

La territorialización de la acción pública. Un modo de gestión del declive económico¹

The territorialisation of public action. A mode of political management of economic decline

Anne-France Taiclet

(Université Lumière Lyon 2) - anne-france.taiclet@univ-lyon2.fr

Resumen:

Desde hace algunas décadas, las ciudades, y más generalmente los territorios, son identificados como los ámbitos de gestión de las crisis y de reparación de los daños causados por la liberalización de la economía mundial. En el presente artículo, la observación del proceso de territorialización de la acción pública se articula con una reflexión sobre el voluntarismo político, dado que la territorialización puede interpretarse como una reactivación y un redimensionamiento del voluntarismo político, pero por medios diferentes de los instrumentos centrales de regulación macroeconómica. El éxito del enmarcamiento territorial de las respuestas públicas se explica también por la convergencia de los intereses de diferentes grupos, entre ellos las autoridades locales. Las relaciones que se establecen entre esos grupos participan de la afirmación y la consolidación de lo que puede ser designado como un “espacio de desarrollo territorial”, que conviene integrar en el análisis de la acción pública. Dado que las instituciones europeas, en particular la Comisión, forman un punto nodal en este espacio, comenzaremos analizando la contribución comunitaria a la imposición de un enmarcamiento territorial de las soluciones a las dificultades económicas. Subrayaremos luego ciertos resortes de la movilización de las colectividades locales en esta dinámica de territorialización de la acción sobre la economía.

Palabras clave:

Acción pública – desarrollo – territorialización - gestión local

Abstract:

For several decades, cities, and more generally the territories, are identified as the areas of crisis management and reparation of the damages caused by the liberalization of the world economy. In this article, the observation of the process of territorial public action articulates with a reflection on the political voluntarism, since territorialization can be interpreted as a revival and a redefinition of political voluntarism, but by different means of the central

¹ Traducción: Federico Lorenc Valcarce. Este artículo es parte de los resultados del proyecto ECOS-MINCYT A12H03: “Democracia, campo político y representación de los intereses sociales: perspectivas cruzadas entre Francia y Argentina”, codirigido por Federico Lorenc Valcarce y Daniel Gaxie.

instruments of macroeconomic regulation. The success of territorial framing of public responses is also explained by the convergence of interests of different groups, including local authorities. The relationships established between these groups participate in the affirmation and consolidation of what may be designated as an "area of territorial development", which should be integrated in the analysis of public action. Since the European institutions, particularly the Commission, form a nodal point in this space, we will begin analyzing the Community contribution to the imposition of a territorial framing of solutions to economic difficulties. Then we underline certain mechanisms of the mobilization of local communities in this dynamic of territorial action on the economy.

Keywords:

Public policy – development – territorialization - local management

Fecha de recepción: 13 de abril de 2015

Fecha de aprobación: 23 de octubre de 2015

1. Introducción

Los fenómenos de crisis económica con consecuencias territoriales marcadas se manifestaron primeramente en los grandes sectores de la llamada industria tradicional, en particular en la minería y la siderurgia, antes de reproducirse, de manera menos espectacular pero recurrente, en una multiplicidad de espacios laborales. Desde los años 1970, las recomposiciones del aparato productivo, y las olas de supresión de empleos que las acompañan, contribuyeron a constituir el problema de la desindustrialización como una cuestión sensible y durablemente inscrita en la agenda de las autoridades políticas nacionales y locales. Las respuestas otorgadas por los poderes públicos a las mutaciones económicas y a sus efectos son aprehendidas aquí como una forma de gestión política del declive industrial. Más precisamente, proponemos interpretar estas respuestas públicas como modalidades diversas de reafirmación del voluntarismo político. Insistiremos sobre una de las encarnaciones particulares de ese voluntarismo, aquella que reside en el establecimiento de un marco territorial para las soluciones aportadas a las dificultades económicas y sus consecuencias locales. En efecto, la territorialización de la intervención pública económica aparece como una figura central de la gestión política de las reestructuraciones. Con el establecimiento de dispositivos de acción pública de “reconversión”, luego de desarrollo, que afirman una ambición transformadora, pareciera que una respuesta afirmativa del poder político fuese necesaria para la pregunta planteada por el geógrafo Labasse: “¿la tierra quemada de una actividad en crisis es aún fecunda?” (Labasse, 1991: 223). Podemos interpretar la acción pública de reconversión y desarrollo territorial como la afirmación de una promesa que, por los medios de la política, hace del “crepúsculo” del declive industrial que se cierne sobre los territorios, no el inicio de una noche definitiva sino el preámbulo de un nuevo día.

Si la referencia al territorio es permanente en las políticas de reconversión y desarrollo, ha habido variaciones en la definición de la territorialización. Una definición que prevaleció durante mucho tiempo remite al direccionamiento territorial de las intervenciones, en una lógica de geografía prioritaria (Estèbe, 2004), orquestada mayormente por el Estado. La sectorización original de las políticas de reconversión en el espacio naciente del ordenamiento territorial hizo de ella un objeto atravesado por tensiones históricas, entre las lógicas de redistribución, de discriminación positiva territorial, por un lado, y las lógicas de crecimiento y competitividad, por el otro (Alvergne, Taulelle, 2002). Otra acepción de la territorialización se fue agregando

progresivamente a este enfoque: remite a la idea de una definición propiamente territorial de los actores pertinentes y de las soluciones del desarrollo económico. Asimismo, remite a la idea de una recomposición de los modos de acción pública y del rol del Estado en las configuraciones. El declive de la zonificación como instrumento de las políticas de desarrollo territorial aparece como un indicador significativo de los desplazamientos de los objetivos de la acción pública: las políticas nacionales ya no parecen resultar suficientes para contrapesar los efectos económicos y sociales de la intensificación de la competencia internacional, las expectativas se vuelcan entonces hacia las localidades, como si ellas pudiesen responder mejor a las consecuencias de las crisis. En efecto, las ciudades, y más generalmente los territorios, son identificados como los ámbitos de gestión de las crisis y de reparación de los daños causados por la liberalización de la economía mundial.

Por ello, la observación del proceso de territorialización de la acción pública se articula con una reflexión sobre el voluntarismo político, dado que la territorialización puede interpretarse como una reactivación y un redimensionamiento del voluntarismo político, pero por medios diferentes de los instrumentos centrales de regulación macroeconómica. El éxito del enmarcamiento territorial de las respuestas públicas se explica también por la convergencia de los intereses de diferentes grupos, entre ellos las autoridades locales. Las relaciones que se establecen entre esos grupos participan de la afirmación y la consolidación de lo que puede ser designado como un “espacio de desarrollo territorial”, que conviene integrar en el análisis de la acción pública. Dado que las instituciones europeas, en particular la Comisión, forman un punto nodal en este espacio, comenzaremos analizando la contribución comunitaria a la imposición de un enmarcamiento territorial de las soluciones a las dificultades económicas. Subrayaremos luego ciertos resortes de la movilización de las colectividades locales en esta dinámica de territorialización de la acción sobre la economía.

2. El desarrollo territorial, un asunto europeo

Las crisis industriales aparecen como una cuestión decididamente europea. Las zonas industriales están desde hace tiempo en el corazón de las relaciones entre los países europeos, y la crisis de estas zonas lo está también, dado que la puesta en común de los sectores industriales, bajo la autoridad de una instancia supranacional comunitaria (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero-CECA) es concomitante con esta crisis. “Europa” aparece así,

desde su fundación, como un espacio de elaboración de problematizaciones y de instrumentos constitutivos de una gestión política del declive industrial. En efecto, estudiar la acción pública en los territorios industriales en crisis conduce, inevitablemente, a encontrarse con la Unión Europea, bajo la forma de instrumentos financieros derivados del presupuesto comunitario, los fondos estructurales. Reconstruyendo los orígenes de la puesta a disposición de estos medios de acción, proponemos interpretar esta faceta de la reconversión como un subproducto del proceso político e institucional de la construcción de la Comunidad Europea. Remontándonos a la CECA, constatamos que Europa contribuyó tempranamente a la elaboración de una problemática y de dispositivos de reconversión, pero también que las formas particulares de institucionalización de las instancias comunitarias condujeron al establecimiento de un espacio administrativo específico, productor de modelos de desarrollo territorial. Con la institucionalización de la “política regional”, la Comisión Europea aparece como un vector poderoso de la promoción de un encuadramiento territorial de las respuestas al declive económico.

La observación de los programas europeos sucesivos revela una evolución de la doctrina del desarrollo, identificable a partir de la evolución de sus instrumentos. Las políticas comunitarias de desarrollo están asociadas a una definición de la elegibilidad de las ayudas europeas. Las inflexiones de esta definición son indicativas de las evoluciones generales de las políticas destinadas a los territorios con dificultades. Los enfoques del desarrollo territorial se caracterizan por una “bipolaridad”, encarnada de manera típico-ideal por un modelo “descendente”, de una parte, fundado sobre la redistribución, y de la otra, por un modelo “ascendente”, orientado hacia la organización de las condiciones que favorecen una creación descentralizada de riquezas². Más que sucederse, estos dos enfoques se superponen, en particular en los años 1980. En efecto, asistimos más a una mutación progresiva de la acción pública que a una transformación claramente identificable en un momento determinado. Esta mutación es visible en los programas europeos, que son además un factor activo.

- De un direccionamiento territorial de las ayudas...

En un primer momento, es decir, antes de la reforma de los fondos estructurales de 1988, las ayudas europeas vienen antes que

² Hay observaciones convergentes a propósito de los territorios rurales en Andy Smith (1995: 27-28).

nada a reforzar los dispositivos de ayuda implementados por los Estados en dirección de sus regiones, en el marco de una política de reconversión que se apoya sobre todo en un pilotaje centralizado y una práctica de transferencias directas de recursos y de redistribución orquestada de las actividades productivas. Recién en 1984 aparece el esbozo de una lógica de programación, que se generaliza en 1988, cuando los fondos estructurales son dotados de reglas y principios que introducen nuevas concepciones de elegibilidad. Esta reviste una doble naturaleza. Primero, el acceso a los fondos europeos es condicionado a una elegibilidad territorial, fundada sobre la técnica de la zonificación. La determinación de las zonas elegibles se efectúa a partir de criterios restrictivos. En nombre del principio de concentración de fondos, los territorios incluidos no deben agrupar más que a un cierto porcentaje de la población. Además, deben responder a ciertas características, objetivadas a través de indicadores, que establecen una distancia entre su situación y una media europea, demostrando en cierto modo sus “desventajas” y su estado de “necesidad”. Los criterios de elegibilidad según el objetivo 2 eran los siguientes: una tasa de desempleo superior a la media comunitaria, una tasa de empleos industriales superior a la media comunitaria y un declive estructural de esta categoría de empleo. En ese sentido, la política regional se inscribe al mismo tiempo en una lógica de discriminación positiva territorial y en una lógica de redistribución. Sin embargo, la satisfacción de criterios objetivos no es más que el primer paso de la construcción de la elegibilidad para la política estructural, en la medida en que “incluso si tiene efectos redistributivos claros, sus promotores han velado siempre por distinguirla de un ejercicio clásico de redistribución social en beneficio de los más desfavorecidos” (Jabko, 2001: 94).

De esta manera, la organización de los fondos estructurales busca controlar el desencadenamiento de la lógica de petición característica de las prestaciones sociales. Por eso, en el seno de las zonas elegibles, los fondos estructurales no son atribuidos a los solicitantes que tendrían derecho por el simple hecho de su localización sino a los “portadores de proyectos” (principalmente, las colectividades locales y las empresas) que deben ser capaces de elaborar una presentación no solamente adecuada técnicamente sino también presente un proyecto que se inscriba en el campo de las prioridades definidas en un documento contractual de programación construido colectivamente (según el principio de la colaboración público-privado) y que movilice otros recursos de financiamiento (según el principio de la adicionalidad). De 1988 a 2006, las tres generaciones sucesivas de programas estructurales vehiculan una

elegibilidad mixta, que combina la zonificación y la lógica de proyectos.

- ... a la competitividad de los territorios

La programación 2007-2013 produce una inflexión porque desaparece el principio de zonificación: todos los territorios no elegibles para el objetivo Convergencia³ son elegibles para el objetivo Competitividad regional y empleo. Estas evoluciones entrañan un enfoque algo diferente de las políticas de desarrollo territorial, en todo caso en los países miembros más antiguos de la Unión Europea y considerados globalmente como los más desarrollados⁴. En efecto, si las políticas de desarrollo territorial, sean iniciadas por la Unión Europea o por los Estados, reivindican siempre la consideración de las consecuencias de fenómenos tales como las reestructuraciones económicas ligadas a la mundialización, el envejecimiento demográfico, el despoblamiento de ciertas zonas, sus nuevas arquitecturas tienden a construir la elegibilidad menos a partir de las características socioeconómicas de los territorios que del contenido de sus proyectos. En este sentido, la competitividad aparece como un objetivo unívocamente común a todos los territorios, que ya no son diferenciados según propiedades específicas. Por su carácter englobante, el objetivo de competitividad introduce subrepticamente una especie de alisamiento, incluso de igualación simbólica de los diferentes territorios, considerando que todos se movilizan, o son movilizables, por un objetivo similar. Puede conjeturarse que, frente a estos objetivos, los territorios menos desarrollados son a priori los peor posicionados para ajustarse a los objetivos de competitividad, crecimiento y empleo. El establecimiento de un mecanismo para evitar una reducción de 30% de la dotación por región (dado que de ahora en adelante se abarca al conjunto del territorio nacional), revela que los poderes públicos perciben que los objetivos de competitividad y crecimiento son más adecuados a las características de los territorios más dinámicos, lo que confirma la hipótesis de un alejamiento respecto de la lógica de cohesión u ordenamiento territorial. En este sentido, la estrategia de competitividad de las economías nacionales puede ir en el sentido de un aumento de la competencia entre sus

³ El objetivo Competitividad regional reemplaza al viejo objetivo 2. El objetivo 1 (“regiones con retraso en el desarrollo”) es rebautizado “convergencia y continua representando, por lejos, el instrumento financiero más consecuente dado que 81% de los 308 mil millones de euros de la programación 2007-2013 son destinados a él.

⁴ El espacio cubierto por el objetivo Competitividad regional corresponde aproximadamente al antiguo UE-15, estando el objetivo Convergencia consagrado casi integralmente a los países de Europa oriental que se integraron a la Unión desde 2004.

territorios, al mismo tiempo desde el punto de vista del desarrollo económico y desde el punto de vista del acceso a los programas públicos. La lectura de la evolución de la política regional comunitaria pone en evidencia transformaciones decisivas en la concepción del desarrollo de los territorios, que invocan una participación creciente de las autoridades políticas y las administraciones en el nivel local.

3. El involucramiento de las colectividades en el desarrollo económico

- De la reconversión al desarrollo

La crisis económica que se manifiesta a partir de comienzos de los años 1970 y sus repercusiones territorializadas sobre la actividad económica y el empleo suscitaron distintos tipos de presiones hacia las autoridades locales incitándolas a ocuparse, de una manera u otra, de la situación económica de sus territorios. En primer lugar, su legitimidad electoral se asocia con su capacidad para ser los representantes de las poblaciones directamente afectadas por las supresiones de puestos de trabajo, y la encarnación de la defensa del territorio y sus habitantes se convierte en una faceta decisiva del rol de autoridad política local. El liderazgo en la protesta contra las reestructuraciones/deslocalizaciones aparece como el primer nivel de obligaciones de los dirigentes. La presencia de las bandas tricolores, atributos de las autoridades municipales, encabezando las manifestaciones locales contra los cierres de empresas se convirtió en una imagen ritual, índice iconográfico del proceso, ininterrumpido desde entonces, de los sobresaltos, las destrucciones y recomposiciones de los tejidos económicos de los territorios o, según el léxico de las políticas públicas, de las “mutaciones económicas”. El involucramiento en una lógica de reconversión puede también comprenderse como un proceso de restauración del orden, que no implica necesariamente un retroceso a la situación anterior. En efecto, las crisis industriales ponen en juego problemáticas identitarias, conflictos de cualificación, de tal manera que la reconversión se revela también como una reconversión simbólica. Estas conmociones afectan también la reproducción de las condiciones de legitimación del poder político local. El derrumbe de las grandes mono-empresas industriales se inscribe así en un proceso de redefinición de las prescripciones del rol político de los dirigentes de estos territorios. Las situaciones de crisis económica intensa, a menudo dramatizadas a través de las movilizaciones locales, crean efectos de urgencia, que entrañan fuertes incentivos para actuar y mostrar que uno actúa. En la secuencia de la

crisis, esta posibilidad se ve facilitada por el aumento, al menos temporario, de la capacidad de movilización de recursos, en particular financieros, que permiten hacer visible la acción. Se trata de una situación a menudo resumida por la idea de apagar incendios, en la que es necesario dar rápidamente señales, sin interrogarse demasiado sobre la persistencia de las “soluciones” implementadas. El declive del “modelo” de la reconversión (término que fue él mismo abandonado progresivamente por los organismos del Estado) es acompañado por una transformación de las modalidades de intervención que signa el debilitamiento, o al menos la banalización, del rol del Estado en las redes que se ocupan del tratamiento de las situaciones económicas que provocan cierres de empresas y supresión de puestos de trabajo en los territorios. La nueva doctrina que consagra la generalización y la inevitabilidad de las “mutaciones económicas” acompaña una organización de la acción pública consagrada al desarrollo económico de los territorios en la que grupos de actores múltiples, de estatus variados, participan en la elaboración de las acciones, los modelos y los discursos asociados a esta categoría, al menos vasta y tan poco cristalizada como seductora, de “desarrollo”. El auge del desarrollo, que es también el del encuadramiento territorial del tratamiento de los problemas económicos, está ligado al empoderamiento de las colectividades territoriales en tanto entidades políticas y hacedores de políticas públicas. En este dominio, las distintas categorías de colectividades territoriales no han dejado de reivindicar un rol y establecer un cierto número de dispositivos que objetivan su compromiso en el esfuerzo de desarrollo económico de su(s) territorio(s) de referencia, contribuyendo así a la generalización de las políticas de desarrollo y al mismo tiempo a la imposición de un enfoque “territorial” del desarrollo económico, haciendo existir una suerte de categoría de acción pública específica en la que la problemática y las herramientas de los territorios en reconversión son absorbidas.

- La acción económica como repertorio político

Al consultar los organigramas y los programas de acción municipales aparece claramente la evidencia de una presentación de la economía como campo de acción reivindicado en las organizaciones públicas, subrayando el valor político asociado a ciertas problemáticas. Lejos de ser una noción controvertida, la economía aparece al contrario como un asunto de política pública consagrado e incluso obligatorio para todas las categorías de colectividades territoriales. Esta presencia, aparentemente incontestable, en todo caso

incontestada, de la economía puede explicarse en parte por el arraigo antiguo y profundo de una reivindicación y de un ejercicio de la regulación por parte del poder público. La economía aparece incluso como un terreno privilegiado para expresar la reivindicación de un poder por las autoridades políticas. Desde ese punto de vista, si la intervención del Estado en la economía puede ser objeto de controversias sobre su carácter justificado o no, su extensión, etc. (sin que la legitimidad misma de una intervención del Estado en la economía sea puesta en cuestión por sí misma, incluso entre los partidarios de una intervención “mínima”), la de las colectividades territoriales, bajo la forma del desarrollo económico, presenta uno de los rasgos de “una causa sin adversarios”, a saber, la propiedad “de no chocar contra ningún actor deseoso de impugnarla o de relativizar su justeza”. La incorporación del desarrollo económico en la agenda de las colectividades territoriales se impuso así como algo natural no solo por el éxito de su justificación sino también por la ausencia de un adversario organizado y suficientemente fuerte para oponerse (Juhem, 2001). La generalización de las políticas de desarrollo económico en las colectividades territoriales se explica por el hecho de que esta práctica satisface un cierto número de intereses sin activar intereses opuestos, o sin activarlos suficientemente, o sin que esos eventuales intereses adversos sean suficientemente potentes para lograr afirmarse. De otra parte, “la economía” tiene como característica de afectar, en distintos aspectos, a casi todas las categorías de la población, constituyéndose así como foco de expectativas múltiples y muy variadas dirigidas hacia las autoridades. Asimismo, se la moviliza sistemáticamente, en una forma u otra, en los discursos políticos en todos los niveles de responsabilidad. Se trata de un caso que se ajusta a lo analizado por Charles Lindblom, quien mostró que el consenso alrededor de una política basta para demostrar su carácter fundado (Lindblom, 1959).

Puede afirmarse que hay una decisión explícita de parte de los responsables de las colectividades de involucrarse en una empresa de desarrollo económico del territorio sobre el que ejercen una autoridad, o al menos de objetivar a través de los medios que tienen disponibles (nominaciones, partidas presupuestarias) su preocupación por estos temas, preocupación ampliamente y casi ritualmente expresada en todo tipo de declaraciones públicas por las autoridades locales (discursos oficiales, entrevistas a la prensa, documentos programáticos o estratégicos, materiales de campaña electoral). Puede incluso afirmarse que esta centralidad de la reivindicación de una preocupación por el desarrollo económico se explica por una sobreinversión simbólica multilateral: los responsables de las

colectividades se apropian de ella como un modo aparentemente eficaz de afirmación de su competencia, de su responsabilidad; paralelamente, la gestión de política de desarrollo por instituciones territoriales constituye una suerte de expansión de las posibilidades de la acción pública en el campo económico, un reservorio de soluciones potenciales que permite reactivar la creencia global en la posibilidad de abordar el problema del desarrollo económico por medio de las políticas públicas, por una multiplicación de los esfuerzos, una diversificación de los enfoques y una especie de juego de relevos multilateral, en el que cada categoría de actores en cada “nivel” institucional tiene la posibilidad de remitir a otros tanto las responsabilidades como las posibilidades de acción “complementarias”, en un equilibrio sutil entre la apropiación, la imputación y el desentendimiento.

Las políticas territoriales de desarrollo contribuyen también a instalar la idea de una “economía territorial” (regional, departamental, comunal, intercomunal), es decir, a afirmar un espacio de representación política como territorio de referencia en materia de actividad económica, pero también de organización de la acción pública en este dominio, y como marco de medida de la actividad económica⁵. Haciendo esto, contribuye al mantenimiento simbólico de un enmarcamiento territorial, aplicando a la economía una aprehensión espacial calcada de los contornos de un territorio político y administrativo en el que se constituyen los intereses, las posiciones y los capitales políticos de las autoridades involucradas. Por ejemplo, la intervención incesantemente reafirmada, con un presupuesto “protegido”, del Consejo General en el desarrollo económico⁶ puede ser leída en parte como una suerte de golpe de fuerza simbólico a través del cual los representantes de esta institución movilizan actividades que ya existen para promover no solamente su activismo y su implicación en problemas considerados como importantes y serios, sino también para reafirmar el marco político e institucional en el que se construye al menos una parte de su carrera política. Puede observarse allí la movilización de un “liderazgo expresivo”, cuando la puesta en marcha de proyectos o dispositivos de acción pública es

⁵ La afirmación territorial es analizada, en la misma perspectiva, como una dimensión esencial de los repertorios “modernos” de las políticas urbanas, en particular el “proyecto” que, según Gilles Pinson, “es para las ciudades una herramienta de afirmación, de construcción de su espacio de legitimidad frente a una alteridad institucional” y tiene el atractivo de producir “efectos laterales de coalición, armonización cognitiva, reactivación de una identidad colectiva” (Pinson, 2002: 234).

⁶ Y esto a pesar de que se trata de una competencia facultativa para esta colectividad y su presupuesto está particularmente limitado por los gastos sociales obligatorios.

acompañado indisociablemente de discursos que hacen existir al territorio (Le Bart, 2003).

- *La economía aprehendida por las redes de actores territoriales*

El contexto de crisis económica produce otro tipo de presión sobre las autoridades locales, más ligada esta vez a las empresas. Primero, las empresas que tienen problemas tienden a reclamar ayuda a los responsables locales. De manera general, un cierto sentido común coloca a las empresas en el corazón de las lógicas de desarrollo económico de los territorios. Desde mediados de los años 1980, cuando la política de reconversión pilotada por el Estado (más allá de la amortización del costo social de las reestructuraciones por medio de medidas financieras masivas como las jubilaciones anticipadas) toma la forma de creación pública de empleo por medio de la implantación de unidades de las empresas públicas, se impone una concepción que quiere que la reconversión de los territorios pase necesariamente por el reemplazo de las actividades destruidas por otras nuevas, si es posible diferentes y, en las áreas de mono-industria, más diversificadas. Este objetivo implica una redefinición del desarrollo económico como una acción orientada a influir sobre las decisiones de implantación y de producción de las empresas. Ahora bien, el enmarcamiento del desarrollo económico como orquestación de las implantaciones de empresas sobre un territorio atribuye a las colectividades locales un rol no solamente obligatorio sino también decisivo en este esfuerzo. En las ciudades en proceso de reconversión, los objetivos de las políticas de re-desarrollo a menudo se superponen: diversificar la economía, crear redes locales de empresas, desarrollar las capacidades⁷. En la literatura especializada existen diversas formulaciones que procuran dar cuenta de las actividades locales que promueven el desarrollo económico. Las iniciativas locales de desarrollo económico (ILDE) (Demazière, 1996), la producción de “*local collective competition goods*” (LLCG), de bienes públicos locales (Tourjansky-Cabart, 1998), de externalidades (Cauquil, 2000), de una máquina de crecimiento (*growth machine*) (Molotch, 1976), la vasta paleta de acciones locales de desarrollo económico tiene siempre un primer objetivo, las empresas, en tanto detentoras y creadoras de riquezas, cuya implantación en el territorio es codiciada. Estas intervenciones tienen por objetivo actuar sobre toda una serie de palancas muy diversas que se considera contribuyen a aumentar el atractivo territorial y, de este modo, su “competitividad” en el

⁷ Ejemplos de distintas ciudades europeas de tradición siderúrgica pueden hallarse en (Le Galès, 2004).

mercado de la localización de las actividades productivas. Estudiando la difusión y la implementación en los territorios de diversos programas de acción, vemos configurarse un espacio complejo, una especie de nebulosa del desarrollo territorial, compuesta de diferentes categorías de actores: políticos, profesionales del desarrollo económico, consultoras, investigadores, expertos, etc. Los actores que pueblan este espacio conforman un “medio”, regido por principios de estructuración, de unificación pero también de fragmentación; se encuentran alrededor de modos de intervención específicos, tipos de herramientas o instrumentos particulares que son los del desarrollo económico territorial – y que difieren de los instrumentos de regulación macroeconómica. Caracterizar este universo del desarrollo es necesario para comprender ciertas formas asumidas por la acción pública, tanto más que el desarrollo se presenta como un objeto elástico, con una definición y una sectorización inciertas, en resumen, un ámbito de acción pública caracterizado por la plasticidad. Espacio heterogéneo, el medio del desarrollo de singulariza por la diversidad de definiciones dadas a este objeto: el carácter borroso de esta definición es uno de los elementos que explican la persistencia de intercambios profesionales; en este sentido, puede hablarse de una indeterminación “constitutiva” o “productiva”. Esta plasticidad de la categoría de intervención del desarrollo económico se traduce en efectos de apropiación y difusión. Esto permite comprender el enrolamiento, en las políticas de desarrollo económico, de un repertorio sectorial específico, el de la cultura, y su hibridación con el del desarrollo económico de los territorios.

- Un caso de expansión: la cultura como instrumento de desarrollo territorial

Para aprehender las dinámicas de territorialización, resulta fructífero interesarse en una faceta particular de las políticas de desarrollo económico de los territorios, que durante un tiempo pareció improbable: la cultura. El declive industrial deja vacantes sitios y equipamientos que, de manera genérica, se denominan “baldíos”. La cuestión que se plantea aquí es el tratamiento, por parte de los poderes públicos, de estos baldíos que no pueden permanecer en el estado en que se encuentran. Se observan dos registros de transformación. Primero, la solución planificadora, promovida particularmente por la Delegación Interministerial para el ordenamiento territorial y el atractivo regional (DATAR) en la línea del informe Lacaze, que consiste en reciclar estos espacios, borrar las huellas de sus antiguos

usos, sea por una política de radicación de espacios verdes⁸, sea a través de una limpieza total a fin de instalar nuevas actividades económicas. Pero existe también otra oferta de conversión, de recalificación en un plano simbólico, fomentada por actores particulares, que consiste en darle a estas “ruinas industriales” (Tornatore, 2004) un valor nuevo, sea un valor cultural, científico o estético.

Esta operación de conversión simbólica se manifiesta a través del desarrollo de la noción, luego de la categoría, de patrimonio industrial. Ciertos grupos de actores, situados en el polo intelectual del espacio social (arquitectos, historiadores, artistas), se apropian de estos edificios inicialmente concebidos para fines de producción económica y les confieren un nuevo valor y una nueva representación. Una de las modalidades de esta construcción residió en la elaboración de la noción de patrimonio industrial que, a comienzos de los años 1980, entra en el dominio de la administración cultural del Estado, y se construye así como un repertorio de acción pública, el de la patrimonialización. Haciendo esto, se crea una oferta de acción pública cuyas condiciones de recepción por los actores responsables de la reconversión de los territorios evoluciona con el tiempo. En el periodo que sigue al derrumbe industrial, el repertorio cultural compete con el repertorio del ordenamiento urbano, y la construcción del problema de la reconversión por los actores que la gestionan hace difícil la monetización del dicho repertorio cultural. Con la salida de la secuencia de “reconversión”, la atenuación de ciertos debates (la cuestión del desempleo y los riesgos sociales asociados, el salvataje económico de urgencia, la resolución de los daños físicos y espaciales heredados de la industria pesada) cambia las condiciones de apropiación de los repertorios de acción disponibles por parte de los actores locales. Parece conducir la acción pública a una “crisis de vocación” que, haciendo más fluidas las fronteras sectoriales, hace posible la integración del repertorio de la cultural. Sin embargo, la integración de este repertorio sectorial no puede hacerse sino a condición de ser traducido en términos económicos. Este enrolamiento de la cultura en la economía nos acerca nuevamente a Europa. En efecto, desde mediados de los años 1990, la Comisión Europea defiende la asociación de estos dos universos y se dedica a promover la cultura como una de las palancas posibles del desarrollo local,

⁸ La política de fomento de los espacios verdes de los espacios industriales abandonados era reivindicada en tanto tal por la DATAR a comienzos de los años 1990 90 (ver DATAR, *La réhabilitation des friches industrielles*, Paris, Documentation Française, 1991). Esta toma de partido a favor de los espacios verdes se encuentra también en el título dado a la exposición organizada por el Centro Histórico Minero de Lewarde en 2008 : “Pays vert/Pays noir, empreintes de l’industrie minière dans le Nord-Pas de Calais”.

contribuyendo así a la difusión de este nuevo repertorio en las redes territorializadas de acción pública.

4. Conclusión

Hemos trabajado sobre la hipótesis de que las políticas de desarrollo económico territorial existen a través de las acciones, las inversiones y las movilizaciones de diferentes categorías de actores, diferentes en el sentido de que esos autores se caracterizan por pertenencias sociales, institucionales y profesionales constituidas y comprometidas en juegos relativamente autonomizadas. Por otra parte, las políticas de desarrollo económico territorial están atravesadas por luchas por la definición de los marcos territoriales. Uno de los objetos de disputa es la estabilización de un “marco espacial en el que se fijaría la regulación de la acción pública y de la competencia política” (Smith y Sorbets, 2001). En ese sentido, son movilizadas en estrategias más amplias y conectadas con otros elementos, en particular los que hacen al poder político. En efecto, se observa al mismo tiempo la implementación de intervenciones económicas sobre territorios diferentes pero entremezclados y en parte superpuestos, y luchas de definición explícitas sobre la determinación de los perímetros pertinentes de la acción económica⁹. En tanto participa de la objetivación de los territorios, la gobernanza territorial de la economía está así enredada en un sistema de tensiones múltiples, que moviliza a actores variados que persiguen objetivos específicos. La territorialización de la acción pública de desarrollo económico mantiene una relación singular con el proceso de división social del trabajo. En un sentido, participa de este proceso reforzándolo, dado que el desarrollo de especializadas profesionales “con referencia territorial” contribuye a la complejización de la acción pública. Al mismo tiempo, también es permitida por el proceso de diferenciación de universos sociales y de extensión de las cadenas de interdependencia entre ellos: en efecto, puede comprenderse como el subproducto del trabajo de autoafirmación de ciertos grupos, cuya reivindicación de legitimidad es acompañada por la promoción de un enmarcamiento territoriales de los problemas congruente con sus

⁹ La territorialización de la acción pública se acompaña de una reflexión (que tiene la particularidad de ser a la vez “práctica” y científica) sobre la determinación de los territorios de gestión y de los territorios políticos, con una interrogación sobre la eventual desconexión entre los marcos de la eficacia de las políticas públicas y los del poder y la autoridad políticas. Véase, por ejemplo, la distinción (al menos analítica) que propone Fritz Scharpf entre la legitimidad por inputs y la legitimidad por outputs (Scharpf, 2000), o también la que establece Patrice Duran entre la autoridad, entendida como legitimidad para actuar, y el poder, entendido como capacidad para actuar (Duran, 1999).

recursos. Más aún, la difusión del enfoque territorial es reforzada por el establecimiento de relaciones de reconocimiento recíproco entre esos grupos diferentes, animados por intereses específicos pero teniendo el interés común del enraizamiento de un “enmarcamiento territorial” de los problemas del desarrollo económico. La territorialización de la acción pública de desarrollo económica, entendida incluso como modo de enmarcamiento del problema, no debe ser interpretada como el resultado perseguido de entrada por las estrategias intencionales exitosas de uno o más grupos de actores. Se dirá más bien que los intereses de diferentes grupos convergen en la institucionalización de un enmarcamiento y de una práctica territoriales del desarrollo económico y mantienen ese proceso de institucionalización. Agregando que es precisamente el establecimiento de relaciones, intercambios, formas de alianzas y reconocimientos entre diferentes grupos lo que dota de poder social a este enmarcamiento territorial. A la inversa, hablar de un efecto emergente implicaría subestimar la parte de intencionalidad en el proceso que empuja la institucionalización de la territorialización del desarrollo económico. Hay que verla, al menos, como el producto no necesariamente previsible de la agregación de lógicas plurales, agregación producida por relaciones de alianza y reconocimiento.

En su conjunto, la consolidación de un enmarcamiento territorial de la acción pública puede interpretarse como un modo de gestión de las dinámicas de mercado y sus repercusiones. Más generalmente, puede interpretarse la territorialización de la acción pública como una forma de reinención y de reencantamiento del voluntarismo político, viendo los territorios no solamente como “receptáculos” de programas de acción sino también espacios sociales y políticos de poder y regulación. La proliferación de fuentes de desarrollo territorial debe comprenderse al mismo tiempo como la condición y la expresión de un voluntarismo político reconfigurado y recalibrado. En efecto, el enmarcamiento territorial de la acción pública es acompañado por una retórica del poder, según la cual es posible actuar sobre mecanismos económicos (por ejemplo, la localización de las actividades) gracias a instrumentos propiamente territoriales. En el mismo sentido, la construcción de nuevos repertorios de acción de las colectividades, como la hibridación de la cultura en la lógica del desarrollo económico, y el éxito de su difusión, pueden explicarse por sus propiedades de reencantamiento de la creencia en la posibilidad de producción de acción pública y, así, de la creencia en la legitimidad del poder político.

5. Bibliografía

- Alvergne, C., Taulelle, F. (2002): *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris. PUF.
- Cauquil, X. (2000): *La ville et l'entreprise aujourd'hui en Europe. Typologie des initiatives locales de développement économique*, Paris. L'Harmattan.
- Demazière, C. (dir.) (1996): *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, Paris. L'Harmattan.
- Duran, P. (1999): *Penser l'action publique*, Paris. LGDJ.
- Estèbe, P. (2004): *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris. L'Harmattan.
- Jabko, N. (2001): Une Europe politique par le marché et par la monnaie, *Critique internationale*, n°13, octobre 2001, p.81-101.
- Juhem, P. (2001): La logique du succès des énoncés humanitaires. Un discours sans adversaires, *Mots*, n°65, avril 2001, p.9-26.
- Labasse, J. (1991): *L'Europe des régions*, Paris. Flammarion.
- Le Bart, C. (2003): Le leadership territorial au-delà du pouvoir décisionnel, in Andy Smith, Claude Sorbets (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes. PUR.
- Le Galès, P. (2004): After Steel. Some Minor Development of Local Production Systems Based on SMEs, in Crouch et al., op. cit., p. 218-226.
- Lindblom, C. (1959): The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, vol. 19, n°2, spring 1959, p. 79-88.
- Molotch, H. (1976): The City as Growth Machine, *American Journal of Sociology*, n°82, 1976, p. 309-332.
- Pinson, G. (2002): Des villes et des projets. Changements dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques, in Joseph Fontaine, Christian Le Bart, Patrick Hassenteufel, *To change or not to change ? Les changements dans l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes. PUR.
- Scharpf, F. (2000): *Gouverner l'Europe*, Paris. Presses de Sciences Po.
- Smith, A. (1995): *L'Europe politique au miroir du local*, Paris. L'Harmattan.
- Smith, A., Sorbets, C. (2001): Leadership et arrangements territoriaux, *Science de la société*, n°53, mai 2001.
- Tornatore, J.-L. (2004): Beau comme un haut fourneau. Sur le traitement en monument des restes industriels, *L'Homme, Revue française d'anthropologie*, n°170, 2004, p. 79-116.
- Tourjansky-Cabart, L. (1998): *Le développement économique local*, Paris. PUF.