

TERRITORIO DELLA RICERCA
SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE

RIVISTA INTERNAZIONALE
DI CULTURA URBANISTICA

15



la sfida della
resilienza urbana



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.

Vol. 8 n. 2 (DICEMBRE 2015)

print ISSN 1974-6849, e-ISSN 2281-4574

Direttore scientifico / Editor-in-Chief

Mario Coletta *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Condirettore / Coeditor-in-Chief

Antonio Acierno *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Comitato scientifico / Scientific Committee

Robert-Max Antoni *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*
Rob Atkinson *University of West England (Regno Unito)*
Tuzin Baycan Levent *Università Tecnica di Istanbul (Turchia)*
Roberto Busi *Università degli Studi di Brescia (Italia)*
Sebastiano Cacciaguerra *Università degli Studi di Udine (Italia)*
Clara Cardia *Politecnico di Milano (Italia)*
Maurizio Carta *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Pietro Ciarlo *Università degli Studi di Cagliari (Italia)*
Biagio Cillo *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*
Massimo Clemente *CNR IRAT di Napoli (Italia)*
Giancarlo Consonni *Politecnico di Milano (Italia)*
Enrico Costa *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
Giulio Ernesti *Università Iuav di Venezia (Italia)*
Concetta Fallanca *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
José Fariña Tojo *ETSAM Univerdidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Francesco Forte *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Anna Maria Frallicciardi *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Patrizia Gabellini *Politecnico di Milano (Italia)*
Adriano Ghisetti Giavarina *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Francesco Karrer *Università degli Studi di Roma La Sapienza (Italia)*
Giuseppe Las Casas *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Giuliano N. Leone *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Francesco Lo Piccolo *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Oriol Nel.lo Colom *Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)*
Eugenio Ninios *Atene (Grecia)*
Rosario Pavia *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Giorgio Piccinato *Università degli Studi di Roma Tre (Italia)*
Daniele Pini *Università di Ferrara (Italia)*
Piergiuseppe Pontrandolfi *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Amerigo Restucci *IUAV di Venezia (Italia)*
Mosè Ricci *Università degli Studi di Genova (Italia)*
Ciro Robotti *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*
Jan Rosvall *Università di Göteborg (Svezia)*
Inés Sánchez de Madariaga *ETSAM Univerdidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Paula Santana *Università di Coimbra (Portogallo)*
Michael Schober *Università di Freising (Germania)*
Guglielmo Trupiano *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Paolo Ventura *Università degli Studi di Parma (Italia)*



Università degli Studi Federico II di Napoli

Centro Interdipartimentale di Ricerca L.U.P.T.
(Laboratorio di Urbanistica e Pianificazione Territoriale)
"R. D'Ambrosio"

Comitato centrale di redazione / Editorial Board

Antonio Acierno (*Caporedattore / Managing editor*), Teresa Boccia, Angelo Mazza (*Coord. relazioni internazionali / International relations*), Maria Cerreta, Antonella Cuccurullo, Candida Cuturi, Tiziana Coletta, Pasquale De Toro, Irene Ioffredo, Gianluca Lanzi, Emilio Luongo, Valeria Mauro, Ferdinando Musto, Raffaele Paciello, Francesca Pirozzi, Luigi Scarpa

Redattori sedi periferiche / Territorial Editors

Massimo Maria Brignoli (*Milano*); Michèle Pezzagno (*Brescia*); Gianluca Frediani (*Ferrara*); Michele Zazzi (*Parma*); Michele Ercolini (*Firenze*), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (*Roma*); Matteo Di Venosa (*Pescara*); Antonio Ranauro e Gianpiero Coletta (*Napoli*); Anna Abate, Francesco Pesce, Donato Viggiano (*Potenza*); Domenico Passarelli (*Reggio Calabria*); Giulia Bonafede (*Palermo*); Francesco Manfredi Selvaggi (*Campobasso*); Elena Marchigiani (*Trieste*); Beatriz Fernández Águeda (*Madrid*); Josep Antoni Báguena Latorre (*Barcellona*); Claudia Trillo (*Regno Unito*)

Responsabile amministrativo Centro L.U.P.T./ Administrative Manager LUPT Center

Maria Scognamiglio

Direttore responsabile: Mario Coletta | print ISSN 1974-6849 | electronic ISSN 2281-4574 | © 2008 | Registrazione: Cancelleria del Tribunale di Napoli, n° 46, 08/05/2008 | Rivista cartacea edita dalle Edizioni Scientifiche Italiane e rivista on line realizzata con Open Journal System e pubblicata dal Centro di Ateneo per le Biblioteche dell'Università di Napoli Federico II.

la sfida della resilienza urbana /the challenge of
urban resilience

SOMMARIO

Sommario/ Table of contents

Editoriale/Editorial

La visione sistemica complessa e il milieu locale per affrontare le sfide della resilienza / *Complex systemic vision and local milieu to face the challenges of resilience*

Antonio ACIERNO

7

Interventi/Papers

Resilienza vs Vulnerabilità nei sistemi urbani per equilibri dinamici della città contemporanea/ *Resilience vs Vulnerability in Urban Systems for Dinamic Balance in Contemporary City*
Massimo CLEMENTE, Daniele CANNATELLA, Eleonora GIOVENE DI GIRASOLE, Stefania OPPIDO

23

Resilienza, impatto antropico e Rischio nel sistema territoriale vesuviano/ *Resilience, human impact and Risk in Vesuvius territorial system*
Stefania PALMENTIERI

41

Resilienza e sicurezza nei centri urbani minori a forte connotazione storica/ *Resilience in small urban centers with a strong historical connotation*
Antonella MAMÌ

53

Resilienza urbana e gestione dei rifiuti: proposte di nuova infrastrutturazione urbana ed edilizia/ *Urban resilience and waste management: proposals of new infrastructures for urban areas and buildings*
Lidia MORMINO

67

Politiche pubbliche per economie locali resilienti/ *Public policies for resilient local economies*
Oriol ESTELA BARNET

81

Shock esogeni, resilienza territoriale e resilienza sociale. Alcune riflessioni in termini di impatto sui territori/ *Exogenous shocks, territorial resilience and social resilience. Some thoughts about impact on territories*
Barbara MARTINI

95

Infrastrutture eco-sistemiche e resilienza urbana/ *Ecosystem infrastructure and urban resilience*
Marina RIGILLO, Maria Cristina VIGO MAJELLO

109

Il ruolo della distanza geografica da università e centri di ricerca nella crescita di resilienza delle aree marginali: il caso dell'area est di Napoli/ *The role of geographical proximity from universities and research centers in growing resilience of marginal areas : the case of the east area of Naples*
Stefano DE FALCO

127

Aree urbane e modalità di risposta agli eventi pluviometrici estremi: analisi del fenomeno e strategie di salvaguardia/ *Urban areas and procedures for responding to extreme rainfall events: phenomenon analysis and protection strategies*
Alberto FORTELLI, Ferdinando Maria MUSTO

151

IL TERRITORIO DELL'URBANISTICA CONTEMPORANEA : RECUPERO - RIGENERAZIONE - RESILIENZA Dagli assunti teorici alle pratiche sperimentali: Il Rione San Gaetano a Napoli/ *Contemporary Town Planning: rehabilitation-regeneration-resilience. From theoretical assumptions to experimental practices: Rione San Gaetano in Naples*
Mario COLETTA

171

Rubriche/Sections

Recensioni/Book reviews

203

Mostre, Convegni, Eventi/Exhibitions, Conferences, Event

225

Abstract

Public policies for resilient local economies

Oriol Estela Barnet

Abstract

Local economic development policies are part of the areas of intervention of local governments in Spain for three decades. However, the trajectory of these policies has been conditioned, among other factors, by a lack of legal powers and dependence on external resources and programs. Therefore the prevailing concept of local economic development is often limited to fostering entrepreneurship, business support and employment services in the exclusive setting of the capitalist market economy, and does not integrate a much broader and diverse perspective of both development and economy.

A local economic development strategy that is able to integrate its three dimensions (attraction, projection and networking) according to local possibilities and aspirations provides a much better basis for governing the development model and its evolution in each territory. On the other side, the application of the term “resilience” to local economies, although controversial, provides a powerful framework to build a renewed agenda



for local economic development strategies and policies.

KEY WORDS

Local Development, Resilience, Economy, Policy

Politiche pubbliche per economie locali resilienti

Le politiche di sviluppo economico local sono parte delle aree di intervento dei governi locali in Spagna per tre decenni. Tuttavia, la traiettoria di queste politiche è stata condizionata, tra gli altri fattori, dalla mancanza di poteri formali e dipendenza dalle risorse e programmi esterni. Quindi il concetto prevalente di sviluppo economico locale è spesso limitato a promuovere l'imprenditorialità, sostegno alle imprese e servizi per l'impiego in ambiente esclusivo dell'economia di mercato capitalistica, e non integra una prospettiva molto più ampia e diversificata di sia lo sviluppo e l'economia.

Una strategia locale di sviluppo economico che sia in grado di integrare le sue tre dimensioni (attrazione, proiezione e networking) in base alle possibilità e aspirazioni locali fornisce una base molto migliore per governare il modello di sviluppo e la sua evoluzione in ciascun territorio. D'altra parte, l'applicazione del termine "resilienza" alle economie locali, anche se controverso, fornisce un quadro potente per costruire una rinnovata agenda per le strategie e le politiche di sviluppo economico locale.

PAROLE CHIAVE

Sviluppo locale, Resilienza, Economia, Politiche

Políticas públicas para economías locales resilientes

Oriol Estela Barnet

1. Introducción

“Nuestra sociedad es extraordinaria en los medios técnicos y en la eficiencia, en todo aquello relacionado con *cómo* conseguir algo. Pero a menudo ignoramos el contexto y el sentido último de lo que hacemos, el *por qué* y el *para qué*.”

Pigem J. (2013), p. 69

Las políticas de desarrollo económico local cuentan con un recorrido de tres décadas en España. Un período que se inició con una profunda crisis económica, reconversión de sectores industriales y unos ayuntamientos democráticos de nuevo cuño con una agenda política necesariamente centrada en la provisión de las infraestructuras y los servicios básicos que el régimen franquista había escamoteado durante su vigencia.

La Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, fue la encargada de establecer el marco competencial de los entes locales y, con ello, su margen de actuación. Ámbitos como las políticas de empleo o las políticas industriales quedaban fuera de dicho marco, incluso formulaciones más genéricas o amplias como “promoción económica” o “desarrollo económico local”.

Fue el Instituto Nacional de Empleo (INEM) quien apareció en ayuda de los gobiernos locales con programas de fomento del empleo para ofrecer alternativas a las personas que acudían a diario a las puertas de los ayuntamientos tras perder sus puestos de trabajo. Con el apoyo del INEM, los entes locales dispusieron de recursos y programas pero sin haber llegado a configurar todavía unas políticas propias en este ámbito.

Así pues, el *por qué* original de la intervención de los entes locales españoles en materia de desarrollo económico local fue la presión a la que se vieron sometidos por la crisis y el creciente desempleo, mientras que el *para qué* tuvo que ver con facilitar que las personas dispusieran de medios para encontrar un nuevo empleo y, en su defecto, de una renta mínima para subsistir.

Este planteamiento originalmente reactivo y basado en recursos externos del desarrollo económico local no ha dejado nunca de estar presente en el trasfondo de las políticas actuales. Es más, podemos considerar que la secuencia coherente “visión -> estrategias -> políticas -> programas” no sólo se alteró en la práctica, sino que se invirtió por completo. Esta herencia sigue pasando factura hoy en día a las políticas de desarrollo económico local en nuestro país, todavía débiles en cuanto a visión y capacidad estra-

tégica, de tal forma que su *por qué* y su *para qué* siguen sin ofrecer respuestas del todo satisfactorias.

En este marco la crisis ha puesto en clara evidencia algunas cuestiones, como el escaso control de las administraciones públicas sobre el funcionamiento de la economía de mercado, en especial en el ámbito financiero, o la aparente indefensión de los territorios frente a los embates la globalización. Esta apariencia se ha transmitido y amplificado con la falta de respuestas, incluso con la impotencia mostrada por determinados gobiernos locales que, presionados por unas cifras crecientes de desempleo, se han visto tentados a abrazar proyectos especulativos y reproductores del modelo causante de la crisis.

Defendemos, no obstante, que se trata sólo de una apariencia, puesto que el desarrollo económico local es una alternativa válida para permitir a los territorios gobernar mejor su destino en lo económico, sobre la base de un nuevo *por qué* y un nuevo *para qué* en el enfoque de sus políticas.

En la primera parte de este artículo revisamos el enfoque del desarrollo económico local y el sentido de la intervención de los gobiernos locales en este ámbito: el *por qué*. En la segunda parte presentamos el concepto de “economía local resiliente” como un posible referente para dotar a las políticas de desarrollo local de un *para qué* más consistente. La tercera parte corresponde a una propuesta de agenda para las políticas locales de desarrollo económico derivada de las reflexiones anteriores. En el apartado de conclusiones apuntaremos también algunos retos que deben ser explorados en ulteriores análisis.

2. Desarrollo económico local y gobiernos locales

Las políticas de desarrollo económico local deben superar los sesgos derivados de su origen y evolución posterior y plantearse con una visión mucho más amplia, no sólo respecto a las alternativas económicas existentes – como veremos más adelante–, sino en cuanto a los ámbitos de intervención que deben abarcar. Algunos autores defienden la noción de desarrollo territorial para relativizar el peso de lo económico y proponer un mayor alcance en términos de mejora de las condiciones de vida para estas políticas (Alburquerque, 2014). Algo que resulta coherente con las posibilidades de unos gobiernos locales no siempre dotados de un amplio abanico de competencias, pero sí mejor dotados sobre el papel para las intervenciones de carácter territorial (y, por lo tanto, integral) que para las sectoriales.

En cualquier caso, desde el punto de vista de la perspectiva más estrictamente económica, una estrategia de desarrollo económico local debe atender a tres dimensiones debidamente articuladas (Estela, 2011, pp. 38-39):

- La dimensión que podríamos denominar de participación local en el desarrollo económico global, que significa entender el territorio y sus recursos como plataforma al servicio de la actividad económica globalizada. Es la dimensión más clásica de la promoción económica: atracción de inversiones de empresas multinacionales, grandes

infraestructuras y equipamientos, etc.

- La dimensión del desarrollo económico local con proyección global. Se trata de la dimensión predominante en la actualidad, basada en la movilización de recursos del territorio, con un claro protagonismo del fomento de la emprendeduría y la innovación como palancas de acceso de la producción local a los mercados globales. Una dimensión, sin embargo, muy condicionada por las posibilidades de financiación externa y donde los fondos europeos han sido cruciales hasta el momento.

- La dimensión del desarrollo económico local autocentrado; la que trata de movilizar los recursos locales para satisfacer las necesidades y aspiraciones específicas del territorio en cuestión sin conectarse, al menos directamente, con los circuitos económicos globales. La construcción de capital social y articulación de redes es aquí la misión fundamental de las políticas, que deben reconocer, alentar, valorizar e interconectar las iniciativas económicas de todo tipo que surjan de la sociedad civil.

Esta articulación del desarrollo económico local en tres dimensiones reclama una mejor coordinación entre las diferentes escalas de intervención: en la primera dimensión, la escala municipal resulta claramente insuficiente, siendo la escala más efectiva a nivel de planificación, ordenación y gestión la regional o, si procede, la metropolitana. La escala supramunicipal se presenta como la más adecuada para las políticas relacionadas con la segunda dimensión, con el fin de alcanzar la masa crítica necesaria para optimizar recursos y generar impactos relevantes. La tercera dimensión es la que más se adecúa con la capacidad local de intervención y es asumible desde el concepto de comunidad: desde el barrio o municipio pequeño hasta la comarca o más allá (Estela, 2011, p. 39).

Paradójicamente, esta tercera dimensión, la del desarrollo local autocentrado, es la más olvidada en las políticas de desarrollo económico local que se llevan a cabo. Se constata, por ejemplo, que: “Too many of the strategies we examined focused on ‘hard’ economics – small business start-ups, inward investment, availability of land and premises for business – rather than ‘softer’ aspects of place, such as neighbourhood renewal, environmental sustainability, and levels of community empowerment and participation” (McInroy, Longlands, 2010, p. 10) y que “despite all that is known about the importance of the big society, in terms of community assets, social enterprise and quality of life, economic development is still overly concerned with variables that it thinks can be controlled, such as employment, investment and business support” (McInroy, Longlands, 2010, p. 23).

Por otra parte, ha sido frecuente una trayectoria de intervención en el desarrollo económico local que ha ido de la primera dimensión (políticas de atracción de inversiones de los años 80-90) a la segunda (políticas de apoyo a personas emprendedoras y a la innovación desde finales de los 90 hasta la actualidad) y sólo muy recientemente se ha aproximado a la tercera con políticas de fomento de la economía social y solidaria, por ejemplo. La lógica ha sido la de atraer antes que poner en valor lo propio y sin haber tejido un capital social y un sistema de gobernanza adecuados. Todo lo contrario, de nuevo, a la secuencia que parece más razonable: articular las redes del territorio con el fin de identificar las necesidades y capacidades de valorización de recursos endógenos y,

con ello, lograr la atracción de las inversiones que pueden cubrir las brechas existentes entre necesidades y recursos locales disponibles. En este sentido, “local economies aren’t simply an isolated silo of private sector activity that can be encouraged and shaped. They are made up of a network of social, public and commercial economic activity. These aspects are interconnected and dependent on one another” (McInroy, Longlands, 2010, p. 11)

Las estrategias que adopten las administraciones locales en materia de desarrollo económico deben, por tanto, reorganizarse para incidir en mayor medida en la tercera dimensión, para dotarse así de políticas más integrales y sólidas, especialmente en tiempos de crisis de la economía global.

Desde otro punto de vista, considerar los valores que deben regir la actuación pública en materia económica también empuja en esta dirección. Como muestran Pike et al. (2007): “What are considered ‘appropriate’, ‘bad’, ‘good’, ‘failed’ or ‘successful’ forms of local and regional development are shaped by principles and values socially and politically determined in different places and time periods” (p. 1260), de tal forma que “[...] answers to the question of what kind of local and regional development and for whom require one to announce explicitly the principles and values that should underpin local and regional development” (p. 1262). Estos principios y valores se forjan en la comunidad, en sus prácticas y relaciones cotidianas, en sus instituciones y formas de gobernanza y, por lo tanto, emergen fundamentalmente de la tercera de las dimensiones del desarrollo económico local anteriormente expuestas.

En definitiva, las estrategias y políticas de desarrollo económico local deben construirse a partir de una aproximación holística (más allá de la economía), progresista (que incorpora valores y voluntad de transformación) y sostenible, también en términos de equidad (Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney, 2007). En ello está el *por qué* de la intervención pública en el desarrollo económico: la necesidad de gobernar el desarrollo de acuerdo con las aspiraciones de la comunidad a la que se sirve, frente a las tendencias homogeneizadoras de la globalización.

3. Economías locales resilientes

La “resiliencia” se ha erigido como uno de los conceptos recurrentes a la hora de plantear la salida de la crisis económica. Tras nacer en la física de los materiales y pasar por la psicología, llega a las disciplinas sociales con gran aceptación, procedente de la ecología de los ecosistemas.

Resiliencia significa, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, y desde la perspectiva ingenieril: *capacidad de un material elástico para absorber y al-*

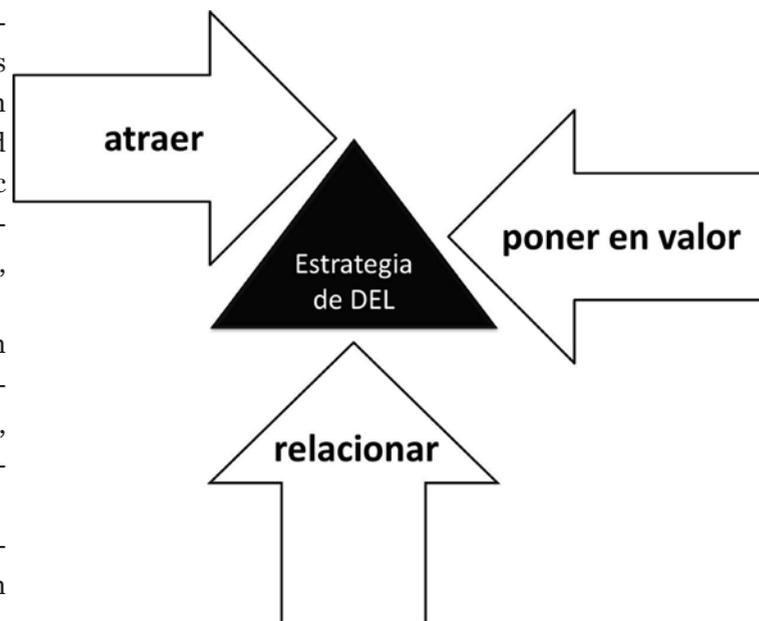


Fig. 1 – Las tres dimensiones del desarrollo económico local

macenar energía de deformación, es decir, su capacidad para recuperar la forma inicial tras sufrir una presión externa. En cambio, desde la perspectiva psicológica la RAE la define como: *capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas*. Por su parte, en su aplicación a los sistemas socioecológicos se define como “the ability of a system to absorb disturbance and still retain its basic function and structure” (Walker, Salt, 2006, p. 1)

La traslación del concepto resiliencia al ámbito socioeconómico no está exenta de controversia. Así, Diprose (2015) denuncia la apropiación del concepto por parte de las instituciones económicas para dar cobertura a las políticas de austeridad y de ajuste estructural. Esta es la línea interpretativa que se desprende de los planteamientos de la OCDE al tratar la resiliencia en términos macroeconómicos (Caldera, Rasmussen, Röhn, 2015) contra quienes opinan que “If the recent recession has taught us anything, it is [...] that many aspects of resilience are best build at the local level where economic relations are founded on direct interaction and the ‘real economy’” (Broadbridge, Raikes, 2015, p. 1).

Otros autores dentro de este enfoque interpretativo vinculan resiliencia primordialmente con capacidad de recuperación del crecimiento económico (Aiginger, 2009; Martin, Sunley, 2014; Martin, Sunley, Tyler, 2015). No cuestionan, por tanto, el funcionamiento del modelo económico predominante hoy en día, la economía capitalista de mercado globalizada, sino que buscan recetas para la adaptación de los territorios a las turbulencias que se producen en ésta.

En cambio, las líneas de interpretación más cercanas al concepto socioecológico sí que cuestionan el funcionamiento del sistema económico imperante y pretenden su transformación: “La résilience est un levier majeur des démarches de transition vers un nouveau modèle de développement” (RNPC, 2013, p. 16).

De este modo, si consideramos que “[A] resilient social-ecological system has a greater capacity to avoid unwelcome surprises [...] in the face of external disturbances, and so has a greater capacity to continue to provide us with the goods and services that support our quality of life” (Walker, Salt, 2006, p. 37), podemos intuir aquí una invitación a plantear unas economías locales menos dependientes de la economía global. Tal es el caso en la región francesa Nord-Pas de Calais: “Une approche en termes de resilience permet de mettre en évidence les leviers d’action dont disposent les acteurs locaux, pour combattre le sentiment d’impuissance qui peut être ressenti face à des phénomènes globaux dépassant les capacités de chacun” (RNPC, 2013, p. 10).

Algunos autores, como el economista canadiense Gilles Paquet, van más allá y niegan la posibilidad de resiliencia en el sistema económico actual: “Pour Paquet, la résilience socio-économique s’appuie prioritairement sur les deux valeurs que sont la confiance et l’entraide, qui font particulièrement défaut dans le système économique libéral” (cfr. CGDD, 2014, p. 5).

Así pues, tomando en consideración todo lo anterior, nos proponemos formular las características que debería adoptar una economía local resiliente como objetivo primordial (el *para qué*) de las políticas de desarrollo económico local:

a) Una economía local resiliente debería absorber la perturbación y mantener todavía su función y estructura básica (tal y como vimos en la definición de Walker et al. 2006), es decir, mantener en todo momento una mínima capacidad de satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.

Desde esta perspectiva toma importancia la definición genérica de Economía, entendida como las diferentes formas en la que se organizan las sociedades para satisfacer sus necesidades a partir de los recursos que tienen a su alcance. En términos de políticas de desarrollo económico local ello requerirá una mayor atención de las administraciones públicas hacia las políticas de promoción de la economía social y solidaria y, en general, aquellas prácticas económicas alternativas que contribuyen a satisfacer tales necesidades sin pasar necesariamente por el mercado (Conill, Cárdenas et al. 2012), avanzando hacia un modelo económico que integre diversas formas de entender y practicar la economía frente a las prácticas de capitalismo de mercado claramente hegemónicas en nuestra sociedad, con el fin de equilibrar en mayor medida la necesaria diversidad: “A resilient world would promote and sustain diversity in all forms (biological, landscape, social, and economic)” (Walker, Salt, 2006, p. 145).

b) Además, debería hacerlo gestionando inteligentemente los recursos que tiene a su alcance.

Debemos incorporar la noción de Sostenibilidad que nos habla no sólo de ser más eficientes en el consumo de recursos o más coherentes con los procesos naturales (agricultura ecológica, energías renovables, etc.), sino también reconsiderar nuestro consumo global de recursos en el medio y largo plazo (Linz, Riechmann, Sempere, 2007), estableciendo parámetros de suficiencia en el mismo.

c) Y, por fin, dando prioridad en las estrategias y políticas a aquello que tiene más sentido atender desde lo local.

Ello significa trabajar sobre la idea de la existencia de una cierta Subsidiariedad económica que recomienda una mayor localización de la satisfacción de determinadas necesidades. Tal sería el caso de los alimentos (producción y consumo kmo), de la energía (cambio del modelo energético), de los servicios a las personas o incluso, reinterpretando a Keynes, el sector financiero: “I sympathize with those who would minimize, rather than those who would maximize economic entanglements among nations. Ideas, knowledge, science, hospitality, travel – these are things that of their nature should be international. But let goods be homespun wherever it is reasonable and conveniently possible, and above all, let finance be primarily national.” (Keynes, 1993, p. 757).

4. Una propuesta de agenda para las políticas locales

En primer lugar, esta nueva agenda debe forjarse sobre la recuperación del protagonismo de la sociedad en su conjunto en la economía, del mismo modo que se está plantean-



Fig. 2 – Los elementos para una economía local resiliente

y gestión de las interdependencias entre los diversos actores de la economía local.

En tercer lugar, la resiliencia requiere capacidad de anticipación, asociándola a una práctica muy enraizada en la tradición francesa, como es el análisis prospectivo: “La resiliencia oblige à se projeter dans l’avenir et dans les événements qui pourraient arriver. Elle encourage à anticiper. [...] C’est dans le cadre d’une démarche de prospective prenant en compte tendances et ruptures, phénomènes émergents et analyse systémique, que la résilience territoriale prend tout son sens” (RNPC, 2013, p. 9).

Finalmente, se presenta de manera sintética una propuesta de las políticas que deberían formar parte de la agenda fundamental de toda estrategia de desarrollo económico local, con vistas a reforzar la tercera de las dimensiones anteriormente expuestas y complementar, así, las políticas de promoción económica y fomento del empleo habituales de los departamentos de desarrollo económico local de nuestros municipios.

Y lo haría por partida doble, ya que muchas de ellas, además, se deberían llevar a cabo en régimen de co-producción con el tejido comunitario, como factor clave dentro de la subsidiariedad a la que nos referíamos anteriormente (Boyle, Simms, 2009).

Política de acceso a la vivienda

Convertir el acceso (y no la mera construcción) de la vivienda en un pilar fundamental del desarrollo económico local es crucial. No hace falta decir que disponer de un techo y de la seguridad de poderlo mantener es un requisito imprescindible para alcanzar un mínimo bienestar e integración en la sociedad, lo que a su vez es esencial para desarrollar cualquier proyecto laboral o empresarial. A su vez, el funcionamiento de los mercados de trabajo locales tiene mucho que ver con las opciones de vivienda existentes, en especial en el caso de los jóvenes. Además, si tenemos en cuenta el elevado porcentaje de renta que dedicamos a vivienda y suministros podemos imaginar el coste de oportuni-

do cada vez con más fuerza la recuperación del protagonismo de la sociedad en la política, entendiendo que ambas, economía y política, son instrumentos al servicio de la sociedad y no a la inversa (Sunyer, 2015). En este sentido, el papel de los gobiernos locales cambia significativamente: “[...] leadership role can take many forms but the most common is where the local authority plays a facilitating role, working to broker relationships between different parts of the private, public and social economies” (McInroy, Longlands, 2010, p. 23)

En segundo lugar, es preciso adquirir un profundo conocimiento del funcionamiento de la economía local, en especial de los vínculos existentes entre economía pública, comercial y social y de la forma como entran, circulan y salen del territorio las rentas (Boyle, Simms, 2009). La resiliencia demanda diversidad y por ello se hace precisa la identificación

dad en términos de consumo en bienes y servicios que supone no disponer de viviendas más asequibles.

Las dificultades de los gobiernos locales para llevar a cabo políticas de promoción de vivienda pública son grandes en estos momentos, y por ello es más necesario que nunca atender a las propuestas y experiencias que la ciudadanía nos ofrece: cooperativas de cesión de uso, aparcería urbana, derecho de superficie, copropiedad, cloud housing, etc.

Food Policies

En los últimos años, por cuestiones ambientales y de salud, se observa un creciente interés por todo lo relacionado con la alimentación en general y la producción de alimentos en particular, que ha llevado a un auge de diferentes prácticas de agricultura urbana y periurbana. Los productos de la agricultura y la ganadería ecológicas se sitúan desde hace tiempo al frente de los mercados de consumo verde. Una parte cada vez mayor de la ciudadanía opta por la autoproducción o por implicarse en cooperativas de consumo ecológico.

Además de los beneficios para la salud y para el medio ambiente, los efectos del consumo de productos frescos de proximidad comportan notables ventajas desde el punto de vista de la economía local, en términos principalmente de circulación de rentas dentro del territorio y menores costes de transporte o de generación y tratamiento de residuos.

Las Food Policies pretenden lograr un mayor control de la soberanía alimentaria en las ciudades adoptando una visión holística que contemple tanto los espacios como los procesos de producción, distribución y consumo de alimentos, otorgando un protagonismo mucho mayor a su proximidad.

Política de autosuficiencia energética

El cambio hacia un modelo energético libre de combustibles fósiles permite incidir en los tres retos ambientales clave: cambio climático, agotamiento de los recursos no renovables y huella ecológica. Los continuos avances en la tecnología asociada a las renovables han abierto la puerta a un escenario de autoproducción de energía “limpia” a escala local. Además, la inversión en tecnologías de aprovechamiento de las energías renovables debería contribuir de manera significativa a la reactivación económica y a la generación de nuevos empleos en la salida de la crisis y en una perspectiva de medio y largo plazo, en el marco de la denominada Economía Verde.

Los gobiernos locales deberían contemplar el abastecimiento energético como una de sus prioridades estratégicas en clave de desarrollo económico local, incluyendo evidentemente una progresiva tendencia hacia la autosuficiencia.

Política de relocalización financiera

Las finanzas deberían moverse fundamentalmente en el corto alcance. Es una cuestión de racionalidad y de seguridad: un territorio, como cualquier agente económico –incluyendo las familias– debería poder funcionar esencialmente con el ahorro que él mismo genera, ya que el endeudamiento externo implica un enorme riesgo de dependencia. Además, desde el punto de vista de la actividad económica, ¿qué sucedería si el 30% del ahorro generado en un territorio se invirtiera en actividades productivas locales en un radio, pongamos, de 100 km?



Fig. 3 – Food Policy en Milán

La resiliencia financiera sólo es posible a partir de una red amplia y próxima de entidades e instrumentos financieros de diverso tipo (Cortese, 2011). La banca de proximidad ha cosechado una gran aceptación entre la ciudadanía como consecuencia de la crisis. Los instrumentos de ahorro personal gestionado con criterios éticos y de sostenibilidad y los de financiación de proyectos de Economía Social y Solidaria han captado un volumen creciente de personas y de recursos y muestran una gran solidez en un contexto de desconfianza hacia la banca tradicional. El renovado interés por las monedas locales o sociales forma parte de esta tendencia, pero en este ámbito queda todavía mucho por hacer.

Política de desarrollo de la cultura *maker*

El fomento de la reutilización y el reciclaje, así como el impulso de determinados ámbitos de la economía colaborativa en tanto que fórmulas para intercambiar y compartir recursos y bienes duraderos, contribuirían a la transformación de los hábitos de consumo y ampliarían las opciones de satisfacción de necesidades de una parte importante de la población, en especial la de menores recursos económicos.

Sin embargo, podemos considerar que la sociedad del conocimiento y la tecnología nos mueven a desaprender la habilidad para hacer determinadas cosas con nuestras propias manos, algo que se encuentra en la esencia de la naturaleza humana (Sennett, 2009). Una política de desarrollo económico local debería promover activamente la recuperación de estas habilidades para el conjunto de la ciudadanía para que seamos capaces de reparar, reciclar y reutilizar aquello de lo que ya disponemos. Ganar autonomía en este sentido es ganar en resiliencia.

Hoy en día ello no está reñido en absoluto con la tecnología. La denominada cultura *maker* y el progreso en materia de impresión en 3D pueden suponer una revolución en el terreno industrial que renueve la capacidad productiva de muchos territorios, por el momento acotada a las experiencias de los Fab Labs.

5. Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos tratado de demostrar cómo la resiliencia aplicada a las economías locales puede resultar una guía interesante para los gobiernos locales a la hora de plantear sus estrategias y políticas de desarrollo económico local, desde el reconocimiento de la debilidad de las que se han venido adoptando hasta la actualidad.

Para su aplicación práctica quedan pendientes muchos y variados retos, empezando por la construcción del proceso de transición tanto en términos de rediseño de políticas como de funcionamiento de las administraciones locales, demasiado acostumbradas a trabajar sectorialmente y de manera poco transversal.

La relación entre resiliencia y eficiencia es otra cuestión que choca de frente con las formas de hacer establecidas o, al menos, con el imaginario que las conduce. La diversidad que exige la resiliencia supone la existencia de redundancias, esto es, de alternativas para asegurar el funcionamiento normal del sistema (en nuestro análisis, la economía

local) en caso de fallo de alguno de sus componentes. Por el contrario, “a drive for an efficient optimal state outcome has the effect of making the total system more vulnerable to shocks and disturbances” (Walker, Salt, 2006, p. 9). Debemos preguntarnos, por tanto, hasta dónde podemos llevar la eficiencia (que en economía está vinculada a aspectos como la productividad, por ejemplo) sin poner en peligro el conjunto de la economía.

Otro reto importante, teniendo en cuenta el papel central que juega el concepto de “límite” (threshold) en el marco de la resiliencia, comporta desarrollar conocimiento sobre la posibilidad de identificar los puntos críticos existentes en las economías locales: en qué momento una economía local alcanza un cierto grado de autosostenibilidad o a partir de qué punto y por qué factores puede entrar en una espiral de declive (Walker, Salt, 2006, pp. 53-73).

Sea como fuere, el sentido real del desarrollo económico local nos proporciona un *por qué* deben adoptarse tales estrategias y políticas mucho más sólido que el original, poniendo de manifiesto que en el territorio, en lo local, es donde se teje el entramado de relaciones que hacen posibles los procesos económicos de cualquier índole y que, por tanto, los gobiernos locales junto con la comunidad pueden actuar e incidir en ellos.

La interpretación realizada sobre el significado de una economía local resiliente nos ofrece el imprescindible *para qué* de la intervención en materia de desarrollo económico local, que consiste fundamentalmente en ampliar y diversificar las opciones de la comunidad para satisfacer sus necesidades y alcanzar mayores niveles de bienestar individual y colectivo.

En definitiva, es el momento de repensar en profundidad las políticas económicas locales. Repensar para ensanchar la visión de lo que es la Economía y utilizar todos los instrumentos a nuestro alcance y todas las iniciativas sociales encaminadas a resolver necesidades de las personas. Para adecuar las escalas de intervención a los retos que se presentan. Para atrevernos, des de los gobiernos locales, a ser más receptivos con las propuestas alternativas procedentes de la ciudadanía. Para, efectivamente, innovar y experimentar en las políticas de desarrollo económico local sobre la base de la participación, poniendo en valor la diversidad, la proximidad y el margen para la heterodoxia que conceden el hecho de ser la administración más cercana a la ciudadanía, a sus intereses y a sus capacidades.

REFERENCES

- Aiginger K. (2009), “Strengthening the resilience of an economy: Enlarging the menu of stabilisation policy to prevent another crisis”, *Intereconomics*, 44(5), 9-10/2009, Springer, Heidelberg, pp. 309-316
- Alburquerque F. (2014), “Evolución del desarrollo territorial: situación actual, crisis y perspectivas”, *Elementos de Innovación y Estrategia*, No. 6, 6/2014, Diputación de Barcelona, Barcelona.
- Boyle D., Simms A. (2009), *The New Economics: A Bigger Picture*, Earthscan, Londres.
- Broadbridge A., Raikes L. (2015), *Developing Resilient Local Economies: Good Practice Among Local Enterprise Partnerships*, Institute for Public Policy Research, Manchester.
- Caldera Sánchez A., Rasmussen M., Röhn O. (2015), “Economic resilience: what role for policies?”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1251, OECD Publishing, Paris.
- Commissariat Général au Développement Durable (2014), “Villes résilientes”. Séminaire de travail. Bruay-la-Buissière. 10 octobre 2013.
- Conill J., Cárdenas A., Castells M., Hlebik S., Servon L. (2012), *Otra vida es posible: prácticas económicas alternativas durante la crisis*, Editorial UOC, Barcelona.
- Cortese A. (2011), *Locavesting: The Revolution in Local Investing and How to Profit From It*, Wiley, New Jersey.
- Diprose K. (2015), “Resilience is Futile”, *Soundings* No. 58, 1/2015, Lawrence & Wishart, Londres, pp. 44-56.
- Estela O. (2011), “Crisi Econòmica i Nova Economia: quin rol per als governs locals?”, *Nous Horitzons*, No. 200, Fundació Nous Horitzons, Barcelona, 3/2011, pp. 36-42.
- Estensoro M., Larrea M. (2015), “Vers un nou model de desenvolupament territorial: el repte de reaprendre formes de treball”, *Papers del Pacte Industrial*, No. 2, 9/2015, Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona, Barcelona.
- Keynes J.M. (1933). “National self-sufficiency”, *The Yale Review*, 22(4), 6/1933, Yale University, New Haven, pp. 755-769.
- Linz M., Riechmann J., Sempere J. (2007), *Vivir (bien) con menos: sobre suficiencia y sostenibilidad*, “Más madera”, No. 67, Icaria, Barcelona.
- Martin R., Sunley P. (2014), “On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualisation and Explanation”, *Journal of Economic Geography*, 15(1), 12/2014, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-42.
- Martin R., Sunley P., Tyler P. (2015), “Local growth evolutions: recession, resilience and recovery”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(2), 7/2015, Oxford University Press, Oxford, pp. 141-148.
- McInroy N., Longlands S. (2010), *Productive local economies: creating resilient places*, Centre for Local Economic Strategies, Manchester.
- Pigem J. (2013), *La nueva realidad: del economicismo a la conciencia cuántica*, Kairós, Barcelona.
- Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J. (2007) “What kind of local and regional development and for whom?”, *Regional Studies*, vol. 41, No. 9, 9/2007, Routledge, Londres, pp 1253-1269.
- Région Nord-Pas de Calais (2013), “Pour une région Nord-Pas de Calais résiliente en 2040: éléments pour une démarche prospective”, Note D2DPE No. 51, Visions 2040, Lille.
- Sennet R. (2009), *El artesano*, Anagrama, Barcelona.
- Sunyer R. (2015), *Hacia una economía ciudadana*, Editorial UOC, Barcelona.
- Walker B., Salt D. (2006), *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*, Island Press, Londres.

IMAGES SOURCES

Figure n. 1, 2: Oriol Estela

Figura 3: <http://www.foodpolicymilano.org/>

Oriol Estela Barnet

oeb32@hotmail.com; <https://estelabo.wordpress.com/>

Oriol Estela Barnet is Graduated in Economy (University of Barcelona) and Geography (Autonomous University of Barcelona). He has worked as a consultant for a private firm and since 2005 he works for Diputació (Provincial Council) of Barcelona. In 2012 he was named Head of Economic Development Strategies. He also is a lecturer in local governance, strategic planning and local economic development for Polytechnic University of Catalonia and collaborates with the Iberoamerican Centre for Urban Strategic Development.