente: Elaboración propia.

Por el lado de la innovación social, la crisis pone en evidencia la importancia de la acción colectiva para resistir, pero también para responder con nuevos proyectos, al progresivo deterioro de la situación. Se revaloriza así la importancia de crear o consolidar foros estables donde los diferentes actores urbanos puedan debatir y decidir acciones, incluidos aquellos movimientos ciudadanos que representan a grupos desfavorecidos o especialmente afectados por la crisis. En esa misma lógica de construir redes, el impulso a la formación de *clusters* locales (en la industria, el comercio, el turismo...) que desarrollen proyectos en común, en colaboración con actores políticos y sociales, puede entenderse que va más allá del ámbito estrictamente económico. Por último, las estrategias destinadas a mejorar el entorno, especialmente en aquellas áreas más castigadas por la crisis, así como a asociar la identidad y la imagen del territorio a valores como la calidad, la diversidad cultural, la protección del patrimonio, la dotación en bienes y espacios públicos o la tolerancia, serán útiles para renovar la imagen y la percepción de los propios ciudadanos respecto a la posibilidad de construir un proyecto de futuro más inclusivo y equilibrado

No obstante, tal como recuerda Felber en su defensa de una *economía del bien común*, “sería muy ingenuo por nuestra parte actuar como si este nuevo orden pudiera salir a escena sin un cambio en las relaciones de poder actuales” (FELBER, 2012, p. 26). La resiliencia territorial tiene, por tanto, una dimensión política que aquí ha sido abordada tan sólo de forma tangencial, pero que no por ello debe ser ignorada. Dicen Forés y Grané en relación con la resiliencia que “el relato de nuestra historia nos remite al pasado para explicar el presente,

pero nunca cierra el futuro” (FORÉS; GRANÉ, 2008, p. 19), afirmación interesante para ahuyentar discursos deterministas y ese pensamiento único autojustificativo ante la supuesta inexistencia de otras alternativas posibles. Pero de no modificarse el dominio de la ideología neoliberal y el poder de las coaliciones hegemónicas que condujeron a la situación presente, difícilmente tales posibilidades llegarán a convertirse en realidad y el trabajo desde los ámbitos locales seguirá siendo esencial para avanzar en esa dirección.

CONCLUSIONES

Sin pretender un resumen final de las diferentes cuestiones planteadas, el argumento utilizado comenzó recordando algunas aportaciones esenciales de la literatura sobre desarrollo e innovación localizados, para considerar luego el reforzamiento de los contrastes entre territorios, derivados de crisis como la actual que destruyen capacidad productiva y empleo o desvalorizan activos siempre de forma selectiva. El recorrido finalizó con una propuesta de estrategias para la resiliencia territorial que pretenden ser coherentes con las aportaciones que desde el nuevo institucionalismo o el evolucionismo se han realizado en estos últimos años.

Los estudios geográficos y, en concreto, los relativos al desarrollo no pueden permanecer ajenos a la preocupación social que suscita hoy una crisis que debe entenderse como sistémica, tanto porque refleja las contradicciones del modelo de globalización neoliberal dominada por el capital financiero, que ha imperado en las tres últimas décadas, como porque sus efectos desbordan el plano estrictamente económico para alcanzar dimensiones sociales, políticas y también territoriales. En este último aspecto se ha afirmado que la crisis es un ejemplo de *glocalización*, pues aunque su dimensión es global existen múltiples *geografías locales* de la misma. Se necesita, por tanto, mucho mayor conocimiento sobre sus desiguales impactos como punto de partida para abordar la propuesta de alternativas mejor argumentadas y más adaptadas a las específicas condiciones locales.

Cada territorio es heredero de una trayectoria y son numerosos los que –agotado un modelo de crecimiento que se ha demostrado insostenible- deben enfrentarse ahora a la búsqueda de nuevos caminos para su desarrollo en un entorno cambiante y caracterizado por numerosas incertidumbres. Los estudios sobre desarrollo local y sobre ambientes innovadores surgieron en momentos específicos y como respuesta a necesidades concretas, pero desde la perspectiva que plantea la actual crisis pueden entenderse como convergentes en el objetivo de comprender mejor la diversa vulnerabilidad frente a la recesión económica y, sobre todo, de alimentar estrategias de resiliencia que permitan alcanzar la revitalización de sus economías al tiempo que la regeneración de su tejido social. Aunque la gravedad de la situación exige en muchos casos abordar actuaciones de urgencia a corto plazo para atender a los sectores más desprotegidos, la principal necesidad sigue siendo plantear un programa a medio y largo plazo que redefina el horizonte hacia el que se pretende avanzar y que dote de sentido a las herramientas concretas que se pongan a su disposición.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial, la innovación no puede limitarse a considerar la capacidad científico-técnica o el potencial de las empresas locales para hacer más eficientes sus procesos y su organización, mejores sus productos o sus formas de acceso a nuevos mercados. Junto a estas dimensiones de la innovación económica, sin duda importantes, la capacidad de resiliencia exigirá considerar también el fomento de la

innovación social, renovando comportamientos y formas de organización para lograr mejoras tangibles en aspectos tan diversos la calidad de vida, la participación ciudadana, la protección del patrimonio y el paisaje, o la sostenibilidad ambiental.

Aunque no existe una única vía para promover un mayor esfuerzo innovador que conduzca a un mejor desarrollo y, en la situación presente, a la recuperación de áreas en declive, sí pueden proponerse ciertos criterios comunes extraídos de experiencias anteriores y que deberán someterse a debate y, en su caso, renovación. Construir (o reconstruir) en esos territorios una gobernanza relacional entre diferentes actores que mantenga el liderazgo del gobierno local como promotor de iniciativas e intermediador, evitando la posible usurpación de la representación ciudadana por determinadas élites, supone una base de partida. Plantear alternativas que tomen en consideración la trayectoria previa y los recursos disponibles para evitar saltos en el vacío o la simple imitación de estrategias aplicadas con éxito en otros lugares resulta otra idea a considerar. Construir relaciones de colaboración más densas para proyectos concretos cuyos resultados permitan acumular capital social, al tiempo que no se descuida una buena inserción exterior es un tercer elemento necesario para actuar en un mundo de redes como el actual.

No obstante, conviene evitar la ingenua suposición de que todo lo posible es igualmente probable, ignorando la lógica subyacente a los comportamientos que permitieron llegar a la situación presente. Abordar, por tanto, propuestas a favor de un nuevo desarrollo territorial exige una revisión crítica de ese contexto, pues sin una transformación en profundidad de algunos condicionantes resultará imposible lograr avances significativos. Será necesaria la sustitución de una agenda neoliberal que, con su interesada suposición sobre la racionalidad de los mercados y la primacía otorgada a enfoques monetaristas y de ajuste fiscal sobre la generación de crecimiento, empleo y bienestar, llevó al descontrol financiero e inmobiliario primero y a políticas de austeridad después que profundizaron la recesión, recuperando en consecuencia algunas de las tradicionales funciones del Estado. Será necesario también un cambio en las relaciones de poder que permita hacer oír su voz y participar en la toma de decisiones estratégicas a nuevos actores sociales organizados, diferentes a los que configuraron en el pasado reciente un bloque hegemónico poco interesado en un desarrollo más sostenible. Será conveniente también evitar traducir las simplistas recetas de la austeridad en la pérdida de recursos y competencias para unos gobiernos de proximidad que deben hacer más eficaz y transparente su funcionamiento, pero que siguen siendo esenciales en la promoción del desarrollo local. Será indispensable, por último, una nueva cultura del territorio que reconozca su valor patrimonial y la necesidad de una ordenación que preserve determinados recursos para el presente y el futuro.

En definitiva, vivimos una situación que enfrenta a numerosos territorios, tanto en España como en otros países de la periferia europea, con importantes riesgos de fractura y eso refuerza la necesidad de explorar nuevos caminos que permitan superar el pesimismo y la inacción. La teoría y la práctica del desarrollo territorial aporta un bagaje de experiencias que puede resultar útil para conocer y comprender mejor cómo y por qué algunos lugares han sido capaces en su pasado reciente de lograr formas de desarrollo más equilibradas, justas y sostenibles que otros, por lo que los investigadores en esta temática se enfrentan hoy a un reto colectivo sin duda relevante, tanto en el plano científico como social.

BIBLIOGRAFÍA

ADGER, W.N. Social and ecological resilience: are they related? **Progress in Human Geography**, n. 24, p. 347-364, 2000.

ANDRÉ, I.; ABREU, A. Dimensões e espaços da inovação social. **Finisterra**, v. 41, n. 81, p. 121-141, 2006.

ASCHER, F. **Los nuevos principios del urbanismo**. Madrid: Alianza Editorial, 2004.

BAGNASCO, A. et al. **El capital social**: instrucciones de uso. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

BATHELT, H.; MALMBERG, A.; MASKELL, P. Clusters and knowledge: Local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. **Progress in Human Geography**, v. 28, n. 1, p. 31-56, 2004.

BOISIER, S. El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. **EURE**, v. 23, n. 69, p. 7-29, 2007.

BOISIER, S. El humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Universidade do Contestado, v.3, n.1, p. 4-22, 2013.

CAMAGNI, R.; MAILLAT, D. (Eds.). **Milieux innovateurs**: théorie et politiques. París: Economica-Anthropos, 2006.

CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G. Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial. **Scripta Nova**, v. 13, n. 289. Disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-289.htm>>. Acceso em: 1 mayo 2009.

COMISIÓN EUROPEA. **Europa 2020**. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas: Comisión Europea, 2010.

DALLABRIDA, V.R. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 15-38.

DALLABRIDA, V.R.; FERNÁNDEZ, V.R. **Desenvolvimento territorial**: possibilidades e desafios, considerando a realidade de âmbitos espaciais periféricos. Passo Fundo: UPF- Editora Unijui, 2008.

DAVEZIES, L. **La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale**. París: Éditions du Seuil, 2012.

FELBERG, C. **La economía del bien común**. Barcelona: Deusto Ediciones, 2012.

FERNÁNDEZ, V.R.; BRANDÃO, C. (Dir.). **Escalas y políticas de desarrollo regional: Desafíos de América Latina.** Buenos Aires: Miño y Dávila.

FONTAN, J.M.; KLEIN, J.L.; TREMBLAY, D.G. Innovation et société: pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation. **Géographie, Économie, Société**, n. 6, p. 115-128, 2004.

FORÉS, A.; GRANÉ, J. **La resiliencia.** Crecer desde la adversidad. 2.ed. Barcelona: Plataforma Editorial, 2010.

GÈZE, P. (Dir.). **L'innovation sociale, un levier pour le développement des territoires.** París: Association des Règions de France-Avise, 2012.

GUMUCHIAN, H. et al. **Les acteurs, ces oubliés du territoire.** París: Anthropos, 2003.

HADJIMICHALIS, C. Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after 2009 financial crisis. **European Urban and Regional Studies**, v. 18, n. 3, p. 54-274, 2011.

JESSOP, B. Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. **Review of International Political Economy**, v. 4, n. 3, p. 561-581, 1997.

JUDT, T. **Algo va mal.** Madrid: Taurus, 2010.

KEYES, C.L.M. Risk and resilience in human development: an introduction. **Research in Human Development**, v. 1, n. 4, p. 223-227, 2004.

KLEIN, J.L.; HARRISON, D. (Eds.) **L'innovation sociale: émergence et effets sur la transformation des sociétés.** Quebec: Presses de l'Université du Québec, 2007.

KRUGMAN, P. **El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual.** Barcelona: Crítica, 2009.

LANG, T. Urban resilience and new institutional theory. A happy couple for urban and regional studies? In: MÜLLER, B. (Ed.). **Urban regional resilience: how do cities and regions deal with change?** Berlín-Heidelberg: Springer Verlag, 2011. p. 15-24.

LEE N.; MORRIS, K.; JONES, A. **How UK cities can respond and drive the recovery.** Londres: The Work Foundation, LEED Programme, 2009.

LÓPEZ, I.; RODRÍGUEZ, E. **Fin de ciclo: financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010).** Madrid: Traficantes de Sueños, 2010.

MacCALLUM, D.; MOULAERT, F.; HILLIER, F. **Social innovation and territorial development.** Londres: Ashgate, 2009.

MADOERY, O.; COSTAMAGNA, P. (compil.). **Crisis económica mundial y desarrollo económico territorial: reflexiones y políticas.** San Martín: UNSAM EDITA, 2012.

- MARTIN, R. The local geographies of the financial crisis: from the housing bubble to economic recession and beyond. **Journal of Economic Geography**, v. 11, n. 4, p. 587-618, 2011.
- MARTIN, R. Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. **Journal of Economic Geography**, v. 12, n. 1, p. 1-32, 2012.
- MÉNDEZ, R. Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. **Ciudad y Territorio Estudios Territoriales**, v. 44, n. 172, p. 215-231, 2012.
- MÉNDEZ, R. Las escalas de la crisis. Ciudades y desempleo en España”. Madrid, Fundación 1º de Mayo. **Colección Estudios**, n. 60. Disponible en: <<http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Estudio60.pdf>>. 2013.
- MOULAERT, F.; NUSSBAUMER, J. The social region. Beyond the territorial dynamics of the learning economy. **European Urban and Regional Studies**, v. 12, n. 1, p. 45-64, 2005.
- MOULAERT, F.; SEKIA, F. Territorial innovation models: a critical survey. **Regional Studies**, v. 37, n. 3, p. 289-302, 2003.
- NAREDO, J.M. La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias. **Revista de Economía Crítica**, n. 7, p. 313-340, 2009.
- PASCUAL, J.M.; GODÁS, X. (Coords.). **El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- PIKE, A.; DAWLEY, S.; TOMANEY, J. Resilience, adaptation and adaptability. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, n. 3, p. 59-70, 2010.
- PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. **Desarrollo local y regional**. Valencia: Ediciones Universidad de Valencia, 2011.
- SALOM, J.; ALBERTOS, J.M. (Eds.). **Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España**. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2009.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SFORZI, F. La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local. In: RODRÍGUEZ, F. (Edit.). **Manual de desarrollo local**. Oviedo: Trea Ediciones, 1999. p. 13-32.
- STÖHR, W. **Global change and local response**. Londres: Mansell, 1990.
- SWYNGEDOUW, E. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-State. **Urban Studies**, v. 42, n. 11, p. 1991-2006, 2005.
- VALE, M. Innovation networks and local and regional development policy. In: PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE A.; TOMANEY, J. (Eds.). **Handbook of local and regional development**. Nueva York: Routledge, 2011. p. 413-424

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desarrollo, redes e innovación**: lecciones sobre desarrollo endógeno. Madrid: Pirámide, 1999.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Las nuevas fuerzas del desarrollo**. Barcelona: Antoni Bosch, 2005.

WINDEN, W. van **Creating knowledge hotspots in the city**: a handbook. Bruselas: Comisión Europea, URBACT II-REDIS, 2011.

Artigo recebido em: 20/08/2013

Artigo aprovado em: 20/09/2013