

# Los nuevos modelos de desarrollo en la toma de decisiones públicas

Marcel Bonnet Escuela

*Profesor Titular de Economía Política de la Universidad de La Laguna*

*Departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos*

*Universidad de La Laguna*

**RESUMEN:** Este artículo presenta un análisis desde la perspectiva socioeconómica de la importancia que han ido adquiriendo las interpretaciones del desarrollo en los procesos de toma de decisiones para las administraciones públicas. Se ha seguido, además, la revisión de las teorías sobre el desarrollo dentro de los dos contextos geográficos más importantes, europeo y latinoamericano, lo que determina una concepción más economicista del término de desarrollo hasta un enfoque más integral y multidimensional que considera al ser humano y a las propias personas que integran la sociedad como el eje fundamental en los procesos de estructuración de acciones y actuaciones desde las administraciones públicas.

**Palabras Claves:** Proceso de toma de decisiones, administraciones públicas, globalización, desarrollo, desarrollo local, desarrollo territorial, desarrollo humano sostenible, desarrollo a escala humana.

**ABSTRACT:** This article presents an analysis, from the socioeconomic perspective, on the importance of interpretations of development in the public administrations decision-making processes. We also take into consideration the theories on development within the two most important geographical contexts, European and Latin American, which determines a wider economic conception of the term “development” to a more comprehensive and multidimensional approach, taking human beings into account; putting the people who make up society as the fundamental axis in the processes of structuring actions points and development plans from public administrations.

**Keywords:** Decision-making process, public administrations, globalization, development, local development, territorial development, sustainable human development, human-scale development.

**SUMARIO:** 1. CONSIDERACIONES PREVIAS: UNA VISIÓN INTEGRAL DEL DESARROLLO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 1.1. Desarrollo económico o crecimiento económico en la toma de decisiones. 1.2. Los enfoques clásicos del desarrollo. 1.3. Hacia una nueva perspectiva sobre el desarrollo en la toma de decisiones. 2. DESARROLLO TERRITORIAL. 2.1. Del desarrollo local al desarrollo territorial. 3. NUEVOS

ENFOQUES DEL DESARROLLO. 3.1. Desarrollo humano sostenible. 3.2. Desarrollo a escala humana. Necesidades y satisfactores. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

## **1. CONSIDERACIONES PREVIAS: UNA VISIÓN INTEGRAL DEL DESARROLLO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En una primera aproximación, generalmente aceptada del concepto de desarrollo, podemos afirmar que se trata de un proceso que permite cambios orientados a mejorar las condiciones de vida de las personas. Los estudios sobre el concepto y las implicaciones del desarrollo son múltiples en todos los países del mundo y adquieren relevancia en tanto que plantean sus implicaciones desde diferentes perspectivas con un carácter multidimensional. En ese sentido, se habla de desarrollo económico, social, local, territorial, regional, endógeno, sustentable, humano, entre otros. Esta diversidad de dimensiones lo convierte en un término complejo que requiere de estrategias diversas y efectivas para su implicación en las decisiones dentro de las administraciones públicas.

### **1.1. Desarrollo económico o crecimiento económico en la toma de decisiones**

Conviene delimitar la relación entre los términos desarrollo y crecimiento; en primer lugar, a partir de las teorías clásicas del desarrollo y, en segundo lugar, con el análisis de las políticas de desarrollo en las administraciones públicas. En relación al primer aspecto, se hace énfasis en una idea de crecimiento vinculada en su origen a las teorías clásicas del desarrollo, las cuales consideran factores como la cantidad de capital, el uso y asignación de factores tradicionales como tierra y trabajo de los cuales se busca obtener mayor producción. Por tanto, el concepto de crecimiento económico se vuelve relevante y cobra fuerza como concepto único, debido a la importancia de la riqueza material per cápita de la cual se disponía, es decir, que los bienes disponibles y producidos en la economía (Bruton, 1965).

No obstante, otras teorías posteriores plantean el concepto de crecimiento económico dentro del desarrollo económico, es decir, como parte de éste último. Este planteamiento se vincula con la idea de que para llegar al desarrollo económico un territorio necesita crecer económicamente, aunque ello no lo es todo, dado que también hacen falta otros elementos vinculantes como lo son, los políticos, sociales, ecológicos, culturales y humanos. En relación a esto último, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en todos sus informes, desde hace más de dos décadas, hace referencia a la diferencia entre el concepto de crecimiento económico y desarrollo humano<sup>1</sup>. La propia CEPAL

---

<sup>1</sup> Concepto desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD.

señala que el crecimiento promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento económico a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico (CEPAL, 2002).

De hecho, el análisis sobre el desarrollo muestra conexiones que van del desarrollo humano al crecimiento económico en la región, vinculándose el éxito en materia de desarrollo humano a un buen desempeño económico combinado con gasto social alto; mientras que los fracasos se asocian a conflictos y severas políticas de ajuste. Por tanto, el comportamiento de las administraciones confirmaría la necesidad de dar prioridad al desarrollo humano para alcanzar el crecimiento y el desarrollo humano interpretado como la ampliación de oportunidades para todos (PNUD, 1990).

Por tanto, cabe señalar que existe una relación recíproca entre ambos términos. Por una parte, el crecimiento económico proporciona los recursos que permiten mejorar el desarrollo humano; por la otra, el mejoramiento de la calidad de la mano de obra y de los nuevos tipos de capital en red contribuye de manera importante al crecimiento económico. En consecuencia, y según la CEPAL, hay que examinar dos cadenas causales distintas: Una de ellas va del crecimiento económico al desarrollo humano, a medida que los recursos provenientes del ingreso nacional se asignan a actividades que contribuyen a este último. Y la segunda va del desarrollo humano al crecimiento económico, e indica de qué manera el desarrollo humano además de ser un objetivo primordial contribuye a aumentar el ingreso nacional.

En definitiva, el desarrollo humano se constituye como el objetivo central de la actividad humana y el crecimiento económico un medio que podría llegar a ser fundamental para promoverlo. Al mismo tiempo los logros en materia de desarrollo humano pueden contribuir al crecimiento económico.

### 1.2. Los enfoques clásicos del desarrollo

Para adentrarnos en el análisis de los enfoques clásicos del desarrollo conviene plantear algunos interrogantes que se encuentran en el debate actual sobre la problemática del desarrollo tras las intervenciones de las administraciones: ¿Por qué algunos territorios son más ricos que otros? ¿Por qué algunas economías crecen mucho más rápido que otras? ¿Por qué una proporción importante (la mayoría) de la población mundial sigue viviendo en situación de pobreza?. Dar respuesta a estas preguntas implica un profundo conocimiento acerca de las principales teorías sobre el desarrollo, tanto clásicas como modernas, que nos permita (además de conocerlas y compararlas), entrelazar todas sus dimensiones, intervenciones y enfoques hasta llegar a aproximarnos a algunas respuestas adecuadas.

Aunque las teorías del desarrollo han tenido durante las últimas dos décadas cambios importantes en su interpretación, podemos afirmar que no existe una

sola teoría del desarrollo económico sino varias teorías del desarrollo social y económico. De hecho, Adam Smith se constituye como el referente de los orígenes del enfoque clásico del desarrollo el cual se remonta a hace más de 200 años. En su conocida obra clásica publicada en 1776 “La riqueza de las Naciones”, Smith introduce (metafóricamente) el concepto de “mano invisible”<sup>2</sup> en la lógica de que si existen mercados y los individuos gestionan sus asuntos económicos buscando su propio provecho, la economía en su conjunto funcionará bien. Este concepto hace más bien referencia a la búsqueda de un beneficio individual que redundaría en una visión microeconómica y reduccionista del desarrollo.

En ese mismo orden, otros economistas de la escuela clásica del pensamiento económico (como Ricardo, Malthus, Mill, entre otros) planteaban también un análisis que tenía un común denominador, el crecimiento de las economías basado fundamentalmente en la evolución que experimenta el progreso tecnológico en la relación con el proceso demográfico<sup>3</sup>.

Los clásicos de la primera mitad del siglo XIX, clasificaban los elementos de la producción en tres factores: Tierra, capital y trabajo. El trabajo era el origen de todo “valor”, por tanto, la cantidad de trabajo empleada se encontraba determinada por el total del capital acumulado<sup>4</sup>. Además, en materia de política económica el enfoque clásico tiene importantes consecuencias. En su planteamiento se deduce que el Estado debería desempeñar un reducido papel en la economía. Para los economistas clásicos la política económica se considera contraproducente para lograr los objetivos fijados; por tanto, el Estado no debe tratar de eliminar activamente los ciclos económicos, reduciendo con ello su intervención en cuanto a política económica se refiere.

Todo lo anterior confirma que las primeras ideas se dirigieron hacia el problema del crecimiento económico, a través del modelo elaborado por Smith y

---

<sup>2</sup> Según Smith, en una economía de mercado los individuos en la búsqueda de su propio provecho parecen llevados por una mano invisible a maximizar el bienestar general de todos los actores de la economía. En este concepto de “mano invisible” se puede ver que los diversos mercados de la economía, incluyendo los mercados financieros, los mercados de trabajo y los mercados de bienes y servicios, deben funcionar armoniosamente y sin impedimentos como los salarios mínimos y los tipos de interés máximo. Es decir, los salarios y los precios deben ajustarse rápidamente para mantener el equilibrio en todos los mercados. En aquellos en los que la cantidad demandada es mayor a la ofrecida, los precios deben subir para que el mercado esté en equilibrio (Smith, A., 1776).

<sup>3</sup> Partiendo de este planteamiento clásico el aumento de la productividad económica en el plano de la empresa significaría el aumento de la tasa de ganancia para el empresario, sin repercusión en el nivel de ingresos global. En esta visión se relaciona el aumento de la productividad en el ámbito micro económico con el desarrollo.

<sup>4</sup> D. Ricardo establece dos principios básicos: la elevación de los salarios suponía la acumulación de capital, no pudiendo ser realizada a costa del sacrificio de las ganancias de los empresarios. En segundo lugar, la clase de los terratenientes construía un creciente peso social, que solamente podía ser reducido mediante una política de libre importación de productos agrícolas.

desarrollado por Malthus. De hecho, en la segunda mitad del siglo XVIII (a partir del crecimiento industrial), la visión sería distinta para Ricardo y Marx que incluyeron el capital como principal factor del crecimiento económico. A pesar de la incorporación de este nuevo elemento el modelo no era distinto al anterior y conducía casi a las mismas condiciones.

Luego, los clásicos del siglo XVIII y principios del siglo XIX (como Malthus, Marx y David Ricardo) se referían en términos de crecimiento económico al largo plazo, basados en la perspectiva de “áreas atrasadas” o países en desarrollo. En ese momento, los pioneros del desarrollo se empiezan a cuestionar por qué algunos países crecen y otros no, se empieza a prestar atención a la diferencia en la estructura económica de los países ricos y pobres, y en consecuencia a plantearse el concepto de subdesarrollo.

En un principio, el problema del desarrollo se aborda desde una perspectiva eminentemente económica. En ese sentido, el crecimiento económico era una condición necesaria y suficiente para el desarrollo, sin contemplarse los factores culturales, políticos, sociales, históricos, humanos. Bajo esta lógica todas las mejoras en estas dimensiones serían una consecuencia del crecimiento económico como tal.

Concretamente en los años cincuenta y sesenta, bajo esta visión clásica en donde el desarrollo se interpretaba como crecimiento económico, la lógica era la siguiente: el factor “ayuda externa” llevaba al ahorro, el ahorro a la inversión, la inversión al crecimiento y el crecimiento al desarrollo (como Lewis, Nurkse, Rosenstein-Rodan, Rostow, entre otros)<sup>5</sup>. Esos mismos años marcan el nacimiento de otras teorías como la teoría de la modernización de Nurske, Rosenstein-Rodan y Rostow<sup>6</sup>.

Posteriormente, se consideran los enfoques de la teoría de la dependencia económica y la teoría de los sistemas mundiales, interpretando la dependencia económica como una situación en la que la producción y riqueza de algunos países está condicionada por el desarrollo y condiciones coyunturales de otros países a los cuales quedan sometidos. De hecho ya se empieza a señalar el modelo “Centro-periferia” (Amir, Sunkel, Prebisch). Por otro lado, también surge la teoría de los sistemas mundiales, donde se plantea un sistema que incluye una desigualdad jerárquica de distribución basada en la concentración de ciertos tipos de producción en zonas limitadas (Wallerstein, 1998).

---

<sup>5</sup> Esta época marca dos visiones de desarrollo totalmente opuestas, una visión ortodoxa en la que se pensaba que los países en vías de desarrollo son los responsables de su situación y pueden soportarla ellos mismos; y una visión heterodoxa en la que se pensaba que los países en vías de desarrollo tienen una imposibilidad objetiva de alcanzar el desarrollo.

<sup>6</sup> Es posible clasificar todas las sociedades, teniendo en cuenta sus aspectos económicos en cinco categorías: sociedad tradicional; precondiciones para el despegue hacia un crecimiento sostenido; camino hacia la madurez y etapa de alto consumo (Rostow, 1960).

Posteriormente, la teoría que representó un progreso intelectual respecto a las aportaciones de los pioneros del desarrollo en los años setenta y ochenta fue el enfoque de las necesidades básicas. Un enfoque basado en el interés por el consumo alimentario, la vivienda, el vestido, el acceso a servicios públicos como la educación, sanidad, transporte, agua potable y alcantarillado, la posibilidad de tener un empleo adecuadamente remunerado, el derecho a participar en decisiones que afecten a la forma de vida de la gente y a vivir en un ambiente sano, humano y satisfactorio<sup>7</sup>.

Paralelamente a este progreso intelectual de los años ochenta, aparecen otras teorías del desarrollo que van a tener importantes impactos como fue el neoliberalismo. Un modelo basado en la intervención gubernamental y las estrategias de industrialización por sustitución de las importaciones<sup>8</sup>. En el orden de las actuaciones que van en la línea de la teoría del neoliberalismo, aparece en 1989 el Consenso de Washington, que recogía un conjunto de medidas<sup>9</sup> de ajuste estructural que determinarían el desarrollo de los países considerados como pobres. Los impactos que generaron este tipo de medidas de ajuste estructural y el fracaso de estas en el crecimiento y desarrollo de los países pobres, posibilita una nueva visión de desarrollo. En ese sentido, el desarrollo se encuentra asociado al ejercicio efectivo de los derechos humanos, civiles, políticos, sociales y culturales. Por tanto, las dimensiones del desarrollo humano tienden a una visión plural en la que se incluye el crecimiento económico, equidad social, sostenibilidad ambiental, democracia y participación social e interculturalidad (Sen, A., 1999).

En concreto, el desarrollo humano constituye una concepción más compleja y multidimensional del desarrollo, como una ampliación de las opciones y las capacidades de las personas y las administraciones. Su objetivo principal pasa por crear un entorno que permita que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas. El desarrollo es visto como libertad, y fundamentalmente social (CEPAL, 2023).

Una de estas aportaciones corresponde a PNUD, que plantea una comparación entre el concepto clásico de desarrollo y la nueva teoría del desarrollo humano<sup>10</sup>. Las diferencias establecidas entre ambos conceptos marcarán una

---

<sup>7</sup> Un aporte de Amartya Sen, Hans Singer, Richard Jolly, quienes formarían el núcleo intelectual de los informes sobre el desarrollo humano del PNUD.

<sup>8</sup> En esta teoría tienen cabida las siguientes aportaciones: La liberalización interna, que implicaba la reducción del peso del Estado y la liberalización externa de los países en desarrollo.

<sup>9</sup> Estas medidas se fundamentan en diez puntos básicos: Disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público; la reforma fiscal; los tipos de interés; el tipo de cambio; la liberalización comercial; política de apertura para la inversión directa; política de privatizaciones; política desreguladora; derechos de propiedad. Documento Consenso de Washington (1989).

<sup>10</sup> En el concepto clásico el desarrollo era igual al crecimiento, teniendo una visión eminentemente economicista y con indicadores de medición de impacto más cuantitativos que cua-

importante referencia sobre el concepto de desarrollo y sus formas de abordar dicha problemática.

Este repaso por las principales teorías del desarrollo constituye, en primer lugar, una referencia que marca las etapas más importantes que preceden a los nuevos enfoques del desarrollo en este siglo y, en segundo lugar, introduce un análisis más amplio a partir de una nueva perspectiva de desarrollo más integral y multidisciplinaria que hay que tener en consideración.

No obstante, en la evolución del desarrollo desde sus orígenes, y en el actual debate frente a la problemática del desarrollo actual, siguen vigentes diferentes tópicos que los territorios deberán enfrentar<sup>11</sup>. Sin embargo, estos retos adquieren una connotación diferente en relación a la forma de abordarlos, no solo porque el contexto actual es diferente, sino porque se ha caminado inevitablemente hacia una nueva visión del concepto de desarrollo, de su dimensión, y de la concepción del origen de sus problemas.

A partir de todo lo anterior, conviene reflexionar sobre las implicaciones que tiene sobre el desarrollo, una visión reducida y singular del mismo, así como la aplicación (o imposición) de intervenciones únicas y uniformes para resolver los problemas de desarrollo de los territorios sin tomar en cuenta sus particularidades, su contexto y su realidad; una política económica basada en indicadores eminentemente cuantitativos y no cualitativos (que no consideran una aplicación continuada de crecimiento económico, equidad social, sostenibilidad ambiental, democracia y participación social e interculturalidad); la reducción de las opciones y capacidades de las personas y la falta de un ejercicio efectivo de los derechos humanos en todas las acciones, planes y proyectos de desarrollo entre otras causas. De ahí la necesidad de caminar hacia una nueva perspectiva de desarrollo, hacia nuevas formas de hacer economía y hacia el planteamiento de políticas económicas más integrales con los territorios y las personas que los habitan.

---

litativos como el PIB per cápita. En tanto que el desarrollo humano es igual a ampliar las oportunidades de las personas es igual a libertad. Tiene además una visión multidimensional no enfocada únicamente en lo económico. El PNUD plantea un indicador clave: El Índice de Desarrollo Humano —IDH—. Este índice implica, que las personas puedan tener una vida larga y saludable, es decir una esperanza de vida. Por otro lado, que puedan tener educación, esto se traduce en tasas altas de alfabetización y tasas de matriculación adecuadas y finalmente que las personas tengan un nivel de vida digno que se manifestará por supuesto en la renta per cápita. Más adelante, surgirán una serie de críticas y observaciones acerca de considerar el IDH como un indicador clave para medir el desarrollo.

<sup>11</sup> Por ejemplo, la existencia de economías dispares, el impacto del progreso tecnológico, la situación de los salarios, las tasas de ganancia para los empresarios y la visión de desarrollo, el aumento de la productividad en el ámbito microeconómico frente al desarrollo, el reducido papel del Estado en materia de política económica, entre otros.

### 1.3. Hacia una nueva perspectiva sobre el desarrollo en la toma de decisiones

La problemática del desarrollo es una constante en los planes y políticas de las diferentes administraciones y, además, forma parte de la agenda del debate internacional hacia nuevas y mejores formas de abordarla. La complejidad de dicha problemática implica, por parte de las administraciones, adoptar medidas multidisciplinarias más localizadas para que sus efectos puedan resultar en mejoras más inmediatas que se reflejan en las condiciones de vida de los territorios. De hecho, a partir de las nuevas necesidades de aplicación de políticas económicas a nivel regional, la planificación del desarrollo pasa a un plano teórico y práctico, donde las agendas públicas se vuelven focalizadas a nivel local y regional.

Por tanto, dentro de esta lógica de una planificación local-regional se prioriza la acción transformadora de la acción humana, es decir, el enfoque se dirige a las personas y en el principio de planificación social. De esta manera, la teoría y la práctica del desarrollo como intento de dar respuesta a las situaciones creadas en las sociedades (que en aquel entonces se empezaban a considerar como “sub-desarrolladas”) empiezan a formularse y a reformularse después de la Segunda Guerra Mundial (Dunford, 1992).

Al dejar de existir una verdadera división internacional del trabajo, se pasó a la coexistencia de dinámicas específicas de articulación de modos de producción y de estadios de desarrollo de ámbito mundial, con estrategias cuyos principales paradigmas pasan a ser la internacionalización del capital, la integración (o des-integración) económica socialista, la cooperación horizontal y el surgimiento del desarrollo endógeno (Ribeiro, 1988).

En ese mismo orden, la determinación de las situaciones de desarrollo o sub-desarrollo permite establecer un marco histórico-espacial que estaría dividido en diferentes períodos: i) El período de la post-guerra; ii) La recuperación de la economía capitalista (denominados “años de oro”); iii) Los años de transición de la pre-crisis; iv) La crisis de los años setenta; v) Los años ochenta, la década del desarrollo ; vi) Los años noventa, planteamiento del desarrollo local y los procesos de innovación (Ribeiro, 1988).

El desarrollo económico en los ámbitos de la economía y la sociología se convierte en un problema a partir de la Segunda Guerra Mundial, un problema que aún no se ha logrado resolver a pesar las diferentes políticas y acciones que se han aplicado al respecto a través de los diferentes modelos de desarrollo.

Para especificar el concepto de desarrollo sobre la distinción que establece entre desarrollo, cambio social y transición, conviene plantear la siguiente idea: Entendemos por cambio social al proceso general que ocurre en cualquier sociedad, sea cual fuera su grado de desarrollo; mientras que el cambio se identifica con las transformaciones que ocurren en el tiempo y en las entidades sociales persistentes. Y por transición social entendemos aquel tipo peculiar de cambio



que implica el paso de un modelo histórico de estructura social a otro (Costa Pinto, 1969).

De esta forma el desarrollo se interpreta como un proceso en distintas partes del mundo y, aunque presente una tipología diversa según el ángulo de enfoque, se caracteriza esencialmente por ser intencionado e inducido. En ese sentido, aun cuando son términos que pueden relacionarse, desarrollo no es lo mismo que crecimiento, ni es sinónimo de modernización, evolución u otros conceptos equivalentes. Entendemos por desarrollo a la transición social en el mundo contemporáneo, referido a una serie de transformaciones introducidas intencionadamente en aquellas sociedades que se atrasaron en relación con el ritmo de adelanto de la “revolución industrial”, con el objetivo de transformar su propia estructura económica y social.

Sería un error epistemológico identificar desarrollo con crecimiento, ya que este último es jerárquicamente dependiente del primero, teniendo que someterse a sus objetivos y no siendo más que uno de sus instrumentos y quizá el más importante.

El componente económico se encuentra inmerso en las relaciones sociales básicas de producción y distribución que se establecen en cualquier proceso de desarrollo. El componente económico también debe actuar en los procesos de distribución de la riqueza social creada, pues solo cuando se hace extensivo a todos cuando se convierte en global (Simoes Lopes, 1989).

Ahora bien, el componente económico (aumento de bienes y servicios), no es el único objetivo del desarrollo, pues este debe ser definido con más rigor en términos de su posible operatividad tanto desde el punto de vista de la investigación como de la planificación<sup>12</sup>. Según Lopes, al concepto de desarrollo se le adscribe una operatividad y no puede ser otra que la de buscar la ordenación de los espacios para la satisfacción de las necesidades básicas, utilizando las administraciones para gestionar las políticas económicas espacializadas<sup>13</sup>.

Por tanto, en la medida que el desarrollo y la pobreza seguían creciendo, tanto para las economías “periféricas o en desarrollo” como para las “desarrolladas”, el término desarrollo como sinónimo de crecimiento y modernización pierde definitivamente su sentido tradicional. Esto llevó a la necesidad de encon-

---

<sup>12</sup> “...El acceso de todos los individuos y grupos de individuos, allí donde residan, a: Primero, los bienes de equipo productores o proveedores de bienes y servicios; segundo, a los bienes y servicios mismos; tercero, a las oportunidades indispensables de satisfacer sus necesidades básicas, dentro de las cuales la más fundamental es el trabajo...” (Simoes Lopes, 1989).

<sup>13</sup> Las políticas económicas hoy en día están espacializadas, porque las políticas nacionales han dado lugar a este tipo de políticas. Se desarrolla entonces la idea de la “glocalización”, es decir, el paso de las tradicionales políticas económicas nacionales a políticas económicas transnacionales y supranacionales espacializadas, que aprovechan la emergencia de la perspectiva local/regional.

trar nuevas perspectivas para actuar sobre los problemas del desarrollo, considerando no solo las esferas globales, sino también las regionales y locales.

Dada esta situación, empieza a cobrar importancia el nivel local en las intervenciones de las políticas públicas. Es más, la falta de articulación entre la teoría y la práctica sobre el desarrollo económico local, refleja grandes deficiencias no solo en su comprensión, sino también en la utilización de indicadores y determinados criterios de evaluación (Simoes Lopes, 1989). El concepto de desarrollo regional y local surge como resultado de la integración del factor espacio en la teoría económica, como consecuencia de las teorías de la localización de las actividades económicas.

Por todo lo anterior, para conceptualizar el desarrollo como proceso, resulta necesario explicar no solo las situaciones históricas de desarrollo desigual sino, fundamentalmente, cómo se han ido formando distinta y desigualmente en cada espacio, en cada región, en cada territorio.

## 2. DESARROLLO TERRITORIAL

Existe un consenso sobre la idea de que el desarrollo territorial surge como respuesta a los retos de la globalización y sus consecuencias a nivel mundial, lo que supone la necesidad de que los territorios sean más competitivos, que ya no sean las empresas las que compitan, sino los propios territorios. En ese sentido, la interpretación del territorio se identifica con un sujeto activo compuesto por personas y grupos sociales, un sujeto innovador que juega un papel determinante dentro del proceso de desarrollo económico y social (CEPAL, 2023).

Según Troitiño, las estrategias de desarrollo local han llevado a revisar los conceptos de territorio, gestión y desarrollo. El territorio no se considera solo una circunscripción administrativa, sino el cuerpo de la sociedad local. En ese sentido, los problemas territoriales se deberían situar en el centro de la preocupación política ya que los problemas del territorio son cada vez más graves y suponen la construcción de un nuevo orden territorial (Troitiño, M.A.,2000).

Troitiño plantea que la necesidad de la acción territorial deriva de la existencia de externalidades, donde se manifiestan las limitaciones de los mecanismos de mercado en el momento de alcanzar los objetivos de un desarrollo territorialmente equilibrado, sostenible y socialmente justo. Por tanto, será necesario crear “cultura territorial”, cultura de las relaciones y de las interdependencias, que impregne a la sociedad y normalice la planificación territorial como un proceso en la mejora de la toma de decisiones y de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

A partir de ahí, surge la necesidad de una política global de ordenación y gestión del territorio, lo cual implica una visión integrada de múltiples relaciones entre los diferentes ámbitos de la administración. Una comprensión relacional y territorial de los problemas que será la base para la creación de una estrategia

territorial. Según Troitiño, dicha acción territorial se logrará si esta se asienta en las diversas esferas del poder político. Para ello resulta necesario vincular los diversos niveles de la gestión administrativa con las políticas de desarrollo y conectar ordenación del territorio y del desarrollo territorial. La idea consiste en construir una acción común, un proyecto colectivo conjunto, ya que esa ordenación territorial y esa actividad territorial requerirán comprensión y cooperación entre todos los actores, es decir, los administradores y los administrados.

En este mismo sentido, se puede interpretar que la globalización se convierte en un proceso vinculado a los territorios porque la dinámica económica y el ajuste productivo dependen de las decisiones de inversión y de localización de los actores económicos y de los factores de atracción de cada territorio (Vásquez Barquero, A., 2001).

Por otro lado, según Santos, lo que tendrá mayor autonomía se vincula al conjunto de bienes públicos y colectivos y los estilos políticos y las prácticas enraizadas en lo socio-cultural. Lo local sigue siendo percibido como el espacio de lo íntimo, lo familiar, lo cercano<sup>14</sup>. Por tanto, una categoría importante de analizar es la identidad territorial, su definición significa fijarse en prácticas simbólicas, además de rasgos fijos y físicos económicamente<sup>15</sup>.

Se plantea que, para las administraciones, la territorialización se convierte en un arsenal estratégico para combatir la globalización. De hecho, desde las administraciones se considera que serían una especie de conectores con el mundo de las decisiones y comportamientos, a fin de ser valorizados y estimados positivamente. Según este planteamiento, todas estas estrategias estarían encaminadas a convertir el territorio en un espacio competitivo.

Por tanto, los objetivos del desarrollo territorial se vinculan a la transformación de sus sistemas productivos locales; la generación de mejor empleo y diversificación de su tejido productivo. Para lograr estos objetivos, los territorios tienen que dotarse de capacidades que ayuden a los agentes a renovar sus esque-

---

<sup>14</sup> La diferencia entre el espacio global y el espacio local es que el primero tiene un proceso racionalizador y de contenido ideológico de origen distante; y el segundo es un espacio vivido, sentido (Santos, M., 1996).

<sup>15</sup> La identidad nos confronta con el tema de lo propio y lo ajeno, con lo interior y lo exterior, con el tema del otro (la alteridad). El sentimiento de pertenencia y reconocimiento, la búsqueda de lealtades comunes o el interclasismo que es diluido ideológicamente por praxis reivindicativas y de afirmación socio-territorial, constituyen componentes esenciales de unas identidades que han encontrado en el choque de la globalización y su uniformización un catalizador de reacción de primera mano. En este contexto se vuelve urgente la apertura y regulaciones poco obstaculizadoras. Un marco estratégico donde la cultura corporativa del sistema empresarial sea muy sensible y proclive a las innovaciones tecnológicas, organizativas y a las nuevas modalidades de gestión, además de una gobernanza y cultura política que responda a unos principios de flexibilidad, democracia participativa y transparencia administradora (Rodríguez Martín, J.A., 2003).

mas operativos en las organizaciones y en los atributos del lugar, capacidades que puedan ser adquiridas en un proceso de aprendizaje colectivo (PNUD, 2021).

Según Santos, además de estas capacidades endógenas, las administraciones territoriales también requieren políticas que ayuden a explotar y fomentar una buena información y conocimiento acerca del contexto global, lo cual necesita de un poder local con competencias ejecutivas y participación activa. Por otro lado, también resulta importante el logro de un empoderamiento a nivel local basado en la proactividad, la cooperación y un consenso básico entre todos sus actores<sup>16</sup>; además de potenciar redes, dotarse de servicios avanzados, aumentar las externalidades y el capital humano del lugar<sup>17</sup>. Para Santos, en el territorio existen tres factores fundamentales: la proximidad, que ha de ser factible y favorecedora de las ventajas de tiempo en costes logísticos y de las transacciones; la interacción, cuya densificación es la fuerza promotora de los procesos de aglomeración y de construcción de redes y, por último, el asociacionismo como práctica que estimula la cooperación y la confianza<sup>18</sup>.

En la misma línea, la creciente importancia del tema del desarrollo territorial proviene de la crisis experimentada por el anterior paradigma del desarrollo inducido y de las políticas sectoriales de corte centralista, debido a las profundas transformaciones tecnológicas y a los procesos de apertura comercial que han experimentado prácticamente todas las economías nacionales; así como la realidad de los tejidos productivos en América Latina, los cuales suelen estar constituidos en su mayoría por micro y pequeñas empresas que, muchas veces, no se encuentran incorporadas en las estructuras formales de mercado (Göske, 1995)<sup>19</sup>.

Por tanto, el desarrollo territorial se entiende como el conjunto de procesos de transformación productiva y organizativa donde los actores sociales de un territorio logran aprovechar las potencialidades endógenas. Dado que las actividades empresariales no se desenvuelven en espacios neutrales, sino que están

---

<sup>16</sup> La competitividad del sistema empresarial de un territorio y el prestigio de los lugares conducirán a mejores resultados de productividad y eficiencia, pero dependerá de la introducción de innovaciones en las empresas, de la flexibilidad y organización del sistema productivo y de la existencia de instituciones que favorecen el funcionamiento de los mercados.

<sup>17</sup> Los territorios pequeños más propensos a densificar contactos personales y relaciones entre instituciones y agentes cuentan con la proximidad como ventaja sobresaliente. En otro plano, las costumbres y tradiciones frenan la propensión a las innovaciones, pero igualmente dificultan los cambios de mentalidad y la predisposición a las adaptaciones y a las alianzas y acuerdos con agentes externos.

<sup>18</sup> La territorialización, por tanto, descansa en asumir un papel de regulador de domesticación a lo que viene del exterior. Una territorialización activa. El territorio tiene que acreditar atractividad, sus recursos deben de adaptarse a las nuevas exigencias en la creación de valor. Deberá contar con una sólida cohesión social. El gran desafío reside concretamente en generar capacidades, elementos constitutivos de una nueva economía, un objetivo y un plan estratégico claro. Todo eso implica un esfuerzo colectivo y una capacidad institucional fortalecida.

<sup>19</sup> Ver: Salcedo, D. (2005).

insertas en un contexto particular, en buena medida el potencial de desarrollo de las empresas depende de las características del territorio, que puede ser percibido como el entorno que da sustento a las actividades empresariales. De hecho, el enfoque del desarrollo económico local toma como unidad de actuación el territorio y no la empresa (o el sector económico) de forma aislada. Esta aproximación territorial es necesaria para contemplar tres de los temas decisivos del desarrollo: la introducción de innovaciones en los sistemas productivos locales; el diseño de los programas de formación de recursos humanos (según las necesidades de cada contexto local) y la referencia concreta a las características y oportunidades vinculadas a la valorización del medioambiente y el patrimonio cultural (Albuquerque, F., 1997).

Por tanto, las nuevas funciones que deben desempeñar las administraciones públicas territoriales a fin de concertar con los agentes socioeconómicos locales se vinculan a la construcción de los entornos institucionales favorecedores del fomento productivo y empresarial y social. Además, según Salcedo, las estrategias de desarrollo económico local conciben el territorio como un agente de transformación social y no únicamente como simple espacio o soporte funcional del despliegue de actividades. El territorio socialmente organizado y sus rasgos sociales, culturales e históricos propios son aspectos importantes desde la perspectiva del desarrollo económico local. El desarrollo económico local puede definirse, por tanto, como un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a partir del aprovechamiento de los recursos y ventajas competitivas locales, en el contexto actual de la globalización, con el objetivo final de estimular la actividad económica y la creación de empleo e ingreso (Salcedo, 2005).

Todos estos aportes doctrinales respecto del concepto, características e implicaciones del desarrollo territorial indican que toda estrategia de desarrollo local en las administraciones debe orientarse a asegurar mejores condiciones de vida de la población local.

### 2.1. Del desarrollo local al desarrollo territorial

La importancia del territorio en los procesos de desarrollo local resulta indiscutible en el siglo XXI. No sólo por su impulso en la actividad económica, sino por su contribución a la mejora de la calidad de vida de las personas de un mismo territorio. El territorio juega un papel decisivo en los procesos de desarrollo local, en la medida que trata de impulsar la actividad económica en un territorio dado, a partir de sus propios recursos y de sus potencialidades; de hecho, el nacimiento, la consolidación y el desarrollo de los sistemas productivos locales guarda estrecha relación con la existencia de un sistema cultural fuertemente vinculado al territorio (Troitiño, M.A., 2000).

Resulta fundamental considerar los factores territoriales en los programas de desarrollo para evitar problemas funcionales, lo que nos lleva a que para actuar localmente resulta necesario pensar globalmente. Una de las diferencias del desarrollo local, con respecto a otras fórmulas de desarrollo, se encuentra en que introduce el territorio en sus iniciativas y sus proyectos. En concreto el término desarrollo local es utilizado, a menudo de forma ambigua. A veces por desarrollo local se entiende el desarrollo de un ámbito territorial reducido, como puede ser el desarrollo de un municipio o de una localidad. Otras veces se utiliza para resaltar el tipo de desarrollo endógeno que se muestra como resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. En otras ocasiones, hay quien lo presenta como una forma alternativa al tipo de desarrollo concebido de forma centralista en la toma de decisiones (Albuquerque y Dini, 2008).

Al desarrollo local le corresponde un enfoque territorial y ascendente (de “abajo-arriba”). No obstante, en este enfoque resulta necesaria la colaboración desde los restantes niveles de decisión del Estado con el propósito de facilitar el logro de los objetivos de las estrategias de desarrollo local. Las decisiones de carácter descendente (de “arriba-abajo”) son también importantes para el enfoque del desarrollo local. El desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo económico local<sup>20</sup>.

Para fortalecer el desarrollo territorial resultan necesarios elementos fundamentales del desarrollo económico local como son, entre otros, las infraestructuras y equipamientos básicos, la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial para fomentar empresas de pequeña escala, la existencia de un sector financiero involucrado con las estrategias de desarrollo territorial, un sistema fiscal, un marco jurídico y reglamentario apropiado para el fomento del desarrollo productivo local. Todo ello en coherencia con la sustentabilidad ambiental de las actividades productivas y de consumo, fomentando las formas de producción y consumo ecológicos, así como los procesos de producción eco-eficientes y el uso de energías renovables<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal. El sistema productivo local incluye el conjunto de relaciones y enlaces productivos que explican la eficiencia productiva y competitividad del mismo, razón por la cual no está delimitado por las fronteras político-administrativas de un municipio o provincia, sino que posee su propia delimitación socio-económica, según las vinculaciones productivas y de empleo, lo cual puede incluir, a veces, partes del territorio de diferentes municipios o de distintas provincias, existiendo también situaciones de carácter transfronterizo. Asimismo, desarrollo local no es sólo desarrollo de recursos endógenos. Muchas iniciativas de desarrollo local se basan también en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno. Lo importante es saber “endogeneizar” dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida por los actores territoriales. Además, en este enfoque integrado necesariamente deben considerarse otros aspectos: ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo.

<sup>21</sup> En este sentido, los programas y proyectos de desarrollo deben incluir dentro de todo el proceso, la evaluación de impacto ambiental, la divulgación de la educación ambiental entre em-

## Los nuevos modelos de desarrollo en la toma de decisiones públicas

En realidad, la concepción del desarrollo territorial y del territorio, en particular, se vincula a un espacio social complejo donde se localizan importantes recursos socioculturales de calidad ambiental. Con su utilización se han producido cambios importantes tanto en la organización del territorio como en la jerarquización y valorización de los recursos. El territorio, además de desempeñar funciones de explotación agraria o artesanal, también promueve el equilibrio ambiental, la producción de espacios de calidad ambiental, la reserva de recursos hídricos, el soporte de actividades de esparcimiento, entre otros. Por tanto, el territorio adquiere una multifuncionalidad, un carácter dinámico y pone de manifiesto las potencialidades de las diferentes unidades territoriales (Troitiño, M.A., 2000).

De hecho, el análisis territorial se muestra como necesario para mantener una visión diferente del territorio que se encuentre en coherencia con las necesidades actuales y que considere los valores ambientales y culturales. Para ello, debe identificarse la problemática socio territorial, lo que garantiza el valor del territorio y una mejor integración en acciones, programas y proyectos de desarrollo local.

Por tanto, el éxito de las estrategias de desarrollo local y territorial se valoran en términos de su capacidad para propiciar el cambio estructural. En relación a ello, identificamos tres posibles procesos: Mejora de la competitividad de los sectores económicos locales; desarrollo y consolidación de nuevas actividades económicas y aparición de mecanismos formales e informales relativamente estables de relación e interacción entre actores (Vásquez Barquero, A., 2007).

En ese sentido, y según Vásquez Barquero, toda estrategia de desarrollo local requiere movilizar socialmente los proyectos y a los actores involucrados en ellos. En las estrategias de desarrollo local y territorial resulta común la inclusión de formación y profesionalización del factor humano, las políticas medioambientales y las políticas de investigación, desarrollo e innovación. Dichas estrategias tienen la capacidad de fortalecer las capacidades y actitudes de la población en un territorio, lo que llevaría a un aumento de la confianza entre los actores implicados por los proyectos, programas e iniciativas públicas.

Podemos señalar que, desde finales del siglo XX, uno de los objetivos del desarrollo territorial ha consistido en mejorar la productividad y la competitividad de las empresas locales y superar así las situaciones de desindustrialización de las ciudades y regiones. Según Vásquez Barquero, se trata de actuar sobre territorios con altas tasas de paro y que necesitan un cambio significativo de su estructura productiva (Vásquez, A., 1997). Además, se sigue planteando que uno de los objetivos estratégicos del desarrollo empresarial local se concentra en re-

---

presarios, trabajadores y sociedad civil. Fomentar la participación de la ciudadanía, fortalecer los gobiernos locales, fomentar la cultura emprendedora territorial y promover la creación de redes sociales y empresariales.

construir el tejido productivo de la economía local-regional mediante acciones que permitan la mejora de la productividad y de la competitividad. Entre las acciones encaminadas a aumentar la productividad de la economía local-regional se pueden distinguir las siguientes: La difusión por todo el tejido institucional de las innovaciones; la mejora de la calidad de los recursos humanos y la dotación en las regiones de infraestructuras adecuadas de transporte y de las que permitan producir competitivamente y vivir satisfactoriamente.

Según Vásquez Barquero, el aumento de la productividad no significa automáticamente aumento de la competitividad. Una empresa, una ciudad o una región para mejorar su competitividad requiere que sus productos accedan y se vendan en los mercados. En ese sentido, el aumento de la competitividad exige emprender acciones dirigidas a determinados objetivos como potenciar las redes de comercialización de los productos, dar a los clientes servicios pos venta, aumentar la información de las empresas sobre mercados y productos; fortalecer las redes de intercambios, cambiar la cultura del desarrollo de las localidades y regiones y, en definitiva, ampliar los mercados. Todas estas acciones se pueden convertir en iniciativas para desarrollar proyectos y programas de desarrollo que contribuyan a mejorar el tejido productivo de la economía local-regional, garantizando así una producción competitiva que permita una mejora de las condiciones de vida de las localidades y de las personas que habitan en ellos.

### **3. NUEVOS ENFOQUES DEL DESARROLLO**

A partir del siglo XXI, en función de la imposición de nuevas visiones de bienestar social que demanda el contexto económico mundial, nacen nuevos enfoques del desarrollo que van a centrar su interés en la persona como actor principal del desarrollo y mayor potencial de transformación social. Entre ellos, el enfoque de desarrollo humano sostenible y el desarrollo a escala humana, que pretende posibilitar mayores oportunidades para las personas y sus territorios.

#### **3.1. Desarrollo humano sostenible**

El punto de partida del enfoque del desarrollo humano radica en que la verdadera riqueza de una nación se encuentra en su gente. El objetivo clave del desarrollo consiste en la ampliación de la participación, la cual solo resulta posible por la expansión de las oportunidades y de las capacidades. Las personas, por lo tanto, pasan a ser consideradas como el foco central de la gestión y constituyen el fin hacia el cual deben ir dirigidos todos los análisis y políticas (PNUD, 2021).

Este enfoque utiliza indicadores de carácter multidimensional para medir las metas y logros del desarrollo, tales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Pobreza Humana (IPH), el Índice de Desarrollo relativo al Género



(IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG) que constituyen algunos de los grandes elementos transformadores en materia de desarrollo.

En el actual contexto de globalización mundial se crea un entorno favorable para el predominio de una propuesta liberal para el desarrollo, sintetizada en el Consenso de Washington que incluye un conjunto de planteamientos con relación a los objetivos, estrategias, prioridades y políticas de desarrollo, y cuyo objetivo es maximizar el bienestar económico<sup>22</sup>.

Desde el enfoque del desarrollo humano se hacen actualmente dos críticas a las políticas promovidas por el Consenso de Washington. Primero, que las tradiciones políticas y acciones han fracasado en generar el crecimiento económico que los países necesitan para reducir la pobreza y enfrentar otros desafíos propios del desarrollo. Segundo, que donde se ha dado algún crecimiento económico, éste se ha dado a costa de aumentos en la pobreza, agudización de la desigualdad, migraciones masivas y mayor degradación ambiental (PNUD, 2021).

Por el contrario, el enfoque de desarrollo humano contribuye en su planteamiento a entender que la calidad del crecimiento económico es tan importante como su cantidad. El concepto de desarrollo humano plantea que no existe un vínculo automático entre el aumento del ingreso y la ampliación de las opciones humanas. Aunque el ingreso crezca, si éste no es distribuido equitativamente, habrá grupos para los cuales las opciones económicas seguirán siendo iguales o incluso más limitadas.

Según Salcedo, el éxito que hasta ahora ha tenido el paradigma del desarrollo humano se debe fundamentalmente a dos ideas fuerza: En primer lugar, haber introducido un indicador del desarrollo del mismo nivel de simplicidad que el PIB per cápita, que se enfoca a los aspectos sociales. En segundo lugar, haber proporcionado el enfoque multidisciplinario de desarrollo humano como una alternativa al enfoque economicista promovido por los partidarios del mercado libre.

En concreto, el desarrollo sostenible se muestra como un concepto polisémico que constituye una nueva visión del desarrollo. Como ya se ha señalado, el contexto actual exige la transición hacia una nueva visión que sustituya el actual enfoque sobre el desarrollo. Por tanto, el término sostenibilidad implica una nueva visión, una forma diferente y nueva de afrontar los desafíos en materia de desarrollo (Genta, N., 2022).

---

<sup>22</sup> Aunque este planteamiento reconoce que los derechos humanos y la vigencia de un Estado democrático son elementos claves para la gobernabilidad, en la práctica promueve un Estado reducido a su mínima expresión. En cuanto a prioridades del desarrollo, sus énfasis están puestos en el crecimiento económico de las inversiones (consideradas de alta rentabilidad) en educación, salud y redes de seguridad social. Sus propuestas se concentran en políticas con especial énfasis en la liberalización comercial, la desregulación y las privatizaciones.

Un ejemplo de estos cambios en las formas de actuar y creer se puede ver en el concepto de necesidades humanas. Durante mucho tiempo se ha estado haciendo un abordaje inadecuado de las necesidades humanas, bajo concepciones erróneas que llevan a pensar en las necesidades como constantemente cambiantes, ilimitadas y siempre crecientes, lo que las lleva a ser ilimitadas e inalcanzables, ello debido a que el actual modelo ha estado basado en una ideología del progreso, de esas necesidades cambiantes. De ahí la necesidad de una nueva propuesta basada en una concepción distinta de las necesidades humanas.

De todo lo anterior se deduce que resulta conveniente realizar el análisis del término sostenibilidad<sup>23</sup> como un argumento fundamental para cuestionar el modelo actual y a sus valores. Cabe señalar, por tanto, que el desarrollo sostenible se ha convertido en un instrumento político, pasando a formar parte de agendas públicas que hacen que el término se maneje de forma sistémica en la elaboración de “buenos” documentos y no se traduzca en acciones concretas. De hecho, en el contexto actual, la visión de la sostenibilidad podría ayudar a encontrar nuevos recursos el verdadero bienestar interpretado como la condición humana.

### **3.2. Desarrollo a escala humana. Necesidades y satisfactores**

La importancia de los propios espacios y la necesidad de realizar una nueva lectura e interpretación del territorio confiere mayor sentido a los nuevos enfoques del desarrollo. En esta línea argumental se plantean los preceptos de la teoría del desarrollo a escala humana. Según Max Neef, se trata, en este caso de enfocar un territorio y una economía al servicio de la vida humana y orientada a resolver las necesidades humanas (Max Neef, M., 1994).

De forma particular, el desarrollo sostenible demanda de una nueva lectura y una nueva adecuación del territorio a las necesidades de las personas. En este contexto no solo hay que configurar nuevos instrumentos dinamizadores de la sociedad y de la economía local, sino también instrumentos estables de ordenación, explotación y gestión del territorio. Por tanto, el reto de las sociedades consiste en construir nuevos territorios de desarrollo (Troitiño, M. A., 1999). De hecho, los satisfactores son los que cambian de cultura en cultura, de sociedad en sociedad, de pueblo en pueblo. Cada comunidad humana comparte un con-

---

<sup>23</sup> Existen diferentes dimensiones del término sostenibilidad, la sostenibilidad eco ambiental, la cultural, la política, la económica, la social. Actualmente, el desarrollo sostenible o sustentable se ha ido constituyendo en una referencia indispensable en el discurso político, empresarial y de la sociedad civil. Aunque en algunos casos el concepto recoge un discurso hegemónico y meramente retórico, lo que podría hacer peligrar su fundamento transformador.

junto de satisfactores propios y específicos que incluso la diferencian de otra comunidad<sup>24</sup>.

Además, y según Elizalde, todo lo anterior se reduce a un sistema conformado por tres subsistemas: El subsistema de las necesidades, el de los satisfactores y el de los bienes, que incluye nuestra interioridad; nuestras necesidades son algo que está radicado dentro de nuestra piel y que solamente podemos vivenciar de forma subjetiva. La necesidad siempre se vivencia en un plano absolutamente personal (Elizalde, A., 2003). El segundo subsistema es el de los satisfactores. Al contrario que en el anterior, los satisfactores se encuentran constituidos por las formas históricas y culturales por las cuales nos percatamos de nuestras necesidades humanas fundamentales. Constituyen las formas mediante las cuales, en cada cultura, en cada sociedad, en cada circunstancia histórica, se buscan y diseñan las mejores formas de actualizar las necesidades de sus integrantes. El tercer subsistema es el de los bienes. Los bienes son los artefactos materiales de la cultura, y se interpretan como exteriores. Son objetos o cosas que potencian la capacidad de los satisfactores para poder dar cuenta de la necesidad<sup>25</sup>.

Esta teoría cambia la concepción de los problemas sociales, al considerar que las necesidades humanas fundamentales resultan iguales para todos e iguales en importancia, lo que cambia el concepto de pobreza y de riqueza. Por ejemplo, ya no se asocia con escasez, déficit o ausencia. También el desarrollo a escala humana se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en los comportamientos locales de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y la sociedad civil con el Estado (Max-Neef, M., 1993).

En este contexto, el desarrollo a escala humana se orienta hacia una necesaria profundización democrática. Al facilitar una práctica democrática más

---

<sup>24</sup> Dentro de las teorías más conocidas respecto a las necesidades humanas se encuentra la teoría de Abraham Maslow (1975) quien plantea que existen cinco categorías de necesidades que se suceden en orden ascendente. Estos conceptos al igual que otros sobre las necesidades nuevamente imponen una visión reduccionista del mundo, con una sola concepción del ser humano. En las concepciones con ideologías del progreso como el actual modelo económico se ha generado también una visión de necesidades como un sistema jerarquizado, donde algunas son más necesarias que otras y desconoce las interrelaciones entre ellas. Lo anterior hace necesario el hecho de desmontar o transformar una visión reduccionista y simplista de las necesidades humanas (Troitiño, M. A., 1999).

<sup>25</sup> Bienes son todos los elementos producidos por nosotros que están fuera de nuestra propia piel. Esta teoría plantea que las necesidades son pocas y finitas. Existen nueve necesidades humanas fundamentales: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, creación, participación, ocio, identidad y libertad. Cada una de estas necesidades fundamentales constituye a su vez un subsistema del subsistema de necesidades dentro del sistema de las necesidades humanas fundamentales. Esas nueve necesidades identificadas tienen una jerarquía similar. No hay ninguna necesidad de menor categoría que otras. Todas conforman un sistema, y por consiguiente, están profundamente imbricadas unas en otras, constituyendo lo que podríamos llamar la naturaleza humana (Elizalde, A., 2003).

directa y participativa puede contribuir a revertir el rol tradicionalmente semi-paternalista, en rol estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas que habitan los territorios. Según Max Neef, el énfasis recae en las exigencias para y desde la propia sociedad civil, que no implica la minimización de la histórica problemática del Estado, sino la voluntad de complementar propuestas políticas para el Estado con la perspectiva de los actores sociales, de la participación social y de las comunidades y de su potencial.

Por tanto, rescatando la dimensión particular de lo social (micro-organizaciones, espacios locales, relaciones a escala humana) podemos señalar la importancia de las vías posibles de un orden político sustentado en una cultura democrática. En ese sentido, para evitar la atomización y la exclusión en diferentes ámbitos, resulta imprescindible generar nuevas formas de concebir y practicar la política.

En esta nueva perspectiva, Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn se concentran en el desarrollo y las necesidades humanas que genera, lo cual trasciende los ámbitos de la filosofía y la psicología para convertirse en centro de atención de las disciplinas políticas, económicas y sociales. Por tanto, el desarrollo debe orientarse preferentemente hacia la satisfacción de las necesidades básicas que no puede reducirse a un paradigma en crisis, sino a la apertura hacia una nueva manera de contextualizar el desarrollo que modifique sustancialmente las visiones dominantes sobre estrategias de desarrollo (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1993).

Según este planteamiento, el desarrollo a escala humana significa en primer lugar, que ningún nuevo orden económico internacional podrá ser significativo si no figura sustentado en la reformulación estructural de una red de nuevos órdenes económicos locales. En segundo lugar, reconocer la insuficiencia de las teorías económicas y sociales que han servido de sustento y orientación a los procesos de desarrollo hasta el presente. En tercer lugar, tomar conciencia de que en un mundo cada vez más heterogéneo por su creciente e inevitable interdependencia, la aplicación de modelos de desarrollo sustentados en teorías mecanicistas, acompañados de indicadores agregados y homogeneizados que representa una ruta hacia la frustración. En cuarto lugar, un desarrollo a escala humana exige un nuevo modo de interpretar la realidad que nos obliga a ver y a evaluar el mundo, las personas y sus procesos de una manera distinta a la convencional. Debe entenderse como una teoría para el desarrollo. Para que todo esto sea posible, tanto políticos, planificadores, promotores y, sobre todo, los actores de desarrollo, como las administraciones públicas deberán ser capaces de manejar el enfoque de las necesidades humanas para orientar sus acciones y aspiraciones (Max-Neef, M., 1993).

Según Max-Neef, hacer entendible y operativa una teoría de las necesidades humanas para el desarrollo no puede sustentarse en ninguna disciplina particular, porque la nueva realidad y los nuevos desafíos obligan ineludiblemente a

un enfoque transdisciplinar<sup>26</sup>. Las problemáticas son complejas y no específicas, por tanto, no pueden seguir atacándose satisfactoriamente mediante la aplicación de políticas convencionales y reduccionistas.

Este planteamiento nos conduce a analizar el típico error que se comete en la literatura acerca de las necesidades humanas, que no se explicita la diferencia fundamental entre lo que son propiamente necesidades y lo que son satisfactores de esas necesidades. En tal sentido plantea que la persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. Por ello, las necesidades humanas deben entenderse como un sistema en que las mismas se interrelacionan e interactúan. Así pues, simultaneidades, complementariedades y compensaciones son características de la dinámica del proceso de satisfacción de necesidades.

Para las administraciones, las necesidades humanas pueden desagregarse conforme a múltiples criterios. Por ejemplo, según categorías existenciales y según categorías axiológicas. Esta combinación permite reconocer, por una parte, las necesidades de ser, tener, hacer y estar; y, por la otra, las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

Por otro lado, no existe correspondencia biunívoca entre necesidades y satisfactores. Un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la satisfacción de diversas necesidades, o a la inversa una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha. De hecho, a partir de la diferenciación de conceptos entre necesidades y satisfactores, Max-Neef formula dos postulados adicionales: Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables mientras que las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, son los medios utilizados para la satisfacción de necesidades.

No obstante, cada sistema económico, social y político adopta diferentes estilos para la satisfacción de las mismas necesidades humanas fundamentales. En cada sistema, estas se satisfacen (o no se satisfacen) a través de la generación (o no generación) de diferentes tipos de satisfactores. Lo que se encuentra culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales, sino los satisfactores de esas necesidades. El cambio cultural para las administraciones es consecuencia de abandonar satisfactores tradicionales para reemplazarlos por

---

<sup>26</sup> “...La transdisciplinariedad es una solución que, con miras a alcanzar un mayor entendimiento, va más allá de los ámbitos esbozados por disciplinas estrictas. Mientras que el lenguaje de una disciplina puede limitarse a describir algo (un elemento aislado, por ejemplo) puede resultar necesaria una actividad interdisciplinaria para explicar algo (una relación entre elementos). Por la misma razón, para entender algo (un sistema como se lo interpreta por otro sistema de mayor complejidad) se requiere una participación personal que vaya más allá de las fronteras disciplinarias, convirtiéndola así en una experiencia transdisciplinaria...” (Max-Neef, M., 1993).

otros nuevos y diferentes<sup>27</sup>. De hecho, se supone que nuestro bienestar aumenta en la medida en que consumimos más bienes y servicios, dado que los mismos sirven para satisfacer la infinidad de necesidades humanas, en este sentido, entre más bienes y servicios consumimos, más felices somos, dado que así logramos satisfacer más de nuestras necesidades<sup>28</sup> (Salcedo, D., 2005).

Por tanto, las problemáticas del desarrollo se muestran como complejas, y no específicas. En consecuencia, se plantea la necesidad de una nueva visión que incorpore cambios culturales y sociales que transformen formas tradicionales de actuaciones entre todos los actores de desarrollo involucrados. En esta nueva visión se implementan nuevas interpretaciones encaminadas a promover propuestas políticas para las administraciones, los actores sociales y la participación social de las comunidades.

Por último, dentro de los nuevos enfoques del desarrollo que van a contribuir a esa nueva visión del desarrollo se encuentra la función del bienestar. En la base de la función de bienestar se encuentra la teoría de la justicia que se concreta en la no interferencia de unos en la esfera de otros, de manera que las acciones de unos no constituyan perjuicio para otros (Ruiz, G., 1981).

De hecho, podemos plantear que, a pesar de los avances que ha conseguido lograr la toma de decisiones públicas en los procesos de desarrollo social y económico, hoy por hoy siguen existiendo dos cuestiones planteadas desde el siglo XX que no se han resuelto todavía en la modelización del desarrollo para la toma de decisiones. Por un lado, el reconocer la voluntad de los individuos que habitan un territorio y, por otro lado, la posibilidad de lograr agregar esas voluntades de los individuos. (Ruiz, G., 1981).

#### 4. CONCLUSIONES

La consecución del desarrollo económico, y sobre todo el desarrollo social, resulta uno de los principales elementos de análisis que las administraciones públicas incluyen en sus planes y políticas de actuación sobre los diferentes territorios. Los retos del desarrollo se hacen más grandes y complejos en función de las constantes transformaciones que el proceso de globalización

---

<sup>27</sup> Uno de los aspectos que define una cultura es su elección de satisfactores. Las necesidades humanas fundamentales de un individuo que pertenece a una sociedad consumista son las mismas de aquel que pertenece a una sociedad ascética. Lo que cambia es la elección de cantidad y calidad de satisfactores, y/o la posibilidad de tener acceso a los satisfactores requeridos.

<sup>28</sup> Según Salcedo, una primera falacia en este mito, es la de suponer que las necesidades humanas son infinitas. La segunda falacia consiste en creer que dichas necesidades se satisfacen únicamente a través de bienes y servicios económicos provistos por el mercado. La tercera falacia consiste en obviar que la satisfacción de ciertas necesidades por parte de unos restringe la capacidad de otros de satisfacer las propias, e incluso la satisfacción de otras necesidades propias.

ha impuesto a partir del siglo XXI y se muestran vinculados con la desigual distribución de los logros, rentas y riqueza entre las personas que habitan en los territorios.

En este sentido, el enfoque de desarrollo del siglo XXI se ha transformado en multidimensional e integral; por tanto, las soluciones a la problemática del desarrollo desigual entre territorios deben ser igualmente de carácter integral y multidimensional para las propias administraciones. Se trata de construir nuevas formas, mecanismos y estrategias de desarrollo que, apegados a la realidad y a las necesidades propias de cada sociedad, puedan transformarlas y hacerlas capaces de enfrentar los efectos de la globalización mundial y la deslocalización de los factores de producción.

Además, en los últimos años, la perspectiva del desarrollo local y regional cobra una mayor relevancia también en los ámbitos teóricos y prácticos, debido a que las asimetrías regionales se han acentuado y los modelos previos no han logrado resolver el problema. En consecuencia, el desarrollo local, como una acción global de los agentes locales con la finalidad de valorizar los recursos de un territorio, ofrece expectativas y oportunidades nuevas para el futuro de muchos territorios. En este proceso de recuperación identifica tres grandes protagonistas: el territorio, la sociedad y la cultura.

En ese sentido, el actual desarrollo local implica un conocimiento integrado que posibilite la identificación de nuevas oportunidades tanto para las empresas como para los factores de producción, incluyendo aquellas comunidades con menos alternativas económicas y sociales. Este concepto se encuentra también condicionado por el eco desarrollo y el uso más racional de los recursos. Todo esto pretende lograr una mayor confianza entre los actores implicados en los proyectos, programas e iniciativas que coordinan las administraciones públicas. Estas acciones se convierten en iniciativas públicas a la hora de tomar decisiones para desarrollar proyectos y programas de desarrollo que contribuyan a mejorar el tejido productivo de la economía local-regional, garantizando así una producción competitiva que permita una mejora de las condiciones de vida de las localidades. Prácticas como el dumping social o fiscal quedan descartadas de este paradigma de fomento del desarrollo local.

Por último, la consolidación de los nuevos enfoques del desarrollo, que centran su interés en las propias personas como actores principales del desarrollo, dan la oportunidad a un mayor potencial de transformación social a través de las redes y de los nuevos sistemas de comunicación grupal característicos del siglo XXI. En concreto, las crecientes necesidades sociales conducen a la construcción de nuevas formas de organización en la toma de decisiones de las administraciones públicas con las personas y los grupos sociales, fundamentalmente en la implementación de los procesos de toma de decisiones que se vinculan a una sociedad en constante transformación y a las propias necesidades de las personas que habitan en cada territorio.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- AGARWALA y SINGH, S. P. (1973): *La economía del subdesarrollo*, Madrid: Tecnos.
- ALBUQUERQUE, P. (1997): *El proceso construcción social del territorio para el desarrollo economía local*, Buenos Aires: ILPES.
- ALFORD, R. (1991): *Los poderes de la teoría; capitalismo, Estado y democracia*, en Buenos Aires, Argentina: Editorial Manantial.
- AMIN, A. (2005): «Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar», *Rev. EconomíaZ*, no 58.
- BOISIER, S. (2003): *El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)*, Santiago de Chile: Geolibros.
- BOISIER, S. (2005): «¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?», *Revista CEPAL*, 86.
- BRUTON, H. (1965): *Principles of development economics*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, PAIS.
- CEPAL (2002): *Panorama social de América Latina*, México.
- CEPAL (2023): *Prospectiva y territorio: construcción de escenarios de futuros posibles para una gobernanza territorial*, Santiago.
- COSTA PINTO, L. (1969): *Desarrollo económico y transición social*, Madrid: Occidente.
- DOS SANTOS, T. (1991): *La Estructura de la Dependencia*. Boston: Extending Horizons, Etzioni, E. Social change. New York: Basic Books.
- DOYAL, L. y GOUGH, I. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*, Barcelona: Icaria.
- DUNFORD, M. (1992): «Industrial Trajectories and Social Relations in Areas of New Industrial Growth», en BENKO, G. y DUNFORD, M. (ed.): *Industrial change and regional development*, Londres: Belhaven Press.
- EICHENGREEN, B. (1996): *La Globalización del Capital*. Historia del sistema monetario internacional, Editorial Antoni Bosch. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- ELIZALDE, A. (2003): *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*, México: CEPAL.
- FERRARI MANGO, C. G. (2021): «Burocracia social: reconfiguración macroinstitucional y micro sociopolítica entre la ANSES y el programa Hacemos Futuro», *Población & Sociedad*. Vol. 28, 86-106.
- GARCIA BARBANCHO, A. (1979): *Disparidades regionales y Ordenación del Territorio*. Barcelona: Ariel.
- GENTA, N. (2022): «Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022», *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/132)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- GÖSKE, J. (1995): *Desarrollo Territorial. Hacia un enfoque sistémico e integrador*. Fundación Friedrich Ebert, Chile: Caupolicán Servicios Gráficos.
- GOUGH, I., (2008): «El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas», *Papeles de Relaciones Eco sociales y Cambio Global*, no 100, CIP-Ecosocial/Icaria.



## Los nuevos modelos de desarrollo en la toma de decisiones públicas

- LOPES, A. S. (1998): «Regionalizacáo e desenvolvimento regional», *Vértice*, n.º 19.
- MASLOW, A. (1975): *Creatividad e innovación*, Barcelona: Sagitario.
- MAX-NEEF, M. (1993): *Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Editorial Norman/Icaria.
- MONZÓN, J. L. (2006): «Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del tercer sector», CIRIEC-España, no 56, 9-24.
- NURKSE, R. (1952): *Algunos aspectos internacionales del desarrollo económico*, en A. N. Agarwala y S. P. Singh, *La economía del subdesarrollo*, Madrid: Tecnos, Madrid, 263-77.
- NURKSE, R., (1953): *Problemas de la formación del capital en los países insuficientemente desarrollados*, México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (1991): Informe de Desarrollo Humano, Tercer Mundo Editores, Colombia.
- PNUD (2003): Informe de Desarrollo Humano, Tercer Mundo Editores, Colombia.
- PNUD (2021): Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe, Nueva York.
- PEÑA-LÓPEZ, I. (2022): *Transformación de la Administración Pública. De la función pública al servicio y la política pública. Misión académica internacional Barcelona sobre gestión pública avanzada*, Barcelona: UPC Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- PERROUX F. (1964): *Note Sur. La Notion Pole de croissance en Economic Apliqué*, París: Press Universite de France.
- PREBISCH, R. (1950): *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. New York: United Nations.
- POLANYI, K. (1975): *La gran transformación*, México: Juan Pablos Editorod.
- RICHARDSON, H. W. (1969): *Regional Economics*, Londres: Oxford Universtiy.
- RIBEIRO, S. (1988): *Recursos humanos e estrategia de desenvolvimento*, Lisboa: Caminho.
- ROSENSTEIN-RODAN, R. (1943): «The Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe», *The Economic Journal*, Vol.53.
- ROSTOW, W. (1960): *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*. Third edition. Reino Unido: Cambridge university press.
- SALCEDO, D. (2005): «Una definición operativa para el desarrollo local en El Salvador», *Revista Realidad* N.º 103, UCA EDITORES.
- SANTOS, M. (1996): *A natureza do espaço, técnica e tempo, razao e emoção*, São Paulo: Edit. Hucitec, 310.
- SEN, A. (1999): *Development as freedom*. First anchor books edition, Gran Bretaña.
- SINGER, H. y ANSARI, J. (1982): *Países Ricos y Pobres*, Madrid: Ediciones Pirámide, S. A.
- SINGER, P. (2004): *Economía Solidaria*, en Cattani, A. *La otra economía*, Colección lecturas sobre Economía Social, Buenos Aires: Altamira-UNGS.
- SMITH, A. (1776): *La riqueza de las Naciones*. Londres: Editorial W. Strahan&T. Cadell.

- SUNKEL, O. (1967): *El marco histórico del proceso desarrollo subdesarrollo*, México: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
- SUNKEL, O. (1981): *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*. Argentina: PNUMA y CEPAL.
- TROITIÑO, M.A. (1986): Geografía y Ordenación del Territorio., en GARCIA, A. “et alia”, 213-222.
- TROITIÑO VINUESA, M. A. (2000): *El diagnóstico y la valoración del territorio*. En: García, J. L.; Godeneau. D.; Febles, M. F.: Instrumentos Para el Desarrollo Local. Santa Cruz de Tenerife, 51-77.
- VASQUEZ BARQUERO, A. (2001): *Política Económica Local*. Madrid: Ediciones Pirámide.