

DOCUMENTOS TEMÁTICOS: APORTACIONES PARA LA REFLEXIÓN Y EL DEBATE

2

PRIMER
FORO MUNDIAL DE
AGENCIAS DE
DESARROLLO LOCAL

TERRITORIO, ECONOMÍA Y GOBERNANZA LOCAL - Nueva Historia para Tiempos de Cambio*

PREMIER
FORUM
MUNDIAL
AGENCES
DEVELOPPEMENT
LOCAL

TERRITOIRES, ÉCONOMIE ET
GOUVERNANCE LOCALE -
Nouvelle Histoire pour les
Temps de Changement*

SEVILLA
ANDALUCÍA / SEVILLE
5-7
OCTUBRE / 2011

Andalucía
se mueve con Europa

PRIMEIRO
FORO
MUNDIAL DE
AGENCIAS DE
DESENVOLVIMENTO
LOCAL

المنتدى العالمي
الأول لوكالات
التنمية المحلية

الاقليم والاندلس - البلاد المتغيرة - اول حدث عالمي

FIRST WORLD
FORUM OF LOCAL
DEVELOPMENT AGENCIES

TERRITORY, ECONOMY AND LOCAL GOVERNANCE -
New Stories in Changing Times*

ORGANIZAN:



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO



COORDINA:

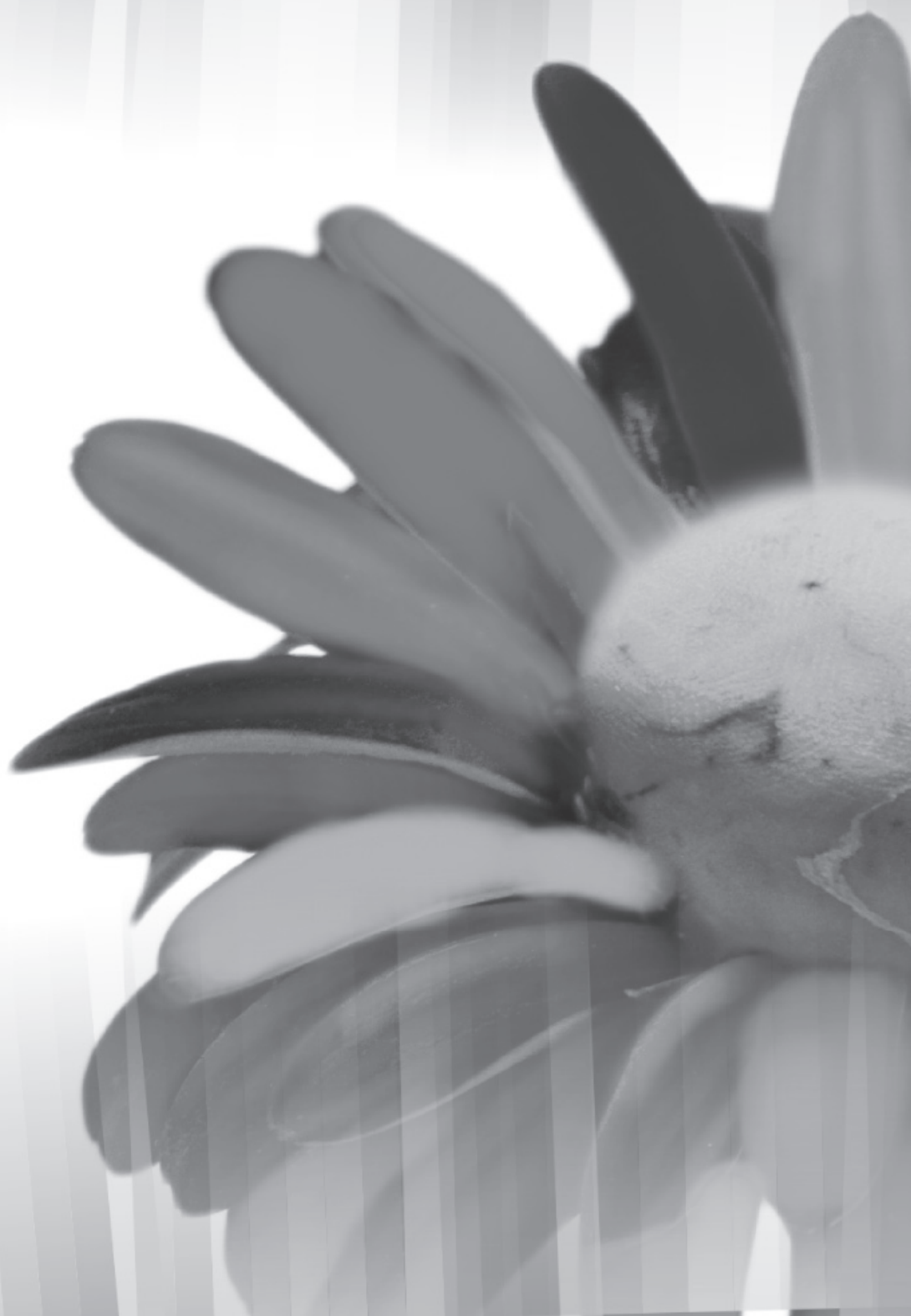


Federación Andaluza de Municipios
para el Desarrollo Sostenible

COLABORAN:

NO8DO
AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

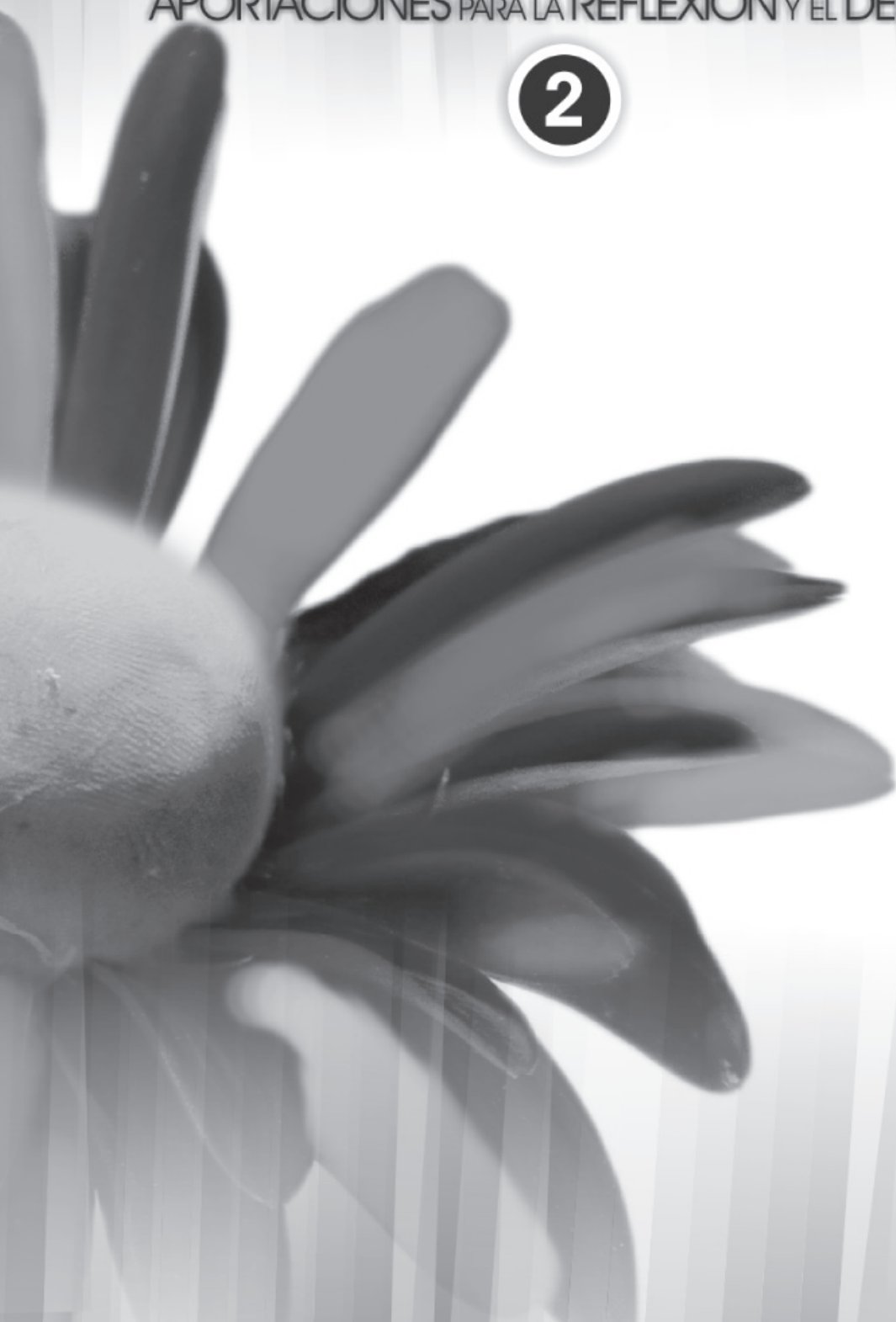




DOCUMENTOS TEMÁTICOS:

APORTACIONES PARA LA REFLEXIÓN Y EL DEBATE

2



ÍNDICE

7 GOBERNANZA Y DESARROLLO LOCAL. EXPERIENCIA DE LAS ADEL Redes y ámbitos de gobernanza en procesos de desarrollo económico local

- 7 1. Introducción
- 8 2. Una aproximación conceptual
- 12 3. Dilemas y tensiones en las prácticas
- 14 4. A modo de síntesis
- 15 Bibliografía

17 INCLUSIÓN, COHESIÓN, EQUIDAD El desarrollo local y sus vínculos con la inclusión la cohesión y la equidad

- 17 1. Introducción
- 19 2. La perspectiva de la cohesión y la inclusión social
- 20 3. El desarrollo local como estrategia pertinente
- 28 4. El rol de las agencias de desarrollo local en este marco

31 INNOVACIÓN SOCIAL

Innovación y Territorio. Ideas para nuevas actuaciones de las Agencias de Desarrollo

- 31 1. Introducción.
- 33 2. Un recorrido desde la práctica.
- 35 3. Tecnología, Innovación y desarrollo local
- 38 4. Innovaciones Sociales, sus aportes para ampliar la mirada y la intervención .
- 39 5. Nuevos Mecanismos de gobernanza
- 42 6. Sumar la innovación a las Estrategias para el Desarrollo Territorial:
- 43 7. Las acciones colectivas y la capacidad de innovación a nivel territorial
- 44 8. A manera de pequeña síntesis ...
- 45 Bibliografía

47 POLITICAS DE EMPLEO Y DESARROLLO LOCAL

Políticas de empleo en la perspectiva del desarrollo local

- 48 1. Introducción
- 49 2. La crisis del empleo
- 51 3. Las respuestas ante el shock de empleo
- 53 4. Las políticas activas de mercado laboral
- 58 5. Las PAMT en perspectiva europea y su proceso de reforma
- 62 6. Algunas conclusiones sobre las experiencias de aplicación de las políticas activas de mercado de trabajo y su extensión a los ámbitos locales
- 63 Bibliografía

65 POLITICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Políticas públicas para el desarrollo económico territorial

- 65 1. Estado de la situación actual: ¿Qué está ocurriendo?
- 66 2. Retos esenciales que afrontar
- 67 3. Nuevas ideas, estrategias, propuestas y herramientas o instrumentos desde los territorios
- 72 4. Las Agencias de Desarrollo Local/Regional
- 75 5. Factores de éxito y nuevos temas en las Agencias de Desarrollo Local/Regional
- 79 Bibliografía

2

DOCUMENTOS TEMÁTICOS:

APORTACIONES PARA LA REFLEXIÓN Y EL DEBATE



REDES Y ÁMBITOS DE GOBERNANZA EN PROCESOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Ioanna Grotiuz, Especialista en Desarrollo Local
y Descentralización.

1. Introducción

Este documento procura aportar a una discusión entre teoría y práctica de algunas claves reconocidas del desarrollo económico local, en particular, las que implican los ámbitos de gobernanza local y multinivel en tanto espacios de articulación de actoras y actores públicos y privados para la planificación y gestión del desarrollo del territorio.

La idea central es que el desarrollo económico local se apoya en relaciones constructivas entre una amplísima diversidad de agentes y modalidades de participación en un abordaje multiescalar, y de que la construcción de gobernanza tiene un papel sustantivo para el DEL.

Vale aclarar que los ámbitos de gobernanza son diversos en los asuntos que abordan, en su integración y mecanismos de funcionamiento. Al referirnos a ellos aquí consideramos tres aspectos fundamentales en común: la integración de esfuerzos públicos y privados, la búsqueda de objetivos de desarrollo, y la contribución a la gobernabilidad y mejora del capital social territorial. Se trata de distintos tipos de espacios de articulación con diferentes nombres y formatos, entre los que se encuentran las agencias de desarrollo económico local.

Se parte de la base que existe una extensa literatura sobre este tema pero más extensa aún es la práctica o, más bien, las diversas prácticas que pueden encontrarse en variados rincones del planeta. Del universo empírico existente, se tienen en cuenta aquí algunas experiencias latinoamericanas que han sido sistematizadas y otras conocidas directamente en la región y en Uruguay, con el objetivo de contrastar dificultades metodológicas y operativas con el importante desarrollo teórico que hay a la fecha.

El documento ofrece una aproximación conceptual al tema para confrontarla con algunos dilemas teórico-metodológicos, dificultades y respuestas encontradas por algunas experiencias. Asimismo, se presentan varias interrogantes, esperando que algunas puedan despejarse en el intercambio que habilita el primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local y en los caminos por recorrer.

2. Una aproximación conceptual

Este apartado procura pasar revista a referencias conceptuales destacadas en la temática de la gobernanza y el DEL. La selección no es casual, sino que refiere particularmente a bases teóricas que se vinculan con dilemas metodológicos y operativos a los que se enfrentan muchas experiencias.

En primer lugar, conviene ubicar el enfoque general de **desarrollo local** que sustenta el documento, sin desconocer que cada sociedad local da sus propios contenidos y especificidades a la noción de desarrollo. En términos generales, se entiende el desarrollo local como proceso no lineal, constantemente inacabado,¹ de mejora de las condiciones económicas, sociales y culturales, ambientales y político-institucionales de un territorio, que tiende a la gobernabilidad democrática, el desarrollo humano y la cohesión social, y a aumentar la equidad entre las personas que habitan el territorio. Depende de factores endógenos y exógenos al territorio y, entre los endógenos, de un conjunto de capacidades individuales y colectivas y de vínculos positivos (o constructivos) entre personas, entre instituciones y organizaciones.

En un proceso de globalización e 'inmediatización' entre causas y efectos de fenómenos globales y fenómenos locales, los procesos de desarrollo local no se producen en forma aislada, sino que se plantea un desafío para las sociedades locales en cuanto a cómo se insertan en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo las capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores y actoras en juego (Arocena, 2002, 1995). La noción de **interdependencia** resulta clave en un contexto de globalización, y ésta que aumenta su relevancia en la medida que se incrementan las relaciones en un mundo cada vez más interconectado. La interdependencia se manifiesta entre territorios, empresas, gobiernos, instituciones y, en definitiva, entre personas en su vida cotidiana. A partir de la revolución tecnológica, la novedad no es la globalización sino la velocidad con que acciones deslocalizadas o localizadas en un lugar del planeta afectan a realidades distintas o geográficamente distantes, y el desafío es la capacidad de preparación, respuesta y adaptación local frente a contextos cambiantes.

En un marco global que tiende a la concentración de

¹ Inacabado dado que surgen nuevas metas o se identifican nuevas necesidades a medida que se alcanzan metas anteriores.

la riqueza y las oportunidades, el desarrollo local se perfila para algunos como una estrategia limitada en alcance, en relación con números globales, pero prueba ser efectiva en resultados e impactos en los territorios en cuestión. Asimismo, las escalas del desarrollo local no son necesariamente micro, sino que hay distintas configuraciones para lo local: lo local-municipal, lo local-microrregional o regional, lo local-metropolitano, lo local-transfronterizo, lo local-cuenca hidrográfica (Gallicchio y Camejo, 2005).

Por otra parte, si bien el **desarrollo económico local (DEL)** pone énfasis en la dimensión económica del territorio, la literatura especializada y las prácticas de DEL reconocen la relevancia de las otras dimensiones en la generación de entornos territoriales favorables para el DEL. Se ha superado la noción de que el crecimiento económico por sí solo conlleva desarrollo; décadas de políticas macro económicas en América Latina han demostrado que el crecimiento no asegura distribución de la riqueza y no sólo no se ha logrado reducir la desigualdad sino que ésta ha ido en aumento. Sin poner en cuestión la relevancia de las políticas macro para el desarrollo de los países, se comprueba que hay un margen para lo local en cuanto a asegurar procesos sostenibles de desarrollo económico a nivel territorial. Es decir, más allá de determinaciones estructurales, existen territorios que -como sujeto- demuestran capacidad de incidir en sus propias condiciones de desarrollo. Entre los factores para que esto suceda, Arocena (2002, 1999, 1995) resalta el peso fundamental de la identidad local (cuando ésta es proactiva, opera como palanca de desarrollo) y cada vez son más los análisis de las ciencias sociales y económicas que destacan el peso del capital social en los procesos de desarrollo económico local. Asimismo, los aportes de la agenda internacional a las agendas locales y nacionales para el desarrollo humano y el desarrollo de capacidades, abonan a una visión más sistémica del desarrollo económico local.

Cada vez hay un mayor reconocimiento de que las dimensiones del territorio están interconectadas de forma tal que los procesos de desarrollo integral requieren de acciones a nivel económico-productivo, socio-cultural, político-institucional, ambiental, en escenarios donde el conocimiento aplicado, el capital humano y el capital social se valoran cada vez más como activos fundamentales (Albuquerque, Costamagna, Ferraro, 2008), y esas acciones requieren de contex-

tos habilitantes para la toma de decisión a nivel local que permita definir cómo y en qué se usa el excedente que produce el territorio. En su análisis del papel de las sociedades locales en los procesos de desarrollo local, Arocena (2002, 1995) plantea que existe una condición socio-económica, en cuanto a que la riqueza generada en el territorio y el uso del excedente sea objeto de negociaciones (lo que implica la creación de riqueza generada localmente y un sistema de agentes que negocie); y una condición cultural, referida al sentido de pertenencia a la comunidad, que se expresa en términos de identidad colectiva.

La construcción de **competitividad territorial**, uno de los temas eje del desarrollo económico local, pasa por cómo el territorio se conoce, reconoce, valora sus recursos, y genera mejores diálogos y mayor *marketing* territorial. Para esto, se requiere construir y movilizar factores tangibles e intangibles del territorio aunque nunca en forma aislada de otros factores que lo trascienden. El enfoque de *competitividad sistémica* ubica a la competitividad como “*resultado de la interacción entre el Estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad organizativa del conjunto de la sociedad*” (Alburquerque, Costamagna, Ferraro, 2008). En sus estudios de competitividad sistémica, Esser et al (1996) distinguen cuatro niveles de análisis: un nivel micro que opera sobre la innovación tecnológica y de gestión en las actividades productivas y tejido empresarial local; un nivel macro que incide en las condiciones de estabilidad y el marco regulatorio general; uno meso, en el que a partir de la integración de políticas sectoriales se generan entornos territoriales innovadores; y un nivel meta, que refiere a la animación social y la concertación estratégica de actores y actrices locales. La competitividad sistémica requiere coordinación entre estos niveles para reforzar una capacidad competitiva que exige altos niveles de organización, coordinación y gestión de parte de distintos agentes.

Toda esta visión sistémica, compleja, de la relación entre lo local y lo global, de la multidimensionalidad del territorio, de la noción de interdependencia y de sistemas de agentes negociando dentro y desde las sociedades locales, contiene básicamente un sinfín de relaciones de todo tipo. **Los procesos de desarrollo económico local se apoyan en un sistema complejo de relaciones en el que pasa a ser determinante la noción de gobernanza tanto local como multinivel.**

En este documento, se entiende a la **gobernanza local** como sistema de gestión de la interdependencia entre actrices y actores públicos y privados, que convergen sus recursos para concretar acciones colectivas con fines de desarrollo en un territorio determinado (De Barbieri et al, 2010). Barreiro (s/f) sostiene que la gobernanza local constituye un espacio público en que los actores y actrices son conscientes de recursos y obstáculos, y de la necesidad de cooperar para alcanzar los objetivos de cada uno. La gobernanza se sustenta, entonces, en la **construcción de nuevas relaciones de cooperación** entre agentes para el desarrollo de la comunidad. Los procesos de construcción y fortalecimiento de la gobernanza se retroalimentan con un marco favorable de relaciones entre personas e instituciones a nivel local, que se traducen en coordinaciones y asociaciones estratégicas entre agentes públicos y privados del territorio para producir las transformaciones deseadas en la sociedad local. Esto implica arreglos institucionales y relacionales, formales e informales, portadores de nuevas formas de intervención y gestión pública, así como capacidades acordes para ello.

La gestión de la interdependencia implica múltiples niveles de actuación, en la medida en que en el territorio influyen las acciones de actores y actrices que intervienen en múltiples escalas. En lo político-administrativo, hay actores y actrices municipales, departamentales, provinciales o estatales, regionales y nacionales, que aportan propuestas y definiciones que afectan el territorio. Hay un desafío, entonces, en incluir todos los intereses y necesidades, y aprovechar las propuestas y recursos presentes en modelos de gobernanza basados en relaciones de cooperación horizontal y vertical. De esto deriva la importancia de la **gobernanza multinivel**, impulsando procesos de desarrollo económico local integrado que atiendan distintas escalas de intervención, teniendo en cuenta que hay **distintas escalas óptimas para abordar distintos tipos de asuntos**. La gobernanza multinivel habilita la construcción de políticas convergentes, concurrentes (locales, nacionales y de los niveles intermedios) a partir de relaciones de cooperación vertical (intergubernamental) y horizontal (interlocal, interregional, transfronteriza) público-públicas y público-privadas. Los ámbitos de gobernanza multinivel pueden articular la diversidad para lograr la convergencia funcional de acciones multinivel.

Ahora bien, como plantea Barreiro (s/f), los actores y actrices del territorio “no viven en armonía y coopera-

ción permanente”, sino que existen obstáculos para que sus intereses converjan. Vale observar, por ejemplo, lo que sucede cuando una nueva inversión en un territorio conlleva riesgos potenciales para el medio ambiente. Rápidamente, los actores y actoras se alinean a favor o en contra, o defendiendo la creación de nuevas fuentes de empleo, o defendiendo la calidad de vida general y la sostenibilidad del territorio. En un marco de gobernanza todos esos intereses deben estar sobre la mesa, sin subestimar la preocupación legítima de los distintos actores y actoras, ni subestimar la dificultad que puede representar alcanzar soluciones que satisfagan a todos y todas.

Por otra parte, en el territorio existen **distintas formas y relaciones de cooperación**. Barreiro (2008) diferencia, por ejemplo, la cooperación ideológica de la cooperación pragmática. En la primera, no existe una motivación específica previa a cooperar mientras que en la segunda los actores y actoras perciben la necesidad de cooperar y hacer sinergia para gestionar y alcanzar cambios deseados o, en otras palabras, desarrollar mejor su propia estrategia.

También es posible diferenciar la cooperación que surge del interés por alcanzar una visión colectiva sobre el futuro deseado para el territorio, de la que se produce para enfrentar situaciones de riesgo o emergencia para la comunidad. Y aunque la primera es la más valorada en la teoría y la práctica del desarrollo local, la segunda no debería subestimarse, por dos razones: primero, por su efectividad para resolver problemas graves y urgentes en el territorio (sobran los ejemplos de colaboración espontánea no solo de instituciones sino de personas que habitualmente no participan en la vida pública de un barrio o una localidad en situaciones críticas de inundación, sequías, terremotos, entre otros); segundo, por la posibilidad que ofrecen estos ámbitos de colaboración espontánea ante situaciones críticas de constituirse en espacios más permanentes para encontrar soluciones de fondo a problemas del territorio. Se destaca aquí la investigación de Gallicchio y Camejo (2005) en que se observó que numerosos procesos de desarrollo local en América Latina tuvieron como disparador este tipo de situaciones: los actores y actoras, nucleados en torno a una necesidad inmediata, profundizaron luego sus relaciones de cooperación para abordar problemas comunes en profundidad, no ya para resolver emergencias sino para prevenirlas o para producir transformaciones a largo plazo.

Ahora bien, también se constata que la gobernanza se fortalece cuando en el territorio existen visiones de futuro compartidas, en parte porque éstas ayudan a confluir los esfuerzos por el desarrollo local y a producir sinergias; en parte porque en los procesos participativos de construcción de visión territorial suelen identificarse problemas y preverse soluciones antes que éstos se presenten; en parte porque ayudan a arrojar luz sobre problemas o potenciales conflictos que solo así podrán ser abordados y resueltos; y en parte porque ofrecen la oportunidad de romper con visiones hegemónicas o conservadoras en una sociedad local: permiten aflorar voces que habitualmente no se escuchan y desequilibrar poderes tradicionalmente instituidos para reposicionar relaciones de poder.

Las distintas formas que asumen las relaciones de cooperación se presentan aquí solamente a efectos de vincularlas luego a cuestiones operativas, ya que aprender a reconocerlas y aprovecharlas suma a los procesos de desarrollo económico local. **Las distintas motivaciones que pueden existir para cooperar no deberían considerarse buenas o malas per se, sino que son; están presentes en los ámbitos de gobernanza así como están presentes distintos actores y actoras en las redes de gobernanza. Conocerlas y valorarlas es esencial para sostener los ámbitos de gobernanza de manera que el proceso sea capaz de responder a esas motivaciones al tiempo que avanza hacia una visión colectiva del territorio.**

Se veía que el desarrollo económico local se apoya en relaciones de cooperación traducidas en coordinaciones y asociaciones dentro del territorio y vinculándolo con lo global, y que los ámbitos de gobernanza permiten gestionar la interdependencia entre los actores y actoras. Ahora bien, en las coordinaciones y asociaciones entre agentes locales se ponen en juego **capacidades que deben ser desarrolladas**; se requieren agentes o agencias con capacidad de gestión proactiva, de anticipación a escenarios, de mediación y articulación de agentes, de facilitación de procesos. Los agentes de desarrollo local pueden ser instituciones, grupos o personas que, al decir de Barreiro, cumplen funciones de integración (articulación local-global), mediación (punto de apoyo, generación de condiciones para el diálogo), e innovación y movilización (de los recursos locales)”.

La capacidad de diseñar y poner en práctica estrategias locales de desarrollo y reposicionar el territorio de-

pende de muchos factores; entre éstos, Barreiro destaca: "a) la existencia o no de liderazgo eficaz (...) que fortalezca una asociación sólida para impulsar los cambios y vencer las resistencias que se le opongan, b) un tejido institucional y cultural presente en el territorio, con reglas de juego sociales, económicas y políticas interiorizadas y aplicadas por los diferentes actores (y actoras), c) la capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el abordaje de los problemas". **Si se plantea que esos procesos requieren de liderazgos articuladores y de reglas de juego claras y aplicadas por los distintos agentes, surgen las políticas públicas como instrumentos clave para el desarrollo económico local.**

Una política pública es el conjunto de metas, medios, instrumentos que se definen para abordar un asunto de prioridad en la agenda de gobierno. Las políticas públicas locales surgen de la agenda de gobierno del territorio, que es el conjunto de asuntos identificados como prioritarios, a los que se llega a partir de tensiones y acuerdos entre grupos al interior de la sociedad y sobre los que se decide actuar. En un marco de gobernanza local, la agenda pública local y las políticas públicas que surgen de ésta no son definidas exclusivamente por el gobierno local sino por el conjunto de agentes y redes presentes en el territorio. Sin embargo, el gobierno local tiene un rol fundamental en la definición de la agenda y las políticas públicas: "el estado aún posee el monopolio de la recaudación de ingresos y la facultad de elaborar las leyes, en consecuencia el poder dentro de las redes es asimétrico". (Smith, M. J., 2002).

Importa resaltar este aspecto en cuanto hay roles específicos y diferenciados del gobierno local en relación con los ámbitos de gobernanza que intervienen en la planificación y gestión del desarrollo del territorio. Los ámbitos de gobernanza no sólo son un fin en sí mismo (en tanto expresión de democracia participativa) sino que también son instrumentos de política pública. Se plantea aquí un dilema que aunque puede estar resuelto y claro en la teoría, no siempre está bien resuelto en algunas prácticas: ¿cómo se complementan una Agencia de Desarrollo Local (ADL) y un área o departamento de desarrollo de un Municipio o gobierno intermedio? ¿Cuán fluida suele ser esa relación? ¿Cuáles son los factores que la potencian y que la limitan en la práctica? ¿Cómo se compatibiliza el liderazgo público con el público-privado (considerando agencias mixtas) en la realidad? Muchos territorios, en la realidad, han

resuelto estas cuestiones mejor que otros que por momentos se empantanaban en ellas, por lo que sería de interés divulgar aprendizajes al respecto.

Brugué, Gomá y Subirats (2002) señalan entre las capacidades y habilidades que deberían ponerse en juego en las estrategias de desarrollo de los gobiernos locales: "la capacidad de gestionar la red de actores (y actoras) locales; la capacidad de mejorar la competitividad a través del aprendizaje y la innovación permanentes; el fortalecimiento de la cohesión social y territorial, evitando la exclusión y la segregación social del espacio; la habilidad para el aprovechamiento de recursos inmateriales como el capital social o los recursos culturales y ambientales endógenos; y la utilización de instrumentos de marketing territorial o habilidades de relación y presión". Estas capacidades y habilidades son congruentes con las que la literatura especializada identifica como necesarias en los agentes de desarrollo local. Los gobiernos locales se vienen constituyendo crecientemente en agentes de desarrollo de sus territorios y las ADL, también agentes, vienen ganando espacio como instrumentos de política pública para el DEL. Ahora bien, en una perspectiva de gobernanza local, estos instrumentos de política pública son asimismo generadores de políticas públicas, por lo que se reitera el desafío de interrelacionamiento y complementación entre el actor o actora político-administrativo y el resto de los actores y actoras en ámbitos de decisión mixtos.

3. Dilemas y tensiones en las prácticas

Este apartado presenta algunos dilemas y tensiones a partir de sistematizaciones de experiencias y observaciones empíricas. Aunque el conocimiento en el que se basan se limita a algunas decenas de casos, las siguientes líneas intentan hacer un aporte para la comparación, discusión en profundidad y, ojalá, encuentro de nuevas buenas prácticas.

La construcción de una visión compartida [puesta de manifiesto en agendas, pactos o planes estratégicos] requiere de un esfuerzo de identificación de las potencialidades y limitaciones del territorio, de las fortalezas y debilidades de sus actores y actoras, del desarrollo de capacidades de negociación y de articulación de estrategias, y de la superación social de debilidades de naturaleza más humana que económica. Las agencias de desarrollo local (ADL) pueden ser espacios privilegiados de construcción de visión colectiva y de planificación del desarrollo territorial pero también es deseable que integren redes o espacios de gobernanza aún más amplios. El rol de las ADL incluye funciones de gestión del desarrollo económico local convergentes con acciones integrales o sectoriales de otros actores y actoras en el territorio.

Una cuestión que surge respecto a esto es: ¿cuánto de esta integración debe darse a la interna de una agencia de desarrollo (por más amplia que sea su conformación) y cuánto en el relacionamiento con el amplísimo conjunto de agentes que intervienen en el territorio? Aunque pueda resultar obvio que la gestión de las relaciones es interna y externa, muchas veces se observa una tendencia a intentar resolver, exclusivamente desde la interna, asuntos que dependen de articulaciones externas (y vale mencionar que la presentación de proyectos ante distintas ventanillas es un enfoque limitado de la noción de articulación). Las ADL son ámbitos de integración diversa que contribuyen al desarrollo local a partir de líneas de acción definidas colectivamente, con un abordaje que tiende a ser integral, pero en general se enfrentan a la falta de control sobre los recursos que permiten concretar actividades y alcanzar los resultados deseados; es decir, la implementación de lo que se ha priorizado no depende solo de recursos propios sino de recursos que muchas veces están fuera de su ámbito de control.

Lógica de convergencia de recursos vs lógica de

competencia por recursos. La gestión del desarrollo territorial encuentra muchas veces una visión limitada respecto de la variedad de recursos que entran en juego en las iniciativas de desarrollo. No se trata de desconocimiento sino más bien de una tendencia inicial a valorar el peso de los recursos económicos y financieros por encima de los recursos humanos, institucionales, culturales de los que dispone una sociedad o un conjunto de agentes para alcanzar las mejoras deseadas. Un reconocimiento mayor de estos otros recursos podría ayudar a superar la competencia que se establece a veces entre organizaciones que co-participan en distintas iniciativas. Sin duda, la evolución de las prácticas muestra avances en este sentido pero en ocasiones se mantiene esta visión limitada.

Tensión planificación-sostenibilidad de la gestión (¿o de los ámbitos de gestión?). Vinculado a los puntos anteriores, a veces se observa que la presión por la sostenibilidad de la gestión conspira contra verdaderas articulaciones, cuando deriva en competencia por recursos entre los ámbitos que cohesionan agentes y los actores y actoras que los integran u otros presentes en el territorio. ¿Cómo cubrir la brecha entre lo planificado y las concreciones? A veces hay tensiones entre los proyectos propios de una ADL que se presentan a distintas fuentes de financiamiento, y la búsqueda de articulaciones con actoras o actores externos con recursos en el territorio. En este sentido, vale observar algunas características de una agencia mixta de desarrollo económico local planteadas por PNUD-Universitas-ILO (2002): estructura organizada; dimensión local; estructura territorial; espacio de diálogo social y concertación; planifica el desarrollo económico local; suministra créditos; apoya la totalidad de proceso empresarial; económicamente sostenible; contempla aspectos ambientales; es instrumento de lucha contra la pobreza; se vincula con otras estructuras análogas. Algunas de estas características pueden ser exclusivas de las ADL, mientras que otras son compartidas con otras entidades que existen en el territorio. Cabe preguntarse aquí, atendiendo las posibilidades de la gobernanza local, si las ADL deben necesariamente abordar todo esto o es posible encontrar formas efectivas de complementar especificidades entre actores y actoras. Si se reconocen distintas acciones y agentes complementarios en el territorio, ¿no sería deseable descomprimir la carga que asumen las ADL y que ciertas actividades sean asumidas por otros? ¿No facilitaría esto también la articulación de recursos para obtener resultados más rápidamente?

Aquí interesa comparar la perspectiva de las ADL como instituciones con la perspectiva de las ADL como ámbitos de gobernanza local cuyos miembros, a su vez, se insertan en redes de gobernanza.

Por un lado, las Agencias de Desarrollo Local (ADEL) son *“instituciones a nivel local en las que los actores (y actoras) locales toman decisiones en forma concertada y autónoma sobre propuestas e iniciativas de desarrollo económico sostenible, a la vez que buscan las condiciones técnicas para su viabilidad y la movilización de los recursos necesarios, con objeto de crear oportunidades de acceso al circuito productivo del conjunto de la población, en particular la más desfavorecida”* (DELNET-OIT). Por otro, puede haber otros agentes de desarrollo local con estos fines en el territorio. El desafío de gobernanza es la vinculación y complementación entre actores y actoras y acciones en distintas escalas de intervención, tipos de legitimidad (institucional, política, social) y lógicas de acción que no tienen por qué ser incompatibles. Asimismo, en tanto hay instituciones representadas en la integración de ADL, hay desafíos de transferencia de quienes representan a esas instituciones a la interna de las mismas. En general, las dinámicas organizacionales no facilitan que esto se dé, por lo que debería haber una línea de trabajo continua desde las ADL que promueva que la comunicación permee en ambos sentidos (desde y hacia las instituciones miembro) buscando convergencias funcionales.

Reconocimiento de distintos liderazgos. El DEL y la gobernanza se apoyan en una serie de condiciones y de capacidades dispersas en distintos actores y actoras pero su construcción requiere de liderazgos que habiliten la toma de decisiones colectivas e inclusivas. Aquí hay un rol fundamental de los gobiernos locales y también de las ADL pero otros actores y actoras también ejercen liderazgos favorables al DEL (así como sin duda algunos no promueven relaciones positivas). El liderazgo puede basarse en el conocimiento de un problema, la capacidad de convocatoria, el reconocimiento público a una trayectoria personal o institucional, ciertas dosis de confianza que se van ganando con el tiempo, entre otros. Aunque se reconocen distinto tipo y origen de liderazgos de los actores y actoras político-institucionales, económico-productivos o sociales, hay un papel importante en los primeros: los gobiernos locales, en particular, inciden en el marco institucional y normativo que facilita o limita la cooperación entre agentes, que estimula o frena nuevas inversiones en

el territorio. Esto nos enfrenta con la cuestión de las capacidades que deben adquirir los gobiernos locales para integrar y liderar ámbitos multiactorales efectivos. Estas no se reducen a la negociación y articulación, sino que incluyen la generación de marcos habilitantes y la concreción de acciones demostrativas del compromiso con la estrategia colectiva de desarrollo.

Asimismo, en muchas ocasiones la práctica revela competencias por liderazgos únicos, por mayor visibilidad -o incluso conflictos de 'propiedad' sobre determinados temas- que terminan generando desmotivación en el conjunto de los actores y actoras. Por el contrario, cuando existe reconocimiento de los distintos liderazgos y hay complementación entre éstos, la percepción de los actores y actoras es de dinámica positiva, hay menos desgaste y se alcanzan resultados más rápidamente (o hasta se ven). Lograr esto requiere amplia predisposición y trabajo permanente, ya que los mapas de agentes y liderazgos deberían ser dinámicos.

Coexistencia de los ámbitos de gestión público-privada y las estructuras jerárquicas-verticales que siguen vertebrando al Estado en los niveles territoriales que se corresponden con divisiones político-administrativas. La relativamente nueva forma de gobernar a través de redes puede desdibujar roles y funciones tradicionales y mezclarlos con los de los ámbitos mixtos. Estos roles deberían estar claramente diferenciados y legitimados; si no está claro cómo operan unos y otros pueden producirse conflictos, que en los hechos se dan. ¿Cuántas veces surgen discrepancias respecto a qué debe hacer una agencia de desarrollo local diferenciada de una oficina de desarrollo municipal? Es necesario que en los ámbitos de gobernanza los roles estén claros y sean reconocidos. Alcanzar esto puede implicar largos procesos de debate pero a la larga ayuda a reglas de juego claras y aplicadas por los distintos actores y actoras.

Ámbitos inclusivos. Si bien hay coincidencia entre los autores y autoras del desarrollo local en cuanto a que la convocatoria local debe ser abierta, amplia e inclusiva a la hora de planificar la estrategia de desarrollo territorial, muchas veces encontramos limitaciones para que esto se cumpla cabalmente. Sea por la trayectoria de las relaciones de poder a nivel local, por historias personales o institucionales, por cuestiones identitarias y culturales, tejer relaciones en el territorio no suele ser fácil. Colaborar o cooperar por un propósito de más

largo aliento que los objetivos inmediatos de cada uno de los actores y actoras es un aprendizaje, implica una ruptura con las formas de hacer tradicionales y, por ende, requiere de la tarea permanente de identificar puntos de unión o de contacto. Éste es un trabajo continuo y no es exclusivo de ningún integrante de una ADL, sino que debe formar parte de la estrategia de todos y todas.

La acción “integral” y la acción sectorial. Surgen en muchas prácticas abordajes integrales, que parten de una visión multidimensional y sistémica del territorio, vertebradora de acciones sectoriales. También es frecuente encontrar iniciativas sectoriales desarticuladas. En algunas prácticas, éstas son subestimadas o consideradas contraproducentes o incongruentes con la visión multidimensional del territorio. Antes que ser subestimadas, debe haber esfuerzos de vinculación con éstas aunque ello implique largos tiempos de acercamiento de distintas lógicas de acción. A la larga, ese esfuerzo es recompensado con resultados concretos y tal vez más rápidos, que sostienen la motivación por seguir caminando hacia la visión de desarrollo del territorio.

Los tiempos que requieren estos procesos. Gallicchio y Winchester (2003) señalan que el tiempo es el recurso más importante en procesos de desarrollo local. Esto es difícil de compatibilizar con las necesidades urgentes de personas que habitan el territorio o con las expectativas que se generan en torno a las ADL en cuanto a resultados concretos. En una sociedad global en la que las urgencias son casi infinitas y que al mismo tiempo promueve la conducta inmediatista, la necesidad de resultados rápidos no puede desestimarse. Esto obliga a trabajar a múltiples velocidades y con iniciativas de alto y bajo impacto simultáneamente.

4. A modo de síntesis

Este documento procuró mostrar cómo el desarrollo económico local y, dentro de éste, la competitividad territorial se apoyan en sistemas de relaciones dentro y fuera del territorio. La gestión positiva de esas relaciones se da en ámbitos de gobernanza amplios e inclusivos, y se plantean múltiples escalas de relaciones que permitan potenciar los factores de desarrollo endógeno teniendo en cuenta los distintos márgenes de dependencia territorial respecto de factores exógenos.

La gobernanza es factor necesario pero no suficiente para el DEL. Ambos comparten el desafío de alcanzar concreciones en el territorio (resultados, beneficios concretos para los actores y actoras que impliquen gratificaciones por su participación y el tiempo dedicado a los ámbitos colectivos), además de una más lenta aproximación a visiones de largo plazo. Esto implica poner en juego capacidades de gestión en el día a día. Además del esfuerzo de acordar visiones de futuro compartidas, hay un desafío importante en gestionar el presente del territorio. La planificación y la gestión deben estar fuertemente vinculadas pero algunas capacidades requeridas para la gestión del desarrollo económico local son diferentes de algunas capacidades puestas en juego en la planificación, por ende, los ámbitos de gobernanza en torno a la gestión no necesariamente coinciden con los de planificación.

Si bien las ADL son ámbitos de gobernanza en sí mismos, con fines de planificación y gestión, su éxito depende en gran medida de su inclusión en amplias redes de gobernanza, reconociendo los múltiples liderazgos que coexisten en el territorio. En tanto dispositivos de gestión del DEL, es bueno recordar que son simultáneamente instituciones y espacio aglutinador de instituciones con intereses y objetivos específicos más allá de los que las cohesionan en el ámbito común, y como tales tienen desafíos organizacionales y desafíos de redes; si se mantienen abiertas y permeables a redes locales y supralocales es probable que tengan menos ejecución directa pero ganen efectividad.

Si bien estas cuestiones están resueltas en el bagaje conceptual y metodológico detrás de muchas estrategias de desarrollo local, las prácticas muestran obstáculos que surgen del factor humano, de patrones de comportamiento organizacional, social e individual sobre los que tal vez hay que poner más énfasis que hasta ahora.

Bibliografía

- Albuquerque, F., Costamagna, P., Ferraro, C. (2008): *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*. UNSAM EDITA, San Martín.
- Albuquerque, F. (1999): *Manual del agente de desarrollo local*. Diputación de Barcelona. Ediciones Sur.
- Arocena, J. (2002): *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*. Universidad Católica, Ediciones Santillana, Uruguay.
- Barreiro, F. (2006): "Cooperación, acción colectiva y gobernabilidad en el desarrollo territorial". Territorios y organizaciones, Barcelona.
- Barreiro, F. (s/f): "Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local". <http://www.iigov.org>
- Brugué Q., Gomá R. y Subirats, J. (2002): "La agenda y el debate sobre el territorio en la sociedad de las redes". En *Redes, territorios y gobiernos: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Joan Subirats (coord.), Diputació Barcelona.
- Canzanelli, G. et al (2002): *Las agencias de desarrollo económico local*. PNUD, UNOPS, OIT, Eurada, Cooperazione Italiana, Roma.
- Costamagna, Pablo (2006): "Las organizaciones del territorio: cambios para fortalecer el desarrollo territorial", En *Desarrollo Económico Territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo*, Albuquerque y Vergara, comp.
- De Barbieri, M. (coord.) et al(2010): *Acción colectiva, gobierno y territorio: experiencias Cono Sur*.FLACSO Uruguay, FLACSO Secretaría General, AECID.Montevideo.
- DELNET-OIT (2002): Recursos de la Intranet de DELNET. Programa DELNET, Centro Internacional de Formación de OIT.
- DuboisMigoya, A. (2009): Presentación realizada en Montevideo en junio 2009, ART-PNUD Uruguay.
- Enríquez, A., Gallicchio, E. (2006): "Gobernanza y desarrollo local". En *Desarrollo local y gobernanza: enfoques transdisciplinarios*. Carrizo, L., Gallicchio, E. (ed.). CLAEH, Montevideo.
- Ferreira, C. (2010): "Sistematización de experiencias presentadas al Concurso Nacional de Innovación para el desarrollo humano y local 2009", *Cuadernos para el Desarrollo Local, n°5*. Cátedra de Innovación y Desarrollo CLAEH, ART-PNUD Uruguay, AECID.
- Gallicchio, E., Camejo, A. (2005): *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*. CLAEH-DIBA.
- Gallicchio, E., Grotiuz, I., Suárez, M. (2002): "Redes de desarrollo local en América Latina". ALOP-CLAEH.
- Grotiuz, I. (2011): *Sistematización de experiencias de innovación institucional en políticas públicas de cohesión social y territorial*. URBsociAL, Diálogo Euro-Latinoamericano sobre Cohesión Social y Políticas Públicas Locales, Rosario 2011.
- PNUD-Universitas (2002): *Las Agencias de desarrollo económico local*, ILO, UNOPS, EURADA, Cooperazione Italiana, 2002.
- Quintero Marín, R. (2004): "Desarrollo Integral Local". *Serie DILn° 1*, Fundación Social, Colombia.
- Subirats, J. (coord.) (2002): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona.
- Vázquez Barquero, A. (2000): *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. CEPAL, GTZ, Santiago de Chile.

2

DOCUMENTOS TEMÁTICOS:

APORTACIONES PARA LA REFLEXIÓN Y EL DEBATE



EL DESARROLLO LOCAL Y SUS VÍNCULOS CON LA INCLUSIÓN LA COHESIÓN Y LA EQUIDAD

Enrique Gallicchio. Asesor Técnico Principal CTA, PNUD Uruguay

1. Introducción

Se presenta una discusión conceptual sobre los conceptos de cohesión, equidad e inclusión social en una perspectiva de desarrollo local. La principal hipótesis del trabajo es que los conceptos representan abordajes interesantes y pertinentes que superan los tradicionales programas y políticas de “combate a la pobreza”, dadas sus implicaciones en términos de procesos, multidimensionalidad y gobernanza multinivel. También se plantea que el abordaje del desarrollo local es pertinente para trabajar y obtener resultados concretos en esta lógica. Asimismo, el documento pretende presentar algunas similitudes y diferencias entre los abordajes europeos y latinoamericanos respecto a estas temáticas, para finalizar con algunas reflexiones acerca del rol que pueden tener las Agencias de Desarrollo Territorial, desde la experiencia del Programa ART-GOLD del PNUD.

Como es evidente, los tres temas identificados –cohesión, equidad, inclusión- no representan lo mismo, y muchas veces pueden dar lugar a numerosos equívocos. Más aun cuando lo vinculamos a la perspectiva del desarrollo local, y a la gobernanza multinivel. Son asimismo temas que tienen implicancias y significados diferentes sea que se tome en la perspectiva europea, la latinoamericana o de otros continentes.

Un indicador de esta situación han sido los debates en las diversas Cumbres Iberoamericanas, donde Europa priorizaba los enfoques vinculados a la cohesión social y desde América Latina se enfatizaba en la perspectiva de la inclusión social, dada su diversidad y los problemas vinculados a la equidad y la exclusión. En este plano, inclusión referiría más a la remoción de barreras para una plena participación de los grupos y las personas en una sociedad, mientras cohesión se referiría más a una convergencia de valores, experiencias e intereses a partir de caracteres nacionales o comunes¹.

Otro factor importante a considerar es el que refiere no solo a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión, cohesión social o equidad en la sociedad, sino también a cómo estos influyen y moldean las percepciones y conductas de las personas ante una sociedad o comunidad en particular. Aun así, las diferencias de contexto importan pero las interrelaciones son tan evidentes que resulta difícil separar los dos abordajes, más aun en una perspectiva de desarrollo local y en un escenario de crisis económica que afecta a buena parte de los países.

Organismos internacionales, personas relevantes del ámbito político, académico o de la investigación coinciden en identificar como problema central de estos tiempos el aumento de la pobreza, de la desigualdad y de la exclusión persistentes en el mundo. La preocupación ha ido aumentando en la medida en que las reformas de las últimas décadas, las políticas económicas y los ajustes llevados a cabo no han dado los resultados esperados. No se ha logrado, a escala mundial -y en no pocos casos a escala local- alcanzar un mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la población. Por el contrario, la pobreza y la exclusión persisten y la desigualdad entre países y en su interior, amenazan las posibilidades de un desarrollo humano sostenible.

Esta preocupación tuvo su expresión en las distintas cumbres internacionales de desarrollo social que tuvieron su punto culminante en la Cumbre de Desarrollo del Milenio de 2000, en la cual 189 Estados agrupados en la Organización de las Naciones Unidas, adoptaron los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No debe extrañarnos esta resolución. El curso del desarrollo seguido durante la mayor parte del siglo XX, especialmente en los países menos avanzados, ha dejado varias lecciones: aunque el crecimiento económico es importante no garantiza por sí solo que sus frutos se repartan en forma equitativa al conjunto de las poblaciones. El desarrollo técnico ha beneficiado

¹ *Bridging the common divide: the importance of both “cohesion” and “inclusion”*. Marc McDonald y Carsten Quell, Metropolis, Canada, s/f.

principalmente a quienes ya contaban con una base de desarrollo avanzada; los recursos naturales se han visto seriamente afectados y ha aumentado el desequilibrio ecológico; se ha producido una cantidad cada vez mayor de los mismos bienes, lo cual ha saturado los mercados e impedido la venta de los productos; se ha subordinado la atención de los problemas sociales al cumplimiento de metas macroeconómicas y fiscales, se ha acentuado el proceso de concentración de la riqueza en manos de pocas personas, el acceso a los recursos financieros sigue siendo una barrera para las personas más pobres, y, no se han generado nuevas ocupaciones de calidad, de forma que el empleo precario, el trabajo temporal y el trabajo informal, son una realidad diaria de nuestras sociedades. Unos pocos datos bastan para ilustrar la situación: según el informe del Banco Mundial,⁶ desde la década de los noventa la pobreza se redujo muy levemente en América Central (de 30% a 29%), aumentó en la Comunidad Andina (25% a 31%) y se redujo en la zona del Cono Sur (24% a 19%); con excepción del África Subsahariana. América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad de ingresos: el 10% más rico de la población recibe 48% de los ingresos totales, mientras el 10% más pobre solo recibe 1,6%.

A pesar de los importantes esfuerzos en materia de recursos y programas sociales, la pobreza y la inequidad no ceden a la velocidad esperada. En el caso de países con conflicto armado, la situación se torna aún más compleja amenazando no solo la gobernabilidad y las libertades democráticas, sino poniendo en riesgo la vida de importantes sectores de la población que sufren la vulneración de sus derechos y se ven abocados al desplazamiento forzado, generalmente del campo a la ciudad, engrosando los cordones de miseria en las ciudades y poblaciones más importantes.

Este breve panorama reitera la pertinencia de mantener la lucha contra la pobreza y la exclusión en un primer lugar en las agendas de trabajo, lo cual requiere de una reflexión en torno del concepto mismo de pobreza, de la identificación de las principales barreras a la inclusión y de la pertinencia de las políticas que se han seguido para enfrentar esta situación, teniendo en consideración la diversidad de género y etnia, con el fin de responder de manera pertinente a las características de los diferentes grupos poblacionales, así como de los territorios de procedencia y las posibilidades que les ofrecen los lugares de asentamiento.

El protagonismo cada vez mayor de los gobiernos locales constituye una de las consecuencias y una de las paradojas más importantes de la globalización. Es donde la humanidad tiene mayores oportunidades para desarrollarse; es donde existe mayor posibilidad de innovación, de creatividad, de cultura, de oportunidades de negocios, de protección social y de seguridad y, al mismo tiempo es donde se producen las mayores desigualdades.

En el análisis del progreso social de las últimas décadas se encuentran numerosos ejemplos que demuestran que la eficacia económica, entendida como la evolución positiva de la economía y crecimiento sostenido, así como un correcto funcionamiento de los mercados en escenarios que vayan más allá del corto plazo... no es posible sin estabilidad social, concluyendo, con que NO puede haber eficacia económica SIN eficacia social y viceversa.

Tal como se ha señalado, el desarrollo local concebido como estrategia de desarrollo es un instrumento útil para trabajar, en un contexto de gobernanza multinivel, esta temática. Las hipótesis del trabajo en este plano son tres:

- a) El desarrollo local es una estrategia política de cambio. No estamos hablando de un nuevo paradigma o de una metodología, ni tampoco de un marco de análisis académico, por el contrario su verdadera potencialidad esta en lo planteado anteriormente. Por ello, estamos hablando de un instrumento mucho más socio-político que "técnico" en el sentido más estricto.
- b) Dado lo anterior y la experiencia en América Latina, es necesario dar la discusión en el campo del debate: territorialización de las políticas vs políticas territoriales. Aquí hay dos puntos a considerar, por una parte su incidencia en todo el ciclo de políticas públicas locales (puesta en agenda, diseño, formulación, implementación, evaluación y monitoreo), y es de cambio por lo que significa sostener la "**soberanía del territorio**" en las estrategias de articulación de las mismas.
- c) Finalmente, que el campo para profundizar la generación de políticas territoriales (razón de ser de una estrategia política), es actuar en: gobernanza multinivel (nacional, regional, local), el desarrollo económico, el empleo y el capital social.

2. La perspectiva de la cohesión y la inclusión social

Desde una perspectiva sociológica la cohesión social ha sido definida en función del grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de la pertenencia a un proyecto o situación común. Como es notorio, esta definición se ubica mucho más en la esfera de las percepciones individuales o grupales que en los mecanismos o políticas de cohesión.

La integración social puede ser entendida como el proceso dinámico y causado por múltiples factores que posibilita a las personas participar de los niveles de bienestar alcanzado en un determinado país. Parece más relevante desde esta óptica, manejarse con la perspectiva de la exclusión-inclusión social. Esta forma de verlo, más abarcativa que las de la pobreza o aun las de la cohesión, si bien no las sustituye, incorpora una visión claramente multidimensional, y sobre todo, una visión dinámica donde, durante determinados momentos y en algunas dimensiones se puede estar excluido y en otras no. Asimismo, ofrece una perspectiva no ya de arriba-abajo o de dominantes-dominados y dominadas, sino justamente de quienes están dentro o fuera, en base a una variedad de dimensiones.

De manera que, sea en una perspectiva o en otras, estamos hablando de carencias tanto en el plano de lo económico como en el plano simbólico, incorporando elementos de participación política y ciudadana.

Las categorías planteadas tienen como común denominador hacer referencia a una ruptura de los enfoques convencionales y asistenciales de “combate a la pobreza” por otros que contemplan a la vez la diversidad y la universalidad. Estamos hablando entonces de acciones y políticas que trabajen en las dimensiones económicas, sociales, culturales e identitarias. Algunas de las definiciones operativas más recientes tienen como denominador común el diseño de estrategias y programas públicos que aseguren a toda la ciudadanía el bienestar material en un marco de “calidad social”.

En este plano, algunos planteos recientes² refieren a seis dimensiones básicas de la cohesión social, tales como Inclusión, Igualdad, Legitimidad, Participación, Reconocimiento y Pertenencia. Si las dos primeras dimensiones

² Las políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina en un contexto de crisis internacional. Documento de base del Programa URBAL III. Víctor Godínez, 2010.

refieren a la dimensión económica, las dos siguientes a la política y las dos restantes a la socio-cultural.

Como se ha señalado, la creación de un clima favorable a estas políticas refiere concretamente a los aspectos señalados anteriormente, destacando la importancia del entorno nacional y el contenido de las agendas locales, en una lógica tanto de territorialización de políticas como de políticas territoriales.

Diversos trabajos identifican algunas áreas claves para trabajar en términos de cohesión:

- I) El desarrollo económico local y el empleo.
- II) El acceso a los servicios públicos fundamentales.
- III) La construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía.
- IV) La cohesión territorial.

Finalmente, es de destacar también los esfuerzos de la CEPAL en términos de ubicar la discusión en términos de equidad, o de “brechas por cerrar”, en particular en el caso de América Latina, donde promueve “la hora de la igualdad”.

Se debe destacar también las claras diferencias de base económica y social, de rol del Estado, y de resultados en términos de equidad, entre Europa y América Latina. Sin embargo, como ha señalado recientemente el ex-Presidente boliviano Carlos Mesa³, la crisis e incertidumbre ya no es patrimonio exclusivo de América Latina, y algunas preguntas ahora están en Europa y algunas respuestas en América Latina.

Sin embargo, señala Mesa, en América Latina prosperó la idea de estados poderosos, centralistas, que no lograron generar inclusión, el reconocimiento del otro excluido. La trayectoria de América Latina ha determinado por ejemplo, que ser indígena es ser pobre, de manera que las exclusiones son étnicas, sociales y también de género. Plantea, por tanto, volver más realista el concepto de interculturalidad. Por ejemplo, ¿el otro u otra soy yo o es la persona indígena? ¿Cómo conseguimos reconocimiento mutuo sin pretender “inclusiones” a otras culturas, identidades, modelos económicos y sociales?

³ Carlos Mesa. Conferencia inaugural de URBSocial. Sitges, Octubre de 2010..

En este plano señala que la descentralización en América Latina no es cuestión de elección, afirma que “no se puede gobernar América Latina sin descentralizar”. Pero, ¿cómo hacerlo sin que el Estado central se sienta amenazado? Señala algunas acciones a su juicio indispensables para avanzar en esta dirección:

- a) Redefinir las competencias. Los sistemas de redistribución de la riqueza no dependen solo de los Estados Nacionales sino de Estados en sentido amplio, considerando obviamente a los Gobiernos Territoriales.
- b) No basta con políticas de inclusión sino también políticas de redistribución.
- c) Cambiar el modelo de transferencias condicionadas a un modelo de inversión social coordinada entre los gobiernos nacionales y territoriales.
- d) Mayor autonomía de los gobiernos territoriales en las relaciones internacionales, sin eludir las responsabilidades nacionales.
- e) Dar cuenta de los nuevos desafíos como cambio climático, migraciones o seguridad.

En suma, la lucha contra la pobreza y en pos de la inclusión es también la incorporación de estos temas. Es, en suma, la lucha por el buen vivir o vivir mejor, buscando respuestas integrales y desde una multiplicidad de agentes.

La lucha por la cohesión y la inclusión social es, al decir de Claudia Serrano (ex-Ministra de Trabajo de Chile), tanto un medio como un fin, donde importan los objetivos pero también los instrumentos, el cómo llegar. Para ello, afirma, es necesario un claro y sostenido pacto social con instrumentos de política. La misma autora incorpora para el caso de América Latina otros temas a los señalados anteriormente, tales como la rediscusión de la tenencia de la tierra, el vínculo con mercados dinámicos, un mayor grado de diversificación, y la innovación.

3. El desarrollo local como estrategia pertinente

Los desafíos anteriormente descritos implican nuevas estrategias y abordajes, de desarrollo humano, multidimensionales, incluyentes, y que den cuenta de uno de los principales temas a resolver, que es el de la cohesión social. Para ello, el desarrollo local aparece como una estrategia pertinente.

3.1 ¿Territorialización de políticas o políticas territoriales?

El desarrollo local sigue “de moda” en América Latina y en Europa. Son cada vez más frecuentes las voluntades políticas acompañadas de recursos para la ejecución de las políticas en el territorio. Sin embargo, bajo las apelaciones al desarrollo local, con reales muestras de voluntad política descentralizada y con recursos puestos a disposición, muchas veces se esconde el debate de si estamos ante una lógica de territorialización de políticas (lo central marca el rumbo, lo local ejecuta) o de políticas territoriales (políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores y actoras locales). Se trata de un dilema para todos los actores y actoras, desde los partidos políticos, agentes sociales, el sector privado, las agencias multilaterales, que se plantean diversas soluciones en las cuales el desarrollo local, la descentralización y la participación son un común denominador. Si bien hay diferencias sustantivas entre Europa y América Latina en relación al desarrollo local, o entre países en cada continente, entendemos que los desafíos son similares, y hacen a la gobernanza multinivel y a los demás aspectos que se reseñan a continuación.

El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de situación y como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional, regional y territorial, que precisamente se sustenta en las políticas nacionales y la autonomía local como parte de un mismo arreglo institucional.

El problema, aparece, por tanto, no en el nivel de la voluntad política o de los recursos, sino de la lógica con la que se actúa. El principal desafío es, entonces, la creación de plataformas territoriales para la formulación y ejecución de políticas, rompiendo la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro.

El contexto, por supuesto, es de articulación de políticas nacionales y territoriales; lo que resulta indiscutible, luego de infinidad de intentos en otra dirección, es que solo pueden ser coordinadas razonablemente desde el territorio. ¿Qué falta para ello? Una lógica de acción diferente, unas capacidades, y sobre todo, la puesta a disposición de recursos para que el territorio genere las articulaciones. No estamos hablando de nuevos recursos, se trata de un uso más eficiente de lo que ya existe.

Es por ello que se analizan a continuación un conjunto de puntos de partida que hacen de nudos críticos de la práctica del desarrollo local, y en el siguiente apartado se pasa revista las tres estrategias básicas para llevar adelante las acciones en esta clave: la gobernanza multinivel, la construcción de capital social y el desarrollo económico local.

3. 2 Los diferentes abordajes del desarrollo local. Hacia la visión integral

Coexisten al menos siete visiones del desarrollo local.

Desarrollo local como el ámbito de territorialización de las políticas

Como se ha dicho, existe hoy día en América Latina un interés muy fuerte y renovado en las políticas de proximidad que toman al territorio como el referente principal. Parten de la base de que el Estado durante muchos años no ha considerado esta dimensión de las políticas, y que es muy relevante que los recursos lleguen a quien verdaderamente los necesitan. Es en ese marco que las líneas centrales de gobierno pasan a tener un renovado interés en lo local y lo territorial, con fuerte voluntad política y recursos puestos a disposición. Esto es novedoso y muy relevante. La pregunta es si estamos ante renovadas experiencias de desarrollo local –entendiendo por tal el rol clave de los actores y actoras del territorio, especialmente gubernamentales- en la articulación de los mismos o ante una territorialización de políticas desde lo central al territorio, que tiene mucho de bueno en términos de focalización de recursos, pero aun necesita un escalón mas en términos de llegar a “políticas territoriales” en el más amplio sentido del término, donde los actores y actoras locales no solo participen de mesas sectoriales sino también de la articulación de los recursos que pasan por el territorio. ¿Como articular salud, educación, trabajo, género, si no es desde las propias estructuras del territorio?

Desarrollo local como participación

La primera de ellas es la visión “participacionista”, fuertemente teñida por la salida de las dictaduras en América Latina y muy asociada con procesos participativos. Para esta concepción, desarrollo local sería todo aquel proceso en el que participen agentes en la discusión de asuntos de un territorio determinado. Aunque el trabajo según esta concepción ha permitido generar ámbitos y acciones de mejora de la calidad de vida, en la mayoría de los casos, la participación se ha transformado en un fin en sí mismo, sin su necesario vínculo con la producción de visiones estratégicas del territorio, o con visiones que trasciendan el pequeño proyecto o el microemprendimiento. En suma, se trata de visiones que se afilian a la matriz de pensamiento que supone que todo es posible desde el territorio, y su déficit se ubica en la posibilidad de salir de lo local visto como localismo y en involucrar agentes que tomen decisiones económicas y políticas, adentro y afuera del territorio en consideración. Sin embargo, los procesos participativos deben contemplar bastante más que el nucleamiento alrededor de mesas de consulta. En líneas generales deben tener en cuenta que a esta altura de los procesos la participación es cada vez más pragmática, y asociada a la obtención de recursos y voluntades políticas para llevar adelante las propuestas generadas por la población.

La visión neoliberal del desarrollo local

Una segunda visión es claramente de carácter neoliberal. La misma ha sido impulsada preferentemente a instancias de los organismos multilaterales de crédito. Los amplísimos procesos de desarrollo local llevados adelante en la década del 90 especialmente en países como Argentina, Perú, Bolivia y casi toda América Central han estado teñidos de una lógica de desarticulación del Estado Nacional y un traslado de competencias, de forma más o menos difusa, a los gobiernos y agentes locales. En este sentido, se financiaron muchísimos microemprendimientos – con el argumento de que la pobreza se combate con emprendedurismo-, agencias de desarrollo local –con el argumento de que es necesario generar una institucionalidad multiactoral-, o procesos de mejora de la gestión municipal –bajo el supuesto de que no había una gestión “moderna” para administrar las nuevas competencias que, por la vía de los hechos, aterrizaron en los municipios. Fueron años en los que, con leyes o sin leyes, de manera más clara o más difusa,

llovieron nuevas competencias al ámbito local, desde un Estado central que dejaba de cumplir acciones en educación, salud, alimentación, infancia o empleo. Toda la “tecnología” del desarrollo local fue aplicada a rajatabla –Argentina fue el caso más paradigmático, con planes estratégicos, mejoras de la gestión municipal, *clusters* y corredores productivos, capacitación, diagnósticos locales–. Lo que falló es que todo se realizó en un contexto donde los recursos aparecían como parte de una estrategia de debilitamiento del Estado central. Asimismo, no se dio prioridad a procesos de verdadera construcción de sociedad, en el sentido de capital social. La descentralización, en su visión más instrumental y menos política operó como agenda de los organismos multilaterales, como un elemento central a todo su accionar.

Desarrollo local como municipalismo.

Una tercera visión asoció el desarrollo local al municipalismo. En el mismo contexto, se hacía necesario fortalecer los municipios en un nuevo rol, como actores de desarrollo y no ya como meros prestadores de servicios. En ese sentido, y asociado a fuertes procesos de descentralización, se generó una visión de que el desarrollo local pasaba por el desarrollo municipal. Si había un buen municipio, necesariamente iba a haber buen desarrollo local. Esta visión falló en el sentido de que no tuvo la suficiente perspectiva como para entender que la nueva gobernanza implica incorporar una multiplicidad de agentes a ámbitos donde se toman decisiones. En general, y en los pocos casos en los que se fue eficaz en mejorar la gestión municipal, nunca se mejoró la gestión social del municipio y su capacidad de interlocución social con otros actores y actoras.

Desarrollo local como desarrollo económico local.

Una tendencia muy fuerte ha visto al desarrollo local exclusivamente en su dimensión económica. El supuesto básico era que el problema de estas sociedades era de carácter económico, y que las sociedades locales carecían del dinamismo necesario para encarar otras fases del desarrollo. En esta concepción, de carácter claramente economicista, se priorizó ante todo el desarrollo de microempresas en una primera fase y los planteos de mejora de la competitividad territorial en una segunda etapa. Su raíz está muy claramente vinculada a la cooperación europea para el desarrollo,

aunque no solamente. En este sentido, y especialmente en América Central, se impulsaron multiplicidad de proyectos de carácter productivo y de institucionalidad para el desarrollo económico local. Si bien como todas las líneas de trabajo han tenido sus puntos altos, en general han fallado en construir un modelo donde los emprendimientos se articulen y generen una lógica de desarrollo local, y no de crecimiento de empresas. La articulación entre esta lógica productivista y una de carácter más social pocas veces ha estado presente. Asimismo, un tema clave en las sociedades latinoamericanas, el del empleo, no ha sido el articulador de estos procesos.

Desarrollo local como ordenamiento territorial.

Más recientemente, también impulsado desde la cooperación europea, se ha generado un accionar de proyectos de ordenamiento territorial como la nueva panacea para el desarrollo local. En general se parte del supuesto de que el territorio no está lo suficientemente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo y, en distintas modalidades, se promueve una estrategia de construcción de una visión estratégica del territorio, que termina pretendiendo promover procesos de desarrollo local mucho más que procesos de ordenamiento del territorio en sentido estricto. Aquí se da un fuerte choque de predomios y lógicas profesionales, que hacen que frecuentemente se observe que bajo el rótulo del ordenamiento territorial se esté dando un salto hacia una predominancia del urbanismo en los procesos de desarrollo local.

Desarrollo Local como forma de análisis social.

Se trata de una visión más “neutra” del desarrollo local, en el sentido que lo ve más como una herramienta de análisis que como un instrumento de cambio social. Es así, que este enfoque lo ubica en una dimensión analítico-metodológica, como herramienta definida por un conjunto de variables e indicadores. Diversos estudios se ubican en esta dimensión, sobre todo a partir de la utilización intensiva de sistemas de información geográficos. Estos estudios adoptan, finalmente, un carácter mucho más descriptivo que de herramientas para la acción.

Resulta claro que hay que avanzar hacia definir con más claridad qué es y qué no es desarrollo local, pero sobre todo, clarificar su sentido. Desde nuestro punto de vista cada visión recoge una necesidad o una dimensión –la participación multiactoral, el fortalecimiento de la gobernabilidad local, la dimensión económica, la construcción de estrategias, la herramienta de análisis–. Pero frecuentemente se falla en un elemento crucial: *el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia. Es, ante todo, una estrategia socio-política de cambio, que implica **más política que “técnicas”; más sociedad que economía.***

3. 3 Nudos críticos

Cuando decimos que la descentralización y el desarrollo local son estrategias políticas de cambio, estamos hablando de poder, de recursos, de competencias y de cambio. Para que la descentralización y el desarrollo local puedan cumplir ese rol deben superar algunos nudos críticos:

- La integralidad
- La visión de proceso y el reconocimiento a lo hecho
- La articulación
- La visión estratégica
- La participación
- La identidad
- Las diferentes lógicas de acción
- Las competencias y recursos como factor determinante
- El capital social⁴

Integralidad

Se parte de la base de que existen diferentes dimensiones del desarrollo, que deben ser consideradas a la hora de definir acciones y políticas del desarrollo local. Las dimensiones políticas, sociales, económicas, ambientales, culturales, étnicas y de género, entre otras, deben ser consideradas igualmente a la hora de definir las políticas.

Visión de procesos

La descentralización y el desarrollo local deben ser consideradas obras en construcción permanente. Por ello es vital el reconocimiento y la valorización de los procesos existentes, como forma de evitar las refundaciones.

En relación a esta temática, el otro asunto vital es la consideración de los tiempos. En ese plano es largo el debate sobre la velocidad. En nuestro caso optamos por reflejar la necesidad de trabajar a la velocidad colectiva, que a veces no es la más rápida. Al decir del exalcalde peruano Varillas, “Espacio que vamos lejos”. Es, otra vez, el respeto a las lógicas de los actores y actoras.

Articulación

El desarrollo local, en tanto estrategia de desarrollo, implica el accionar en clave de gobernanza multinivel. Se trata de evadir dos de las principales tentaciones presentes en el desarrollo local: por un lado el centralismo, del cual ya se ha escrito mucho, pero por otro lado, hay que evadir el localismo. En este plano, muchos actores y actoras suponen, en el marco de un discurso descentralizador, que todo es posible desde el territorio, cuando en realidad las virtudes del desarrollo local solo tienen lugar si existe articulación entre los diferentes niveles de gobierno a nivel territorial.

Por tanto, se trata de combinar el “arriba-abajo” con el “abajo-arriba” en la formulación y gestión de las políticas. Esto no implica solo participación, implica mejores capacidades para “la política” a nivel territorial.

Ahora bien, ¿quién y cómo articula? Largos años de trayectoria han demostrado la inutilidad de los intentos de concentrar las articulaciones desde el centro. Solo es posible concretar las políticas de los diferentes sectores desde el territorio, en lógica de gobernanza multinivel y evadiendo el localismo.

En suma, como han señalado Brugue y Goma, el desafío hoy día no es mandar, sino relacionarse.

Visión estratégica

Poseer una estrategia representa, entre otras cosas, la diferencia entre pedir y negociar, así como el acceso a nuevos recursos. La visión estratégica es por tanto imprescindible para la gobernanza del territorio pero con algunas precisiones.

Es necesario dar el debate acerca de si la construcción de visión estratégica implica la formulación de un plan. El plan, importante para concretar la estrategia, es solo un paso final, no siempre imprescindible, del proceso

⁴ Este punto se desarrolla en 3.3.

de identificación de la visión deseable y posible, y los recursos necesarios para ello. Por tanto, no se trata de un documento, se trata de una construcción diaria, de un desafío de articulación, una hoja de ruta hacia donde se hacen converger los recursos para hacerla posible.

Participación

La participación es uno de los aspectos que más se han presentado como una de las virtudes del desarrollo local. Siendo esto real y un elemento positivo, es necesario hacer una breve reflexión desde las prácticas. Existen algunos puntos que es necesario rediscutir. Por ejemplo, acerca del por qué de la participación y, sin ser el objetivo de este artículo, diferenciar lo que Fernando Barreiro ha definido como el debate entre la participación ideológica y la participación pragmática.

Es evidente que existen dificultades para generar credibilidad en los ámbitos de participación, por varias razones. Por una parte, porque no es evidente para todos los actores y actoras la relación directa entre formar parte de ámbitos comunes y la obtención de resultados útiles, más allá del beneficio privado que se pueda obtener. En ese marco, un desafío es la existencia de momentos y ámbitos diferenciados para los diferentes actores y actoras, sumada a un ámbito común, con resultados y procesos claramente identificados.

Por otra parte, es necesario buscar salir de la participación exclusiva de los actores y actoras que “siempre” participan (quienes se sabe que serán parte de los ámbitos participativos) y que son fundamentales, pero también ver cómo se genera interés en otros actores y actoras, especialmente los y las jóvenes y las mujeres. Se trata de problemas diferentes: mientras la juventud tiene menos participación en los procesos de desarrollo local, las mujeres participan pero no siempre tienen incidencia en la toma de decisiones.

Asimismo, no puede tratarse de una participación “de incluidos e incluidas”. Una de las principales problemáticas de nuestras sociedades es la exclusión social y, por tanto, hacer esfuerzos por incluir a quienes no tienen ámbitos es crucial si realmente estamos hablando de una estrategia de cambio. Esto implica nuevos lenguajes, tiempos, estrategias, que se salgan del camino ya trillado. En suma, se trata de la generación de ámbitos con agenda y resultados concretos, reconociendo las diferentes lógicas de los actores y actoras que se involucran.

Identidad

Sin identidad vinculada al territorio, como ha señalado José Arocena, no es posible diseñar estrategias de largo plazo, y tampoco es posible el desarrollo local. Esta dimensión clave puede actuar, bien como palanca de desarrollo [cuando refleja algunas características particulares], o bien como factor negativo [cuando es meramente nostálgica o de extrema debilidad]. Si bien es una temática que necesita de mucha mayor profundización, consideramos que es tan importante a nivel del desarrollo local el trabajo en las dimensiones económicas, sociales o políticas como en la promoción de la identidad vinculada al territorio, como motor del desarrollo.

Lógicas de acción de los actores y actoras

Uno de los temas más caros en el desarrollo local es aquel que implica la participación e incorporación de actores y actoras a los procesos. Esta definición, para no caer en mera expresión de deseo, requiere reconocer la existencia de agentes diferentes, con lógicas e intereses diversos, que necesitan consideración y articulación.

En definitiva, uno de los principales desafíos es el reconocimiento de la diversidad de agentes, sus lógicas y, sobre todo, cómo se articulan éstas sin anularlas o hacer como que no existen. Estas reacciones, típicas ante el conflicto, provocan ausencias, resistencias y pérdida de energía social ante un proyecto colectivo.

Competencias y recursos

Esta temática, frecuentemente central en muchos de los artículos, notas y comunicaciones sobre desarrollo local y descentralización, está aquí incluida al final de los nudos críticos de forma no casual.

Siendo vital la lucha por la obtención del reconocimiento de nuevas competencias y los consiguientes recursos, se parte de la base de que solo podrán ser utilizados con sentido en tanto cumplan al menos algunos de los requisitos anteriormente planteados.

Debates acerca de los nuevos y viejos roles de las autoridades locales o la identificación de nuevas formas de financiamiento, entre otros, son cruciales para cualquier gobierno local, pero subsidiarios a disponer de

estrategia, de articulación, de ámbitos de participación y de un plan de acción.

3.4 Las nuevas estrategias

La formulación de políticas territoriales necesita del abordaje de al menos tres elementos cruciales a la hora de pensar y actuar en clave de desarrollo local: la gobernanza local, regional y nacional; el desarrollo económico local y el empleo; y la construcción de capital social.

Se trata de tres elementos a considerar simultáneamente y sin los cuales no es posible llevar adelante las acciones “en clave” de desarrollo local.

La gobernanza local, regional y nacional

El desarrollo local mejora la gobernanza en todos sus niveles, básicamente porque pone el gobierno y el poder al alcance de la gente.

Un primer desafío pasa por recuperar el vínculo gobierno-ciudadanía, elemento clave para la legitimidad de las formas de gobierno que nos hemos dado. El diagnóstico inicial es que los desempeños gubernamentales siguen estando caracterizados, en América Latina (para centrarnos en nuestro continente), por crisis de legitimidad y, por tanto, de credibilidad. La falta de rumbo, la corrupción y la ineficacia siguen siendo atributos de la mayoría de gobiernos, y los métodos para paliar esta realidad siguen dirigidos a la minimización del rol del Estado y la preponderancia de los actores y actoras privados, como vía para disminuir el peso de la ineficacia gubernamental, y alcanzar así la gobernabilidad democrática proclamada.

Este no es el camino. Como ya se señaló, uno de los atributos del desarrollo local es que permite acercar el poder a la ciudadanía. La cercanía con los problemas y con quienes toman las decisiones puede permitir una mejora democrática.

La propia globalización, con su dinámica de desterritorialización y a la vez de localización, produce las condiciones para recuperar el rol de los actores y actoras locales en la toma de las decisiones acerca de su destino. Es que si bien las condiciones favorecen su nueva centralidad, el desafío es de construcción de

nuevas formas de gobernanza local.⁵ Resulta bastante evidente que estamos ante un proceso en que las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de agentes y relaciones. En ese marco los actores y actoras locales pasan a ser no ya un eslabón de la cadena sino agentes capaces de convertirse en agentes políticos y económicos relevantes (Brugue-Goma, 2001).

Sin embargo, en el contexto de esta profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otras formas de acción, moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías, dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; relacionarse más que mandar.

La presión de la globalización obliga a las autoridades locales a reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado a nivel local, así como también a replantearse los aspectos más básicos de su capacidad de gobernar. Articular esta red no es fácil, implica voluntad política y también nuevas capacidades, pero parece ser el principal desafío para gestionar eficientemente el nuevo orden.

En suma, nos hallamos ante un desafío doble, ¿cómo se generan políticas nacionales que den marco y potencien el desarrollo local? (la descentralización es una de las principales), y a la vez ¿cómo generamos nueva gobernanza democrática a nivel local?

El desarrollo económico local. Su necesario vínculo con el empleo.

Un segundo tema de la nueva agenda es el desarrollo económico local. Durante muchos años el abordaje basista del desarrollo local nos alejó de la discusión real sobre los procesos económicos. En el fondo, una práctica que deje de lado la dimensión económica del desarrollo, es una práctica condenada al ostracismo, como un desafío para técnicos y técnicas o militantes.⁶

Nuestra tesis es que en la realidad latinoamericana el desarrollo económico local debe ser discutido y practicado no solamente en su dimensión de crecimiento, sino sobre todo, como una estrategia de generación de

⁵ Una discusión sobre este tema se puede encontrar en Enríquez y Gallicchio (2003).

⁶ Una discusión con mayor profundidad sobre este tema puede ser leída en Gallicchio (2003).

empleo y trabajo. En lo que refiere a desarrollo económico, América Latina vive horas dramáticas en relación a los temas que hacen a la generación de empleo y su necesario correlato, la mejora de la calidad de vida.

Desde la perspectiva que hemos señalado, hablar de desarrollo económico local implica trabajar sobre una dimensión del desarrollo local inseparable de las demás. Se puede decir que uno de los objetivos de esta línea de trabajo es generar riqueza en un territorio. Los instrumentos para esto son, por ejemplo, el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos del territorio, y la coordinación de programas y proyectos.⁷ Los *impactos esperados* son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad del empleo, el aumento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida.

En este campo podemos claramente identificar *instrumentos* útiles para llevar adelante cada una de estas acciones. Los principales programas de desarrollo económico local (DEL) son los que refieren a la dinamización empresarial (fortalecer y atraer empresas), el fomento del empleo (políticas activas de empleo) y el asociativismo municipal (búsqueda de escalas productivas desde el territorio).

En cualquier caso, es ineludible la lectura de las principales dinámicas de los territorios en el contexto de globalización. Como señala Alburquerque,⁸ los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas, en el campo de la micro y de la macro-economía. Así, aunque no deben confundirse los procesos de cambio tecnológico y organizativo de la producción “de carácter micro-económico”, con la globalización económica, la combinación de nuevas formas de producción y organización empresarial, sumada a la mayor exposición externa de los sistemas productivos locales, provoca una fuerte reestructuración de estos sistemas locales, demandando una nueva forma de gestión pública, nuevas formas de regulación y también la reorganización del sistema productivo local.

⁷ Los siguientes párrafos se basan sobre todo en “Desarrollo Económico Local”, Asociación Chilena de Municipalidades, 1996.

⁸ Alburquerque, Francisco: *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.

El mismo autor sitúa estos cambios en procesos más amplios de modificaciones al desarrollo territorial. Así, nos ubica en un contexto donde se pasa de una estrategia dominante basada en el objetivo del crecimiento cuantitativo, grandes proyectos, movilidad de la fuerza de trabajo, gestión centralizada de los recursos y el Estado central y las grandes empresas como agentes centrales, a un nuevo modelo, aún emergente, más difuso, más territorializado, con movilización y potenciación del capital endógeno, gestión local del desarrollo, numerosos proyectos y, sobre todo, un nuevo rol de las administraciones públicas locales, pero también del Estado central y del sistema productivo.

Estos cambios nos ubican en una dinámica totalmente diferente a la imperante. No se trata, por tanto, de apostar al crecimiento más o menos explosivo de las pequeñas y medianas empresas locales, ni a la apuesta (también casi desesperada) a la inversión extranjera, sino a la construcción de un nuevo tipo de competitividad de corte territorial, donde las empresas y los gobiernos locales tienen un nuevo rol, ahora sí central, a cumplir. Esto nos lleva a otro de los temas de reflexión de este artículo, que refiere a las formas de gobernabilidad del territorio.

Esta situación, de fuerte cambio en el modelo de desarrollo tal como la caracteriza Alburquerque, pone en cuestión no solo la forma de dinamizar la economía de un territorio, sino, sobre todo, la forma de gobernar el mismo. De entrada digamos que no se trata de un problema de gobernabilidad “nacional” o “local”, sino más que nada de una nueva lógica para gestionar las relaciones locales-globales con el territorio como eje.

El propio Alburquerque nos señala los diferentes momentos que se vivieron en países como España a la hora de establecer políticas y líneas de trabajo en desarrollo económico local. En la bibliografía citada se hace referencia a la forma en que el modelo español pasó de las ILE (Iniciativas Locales de Empleo), a las IDE (Iniciativas locales de Desarrollo Empresarial), para culminar en las IDL (Iniciativas de Desarrollo Local). Estas últimas representan un paso adicional a los anteriores. Mientras las ILE confiaban en la “mano visible” del Estado como la fuente que iba a solucionar los temas del empleo (empleos de emergencia, formación, etc.), las IDE confiaban en la “mano invisible” del mercado, y allí se asignó fuerte prioridad a los programas de fomento de las PYMES. Finalmente, se llegó a la conclusión de que el camino era la construcción de políticas integrales que articulen el Estado, el Mercado y los Actores y Actoras.

En algún sentido, el propio proceso de globalización potencia el rol de los y las responsables locales. Sin embargo, estas posibilidades que tienen, como nunca antes, los gobiernos locales, pueden operar como oportunidad o como amenaza para su legitimidad en el territorio.

El desempleo no es un fenómeno nuevo en nuestra sociedad. Lo que hace de él un hecho singular en los últimos tiempos, y de manera creciente, son sus dimensiones y características. Estos aspectos lo vuelven una asignatura ineludible para la formulación de políticas que den cuenta de los mismos. Al volumen tan importante de personas desempleadas, hay que sumar otro tan importante contingente de trabajadores y trabajadoras que tienen serios problemas en la calidad de sus empleos, y quienes deben optar por la emigración como vía para mejorar sus ingresos y vivir dignamente. El desempleo no se distribuye de manera uniforme entre las diferentes categorías de personas activas, sino que afecta de modo muy desigual a los diferentes grupos y territorios. Siendo un fenómeno de toda la sociedad, es un hecho anti-igualitario que tiende a concentrarse en ciertos colectivos.

El desempleo, al decir de Cachon,⁹ *“se nos impone como un hecho social básico para comprender nuestras sociedades, porque, aunque no toda la sociedad esté desempleada, el desempleo está en toda la estructura social”*.

Nuestra región viene, en el mejor de los casos, de una tradición de políticas “pasivas” vinculadas al mercado de trabajo, desde una óptica en la cual el empleo es directamente dependiente del crecimiento económico, y en la que ante situaciones de desempleo, coyunturales, se debe actuar a través de medidas “pasivas” como el seguro de paro o vía la seguridad social. Por el contrario, la realidad ha marcado que el desempleo se ha vuelto más frecuente en la vida activa de los trabajadores y trabajadoras, además de más largo, y el retorno al mercado laboral necesita de nuevos saberes e instrumentos. De ahí la necesidad de políticas activas que complementen, y no sustituyan, las políticas pasivas.

Nuestro subcontinente ha reconocido diversas experiencias de políticas activas de empleo en los últimos años, impulsadas por diversos agentes. Muy pocas

⁹ Lorenzo Cachón. El estudio del mercado de trabajo local en el marco de una política de desarrollo endógeno. En *Economía y Sociedad*, 1992.

han considerado la dimensión territorial como uno de sus elementos centrales. Por el contrario, y por formar parte de las agendas de los organismos multilaterales, la descentralización ha sido vista en una lógica funcional al modelo neoliberal, y no como un mecanismo de democratización de la sociedad. En cualquier caso queda pendiente cuál puede ser el rol de los gobiernos locales en este tema. La experiencia europea y la latinoamericana son muy diferentes en ese sentido. América Latina ha “entrado” al desarrollo económico local desde sus propias necesidades, pero también inducida por la cooperación al desarrollo. La visión ha sido frecuentemente economicista (*clusters*, agencias, competitividad, etc.) y ha chocado con la debilidad de nuestros actores y actoras y gobiernos locales. Como contrapartida a esta línea de trabajo, ha surgido otra que hace hincapié en la integralidad de los procesos de desarrollo. Este discurso se ancla muchas veces en lo social y no desarrolla líneas tendientes a mejorar la economía local. Ninguna de las dos líneas de trabajo ha sido eficaz para resolver los problemas.

La construcción de capital social

La principal hipótesis de este trabajo es que se debe trabajar simultáneamente en los procesos de desarrollo económico local, los de gobernabilidad local y los de construcción de capital social, en el convencimiento de que los primeros son una variable dependiente de los segundos. No habrá desarrollo económico si no se generan previamente las condiciones mínimas de desarrollo social local, y más aún, no habrá desarrollo local sostenible sin construcción de capital social que mantenga y le dé sentido a los demás procesos.

He señalado que el desafío del momento en relación al desarrollo local en América Latina es la construcción de capital social. Pero es importante discernir de qué hablamos cuando hablamos de capital social. Se trata de un tema del que se habla mucho en este momento (desde agendas no siempre latinoamericanas ni interesadas por el bienestar de sus pueblos, por ejemplo, aunque no solamente la de los organismos multilaterales de crédito) y no queremos caer en definiciones que prioricen la conformación de capital social como disminución de costos de transacción, lo cual implica una visión “neoliberal” del mismo. Nos basaremos en la definición propuesta por Barreiro (2000): es un *“concepto que se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y*

a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas. Podemos referirnos al capital social como “asociaciones horizontales” entre la gente y a redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación”.¹⁰

Cuando señalamos que el objetivo de fondo de los procesos de desarrollo local es la construcción del capital social, estamos diciendo que es necesario, desde la gestión local, y también desde la cooperación, prestar mucha más atención a estos procesos. Los cambios necesarios no pueden ser abordados por organizaciones aisladas ni por proyectos puntuales, sino que deberán establecerse fórmulas sistemáticas y persistentes de interacción social.

Como señala Barreiro: “*si la cooperación y la asociación son un factor clave para el éxito del desarrollo local, debemos averiguar cómo funciona, cómo se genera y por qué determinados territorios son proclives a que sus agentes colaboren y otros, en cambio, son débiles en las acciones cooperativas, que son las que, finalmente, activan y combinan los recursos existentes de una manera adecuada. Esto es, que producen desarrollo para el territorio.*” La pregunta es si estos procesos pueden estimularse y promoverse, y la respuesta es sí. Es hacia allí que es necesario caminar: “*el capital social –sigue Barreiro– se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones. Para poseer capital social una persona o una organización debe relacionarse con otra. No es propiedad de ninguno de los actores (y actoras) que se benefician de él. Sólo existe cuando se comparte.*”

También señala que uno de los problemas a los que nos enfrentamos a menudo en el desarrollo local es el carácter ocasional de las formas de cooperación. La permanencia en la interacción social es constituyente del capital social. Siendo éste el objetivo, hay que considerar el costo de producirlo. Requiere recursos, pero el principal es el tiempo. Éste es uno de los grandes desafíos para la cooperación y los actores y actoras nacionales y regionales actuando en desarrollo local, construyendo territorios, dimensión económica, ambiental, social, política.

¹⁰ Barreiro, F. (2000): Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local.

4. El rol de las agencias de desarrollo local en este marco

En este apartado, que hace clara referencia a herramientas, plantearemos la visión del Programa de Desarrollo Local ART, concebido como una nueva estrategia para vincular desarrollo, territorio y cooperación. En ese marco ubicaremos a las Agencias de Desarrollo Local como una de las principales herramientas.

¿Cuál es el rol de las Agencias en relación a la cohesión y la inclusión social?

Ofrecen un marco de articulación de agentes y programación conjunta de acciones y recursos. Desde la perspectiva de ART, las Agencias de Desarrollo no pueden ser separadas del principal objetivo estratégico de ART: la construcción de capacidades en el territorio, en una lógica de desarrollo local y nacional, los Grupos de Trabajo. Por lo que los Grupos de Trabajo Territoriales, apoyados por el PDL ART-PNUD, son un elemento fundamental para la implementación de los programas. Constituidos por todos los actores y actoras públicos y privados más importantes del territorio, los grupos tienen la responsabilidad de definir la estrategia y los planes operativos de los programas ART GOLD. En la metodología ART, es crucial el acuerdo multiactoral en los Grupos de Trabajo para implementar estrategias y acciones. Esta modalidad, que también a menudo implica un proceso de aprendizaje colectivo, ha llevado a cabo muchas veces una rutina en el contexto local, que continúa después de la finalización de los programas de cooperación bajo distintas formas institucionales como puede serlo una ADL.

En particular se destacan los siguientes aportes a una lógica de cohesión social y territorial:

- **Sostenibilidad de los procesos.** Esta misma integración, multiactoral, da pautas para la sostenibilidad de los procesos, dada la participación mas allá de tiempos electorales y de políticas puntuales.
- **Gobernanza multinivel.** La Agencia puede evadir tanto el “localismo” como el centralismo, dada la participación de agentes tanto del territorio como de otros niveles de gobierno, y también del sector privado.
- **Partenariado publico privado.** Desde el punto de

vista de los objetivos del PPP, estos no se han limitado a una participación consultativa, ni tampoco a fomentar inversiones puntuales empresariales. El PPP en la Iniciativa ART está enfocado en el mejoramiento de la gobernanza y en la búsqueda participativa de las mejores estrategias de desarrollo sostenible; consensuadas entre todos los actores y actoras de un mismo territorio. Tiene que ver con dos aspectos imprescindibles; la elaboración y la implementación de estrategias, pero sobre todo con el poder de tomar decisiones al respecto o de influir en las políticas públicas.

Por lo que las ADLs, siendo estructuras autónomas, de carácter mixto, sin fines de lucro, donde los y las protagonistas locales en forma concertada organizan las competencias locales para sacar el mejor uso de los recursos del territorio y valorizarlos y toman decisiones sobre los planes y las iniciativas de desarrollo local asegurando al mismo tiempo las condiciones técnicas para viabilizarlas, con el objetivo de brindar oportunidades de acceso al circuito productivo al conjunto de la población y, en particular, a la más excluida, son instituciones cada vez más reconocidas para dinamizar los procesos de desarrollo a nivel local. En efecto, cada ADL organiza los servicios que requieren la población y las instituciones de cada territorio y se basa antes de todo sobre:

- la participación y el compromiso activo de los actores y actoras locales públicos y privados, incluyendo a las comunidades;
- la concertación acerca de la visión, las estrategias, los objetivos, y los instrumentos para el desarrollo territorial;
- y la elaboración de un plan de trabajo concertado, el cual incluye los objetivos, la organización, los servicios, los planes financieros para el sostenimiento a largo plazo.

Desde el punto de vista de los ámbitos de articulación, el PPP desde los programas ART se refiere a las relaciones a nivel territorial, como a las relaciones entre el ámbito local y nacional, y a los partenariados internacionales.

- Inclusión. El desarrollo territorial no puede separar el componente económico del componente socio-

cultural y ambiental. La modalidad de organización de la estructura social es determinante al fin de lograr un desarrollo económico sostenido. A veces esta forma de organización es espontánea (como ha pasado en muchas áreas del oriente de Italia o del sur de la Francia), otras veces es inducida por grupos promotores, otras veces arrastrada por un conjunto de agentes locales y no locales.

En todos los casos hay una división o visión diferente de los objetivos del desarrollo por parte de los actores y actoras locales, pero existe un componente homogéneo hacia estos objetivos: la identificación del territorio como elemento coagulante y unificador de la acción de todas las partes implicadas.

Los agentes que se deben integrar desde el inicio de la promoción de la idea de construcción de una ADL son todos aquellos que pueden incidir sobre el desarrollo integral (económico, social, cultural, ambiental, etc.) de un área, es decir:

- Las administraciones locales
- Las Instituciones gubernamentales y los Programas nacionales
- Las empresas, asociaciones productivas, etc.
- La sociedad civil (Asociaciones sociales, Comisiones vecinales, gremios, etc.)
- Y los actores y actoras de la cooperación internacional presentes a nivel local o que tengan especial interés en apoyar la iniciativa.

Todos representan instituciones locales, nacionales e internacionales y pueden contribuir a la eficacia y la eficiencia en la promoción del desarrollo, cuando operan a través de una concertación y acción común.

2

DOCUMENTOS TEMÁTICOS:

APORTACIONES PARA LA REFLEXIÓN Y EL DEBATE



INNOVACIÓN Y TERRITORIO. IDEAS PARA NUEVAS ACTUACIONES DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO

Pablo Costamagna. Especialista en Desarrollo Territorial

Se agradece los comentarios y aportes de Carlo Ferraro de la División de Desarrollo Productivo de la Cepal, Ioanna Grotiuz (Uruguay), investigadora en desarrollo local y descentralización, Miren Larrea del Instituto Vasco de Competitividad Orkestra, Veronika Paulics (Brasil), del Instituto Polis y Francisco Emmanuel Arce Moguel (México), antropólogo y consultor en temas de Desarrollo.

1. Introducción

Durante las últimas décadas el discurso oficial de un gran número de gobiernos, organismos internacionales y centros de pensamiento proponía de forma dogmática la no intervención del sector público en la economía y, a su vez, la aplicación de un tipo de ajuste estructural (sobre todo en los años 90 y ahora post-crisis financiera) en la dimensión macro. Fueron años donde el mercado marcaba el rumbo casi sin barreras.

Más allá de los diversos cuestionamientos a este modelo y de los efectos en países en desarrollo, a los que se suman profundas revisiones en una gran cantidad de ámbitos a partir de la última crisis internacional; desde hace varios años, en muchos países, se va evolucionando hacia un escenario de propuestas más heterodoxas, recuperando el valor de las políticas e incluyendo de forma incipiente la dimensión territorial del desarrollo desde una mirada más multidisciplinaria. Organismos como la CEPAL en su ciclo de sesiones del 2010 (“La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”) van proponiendo cambios en el rol del estado como parte de un proceso que permita avanzar en la igualdad de derechos de las mayorías. Este planteo se profundiza a partir de estar en consonancia con el planteo de varios gobiernos de América Latina.

Aparecen caminos alternativos, los cuales van dando paso a una transición desde las políticas de corte más simplistas, hacia otras que incorporan una mirada más compleja donde se añade el desafío de retomar los intentos por poner a las personas, a las organizaciones y a la sociedad como centro de ese mundo del desarrollo desde una nueva interacción estado-mercado-sociedad. Es “la idea de que la igualdad social y un dinamismo económico que transformen la estructura productiva no están reñidos entre sí y de que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos” (Cepal 2010)

Estamos frente a esfuerzos por superar el tiempo de visiones fragmentadas, subsistemas comunicados y ausencia de zonas de interacción entre las distintas dimensiones (humana, social, económica y medioambiental) para ir hacia otro donde se trabaje un funcionamiento con flujos y vínculos multidisciplinarios que generen valor.

Asimismo, se está introduciendo una visión más abarcativa donde se acepta también la existencia de un importante grado de incertidumbre, no todas las variables que influyen en el proceso de desarrollo son absolutamente predecibles, por lo que, el concepto se está enriqueciendo y complejizando a la vez. Tratamos de incorporar amplitud, flexibilidad en los abordajes y también temas claves como los son: el **conocimiento y la innovación**.

En este sentido, es importante remarcar que no nos referimos al tradicional concepto de innovación sino que, apuntamos a una nueva forma de comprender este fenómeno, donde los aprendizajes constituyen fundamentos no solo del mundo empresarial sino también de la sociedad en su conjunto. Son los saberes individuales y colectivos acumulados en un escenario, donde, conjuntamente se desarrollan nuevas formas de gobernanza que permiten la circulación del conocimiento y potencian los esfuerzos de cambio.

En forma conjunta, el territorio va perdiendo su estrecha identificación con lo geográfico en la medida que va adquiriendo nuevas características y pasa a ser el espacio donde se asientan los procesos políticos, sociales, culturales, económicos, demográficos e históricos. Es el lugar donde ocurren los hechos y por ello emergen nuevos actores y actrices, y debates, como por ejemplo, el mencionado rol del Estado, el de la ciudadanía y la necesidad de integrar valores en un entorno que genere ambientes de transformación.

Sin embargo, es preciso remarcar que este proceso no es automático ni simple, se contextualiza en consonancia con el proceso de globalización, que es tan potente como contradictorio, y que ha permitido a los territorios posicionarse como agentes locales claves para la búsqueda de respuestas a las demandas de sus actores y actrices, algunas nuevas y otras no tanto, pero que todavía aguardan las respuestas.

Esta actitud de algunos territorios está relacionada con una visión desde la cual no se resignaban a ser sujetos pasivos paralizados frente a la homogeneización; ni tampoco frente a las débiles políticas del Estado Nación, de corte centralista, sectorial, y en ocasiones, escasas y desarticuladas. El tema del desarrollo local se convierte en un escenario pequeño de implementación de políticas públicas que se va extendiendo lentamente.

No obstante, hay que mencionar que continua siendo fuerte la existencia de planteamientos que no conceden demasiada importancia a las iniciativas de desarrollo territorial y, desde una visión macro, suelen afirmar que las políticas de desarrollo económico local no tienen una incidencia relevante en los indicadores económicos agregados, aún cuando, en la mayoría de los países, hay regiones que muestran sensibles diferencias en sus respectivos niveles socioeconómicos (Alburquerque, Costamagna, Ferraro, 2008).

Aún así, podemos afirmar que estamos presenciando un proceso donde se evidencian avances en los espacios locales, sobre todo en los últimos 15-20 años, pero donde también se manifiesta claramente la necesidad de consolidar y ampliar estos resultados.

Es un recorrido muy ligado a la práctica que se encuentra repleto de aciertos, errores y necesita de saltos conceptuales permanentes, mediciones y de mayor reconocimiento en la agenda política. Tenemos un gran valor a partir de lo actuado en estos años y debemos hacer esfuerzos para rescatar las contribuciones de nuestras prácticas. En el campo del desarrollo, la sistematización de experiencias y de conocimientos es un desafío a continuar y también una fuerte necesidad que nos permitirá continuar en la definición de nuestro propio camino.

2. Un recorrido desde la práctica

Actualmente, una gran cantidad de enfoques sobre el Desarrollo Territorial coinciden en plantearlo como “la acumulación y el desarrollo de capacidades para mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad” (Vazquez Barquero, Madoery, 2001) y alientan la movilización de recursos locales y el aprovechamiento de los efectos favorables de los procesos de dinamismo externo existentes.

Estamos superando las ideas de hace un par de décadas donde el desarrollo local, al igual que en la macro, dependía básicamente del flujo de recursos financieros externos, el cual permitía potenciar la economía interna. En ese momento se generó una especie de competencia territorial para acceder a inversiones externas, a través de diversos medios como las exenciones fiscales o la facilitación de suelo para la construcción de infraestructuras, entendiendo que dichas medidas, por sí mismas, atraerían más empresas y más empleo.

Esta concepción estaba (y en algunos casos continúa estando) marcada por una visión ligada solo al crecimiento económico y daba importancia de las infraestructuras de carácter tangible, sin reconocer, por lo general, la existencia de elementos intangibles que permiten una idea más compleja de la competitividad en la actual sociedad del conocimiento¹.

Se sostenía que el apoyo a un puñado de empresas exitosas, replicaría sus efectos positivos en el resto de la comunidad empresarial. Estos enfoques resultan muy incompletos, ya que no incluyen en su agenda, la relevancia de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, así como el mercado interno y también, como se planteó al inicio, una mirada multidimensional y de sistemas complejos.

Ante el limitado alcance de estas políticas, comienzan a legitimarse entonces un tipo de intervenciones ligadas a las empresas de menor tamaño, en tanto que son agentes de gran relevancia en la mayoría de las economías del mundo, ya sea por su elevada concentración en cantidad como por su impacto en la generación de empleo.

¹ Iván Silva (2005) señala que, si bien son las empresas las que compiten, su capacidad de competir puede verse reforzada si el entorno territorial facilita esa dinámica, lo que ofrece un concepto de competitividad más amplio, con factores intangibles resultado de la presencia de procesos sociales y culturales, como la activación y canalización de esfuerzos sociales, la mejora de la capacidad asociativa local, el ejercicio de la iniciativa y el fomento de la innovación.

Este universo de agentes, muchas veces relegado, da contenido a una mirada distinta de cómo se construye el territorio. Se incorporan programas para la capacitación, asistencia técnica y consultoría en este tipo de unidades económicas, que constituyen, como dijimos, la inmensa mayoría del tejido empresarial en todos los países.

Posteriormente, los programas mencionados se han ido complementando con otras acciones orientadas al fomento de la asociatividad empresarial, la formación profesional, la creación de nuevas empresas (apoyo al emprendedurismo fundamentalmente) y la microfinanzas muy impulsadas por espacios de cooperación y ONGs. Existe una gran cantidad de literatura con respecto al análisis de este tipo de políticas.

Como continuidad a estas prácticas aparece el trabajo en redes de empresas y luego la idea de las cadenas productivas que dan una respuesta al postulado de sacar a la PYME del aislamiento a través de espacios de interacción, sinergia de recursos y nuevos aprendizajes como una clave de la política.

Comienza también una etapa en la cual la institucionalidad va asumiendo un rol cada vez más protagonista; autorías vinculadas al estructuralismo incorporan a las organizaciones, el análisis de lo público y lo privado y del concepto de “entorno territorial”. El mismo, si bien potencia a todo tipo de empresas, resulta crucial para el segmento de menor tamaño.

En estos momentos ya se trabaja con una nueva institucionalidad para el territorio, este espacio es mayoritariamente ocupado por las Agencias del Desarrollo que vienen a intentar cumplir con el objetivo de ser el instrumento que nos permita trabajar en el diseño de estrategias y en la implementación de políticas desde un ámbito formal de vinculación público-privada.

A través de estos planteos, encontramos implícita una nueva relación estado-sociedad-mercado. Los gobiernos locales asumen, en este nuevo escenario, la responsabilidad de desempeñarse como agentes catalizadores de los esfuerzos individuales hacia estrategias colectivas, actuando además, como articuladores, dinamizadores y formadores de recursos al interior de cada territorio. Asimismo, se empieza a entender que la agenda del desarrollo no es una competencia exclusiva de la administración pública y provoca profundos debates sobre el rol del estado.

Aparece una nueva mirada sobre el diseño de políticas públicas, entendiéndose como un proceso que debe realizarse de manera consensuada y articulada entre los actores y actrices de la sociedad, abarcando el sector privado empresarial pero, como veremos más adelante, también a las entidades que generan nuevos conocimientos y lo trasladan al territorio (sistema científico-tecnológico y educativo) y a aquellos sectores que no tienen voz. Como fue planteado, las Agencias de Desarrollo, son un emergente de estas nuevas ideas de la gobernanza territorial.

Al mismo tiempo, surgen otras acciones, como por ejemplo las promovidas desde la economía social, que intentan atender las necesidades propias de esta dimensión; las cuales deben interpretarse como un subsistema de apropiación del excedente y generador de ventajas competitivas locales en favor de los sectores populares, siendo un ámbito que gradualmente ha ido encontrando su relevancia en la interacción con los procesos de desarrollo económico local. Volvemos a observar avances en las relaciones donde antes había incomunicación.

Emerge, a su vez, la relación entre identidad territorial y desarrollo local que define la necesidad de materializar un enfoque que responda a las necesidades de producción y reproducción de la vida social: esto tiene que ver con una mayor participación de la población en la toma de decisiones. La identidad territorial no es sólo un factor más para el análisis, sino que fortalece la posibilidad de reconstruir el futuro recuperando la reflexión y la acción voluntaria y colectiva en las organizaciones y en el territorio. *Se avanza para entender que la ciudadanía no se apropia ni asume cuestiones que no le competen o que le son impuestas, dicho argumento obliga a repensar procesos colectivos brindando una mayor importancia al método y a los procesos de implementación de los mismos.*

Asimismo, la evolución de la discusión global sobre el desarrollo humano y desarrollo de capacidades –con aportes de Amartya Sen, Manfred Max Neef, Martha Nussbaum, entre otros- y la incorporación de objetivos de desarrollo humano en la agenda global, agendas nacionales y locales, se integra a las tendencias de desarrollo local, ubicando al territorio como escala pertinente para incidir en la estructura de oportunidades y el desarrollo de capacidades individuales y colectivas de sus habitantes. Esto se constituye en otra vertiente

que refuerza la necesidad de visión sistémica y abordajes integrales que consideren el ciclo vital de las personas que habitan en cada territorio, considerando su funcionamiento, capacidades y potencial como agentes de cambio. Además de esto, el territorio también juega un rol protagónico en el abordaje de los temas de género y de minorías.

De igual forma, desde la antropología y la sociología se abordan temas como el capital social y el conjunto de normas, redes y valores a través del cual los actores y actrices influyen o acceden al poder y sus recursos, formulan y toman decisiones. Desde la economía se agregó a la definición de este concepto, la discusión sobre la contribución del capital social al crecimiento económico² y el debate entre crecimiento y desarrollo.

Se observa también el esfuerzo de profesionales de la geografía y la arquitectura por realizar contribuciones relevantes en estas temáticas, rompiendo con el preconcepto instalado que postula la preponderancia de la dimensión económica sobre las demás. La infraestructura, la discusión sobre el valor de la tierra, el ordenamiento urbano, son otros tópicos de peso en esta idea del desarrollo territorial.

Además, como lo plantea el brasilero Milton Santos, el territorio no es un lugar vacío de intereses, por el contrario, los diferentes actores y actrices tienen variados proyectos que pueden estar en conflicto, lo que obliga a leer detenidamente los procesos y la trama de liderazgos. El resultado de una experiencia territorial puede no ser el mismo según se establezca un liderazgo empresarial u otro basado en las organizaciones de la sociedad civil o una combinación de ambos.

Esta perspectiva impone reflexiones sobre quién debe asumir el papel de explicitar esos intereses, quién va a mediar en el conflicto, quién va a trabajar para diseminar el conocimiento y la innovación e intentar políticas inclusivas. El papel del estado, de las políticas públicas en la construcción del desarrollo territorial y de las Agencias son claves en esta mediación.

² Revista Instituciones y Desarrollo N°1, 1998. Instituto Interamericano de Gobernabilidad/PNUD.

Además en esta idea, los espacios participativos y las definiciones colectivas (aun con la profunda necesidad de fortalecerlas) son, seguramente, un puente para configurar nuevas maneras de resolver problemas y diferencias.

Sin duda alguna estamos asistiendo a una transformación; lo que el Catalán Joan Subirats denomina “un cambio de época” y que, nos obliga a revisar los análisis de nuestras realidades para transitar por un sendero que decididamente busque posicionar a las personas como el centro del desarrollo.

Con este marco, es importante aclarar que este sencillo recorrido conceptual puede ser cuestionado por quienes agregan o quitan, no obstante, el fin es mostrar un proceso abierto y sin recetas, donde confluyen una cantidad de miradas que tiene por detrás la necesidad de insistir en señalar sobre la importancia de incorporar una visión multiactoral y multidimensional del desarrollo.

3. Tecnología, Innovación y desarrollo local

En la actualidad también persiste la creencia acerca de que la construcción de ventajas competitivas tiene su punto de apoyo en la incorporación de tecnología. Esto es, a nuestro criterio, una mirada incompleta que nos ha llevado a la equivocación en las definiciones de política para el desarrollo. Si bien, este objetivo, tiene un agente clave en la empresa y estas, a su vez, “echan mano” de esta herramienta para mejorar su competitividad, es absolutamente necesario que los cambios en las unidades productivas sean parte de un esfuerzo que incluya, por un lado nuevos conocimientos vinculados al conjunto de la sociedad, y por otro, el fortalecimiento del entramado social en términos de inclusión y calidad de vida, reconociendo el papel de las mujeres y de los y las jóvenes en la economía local... De otra manera, no es sostenible, ni inclusivo.

Sin dudas es importante conectar a los actores y actrices productivos y sus redes, sin embargo, las históricas falencias encontradas para dar respuesta a los problemas de la sociedad nos llevan, decididamente, a considerar el conjunto de las dimensiones del desarrollo para plantear los procesos de innovación.

Seguimos la línea de que el desarrollo depende de la capacidad para introducir innovaciones en el sistema productivo y el tejido empresarial pero aumentamos la apuesta a que es necesario trabajar con el conjunto de agentes, actores y actrices del territorio y sus capacidades y competencias para que el sistema sea el que construya conocimiento.

Lo hecho hasta la actualidad no es negativo, pero sí creemos que es insuficiente. Francisco Alburquerque (2004), plantea que “la introducción de las innovaciones no depende ni del tamaño de las empresas ni de la financiación dedicada a la ciencia y la tecnología básica. Para que las innovaciones se produzcan es necesario que las personas y organizaciones usuarias de las mismas, esto es, los agentes productivos y empresariales, se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i)- De ahí, la importancia, cada vez mayor de los sistemas territoriales de innovación”

Esto nos obliga a reflexionar profundamente sobre la idea de un sistema territorial, con usuarios y usuarias que utilizan y aprenden, con vínculos y redes que exceden las del fomento empresarial y que involucran la educación, lo tecnológico y también la cultura y el capital relacional. Es retomar planteos olvidados que resaltan los temas de proximidad donde los diálogos y las articulaciones generan una dinámica de intercambio y de aprendizaje. Marshall, en 1890 planteaba, “La localización de la actividad productiva fomenta y educa la habilidad y la satisfacción, y difunde el conocimiento técnico”. La presencia de agentes que se dedican a una misma actividad posibilita que éstos se eduquen mutuamente.

Mayor claridad adquiere la temática si estudiamos otros enfoques sobre “Innovación y territorio”. El estudio económico del cambio tecnológico, en la forma que lo concebimos actualmente, se encuentra relacionado con lo propuesto por el economista Joseph Schumpeter. En 1941, Schumpeter afirmaba: “Clasificando todos los factores que pueden ser causantes de cambios en el mundo económico, he llegado a la conclusión de que, aparte de los factores, existe uno de importancia capital, y al que yo he dado el nombre de innovación... El impulso del crecimiento es endógeno, ya que son los mismos agentes económicos los que cambian sus datos buscando beneficios crecientes a través de innovaciones que traen aparejados nuevos productos y procesos creando en esta dinámica nuevas industrias y destruyendo otras” (en lo que Schumpeter denominó “proceso de destrucción creativa”).

Luego, aparecen análisis más recientes de la relación entre innovación y territorio donde encontramos los distritos. En este enfoque vemos cómo la pertenencia de las PYMES a espacios con especialización y complementación, producen una acumulación de prácticas que logró dotar de una performance distintiva a vastos lugares de Italia. En esas regiones hoy se comienza a compartir la idea de que “las empresas son competitivas cuando pertenecen a territorios competitivos”. Diversos autores y autoras, desde Becattini a Bianchi, consideran que “la interpenetración y la sinergia entre la actividad productiva y la vida cotidiana es un rasgo dominante y característico del distrito en su funcionamiento” (Becattini, 1989). Es decir, del estudio de las dinámicas empresariales pasamos a la construcción de una estructura social, compuesta por densas relaciones entre personas, empresas e instituciones.

Por su parte, Michael Porter, con una historia más anglosajona agrega elementos desde el enfoque de cluster y plantea claramente el tema de las relaciones y el valor de la confianza. Con ello introduce una perspectiva desde la cual argumenta que si no se crea una atmosfera de cooperación común no se produce valor agregado. Éste es justamente un atributo faltante en un sinnúmero de entramados productivos territoriales que no pueden pasar de la definición de ser una aglomeración de empresas con grandes necesidades de cambios. No obstante, dentro de un cluster, las ganancias de competitividad van de la mano del aumento de la capacidad conjunta de las empresas por generar círculos virtuosos que alienten el ritmo de cambios y de innovación.

Paralelamente, los neo-schumpeterianos exponen, entre otros aportes, la idea de proceso y de tiempo donde además, desmenuzan el concepto de interacción. Aquí aparece fuerte el territorio.

Helmsing (1999) aporta el concepto de “encaje local social” basado en las relaciones sociales locales que forman redes de seguridad permitiendo al empresariado tomar riesgos e innovar, y dan lugar a interacciones intensas que habilitan un rápido intercambio de información y difusión de las innovaciones en el territorio. Estas redes fortalecen valores comunes y códigos sociales que aumentan la confianza entre empresarios y empresarias y crean bases para la colaboración entre empresas, y entre ellas y su entorno.

Así pues, el territorio y sus relaciones, junto al aprendizaje y el conocimiento, vuelven a adquirir protagonismo: el desarrollo local, entendido como el fortalecimiento de los actores y actrices y de factores de una comunidad, se impone como una construcción necesaria, dejando de lado, como ya mencionamos, las visiones más reduccionistas.

Para ello, es importante mencionar la necesidad de formar una gran cantidad de nuevos gestores y gestoras. La formación de personas y el trabajo para fortalecer el entramado institucional y social pasan a ser un componente fundamental de la política puesto que son estas personas quienes van a aplicar esos saberes y prácticas y lo van a convertir en transformaciones positivas.

Asimismo, son quienes harán que el ambiente funcione distinto. Alburquerque (2004), afirma que “la empresa

no actúa en el vacío, sino que en la competencia con las demás empresas, se apoya siempre en la existencia de recursos estratégicos existentes en el territorio tales como la infraestructura básica, los recursos humanos calificados, un sistema de salud eficiente, *un sistema de investigación aplicada para el desarrollo centrado en los problemas relevantes del ámbito local*, el asesoramiento para el acceso al crédito, régimen fiscal apropiado para microempresas y PYMES entre otras condiciones". A esta definición, y desde la gestión del territorio, debemos agregarle la conexión, los flujos, y la interacción, concentrándonos en reparar los vínculos que años de individualismo se encargaron de deteriorar.

Estamos frente a un escenario donde necesitamos una ingeniería de relaciones para construir una sociedad innovadora que no esté solo compuesta de empresarios y empresarias innovadoras. Necesitamos de innovación, como la generación de nuevas prácticas que cambien las cosas y mejoren los resultados donde su implementación con frecuencia genera una resistencia natural que representa en muchos casos el principal motivo de su fracaso.

De aquí se desprende una premisa fundamental: la innovación no emerge por sí misma, hay que realizar acciones deliberadas para que ocurra superando los obstáculos que la restringen, con un fuerte peso de lo humano en la gestión de cada una de las propuestas. Para implementarla se necesita de una convicción de que las cosas pueden mejorar.

Según señalan Alonso y Méndez (2000), la introducción de innovaciones productivas puede desplegarse a través de: Innovaciones de producto o de proceso productivo, innovaciones en métodos de gestión, innovaciones sociales o institucionales.

En el primer caso, se trata de la introducción de nuevos materiales, mejoras en el diseño y diversificación de productos, creación de marcas, certificación de calidad o control ambiental. Las innovaciones del proceso productivo se refieren a nuevos equipos, nuevas instalaciones o mejoras en la línea de producción actual, control de calidad, informatización y mejoras en la relación con las personas o entidades proveedoras. Entre las innovaciones en métodos de gestión, se incluyen las mejoras en la organización de la producción y el proceso de trabajo, así como el acceso a redes de información y calificación de recursos humanos.

Finalmente, entre las innovaciones de carácter social e institucional cabe citar la promoción de actividades innovadoras, el desarrollo de competencias para emprender, la descentralización de decisiones sobre innovación, la concertación entre agentes públicos y privados y la difusión de "buenas prácticas". Como vemos, incluye una diversidad de aspectos concernientes a cuestiones técnicas, organizativas y sociales que se realizan dentro de un contexto territorial que puede facilitar de ese modo las condiciones para el estímulo innovador.

Este concepto, avanzado en los últimos años, representa también una base para trabajar la innovación bajo la idea de que la sociedad cambia si cambian sus organizaciones, su manera de relacionarse y si consigue generar prácticas que generen transformaciones.

Esta mirada nos permite diferenciar que si bien existen factores internos a las empresas que tenemos que abordar (como el tipo de gestión y organización empresarial, el estilo de dirección, la calificación, involucramiento y motivación de los recursos humanos empleados, entre otros) también existe un conjunto de factores externos que nos obligan a trabajar en la construcción de entornos territoriales favorables, valores, cultura, identidad, entre otros temas complejos. Entre estos últimos encontramos la importancia que asume el estímulo social hacia la creatividad y la promoción de la cultura emprendedora local y la vinculación del sistema educativo con los requerimientos y problemas de los sectores productivos locales, solo por mencionar algunos ejemplos.

En dichos entornos favorables, la innovación provoca un efecto multiplicador que incrementa más que proporcionalmente el rendimiento individual de los factores. La construcción de tales "entornos territoriales" favorables constituye, pues, una tarea primordial para el impulso del desarrollo.

Para esto deben colaborar de forma decisiva los diferentes agentes sociales, públicos y privados, o bien la nueva organización que se encuentra en el territorio que, en muchos países, adquiere el nombre de Agencia. Es decir, incorporamos al debate todo el abanico de actores locales: los niveles territoriales de la administración pública, las organizaciones empresariales, sindicales y otras organizaciones de la sociedad civil (universidades, institutos de investigación y desarrollo, organizaciones no gubernamentales u otras) den-

tro de una organización que tiene un desafío enorme hacia el futuro.

La construcción de una atmósfera favorable al desarrollo y la innovación depende en gran medida de la capacidad de concertación y articulación de este grupo de agentes y del rol de las Agencias. Se necesita de una adecuada gestión de la innovación que estimule también la creatividad y motivación de los miembros de la organización y que facilite la identificación de ideas con potencialidad de convertirse en proyectos de mejora social.

Como vemos, la innovación es algo más que una alternativa o posibilidad competitiva, constituye un imperativo para la organización productiva pero también para el desarrollo en su conjunto. En una época de grandes mutaciones tecnológicas y sociales, las organizaciones deben dotarse de mayor flexibilidad de funcionamiento, adaptándose a los crecientes cambios. El dominio tecnológico y la capacidad para su uso y difusión son la fuente principal de ventajas competitivas dinámicas, lo cual implica atender de forma prioritaria a la formación de capital humano, a la incorporación de innovaciones socio-institucionales en el territorio y de diseminar el conocimiento.

Sobre este último punto, Paulics en su trabajo en el Instituto Polis de Brasil ha buscado comprender como se da el proceso de diseminación y actualmente están planteando que es preciso observar con precisión los procesos y los diversos intereses, los sistemas de relaciones en toda su complejidad para poder intentar comprender y fortalecer escenarios de innovación. Claramente la política pública, fortalecida y repensada, tiene su espacio de acción. (Paulics, 2009).

El hecho de innovar, en síntesis, no sólo depende de la existencia de recursos financieros, sino de la actitud y predisposición al cambio, lo cual puede facilitarse mediante la promoción de una cultura innovadora en el seno de la sociedad local, que promueva la asunción de riesgos, la participación y la creatividad en un marco de participación y de potentes políticas públicas. El desarrollo es una construcción colectiva y diversa, que debe ser asumido con compromiso.

4. Innovaciones Sociales, sus aportes para ampliar la mirada y la intervención³

En la actual sociedad es evidente que algunas innovaciones y transformaciones generan una cierta sensación de realización y autosuficiencia pero también de incertidumbre y en otros casos de frustración y donde además, no alcanza al conjunto de la población ya que una gran parte de ella tiene una actitud pasiva producto de la exclusión.

Esta sensación convive con la irrefutable necesidad de acelerar la resolución de los grandes problemas expresadas en las declaraciones como por ejemplo en los objetivos del milenio que parten de un compromiso de la mayoría de los países.

Ampliar y elevar la mirada del papel de la innovación en el desarrollo, abrirla a nuevos espacios de comprensión no exclusivamente tecnológicos y de mercado, reforzar la integralidad, identificar eficazmente el problema, el reto social y el sujeto de la innovación, intensificar los procesos de construcción e implicación de la comunidad, de la sociedad, son elementos que se nos atojan esenciales en el nuevo paradigma que se viene configurando en los últimos tiempos.

La innovación social se presenta como una nueva mirada, un espacio de encuentro de agentes (recoge este espectro de actuación –comunitaria-territorial, pública y digital-...) desde una mirada de no confrontación, de relación abierta, en-redada, sostenible y de no resignación ante la realidad. Es un nuevo espacio donde surgen precisamente una serie de iniciativas originales que encajan “sorprendentemente” en todas estas dinámicas de desarrollo aparentemente divergentes bajo una lógica clásica. Se trata de acciones que de forma original se resisten a la resignación frente a los problemas de las comunidades y sociedades.

Muchas de estas iniciativas, surgidas desde diversos ámbitos territoriales, promovidas desde diversas instancias, tanto públicas como privadas, y reconocidas desde diversas disciplinas (sociología, economía, empresa, trabajo social,...) han sido catalogadas como fenómenos de innovación social.

³ Este apartado tiene la inestimable ayuda del Economista Andaluz Juan de Dios García Serrano.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –con la dilatada experiencia de diversas ediciones promoviendo experiencia innovadoras en desarrollo– define la innovación social como nuevos procesos, prácticas, métodos o sistemas para llevar a cabo procesos tradicionales o tareas nuevas que se hacen con participación de la comunidad y las personas beneficiarias. Éstos y éstas se transforman en actores y actrices de su propio desarrollo, fortaleciendo así el sentimiento de ciudadanía”. Otras instituciones incorporan dentro del ámbito de la innovación social aquellas iniciativas originales que mejoran la eficacia de la acción pública. Por último, muchos y muchas identifican la innovación social con las aplicaciones sociales de la innovación tecnológica e incluso la parte ésta que corresponde a la participación y la gestión del talento humano. Desde nuestro punto de vista, es un proceso social de creación y puesta en valor de conocimiento para resolver problemas sociales y/o generar transformaciones que permitan un mayor bienestar y calidad de vida de las comunidades.

En un marco de cambio y nuevas expectativas, las innovaciones en este ámbito tienen un papel evidente en el desarrollo económico pero también en el desarrollo social y en la huella de sus actividades sobre el bienestar territorial. Nos obliga a darle atención a las desigualdades, a la educación inclusiva, al crecimiento de la capacidad colaborativa, a la sostenibilidad, a la igualdad de oportunidades, a la dinamización territorial...

Entonces, estamos incorporando retos, muchos de ellos en la construcción de intangibles, en la revalorización de la confianza, en la circulación del conocimiento, en fortalecimiento de los espacios de coproducción, en la construcción institucional de las agencias que nos deben llevar hacia el bienestar del conjunto de las personas, prioridad que, en realidad, nunca deberíamos haber minimizado.

5. Nuevos Mecanismos de gobernanza

La innovación propone un escenario, innovador en sí mismo, que es actuar bajo condiciones de nueva gobernanza. Esto implica, entre otras acciones, escuchar que sucede en nuestras sociedades, tratar de comprender las expectativas, decepciones y realidades de las mismas; elemento que no abunda en las acciones más relacionadas con planes que no contemplan los mínimos intereses de la ciudadanía.

Actualmente se comienza a reconocer que los grandes desafíos de nuestras sociedades son multicausales y consecuencia de factores que dependen de actores y actrices múltiples. Superarlos, entonces, requiere de nuevas relaciones y capacidades, redes y articulaciones y, en definitiva, gestionar la *complejidad*. Asimismo, se necesitan liderazgos que puedan iniciar procesos de *aprendizaje social* o *catalizar los cambios que se producen*.

En este marco, la nueva *gobernanza*, como nueva *política pública* surge como forma de gestionar la interdependencia entre distintos agentes que convergen sus recursos en acciones colectivas para alcanzar sus objetivos, mediante nuevos arreglos institucionales y relacionales, formales e informales, que transforman la gestión desde la interacción entre agentes públicos y privados. *Nuevamente aparece la Agencia como uno de los instrumentos de este escenario*.

Como parte de los nuevos desafíos, se necesita una mirada desde la interacción entre los sectores públicos y privados. Esto implica conocer para transformar, descubrir los intereses y los espacios con el fin de potenciar las relaciones entre agentes que nos lleven a dar respuestas a verdaderas necesidades y a manejar situaciones de conflicto que pudieran emerger.

En este sentido, comprender las diversas áreas de interacción público-privada es introducirnos nuevamente en nuestra concepción del territorio como el conjunto de relaciones sociales donde echan raíces las identidades y las formas de actuar de la gente y sus organizaciones.

El territorio pasa a constituirse como un recurso específico en la medida que estamos en presencia de una construcción social, económica e institucional que logra valorizar y explotar sus potencialidades endógenas, transformándose así en un elemento esencial para el desarrollo.

Dentro de esta concepción amplia aparecen las instituciones (públicas y privadas del sector educativo, del sector tecnológico, organizaciones gremiales, etc.) que interactúan de distintas maneras y en distinta medida, estimulando la creación de espacios más o menos dinámicos. La intensidad de estos vínculos y la existencia de un entramado institucional articulado, con proyectos en común, trabajo en red, etc. conllevan al aumento de oportunidades que permiten mejorar capacidades y competencias para la resolución de problemas y para definir estrategias frente a los grandes desafíos que impone la dinámica económica actual.

Subyace la propuesta de una gestión del territorio donde se construya un mandato para que algún agente (o varios) se hagan responsable. *Decididamente la Agencia de Desarrollo puede ocupar ese lugar y tratar de actuar por sí y como parte de una red.* Lo que en definitiva se busca es potenciar un espacio abierto a la participación de instituciones públicas y privadas, que como extremo positivo puede dar lugar a procesos de eficiencia colectiva definidos también como las ventajas competitivas derivadas de economías externas y de la acción conjunta de los agentes (Bianchi y Miller, 1994).

En este sentido, la experiencia internacional sugiere que cuando estos espacios tienen un comportamiento articulado, disminuyen las incertidumbres dinámicas, se contrarrestan las debilidades de la cultura organizacional, se potencian los procesos de aprendizaje, se suministran las competencias faltantes a los agentes y se contribuye al proceso de difusión del conocimiento codificado y tácito (Camagni, 1991) (Boscherini, López y Yoguel, 1999). En otras palabras, se atenúan las posibilidades de conflicto, contribuyéndose al desarrollo.

El territorio y sus organizaciones se convierten entonces en un “actor” y gestor de recursos estratégicos, principalmente el conocimiento. No obstante, no todos los territorios están igualmente preparados para enfrentar el desafío de cooperar mutuamente, ya que suele existir una enorme disparidad territorial donde las capacidades técnicas son desiguales y por ello, se aconseja pensar en la intervención desde cada una de nuestras realidades. Volvemos a resaltar el rol de las Agencias como agentes flexibles que capten las improntas existentes y las conviertan en acción.

Igualmente, en todos estos espacios, las instituciones juegan un rol relevante en el desarrollo económico y contribuyen al aumento de la productividad (North, 1991) a lo cual Amin (1996) da cuenta de una serie de características institucionales que resultan fundamentales. La densidad institucional nace de representaciones institucionales pluralistas y a la vez habla de una serie de instituciones de distinto tipo (multiplicidad y complementariedad), desde cámaras empresariales, centros de innovación, instituciones financieras, agencias de capacitación, asociaciones de comercio, sindicatos, gobierno local, consorcios de comercialización, etc. Estas instituciones por lo general proveen servicios a sus miembros que les llevan a ganar representatividad, constituyéndose como un pilar fundamental para crear confianza en la representación colectiva.

Al hablar de densidad institucional, multiplicidad, complementariedad y representatividad, Amin hace referencia a su vez, a la existencia e implementación de una subcultura compartida, con un conjunto de creencias para llevar adelante un determinado destino común. Para alcanzar estos objetivos es muy importante el intercambio y la interacción entre instituciones representativas; esto implica ciertas estructuras de poder y de gobierno.

Por ello, más específicamente un entorno articulado contribuye a:

- Coordinar actividades y fomentar redes para generar sinergias con resultados que no se consiguen de forma individual.
- Realizar acuerdos bajo decisiones respetuosas de las identidades territoriales que otorgan relevancia y fortaleza a las acciones pero haciendo emerger los distintos intereses.
- Favorecer la participación y el compromiso de los actores y actrices e incorporar sectores que no participan habitualmente de las decisiones.
- Compartir y hacer circular información creando áreas de aprendizaje y circulación del conocimiento.
- Además, el diseño de la política pública, el fomento de la cooperación público-privada y la construcción de una nueva organización en el territorio permite:

- Favorecer el conocimiento de los problemas y modificar la orientación a los requerimientos de los distintos grupos sociales.
- Aportar mecanismos de retroalimentación para la evaluación y rediseño de políticas otorgando mayor credibilidad a las acciones.
- Equilibrar intereses públicos y privados, añadiendo transparencia y nivelando la capacidad de influencia de los distintos sectores.
- Definir prioridades y asignar recursos públicos que históricamente se decidían sólo desde ámbitos gubernamentales.
- Disponer de una herramienta para el manejo de conflictos.
- Reforzar la participación de las mujeres, grupos étnicos y culturales, entre otros, para garantizar procesos incluyentes que reflejen todas las visiones al interior del territorio
- Trabajar para que los diagnósticos sirvan como marco del debate local y, al mismo tiempo, como detonantes de un proceso de sensibilización para así establecer un enfoque coordinado de actuaciones.
- Procurar que los acuerdos se concreten en acciones y aborden problemas reales.
- Entender el desarrollo como proceso complejo y con factores basados en la multidisciplinariedad.
- Comprender que la intervención no supone realizar únicamente las acciones, sino que requiere un plan a largo plazo, focalizando y obteniendo resultados intermedios que alimenten y legitimen el proceso.

Todo esto implica un proceso de construcción por el cual se debe modificar la implementación de las prácticas. Ésta tarea de concertación, compleja y necesaria, requiere que quienes tienen la responsabilidad de encaminar las acciones en las comunidades, detecten y emprendan iniciativas consensuadas que faciliten a los agentes locales una visión común para poder desarrollar un pacto implícito o explícito que logre poder trabajar en una estrategia de desarrollo territorial sobre el bien común.

La agencia es una organización que debería desarrollar capacidades para la mirada de largo plazo en procesos participativos y el trabajo en red, con competencias para implementar políticas cuando sea necesario.

Asimismo, si bien no existen modelos, pueden servir algunos aprendizajes obtenidos a partir del análisis sobre cómo han actuado otros territorios. De ahí surgen consideraciones y elementos a tener en cuenta en el diseño y la implementación de una política de fortalecimiento de los nuevos procesos de gobernanza, estos son:

- Crear elementos de confianza entre los actores y actrices locales mostrando un estilo de relaciones transparentes y coherentes con las expectativas existentes.

Adicionalmente, aunque pueda parecer evidente, es importante remarcar que es necesario analizar las instituciones, los agentes, los programas y las políticas que ya están en marcha. En este sentido, se deben observar los antecedentes y a partir de dichos antecedentes, diagnosticar fortalezas y debilidades porque de lo contrario existirán muchas probabilidades de repetir los mismos errores del pasado. Además, debe servir para evaluar cuáles de los mecanismos utilizados funcionan mejor y obtener aprendizajes tendientes a revertir esas restricciones detectadas en la gestión del territorio. Los territorios tienen instalados mecanismos de aprendizajes, de escuchas, de concertación y muchas veces hay que solo transparentarlos para que produzcan efectos positivos.

6. Sumar la innovación a las Estrategias para el Desarrollo Territorial:

La incorporación de innovaciones, el fomento de la interacción creativa entre los agentes públicos y privados a fin de construir un *entorno territorial innovador* y la formación de personas tanto a nivel de sociedad como de un equipo promotor en el territorio capaz de promover políticas en este sentido son elementos importantes de la nueva estrategia.

Esto supone una inversión en intangibles teniendo en cuenta factores relevantes desde la innovación como:

- Carácter continuo y acelerado de la innovación tecnológica.
- Importancia del conocimiento, siendo las personas la principal fuente de cambio y movilización.
- Trascendencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en la vida de las personas, de las organizaciones y del territorio.
- Mayor flexibilidad de los sistemas productivos y los mercados de trabajo.
- Impactos ambientales del desarrollo y la consideración del capital natural como un activo importante para el desarrollo local.
- Alianzas estratégicas, cooperación empresarial y funcionamiento en red para el acceso a elementos decisivos de información y conocimiento que permitan la mejora de la productividad y competitividad.
- Un rol importante de las políticas públicas para dirigir intereses y hacer el proceso de tipo inclusivo y abarcativo

Estos rasgos son elementos condicionantes, son la guía de la propia estrategia local de desarrollo y significa insistir en la Agencias como parte importante de esta *gestión del territorio* para facilitar la cooperación eficiente entre los diferentes niveles, tanto horizontal (interna y con actores y actrices sociales locales), como vertical (otros niveles territoriales del Estado). Además, esa capacidad de gestión debe reflejarse en la insistencia de crear interactividad, consolidando flujos de ida y vuelta. No hay un agente institucional que

en la actualidad tenga un mandato claro para esto.

Adicionalmente, para ello *necesitamos formación de gente*, de manera contraria nos encontramos frente a una de las mayores restricciones para el cambio que involucra ausencias de competencias fundamentales para la negociación, el diálogo, la planificación, elementos que, entre otros, no abundan en los sistemas locales. Nuevamente no estamos hablando solo de recursos financieros, importantes por cierto, pero ineficaces sin un adecuado funcionamiento del territorio.

Asimismo es preciso añadir que complejidad de la actuación nos obliga también a promover un permanente aprendizaje colectivo donde nuevamente se destacan aspectos como⁴: organización en red y cooperación entre proyectos, enfoque integrado, gestión de proximidad y cooperación público-privada.

Todas estas miradas tratan de superar la fragmentación habitual de los enfoques sectoriales, la búsqueda de alianzas estratégicas entre agentes locales y requiere la creación de una institucionalidad que debe dotarse de capacidad técnica para implementar las decisiones consensuadas por los agentes locales.

Con estos cambios potenciamos un planteo donde la innovación y el desarrollo evolucionan conjugando acciones de animación, estructuración y consolidación. Las acciones de animación implican la creación de vínculos entre la población y los agentes socioeconómicos e institucionales, tratando de identificar las potencialidades y fomentar la confianza de los agentes del sistema.

Las acciones de estructuración tienen por objeto modificar, a partir de esfuerzos específicos, el entorno material e inmaterial del territorio. Finalmente, las acciones de consolidación tratan de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las actividades emprendidas. Detrás vuelve a aparecer, claramente, el papel de la política pública.

⁴ Algunos de los aspectos esenciales son parte del diseño de los proyectos de integración productiva en América Latina y que son coincidentes con las experiencias innovadoras existentes a nivel internacional, en particular con las iniciativas de desarrollo económico local en el medio rural (*Leader* de la Unión Europea). Comisión Europea.

7. Las acciones colectivas y la capacidad de innovación a nivel territorial

El aprendizaje se refiere a la construcción de nuevas competencias y nuevas capacidades, es decir, no sólo se limita a la obtención de un mayor acceso a la información (Albuquerque y otros 2008). Así, pues, es la capacidad de las personas, empresas, organizaciones y territorios para aprender y adaptarse ante circunstancias rápidamente cambiantes, lo que construye la capacidad competitiva en el contexto económico actual.

Asimismo, la innovación no es un proceso lineal generado por instituciones de I+D trabajando de forma aislada. Por el contrario, la innovación es un proceso social, de carácter acumulativo e interactivo en el cual los usuarios y usuarias del conocimiento deben interactuar con quienes producen el conocimiento. De este modo, ambas partes aprenden mutuamente, entre sí, por medio de un aprendizaje a través de la interacción. La ausencia de este mecanismo explica también la tremenda falta de transmisión de conocimientos que los sistemas nacionales han generado en los últimos años.

Del mismo modo, la innovación no se produce sólo a través de rupturas o saltos radicales sino que también avanza, generalmente, de forma continua. Dada la naturaleza social del aprendizaje y la innovación, estos procesos funcionan mejor cuando los actores y actrices implicados se encuentran próximos entre sí, lo cual permite una interacción frecuente, así como un intercambio de información fácil y eficaz.

Además, una parte del conocimiento transmitido entre estos actores y actrices locales es de carácter tácito más que codificado, lo cual confiere ventajas a quienes participan en redes territoriales. Este lenguaje o código de comunicación común, facilitador de la interacción, puede también ser apoyado, complementariamente, por la creación de instituciones territoriales que ayudan a producir y reforzar las normas y convenciones que gobiernan el comportamiento de las empresas locales y la interacción entre ellas.

Estamos pasando a un “sistema de innovación” que consta, entonces, de un conjunto de elementos y relaciones que interactúan en la producción, difusión y desarrollo de un nuevo conocimiento económicamente útil (Lundvall, 1995). En este marco la capacidad de aprendizaje territorial depende de la construcción de un

entorno institucional adecuado, también, para estimular el aprendizaje privado y social entre trabajadores y trabajadoras, empresas, redes, grupos de empresas y organismos públicos y privados en dicho ámbito territorial.

Para ello es importante conocer la capacidad regional para aprender (learning regions), donde son cruciales el contexto social y cultural tanto de la infraestructura de investigación como de la red de relaciones entre empresas y actores y actrices territoriales. El fomento de un entorno territorial favorable a la innovación depende, entonces, de la capacidad para impulsar las relaciones de cooperación en los diferentes territorios en consonancia con la capacidad de diseño y ejecución de políticas para entender los procesos al interno de los mismos.

Como puede apreciarse, en el sistema de innovación no intervienen exclusivamente los criterios de rentabilidad privada, ya que existen diversos agentes que contribuyen a la generación de innovaciones y una parte relevante de los mismos no están motivados exclusivamente por la obtención de beneficios, como son las instituciones gubernamentales o las entidades públicas o privadas sin fines de lucro. Por otra parte, los agentes que incorporan este enfoque interactivo, van ampliando y mejorando sus competencias a través de dinámicas de aprendizaje, las cuales permiten en la práctica el logro de rendimientos crecientes a escala, que no dependen del tamaño, sino de la calidad y densidad del tejido de relaciones entre los diversos agentes e instituciones.

8. A manera de pequeña síntesis...

Estamos frente a un escenario que, aún con contradicciones en sus impactos y su evolución, abre espacios para incorporar una mirada más compleja del desarrollo, donde se recupera con fuerza la dimensión humana como el centro de nuestros objetivos.

El territorio vuelve a tomar fuerza, renueva su rol y reclama una mirada que contemple como insumos al conocimiento y la innovación pero no desde el sentido tradicional de innovación tecnológica, sino como la sangre de un proceso colectivo, ampliamente inclusivo, donde medie una nueva relación estado, mercado y sociedad civil.

Esta interpretación del cambio necesario, no es un hecho aislado, es parte del fracaso de antiguos modelos y de la evolución del concepto del desarrollo territorial con una visión multiactoral y multidimensional y que intenta aprender de nuestras prácticas.

En este sentido, se exponen nuevos y viejos elementos relevantes a la hora de los debates como el rol de la política pública, las redes, la diseminación y los flujos de las innovaciones, la mediación de los intereses que emergen de las contradicciones y disputas al interior de estos espacios en función de desigualdades, de las distintas ideas de sostenibilidad y de lo que significa la dinamización territorial.

No es un camino sencillo, persisten en muchos lugares las creencias simplificadoras, las miradas incompletas que nos han llevado a equivocarnos. *Construir una ingeniería de relaciones potentes con efectos multiplicadores que incremente el rendimiento de nuestra sociedad es un desafío muy grande.*

Son tiempos de nuevos instrumentos, la Agencia emerge como una alternativa para la construcción de las estrategias respaldada por una idea de gobernanza que pueda impulsar las relaciones de cooperación en los diferentes territorios en consonancia con la capacidad de diseño y ejecución de políticas que generen un espacio más equitativo. La Agencia, como un espacio abierto para crear confianza, realizar acuerdos, ejecutar políticas, dirimir intereses, entre otras aportaciones.

Por último, esto obliga a insistir en la formación de gestores y gestoras, dirigentes y redes; en la incorporación de innovaciones socio institucionales con fuertes mecanismos de difusión al interior de los territorios, en miradas frescas como la de la innovación social y plantear un permanente acompañamiento de reflexiones desde la sistematización de nuestras experiencias como una contribución y también una fuerte necesidad para definir nuestro propio camino.



Bibliografía

- Alburquerque, Francisco-(2004) Cuadernos DEL Número 1 "El enfoque del Desarrollo económico Local" OIT Argentina - Buenos Aires.
- Alburquerque, Pablo Costamagna y Carlo Ferraro.(2008) Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio. Francisco. UNSAM EDITA 2008
- Alonso, J.M y Méndez, R (2000) Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España. Civitas, Madrid.
- Amin, A. The difference between small firm clusters and industrial districts. Paper for presentation at ECLAC/IPEA seminar on Decentralised Industrial Policies, Brasilia, 11-12 november 1996
- Becattini, G (1988/89) "Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano". Revista sociología del trabajo, nro. 5. Madrid, España.
- Becattini, G (2006) "Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial". Revista Economía Industrial nro. 359.
- Bianchi, P. y Miller, L. (1994) "Innovation, collective action and endogenous growth: an essay on institutions and structural change", IDSE, cuaderno 2, 1994.
- Bianchi, P. (1997) Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de instituciones y de las políticas de competitividad, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Provincia de Buenos Aires.
- Boscherini, F, López, M.Yoguel, G. (1998) Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: Un instrumento de capacitación aplicado al caso Rafaela, Documento de trabajo N° 10, UNGS.
- Boscherini F. y Poma L. (2000) Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global. Niño y Dávila Editores
- Boisier, Sergio. Sociedad Civil, Participación, Conocimiento, Gestión Territorial.
- Cepal, La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Ciclo de Sesiones 2010.
- Camagni, R.1991 "Innovation Networks: spatial perspectives" Belhaven press, Londres y New York..
- Durston, J (2000) ¿Qué es el capital social comunitario? CEPAL, Serie Políticas Sociales, División Desarrollo Social Nro. 38
- Esser K., Hillebrand W., Messner D., Meyer-Stamer J." Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política". Revista de la CEPAL N° 59, agosto 1996.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (2002): "Competitividad territorial e instituciones de apoyo a la producción de Mar del Plata", Serie Estudios y Perspectivas N° 8, CEPAL
- Helmsing A. H. J. (1999). "Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación". *EURE* (Santiago), vol.25, n° 75. Santiago,1999.
- ILPES, Documento 97/39, Serie Ensayos, Santiago de Chile, 1997.
- Innova Basque (2010) Innovación y Aprendizaje: lecciones para el diseño de políticas. Davide Parrilli coordinador.
- Instituto Polis 2009. Desafíos de la construcción democrática en Brasil. Veronika Paulics, coordinación.
- Lundvall, B (1995) editor. National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. London
- Marshall, A "Principles of Economics", (1er ed 1890), MacMillan, octava ed., Londres, 1966.
- North, D.C."Structure and Change in Economic History." W.W.Norton, New York, 1981.
- North, D.C. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económico, México, D.F, 1993
- Paulics, V. (2009). *Diseminación de innovaciones en gestión – otra mirada* In: Paulics, V. (org) Desafíos de la construcción democrática en Brasil – nuevos temas. Instituto Pólis, São Paulo, Brasil.
- Porter, M. (1995) Ser Competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones. DEUSTO Vázquez Barquero, A y Madoery, Oscar (2001): Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo Local, Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina.
- Silva, Iván (2005): "Desarrollo económico local y competitividad territorial", *Revista CEPAL* N° 85, Santiago de Chile, Abril.

2

DOCUMENTOS TEMÁTICOS:

APORTACIONES PARA LA REFLEXIÓN Y EL DEBATE



POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LOCAL

Santos M. Ruesga¹. Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

La crisis económica que venimos padeciendo desde finales de 2007, con sus secuelas de destrucción de empleo, ha puesto de nuevo sobre la mesa del debate, tanto académico como político, la necesaria utilización de instrumentos de Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) a la búsqueda de un mejor comportamiento de unos mercados laborales donde la demanda trabajo se hunde en consonancia –e incluso más rápido- con el estancamiento económico.

Pero al mismo tiempo, la ya extensa literatura académica que trata de evaluar la eficiencia de los programas que desarrollan estas políticas ha ido señalando sus limitaciones para impulsar tanto la creación de empleo como la mejora de la calidad del trabajo. Sin cuestionar la presencia de resultados positivos como resultado de la aplicación de estas políticas, se enfatiza la presencia de una serie de efectos adversos que reducen la efectividad de los anteriores. Cuando concurren en el espacio actuaciones impulsadas por diferentes administraciones el riesgo de tales efectos adversos se incrementa ante la constatada ausencia de coordinación entre diferentes administraciones, que limita el efecto positivo, cuando no revierte, de estas políticas.

En este trabajo se analizan, secuencialmente, los caracteres del shock de empleo que estamos atravesando, las políticas que se están desarrollando para hacerlo frente y, finalmente el potencial de utilización de PAMT, considerando sus posibles efectos, el marco normativo en el que se desenvuelven y los procesos de reforma laboral que están abiertos en Europa. Y todo ello con la vista puesta en las actuaciones que se efectúan en los ámbitos locales.

Summary

The economic crisis that we have been suffering since late 2007, with its consequent job losses, has put back on the debate, both academic and political, the necessary use of instruments of Active Labor Market Policies (ALMP) to search a better performance of labor markets where labor demand in line sinks -and even faster-with economic stagnation.

But, at the same time, the already extensive academic literature that seeks to evaluate the effectiveness of programs that develop these policies has been pointing out its limitations to promote both job creation and improving the quality of work. Without questioning the presence of positive outcomes as a result of implementing these policies, it emphasizes the presence of a number of adverse effects that reduce the effectiveness of the above. When there are space boosted by various government actions risk of such adverse effects increases with the observed lack of coordination between different administrations, which limits the positive effect, if not reversed, of these policies.

This paper examines, in sequence, the characters in the employment shock we are experiencing, the policies that are being developed to do it in front and finally the potential use of ALMPs, considering their possible effects, the regulatory framework in which they operate and reform processes that are open in Europe. And all with an eye to the actions that are performed in local areas.

¹ El autor de este texto desea expresar su agradecimiento a Laura Pérez Ortiz, Doctora en Economía y profesora asociada en la Universidad Autónoma de Madrid por la ayuda prestada en la búsqueda y selección de los materiales utilizados para la realización del trabajo y por sus comentarios críticos, siempre valiosos para la mejor finalización del mismo. No obstante, como resulta obvio, el resultado final es obra del autor y a él deben atribuirse las reflexiones, comentarios y valoraciones de todo tipo en él vertidos.

1. Introducción

Existe ya un debate extenso en el tiempo y en las aportaciones académicas sobre las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) desde que se iniciara su utilización más o menos generalizada en los países desarrollados allá por los años setenta del siglo pasado. Particularmente en los países del norte de Europa la experiencia acumulada ha sido muy fructífera y el debate sobre la eficiencia de estas políticas muy profundo (Sianesi, 2004).

El origen de estas políticas está precisamente en los años setenta, cuando la crisis sistémica puso en cuestión las políticas de demanda que durante varias décadas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial se habían venido desarrollando, como solución efectiva para superar las fases bajas del ciclo económico. Es en estos momentos cuando desde determinadas perspectivas ideológicas, se acude al diseño y puesta en práctica de políticas de oferta que tratan de alterar las condiciones de la oferta productiva, como método o como mecanismo más efectivo para solventar las situaciones depresivas de la economía.

En el transcurrir del tiempo desde entonces se han puesto de manifiesto las limitaciones de este tipo de actuaciones. En primer lugar, al constatar que los problemas de desequilibrio en los mercados de trabajo son principalmente y en primera instancia cuando se manifiestan de forma masiva, un problema básicamente de demanda. El *missmatch* de carácter cuantitativo que en la fase depresiva se genera en los mercados laborales tiene su origen, fundamentalmente, en el descenso acusado de la demanda de trabajo que deriva de una caída en los índices de crecimiento económico.

En este sentido, las actuaciones por el lado de la oferta no tienen, como se pondrá de manifiesto a lo largo de este trabajo, efectos en el corto plazo, ni tan siquiera en el medio y largo plazo, resultados intensos en el ámbito cuantitativo. De este modo, las políticas activas del mercado de trabajo han ido derivando hacia la búsqueda de objetivos no tanto cuantitativos como cualitativos como en materia del capital humano o incluso de equidad en el ascenso al mercado de trabajo intentando favorecer las dificultades en esta materia de determinados colectivos.

En segundo lugar habría que considerar también las diferencias profundas que existen en cuanto a la intensidad y variedad en las aplicaciones de estas políticas, así como los resultados contrastados en términos de mejora de las condiciones de equilibrio de los mercados laborales, entre los diferentes espacios económicos e institucionales y también a lo largo del tiempo. En este mismo plano las propias características de los programas habilitados condicionan su propia eficacia teniendo en cuenta la variedad del tejido institucional en el que impactan.

De forma más singular, si cabe, las limitaciones a la hora de promover una expansión del empleo de este tipo de instrumentos se manifiestan en las fases depresivas del ciclo económico, como la que venimos padeciendo en el mundo desarrollado en los últimos cuatro años. Ante la situación de crisis de empleo que ha derivado de la crisis económica, las miradas de políticos y académicos han vuelto a tornar hacia el interior del mercado de trabajo a la búsqueda de modificaciones en sus pautas de comportamiento que pudieran coadyuvar a parar la sangría destructora de puestos de trabajo que caracteriza a esta fase de empleo e incluso generar otros nuevos que sustituyan a los destruidos. Bajo esta perspectiva de demanda social de PAMT se ha incrementado sin que tengamos una clara constancia de que vamos a tener resultados positivos frente a la intensificación de la crisis de empleo en la que se mueven nuestras economías.

En torno a todas estas cuestiones este trabajo trata de analizar cuáles son los hitos fundamentales en la crisis de empleo que estamos padeciendo y donde se centran las demandas a la hora de modificar las pautas de actuación de los agentes socio laborales en el mercado de trabajo, para a continuación profundizar en las posibles limitaciones de las denominadas políticas activas del mercado de trabajo para reanimar la demanda del mismo y alterar las características y pautas de actuación de su oferta. A continuación se analizará brevemente el contexto institucional en el que se están produciendo las reformas de este tipo de políticas en los últimos años para finalizar con algunas conclusiones sobre los efectos en las mismas, pensando fundamentalmente en los ámbitos locales de gestación y aplicación de tales políticas.

2. La crisis del empleo

Se ha debatido ya *in extenso* sobre la actual crisis y su evolución y su desarrollo futuro. Tenemos ya muchos lugares comunes, aunque también muchas diferencias, sobre el origen de la misma y sus artífices. No obstante, estamos lejos aún de alcanzar un cierto grado de consenso para obtener una interpretación de orden teórico sobre la misma. Como es habitual entre los y las economistas, alcanzaremos no una sino dos o tres e incluso cuatro interpretaciones, posiblemente de carácter excluyente en algunos casos. La Ciencia Económica nunca ha sido un territorio homogéneo y las líneas de demarcación entre lo “científico” y lo “ideológico” en el campo de las ciencias sociales son cuando menos difusas.

Y la cuestión no es baladí, pues del diagnóstico que establezcamos habrán de arrancar las propuestas de actuación, la combinación de instrumentos de política económica que han de tratar de poner freno al declive económico en el que estamos inmersos y, particularmente a la sangría de empleo que padece nuestro mercado laboral.

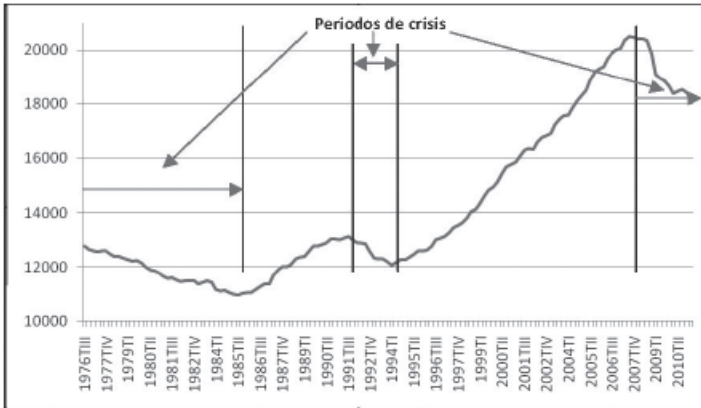
Quizás, en una primera aproximación el análisis descriptivo de las diferencias habidas en la expansión de la crisis y en los diferentes y variados impactos trasladados al mercado laboral, con relación a los países socios de la UE surja alguna luz al respecto. Podemos tratar de interpretar cuales son los factores de diversa índoles que ayudan a explicar por qué algunos países han afrontado con mayor éxito los efectos perversos de esta crisis, factores cuya ausencia o inoperatividad es, a sensu contrario, una variable explicativa de comportamientos macroeconómicos o en el terreno laboral más negativos. De igual modo algo podemos aprender también de crisis pasadas en nuestro propio hábitat, donde, salvando las diferencias que pueda haber entre uno y otro “shock”, se pueden extraer contrastes de comportamientos de los diferentes agentes económicos y sociales y resultados diversos. Estos es lo que trataremos de analizar en primera instancia.

Remitiéndonos al mercado de trabajo, lo primero a considerar es como el “shock de demanda” ha afectado más o menos, en términos relativos a nuestro país respecto al entorno. Y a tal efecto son dos los entornos macro que hemos de interpretar: las características diferenciales de nuestro sistema productivo, que explicarán por que una determina caída de la demanda agregada se

transforma en un impacto mayor o menor en términos de la dinámica del empleo y su traslación diferencial la oferta de trabajo. En definitiva la estructura productiva, en sentido sectorial y ocupacional, determina la elasticidad del factor trabajo respecto al producto y contribuye a explicar las oscilaciones del volumen de empleo a lo largo del ciclo económico. Dicho en el contexto español habremos de explicar el alto diferencial que se registra en la economía española respecto a la media comunitaria en cuanto la volatilidad del empleo. En términos descriptivos y macroeconómicos la explicación resulta sencilla y coincide con la expuesta para otros países europeos de caracteres similares. La abundancia de tejido productivo con escasa capacidad de innovación en todos los órdenes y una elevada demanda de trabajo poco cualificado se materializa en cifras relativas elevadas de sectores como la construcción de viviendas, la hostelería u otros servicios. Ello significa que en las fases alcistas del ciclo el empleo se eleva por encima de la cota de crecimiento del producto y lo contrario ocurre en el estadio depresivo del ciclo económico. Esto nos ocurrió en la depresión de los años noventa y en la subsecuente recuperación y eso nos está ocurriendo ahora. La diferencia sustancial es que en aquel entonces el ciclo de recuperación se apoyó en sectores intensivos en trabajo sin que la demanda dirigida a estos estuviera saturada; en el ciclo actual, el componente diferencial ha sido que la explosión de la burbuja inmobiliaria ha puesto de manifiesto la imposibilidad de abordar la recuperación económica —particularmente del empleo— acudiendo al impulso de la actividad productiva en el sector: sencillamente la demanda a él dirigida está estancada y lo estará en los próximos años, no hay lugar pues a la generación de expectativas alcistas tales como las que la segunda mitad de los noventa del siglo pasado y la primera de la primera década del presente, alimentaron dicha burbuja. Todo ello con un impacto más intenso en lo que a destrucción de empleo se refiere.

Entre el tercer trimestres del año 2007, momento álgido en cuanto a volumen de empleo se refiere y el primero de 2011, último dato EPA disponible, el volumen de empleo ha descendido en 2.350.000 personas ocupadas, es decir más de un 10 por ciento de la cifra considerada en 2007, desciendo en media trimestral a un ritmo de 169.000 personas. Entre el III trimestre de 1991 y el I de 1995, momentos de cenit y decadencia del empleo en el ciclo anterior, respectivamente, la ocupación descendió 1.037.000 personas, un 7,9 por ciento a razón de 103.000 por trimestre de recesión laboral.

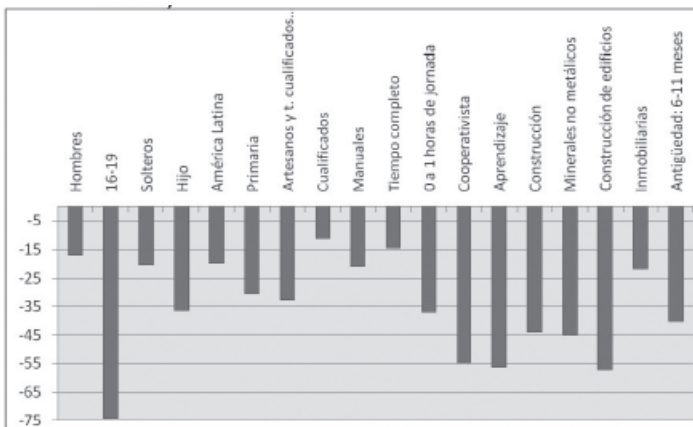
Figura 1. Evolución de la población ocupada en España (en miles, 1976-2011)



Fuente: Elaboración propia sobre datos EPA

Avanzando un poco más en este tipo de análisis diferencial por partida doble resulta de interés comprender la distribución del shock de demanda entre las diferentes categorías o segmentos de oferta que se puedan identificar, para tener una visión más profunda del impacto de la crisis en el mercado laboral. En este sentido el cuadro que se ofrece a continuación, sintetiza qué colectivos de oferentes de trabajo han absorbido en mayor cuantía el descenso del empleo.

Figura 2. La destrucción de empleo en el ciclo, según colectivos (Ilt-2007-IVt2010)



Fuente: Elaboración propia sobre datos EPA

Lo que contrasta, en alguna medida con los estándares registrados en la Unión Europea, en media y más con algunos países en particular

De igual modo se observan diferencias con respecto a la reacción del mercado laboral ante el shock de demanda en la fase depresiva del anterior ciclo económico.

3. Las respuestas ante el shock de empleo

Pero, volviendo al referente teórico convencional, habríamos de entender que el comportamiento de los mercados de trabajo, relacionado con los caracteres de los respectivos sistemas de relaciones laborales, no ha de ser neutro en cuanto a la cuantía de empleo que se deriva de un determinado shock de demanda y para un sistema productivo definido. Es decir que diferentes modelos de regulación de los mercados laborales ofrecen respuestas distintas a la dinámica del ciclo económico.

Caben analíticamente varios tipos de respuesta, en función del grado de flexibilidad/rigidez que atribuyamos a cada sistema de relaciones laborales en particular. A modo de síntesis, la literatura teórica más convencional interpreta que a mayor flexibilidad menor impacto en los indicadores de empleo, es decir que con mayor flexibilidad es posible absorber al menos en parte el impacto de destrucción de empleo, mayor número de personas ocupadas o menor de desempleadas, que en ausencia de tal condición.

Ahora bien, existen diferentes formas de flexibilidad en la configuración de los mercados laborales. Algunas de las propuestas más novedosas en esta materia señalan que el efecto en términos de ajuste de los efectos de la crisis sobre el empleo no estaría condicionado por el mayor o menor grado de flexibilidad global del mercado de trabajo como por una determinada combinación de flexibilidad en el empleo y flexibilidad salarial. Determinando, por tanto, que el resultado final no fruto de un grado de flexibilidad sino de la adecuada combinación entre ambos tipos de flexibilidad.

En todo caso una aproximación a la capacidad de ajuste de los diferentes mercados de trabajo europeo llevaría a desbrozar los resultados según componentes.

Así resulta de interés analizar cómo se reparte el efecto total del shock de demanda, medido en términos de variación del volumen de horas de trabajo en cada mercado, entre el volumen de empleos (ocupación) y jornada trabajada. No cabe duda que la opción, de forma más intensa, por una u otra forma de ajuste está relacionada con determinadas características del mercado laboral, además de con las intervenciones arbitrarias de las autoridades laborales y/o económicas a través de diferentes mecanismos de incentivación en una u otra dirección. Se podría incluso incorporar a la

consideración de la flexibilidad en el empleo la mayor o menor eficiencia con la que funcionan los mecanismos de intermediación en el mercado laboral.

En líneas generales observamos cómo, en el caso español y partiendo de un impacto diferencial sobre la demanda de trabajo mucho más intenso (supra), la preferencia por el ajuste se traslada hacia el volumen de empleo, en tanto que en algunos países europeos y en la media del conjunto de la UE, el peso de la reducción de jornada es superior sobre el ajuste global de empleo. Eso no quiere decir que en nuestro mercado laboral no se esté reaccionando en materia de reducción de jornada (aunque en valores absolutos sigue siendo superiores a la media comunitaria), sino que la cuantía relativa de su impacto en el ajuste global es reducida. Se observa un incremento relativo importante de la contratación a tiempo parcial, que desplaza o sustituye contratos a tiempo completo.

En este terreno inciden tanto las formas de flexibilidad externa (contrato y despido) como las internas (jornada, movilidad, etc.). Una combinación facilidades financieras en la salida o bajos costes de entrada (asimilado a empleos con bajos niveles de cualificación) con rigidez interna o salarial, por ejemplo, puede facilitar la opción por la reducción del volumen de ocupación como forma de ajuste al shock de demanda. Al contrario, la combinación de mayores costes en la salida o altos costes de entradas en combinación con flexibilidad interna y salarial puede facilitar el ajuste con escaso recurso a la cantidad de empleo (bajas tasas de desempleo).

El segundo escenario a considerar se sitúa en el terreno salarial, a considerar el impacto del shock sobre la dinámica salarial. Resulta de interés analizar el comportamiento de la variable salarial en el periodo de crisis, comparando su evolución comparada respecto a lo acontecido en otros mercados europeos, pero también en el orden interno su relación con la dinámica de la productividad.

En última instancia, la opción por diferentes formulas de ajuste y la variada combinación de las mismas está relacionada con los contenidos y características de la normativa laboral y las opciones que desarrollan los gestores de la política económica y laboral.

En cualquier caso conviene insistir en que la reacción del mercado laboral constituye una forma de ajuste ante un shock externo al mismo, por lo que en él tan solo se determina una mejor o peor capacidad de

absorción de parte del efecto de la crisis de demanda sobre el empleo; entendido así el comportamiento del mercado laboral solo cabe atribuirle una pequeña parcela del desequilibrio que padece y no el grueso de la dinámica de destrucción/generación (en su momento) de demanda de trabajo.

Y cuando llegue la recuperación: ¿aumentar la ocupación o aumentar la jornada? Quizás haya que redefinir los incentivos para alterar los parámetros del ajuste al ciclo expansivo.

En consecuencia con el expuesto con anterioridad cabría concluir que el mercado de trabajo no es la causa de los problemas de empleo que estamos padeciendo, más bien al contrario, cabría interpretar que el deterioro del mercado de trabajo como el efecto de lo que acontece en la el sistema económico. Por ello, "cabe afirmar que el deterioro del empleo que se viene produciendo es el efecto más directo y, por tanto, la consecuencia más inmediata provocada por el cambio de ciclo económico. En otros países próximos al nuestro los resultados se hacen sentir en mayor medida sobre otros ámbitos, con palpable resistencia a la reducción de empleo, mientras que en nuestro sistema por desgracia no es así. Son las dificultades crediticias de las empresas, las dificultades de mejorar nuestra balanza comercial, el freno en la actividad inmobiliaria, el exceso de endeudamiento de las familias con la consiguiente reducción del consumo privado, así como el intenso escoramiento de nuestra estructura del empleo hacia actividades de marcada escasa cualificación profesional, son esa conjunción de factores los que están determinando de manera abrupta un proceso de destrucción de empleo notable y significativamente más intenso comparado con el resto de las economías europeas" (Fundación Ideas, 2010).

Y, por tanto, "a sensu contrario, los problemas no se encuentran de manera inmediata en nuestro mercado de trabajo. No puede imputarse, pues, que la causa o responsabilidad de las dificultades del empleo correspondan al mercado de trabajo. Dicho de otro modo, nos enfrentamos en esencia a importantes retos derivados de una importante reducción provocada por problemas en la oferta de mano de obra, que no en la demanda del mercado de trabajo.

Para ser más exactos, resulta poco fundado pretender considerar que el actual marco regulatorio de la contratación laboral en España haya sido el que ha provocado el resultado de deterioro del empleo entre nosotros.

Ni siquiera puede decirse que nuestra legislación laboral, a partir de un escenario de cambio de ciclo económico, que encuentra sus raíces en factores externos, haya coadyuvado a acentuar el signo de la destrucción de empleo. Podría discutirse hasta qué punto el modelo laboral que nos hemos dado haya influido, como uno más de los diversos factores que inciden en este ámbito, sobre un mercado de trabajo escasamente eficiente a la vista de la escasa cualificación de los puestos de trabajo creados² en el último período de crecimiento económico, aun cuando no hay datos suficientemente contrastados como para poder efectuar un pronunciamiento solvente al respecto. Pero, en todo caso, más allá del precedente elemento de naturaleza estructural, lo que no puede achacarse a la normativa laboral actual de nuestro modelo es que la misma haya intensificado el actual proceso de destrucción de empleo.

En consecuencia, no parece razonable pensar que hubiera sido menos intenso el ajuste del empleo con otra regulación en la que el coste de la extinción fuera similar para todos los trabajadores y trabajadoras; quizá habría supuesto una mayor redistribución de la renta a favor de los y las temporales actuales y algo menos a favor de los indefinidos e indefinidas actuales, pero parece que la causa del ajuste es anterior a la regulación de las extinciones; es decir, se habría producido cualquiera que fuera la regulación" (Fundación Ideas, 2010).

En esta perspectiva, incidiendo en los factores que deciden la generación de empleo, de su calidad, resulta necesario transformar el modelo de crecimiento económico vigente hasta la fecha, apoyado en el uso intensivo de trabajo precario, mal remunerado y poco cualificado, por otro basado en la innovación, que permita incrementar la calidad y la productividad del trabajo; de ahí el protagonismo que han de alcanzar las políticas industriales, energéticas y medioambientales y educativas para desbloquear los principales cuellos de botella que dificultan la transformación mencionada en España.

² Esta reflexión es importante a la hora de valorar la capacidad de crecimiento para después de la crisis de la economía española, que es, en última instancia, el determinante básico del crecimiento de la demanda de trabajo. A este respecto conviene recordar que "la lección que se muestra de la experiencia de la postguerra [II Mundial] en lo que a campeones de crecimiento se refiere es esta: los países con un elevado crecimiento son aquellos que son capaces de entender el rápido cambio estructural desde actividades de baja productividad (tradicional) a otras de alta productividad (modernas). Las actividades modernas mayormente producen bienes comercializables y, dentro de ellos, son mayormente industriales (aunque los servicios comercializables están llegando a ser claramente importantes también). En otras palabras, los países pobres llegan a ser ricos produciendo lo que los países ricos producen" (Rodrik, 2009:5, traducción propia).

4. Las políticas activas de mercado laboral

Todo lo anterior confluye en la convicción de una parte importante de la literatura económica acerca del escaso papel, o lo poco relevante del mismo, de las actuaciones que se lleven a cabo en el entramado del mercado laboral con el fin de propiciar la superación del “shock” de empleo que actualmente padecen las economías occidentales. En este sentido se ha apuntado que “la capacidad de influencia de las políticas laborales en general y de la legislación laboral en concreto resulta bastante reducida en lo que puede significar cambiar el rumbo de la evolución de nuestras relaciones laborales dentro de una economía basada en las reglas del mercado, particularmente cuando éste cada vez se encuentra más globalizado y presidido por criterios de estricta competitividad” (Ibídem). O dicho de forma más explícita, “el mercado de trabajo ni crea ni destruye empleo, lo que hace es transmitir al empleo la evolución de los mercados de productos. Ese mecanismo de transmisión puede funcionar mejor o peor, desde luego, pero para saberlo no basta con mirar a los resultados del empleo y el paro sino que hay que ver de dónde vienen las perturbaciones que sufre la economía y cómo el mercado de trabajo transmite esas perturbaciones. Los factores desde el lado de la demanda de trabajo son fundamentales para entender la caída del empleo” (Toharia y Malo, 2009).

En esta línea y con carácter general, no solo en la perspectiva de actuaciones frente a la actual crisis, se viene afirmando desde hace tiempo sobre la escasa eficiencia que muestran las políticas activas de mercado de trabajo³ para desarrollar una mayor vitalidad y capacidad de integración de los mercados de trabajo. En este sentido, se ha señalado que “Políticas activas se encuentran en casi todos los países difiriendo en amplitud, diseño e implementación. Su efectividad para integrar a la población en el mercado de trabajo varía considerablemente a través de los países, regiones y tipos de

3 Una definición clásica de este instrumento de política económica es la ofrecida ya hace más de dos décadas por Gösta Rehn, que señalaba: “Por política de mercado de trabajo activa entendemos el conjunto de programas que fomentan o bien la creación de puestos de trabajo allí donde la demanda de trabajo es insuficiente para que haya pleno empleo (programas orientados hacia la demanda), o bien el reajuste de la mano de obra a las diferencias intersectoriales o interregionales y a las variaciones de la estructura de la demanda (programas orientados hacia la oferta). A este tipo de política pertenecen también los esfuerzos realizados por conseguir el ajuste simultáneo de la oferta y la demanda a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces...” (Rehn, 1989).

medidas. Mientras los estudios de evaluación muestran que ciertas medidas pueden sin duda mejorar las oportunidades para la integración en el mercado de trabajo, quienes evalúan encuentran a menudo que los programas activos no se adaptan a la población a la que los mismos debieran servir, sufren de efectos peso muerto sustitución y tienen a menudo solo un efecto neto positivo marginal” (Auer, Enfendioglu and Leschke, 2005:V⁴)

No obstante lo anterior, cabe hablar de una cierta “capacidad de acompañamiento y de elemento de impulso que pueden ofrecer el conjunto de las políticas laborales, particularmente al objeto de equilibrar los intereses en juego, en especial en la dirección de evitar resultados indeseables de dualización o segmentación del mercado de trabajo; corrigiendo ciertas distorsiones en la razonable distribución entre elementos de rigidez y de flexibilidad. Sin embargo, en lo que constituyen las medidas de necesaria reacción a la actual crisis económica que vivimos, la respuesta difícilmente puede provenir de una actuación sobre las políticas laborales” (Ibídem).

Centrándonos en las actuaciones de carácter discrecional con incidencia presupuestaria (políticas económicas) lo primero, pues, a plantearse a la hora de evaluar estas políticas es concretar los objetivos que persiguen, para considerarlos como parámetros de referencia en las posibles evaluaciones que de ellas han de hacerse. En este sentido, se admite que las políticas laborales en general tratan de incentivar comportamientos deseables y desincentivar los no deseables entre los agentes sociales que participan en el mercado de trabajo. A partir de aquí se diferencian entre las políticas activas, dirigidas a incentivar el empleo y políticas pasivas, orientadas a sostener la renta de las personas desempleadas.

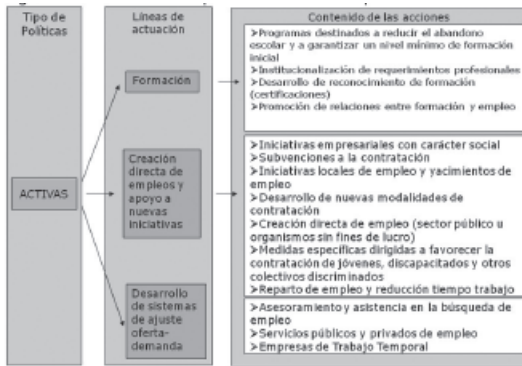
La literatura especializada suele convenir que los objetivos explícitos de la PAMT se pueden concretar en los siguientes:

- Incrementar la transparencia del mercado
- Atender a colectivos desfavorecidos, mejorando su capacidad para insertarse en el mercado laboral
- Desarrollar la estabilidad del empleo
- Impulsar la creación de empleo y reparto del mismo
- Optimizar los recursos humanos

4 Traducción propia (TP).

Y en pos de estos objetivos, la orientación de las actuaciones que se suelen llevar a cabo bajo la denominación de PAMT se resume en la figura 3.

Figura 3. Orientación de las políticas activas de empleo

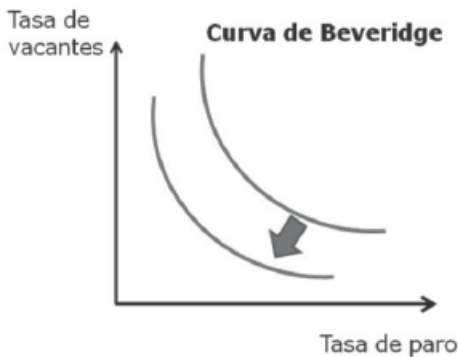


Fuente: Ruesga (dir.) et alter (2002).

Ahora bien, ¿qué cabe esperar de este tipo de actuaciones orientadas a modificar las pautas de comportamiento de los agentes sociolaborales?

Vamos a contrastarlo desde el punto de vista del análisis teórico, atendiendo al impacto que sobre la relación entre vacantes y desempleo (Curva de Beveridge) potencialmente pueden inducir diferentes medidas desarrolladas dentro del ámbito de estas políticas.

Figura 4. Desplazamiento de la curva de Beveridge

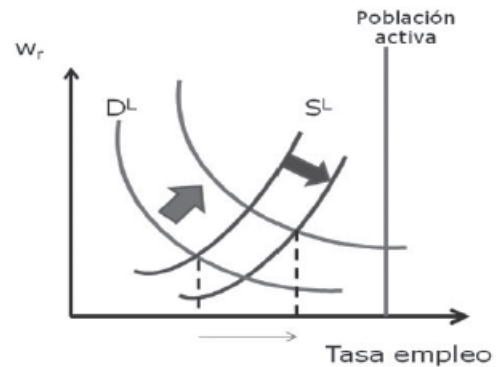


Fuente: Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

En primer lugar, cabe esperar que este tipo de medidas pueden reducir el número de puestos de trabajo vacantes que hay en el mercado laboral para cada nivel de (des)empleo.

Esto llevaría, en definitiva, a una disminución de la presión salarial en el conjunto del mercado laboral, desplazándose así la curva de fijación salarial (oferta de trabajo, S^L) hacia la derecha (figura 5).

Figura 5. Efectos sobre el empleo de las PAMT (1)



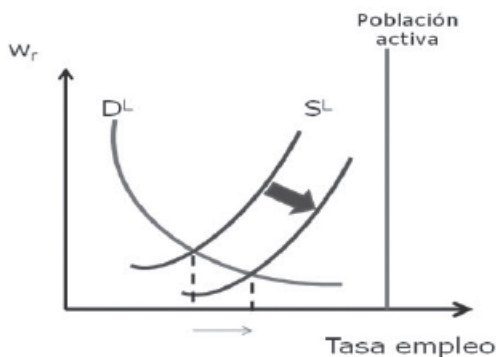
Fuente: Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

Dado que la existencia de vacantes significan un coste para el empresariado, el coste total de emplear a una población activa dada se reduce, desplazándose de este modo la curva de demanda de trabajo (D^L) hacia fuera (la demanda aumenta para un nivel salarial dado).

En segundo lugar, si las políticas activas aumentaran la **productividad** del trabajo (de la población activa que participa directamente en programas de formación y creación de empleo) podrían generarse externalidades positivas en el mercado laboral que contribuyesen a aumentar la productividad general. Ello significaría un desplazamiento de la curva de demanda de trabajo (D^L) hacia el exterior de los ejes, provocando de este modo un incremento en la tasa de ocupación, tras la aplicación de dichas medidas.

En tercer lugar, todas las medidas de políticas activas ayudan a mantener la oferta efectiva de empleo al reducir el riesgo de que los parados y paradas de larga duración y otros grupos de *outsiders* del mercado de trabajo "salgan" de la población activa.

Figura 6. Efectos sobre el empleo de las PAMT (2)



Fuente: Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

Esto significa que habrá más competencia por los puestos de trabajo disponibles, lo que disminuye la presión salarial, es decir, desplaza hacia abajo la curva de fijación salarial

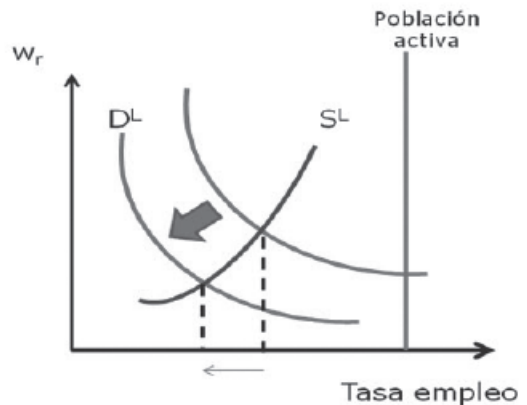
Por último, cabe esperar un incremento eficiencia, que desplazaría la curva de Beveridge hacia el interior de cuadrante (Figura 4), cuando se actúa sobre los servicios de administración y orientación al empleo y de formación para el empleo y continua (en las líneas apuntadas en la Figura 1), debido a que:

- El proceso de ajuste entre oferta y demanda de trabajo se acorta si las **calificaciones** de las personas desempleadas y las requeridas por la estructura de la demanda, se acercan a través de la formación.
- puede mantenerse una mayor eficacia en la búsqueda de empleo de las personas desempleadas si son **activas** de varias formas (participan en programas),
- la **incertidumbre** del empresariado sobre la empleabilidad de las potenciales personas empleadas se reduce si éstas participan en medidas de política laboral activa que contribuyan a aumentar su cualificación.

Pero junto a estos efectos positivos sobre el nivel de ocupación de un mercado laboral donde se aplican políticas activas, la reflexión teórica también nos arroja incertidumbres:

- En el caso de las subvenciones a la creación de empleo y de las subvenciones a colectivos específicos, como jóvenes y personas con discapacidad, se observa un **efecto sustitución** sobre el empleo no subvencionado, ya que resulta más rentable para el empresariado reemplazar una categoría de trabajadores y trabajadoras con otra.

Figura 7. Efecto sustitución de las PAMT

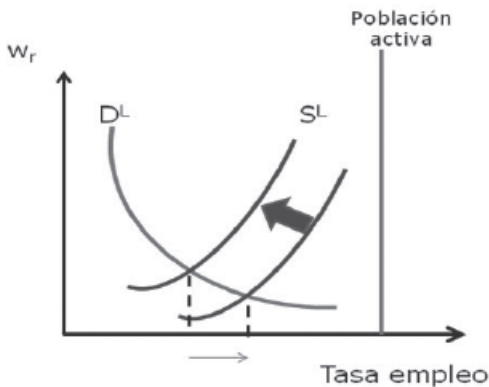


Fuente: Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

Si esto ocurre, la demanda de trabajo se desplaza hacia la izquierda, lo que puede compensar la creación directa de empleo derivada de las propias subvenciones. Es decir el efecto sustitución anula el posible efecto de creación neta de empleo indicado en los ítems anteriores.

Por otro lado, las políticas activas pueden disminuir las pérdidas de renta (bienestar) asociadas con la situación de desempleo (y los riesgos del paro de larga duración), por lo que, si esto fuera así, los incentivos a la moderación salarial se reducen, y el empresariado tienen que pagar más para atraer mano de obra, lo que redundaría en el desplazamiento de la curva de salarios, S^L , hacia el eje de ordenadas. El resultado es un efecto **desplazamiento** (*crowding-out*) que también reduce el efecto neto sobre el nivel de empleo.

Figura 8. Efecto desplazamiento de las PAMT



Fuente: Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

A todos estos efectos cabría añadir el de “**peso muerto**” o “**pérdida irrecuperable**” (*dead-weight*): los resultados de una medida de política activa pueden no diferenciarse de la situación que se habría producido en ausencia de dicha medida. Por ejemplo, puede que personas por cuya contratación se paga una subvención hubieran sido contratadas de todas maneras: así, el dinero que se paga por ellas es una pérdida irrecuperable de eficiencia y no parece tener utilidad alguna⁵.

Este tipo de conclusiones se pueden sintetizar con los resultados obtenidos en un estudio realizado por el Instituto de Estudios Laborales (IZA) alemán en el que sintetizando las conclusiones obtenidas por una amplia selección de literatura que desarrolla evaluaciones microeconómicas de casi dos centenas de programas de Políticas Activas del Mercado Laboral llega a la conclusión de que (Card, Kluve and Weber, 2009):

1. Las evaluaciones realizadas para el largo plazo tienden a arrojar resultados más favorables (con diferentes representaciones de resultados) que las evaluaciones para el corto plazo, entendiendo por corto plazo resultados en un período inferior a un año y por largo plazo un lapsus temporal por encima a dos o tres años, según los análisis. “Sin duda, encontramos muchos programas que muestran insignificantes o incluso impactos negativos después de sólo un año, que se tornan significativos o positivos cuando las estimaciones se realizan después de dos o tres años tras la finalización de los programas. Los programas de formación académica y de formación en el trabajo parecen ser susceptibles de producir resultados más favorables en las estimaciones a medio plazo que en las de corto plazo” (Ibidem:25-26).
2. Otra cuestión interesante que se deduce de este tipo de evaluaciones es que la variable que utilizamos para medir los resultados de los programas tiene especial relevancia, no es indiferente para estimar los impactos. Las evaluaciones que tienen en cuenta como resultado la duración del desempleo registrado parecen mostrar una significación más positiva en las estimaciones para el corto plazo que las que consideran como una variable independiente el nivel de empleo o las ganancias salariales. En este sentido, la metodología a emplear para evaluar los diferentes programas de PAMT no es indiferente para los resultados que de ello se obtenga. Diferentes metodologías llevan a resultados distintos sobre la relación entre instrumentos aplicados y cambios (y la dirección de los mismos) en el comportamiento de los mercados laborales a causa de su aplicación (Kluve, 2007).
3. La tercera conclusión de interés viene a mostrar que los programas que se centran en subvencionar el empleo en el sector público y los programas cuyo sujeto son los jóvenes son generalmente menos exitosos que otro tipo de Políticas Activas del Mercado de Trabajo, conclusión que viene avalada por múltiples trabajos en la literatura especializada al respecto.

⁵ Para el caso español este es el efecto más destacado en la aplicación de políticas activas en los años según el trabajo de evaluación dirigido por el profesor Luis Toharia para el Ministerio de Trabajo e Inmigración (Toharia, dir., 2008).

Una cuestión adicional que se desprende de la compilación de estas evaluaciones es que no se observan efectos diferenciales entre hombres y mujeres, tras la aplicación de estas políticas⁶.

Bajo estas consideraciones, cabe esperar que el signo de los efectos obtenidos por la aplicación de las diferentes actuaciones de política laboral, agrupadas en cuatro líneas básicas, describa una fotografía como la que muestra la figura 9. Así, en función del objetivo concreto, cuantificable, que se desee alcanzar, representado en la figura por un indicador o ratio diferente (tasa de desempleo, de empleo, etc.) el efecto esperado irá en la dirección que señala el signo reflejado en cada caso. Así, por ejemplo se espera que la reforma de los servicios públicos de empleo, en determinadas direcciones, contribuirá a reducir la tasa de desempleo, a aumentar el volumen relativo de empleo, o a incrementar también, por ejemplo la tasa de ocupación de las personas activas de mayor edad, sin afectar significativamente a la tasa de temporalidad del empleo, entre otros efectos. La determinación de tales objetivos con cierta precisión permitirá evaluar a posteriori los resultados obtenidos, a través de análisis que estimen (a través de diferentes metodologías) las diferencias en el comportamiento del mercado laboral en la materia en cuestión con o sin incidencia de los programas de empleo en cuestión. Tales evaluaciones permitirán acercarse a una estimación del grado de eficacia y de eficiencia que acompañan a la aplicación de diferentes programas de empleo, para comparar entre ellos, tanto en sus diferentes características como en su incidencia en espacios geográficos y/o institucionales diferentes.

Figura 9. Influencia esperada de las políticas activas sobre el comportamiento de los mercados de trabajo

Variable objetivo (resultado del mercado de trabajo)	Servicios públicos de administración y empleo	Formación	Medidas destinadas a los jóvenes	Subvenciones al empleo
Tasa de desempleo	-	-	-	-
Tasa de desempleo juvenil	-	-	-	-
Tasa de desempleo de larga duración	-	-	-	-
Tasa de ocupación	+	+	+	+
Tasa de ocupación femenina	+	+	+	+
Tasa de ocupación de personas mayores (entre 55 y 64 años)	+	+	=	+
Tasa de temporalidad	=	-	¿?	¿?

Fuente: Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and da Silva Bichara, J.(2004)

⁶ Desde el punto de vista metodológico este tipo de estudios llegan a la conclusión de que se llagan a los mismos resultados en cuanto a la significación del impacto de los programas en términos de comportamiento del mercado laboral tanto si se utilizan modelos experimentales como no experimentales.

5. Las PAMT en perspectiva europea y su proceso de reforma

El desarrollo de las PAMT en España ha ido estrechamente relacionado a los sucesivos avances que se han ido produciendo en esta materia en el ámbito de la Unión Europea. Pero no es este el lugar, pues posiblemente se repetiría lo que se trata en otros trabajos de este Foro, para repasar la secuencia de las PAMT en el contexto de la UE.

Permítaseme, no obstante, ofrecer unas breves pinceladas para enmarcar el proceso de reforma que se está desarrollando en el ámbito del Estado Español, con el fin de enmarcar el mismo.

Las PAMT de los países de la Unión Europea se sustentan en tres pilares normativos, con sus idiosincrasias particulares y al mismo tiempo acuden a tres fuentes diferenciadas de recursos, con repartos muy dispares según cada entidad nacional.

En el plano normativo las instituciones comunitarias desarrollan un papel de orientación y coordinación de la PAMT de los países miembros a través de la Estrategia Europea de Empleo, que sintetiza las directrices en esta materia para un periodo de tiempo determinado, fija objetivo y revisa periódicamente su grado de realización. Sobre las EEE habrá debate en el Foro y por ello no vamos a profundizar más en ello.

Figura 10. Las políticas activas en la perspectiva de la Estrategia Europea de Empleo. Instrumentos para las PAMT



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, se podrían considerar como parte del diseño de las PAMT determinadas directivas que regulan o coordinan actuaciones en el ámbito comunitario determinadas materias de carácter social o incluso estrictamente laboral.

El grueso, no obstante, de la regulación de las PAMT tienen una dimensión nacional y/o regional-local, según países y estructuras político-territoriales respectivas. Así es en el caso español donde la normativa básica que regula estas políticas recae en la Administración central y el desarrollo y ejecución de muchas de ellas está en mano de las administraciones regionales (autonómicas) y, en menor medida, de las locales.

Algo similar ocurre con los recursos financieros destinados a cubrir los requerimientos de las PAMT. La aportación comunitaria se canaliza fundamentalmente a través del Fondo Social Europeo que desarrolla sus propios programas, de acuerdo con la EEE vigente, y los ejecuta en colaboración con las autoridades nacionales y territoriales de los países miembros. El grueso de los recursos destinados a estas políticas tiene origen nacional, con repartos entre las distintas administraciones, según idiosincrasias institucionales de cada una de ellas.

Una segunda cuestión importante a resaltar en relación con el panorama comunitario de la PAMT hace referencia a la desigual distribución geográfica y temporal de los recursos destinados a las mismas.

Figura 11. Recursos destinados a políticas laborales por cada punto de desempleo, 2008

	Gasto (%PIB) en políticas ACTIVAS / tasa paro	Gasto (%PIB) en políticas PASIVAS / tasa paro	(% PIB)	Gasto Público en políticas PASIVAS
UE-15	0,09	0,14	1,3	
Bélgica	0,18	0,29	1,3	1,5
Dinamarca	0,37	0,37	1,1	
Alemania	0,11	0,15	1,1	0,7
Irlanda	0,12	0,21	0,9	
España	0,06	0,17	0,9	1,2
Francia	0,10	0,15	0,8	
Italia	0,06	0,12	0,8	1,4
Luxemburgo	0,08	0,11	0,7	
Países Bajos	0,37	0,45	0,6	0,4
Austria	0,18	0,31	0,6	
Portugal	0,07	0,13	0,5	1,1
Finlandia	0,12	0,21	0,5	
Suecia	0,15	0,07	0,5	0,5
Reino Unido	0,06	0,04	0,5	

Fuente: Elaboración propia sobre datos EUROSTAT.

Como muestran los datos de la figura 11, el esfuerzo inversor de los países europeos en PAMT varía notablemente desde los niveles más elevados registrados en algunos de los países nórdicos (Bélgica, Dinamarca y Alemania) a los más reducidos de Reino Unido, Finlandia o Suecia. No deja de resultar significativo que a la altura de 2008 éste último sea uno de los países que menos recursos dedica a la financiación de las PAMT, habiendo sido pionero en el desarrollo de estos instrumentos de ajuste del mercado laboral. Parece como si las evaluaciones no excesivamente optimista sobre los resultados de la aplicación de esas políticas hubieran llevado a la conclusión a quienes las gestionan de estabilizar cuando no reducir el gasto a ellas dedicado⁷.

En segundo lugar, resulta también de interés resaltar como en los años anteriores a la crisis, algunos de los países más implicados en el desarrollo de este tipo de políticas (muy vinculadas a la gestión de las políticas pasivas, básicamente subsidios de desempleo) tiende a frenar, cuando no reducir, su esfuerzo financiero en estos programas (Jaspersen, Munch, and Skipper, 2008). No disponemos de datos homogéneos para observar cómo ha evolucionado este esfuerzo diferencial en los años más recientes, en pleno impacto de la crisis, pero al menos

⁷ Véase a este respecto a las conclusiones que se llegan en trabajos como de Forslund and Krueger (2008) o de Sianesi (2004). No obstante el esfuerzo relativo en PAMT (medido en porcentaje de PIB de gasto por punto de tasa de desempleo) está aún por encima de la media comunitaria.

en el periodo previo parece como si la percepción de la efectividad de tales medidas estuviera cuestionando su propia vigencia o, al menos, la continuidad de su expansión, en términos agregados.

Y, en último lugar, en relación con el diseño y la gestión de la PAMT en el espacio de la UE, conviene también resaltar, el proceso de reformas en sus características y contenidos que se está viviendo en los años más recientes, probablemente a causa del cuestionamiento sobre su eficiencia al que venimos aludiendo. Como muestra sintéticamente la Figura 12, estamos asistiendo a un cierto ensanchamiento de ámbitos y contenidos de las PAMT, en cuyo marco adquieren mayor protagonismo objetivos que van más allá del ajuste en el mercado laboral, buscando más elementos cualitativos de sus componentes (igualdad de género, cualificación del capital humano, etc.).

Figura 12. Transformación de las PAMT. Ámbitos y contenidos



Fuente: Elaboración propia a partir de la "Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2010", Consejo Económico y Social (2011).

En el caso español, también, "parece haber un consenso amplio sobre la necesidad de modificar sustancialmente los contenidos e instrumentos de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo. La experiencia de la práctica de estas políticas durante ya casi tres décadas apunta hacia nuevos modelos orientados más a la búsqueda de mecanismos de ajuste entre oferta y demanda más eficientes, más allá de las prácticas actualmente habituales de financiación pública a la creación de empleo, adolecida de contrastados efectos peso muerto o sustitución", como se ha señalado más arriba. "Las prioridades en este terreno estarán marcadas por la reforma de los mecanismos de intermediación, particularmente de los Oficinas Públicas de Empleo –separando en primera instancias las funciones de administración de las prestaciones por desempleo de las de intermediación- y la intensificación y mejora en su eficiencia de las acciones formativas, todo ello a la búsqueda de mayores niveles de "empleabilidad" y satisfacción en el empleo para las personas trabajadoras asalariadas, ocupadas y desempleadas, acorde con los objetivos básicos de la Estrategia de Lisboa" (Ruesga, 2010:135).

Bajo estas premisas se está procediendo a introducir reformas paulatinas en el diseño de la PAMT en España, cuyos eje principales se sintetizan en la figuras 13 y 14 y sobre lo cual no nos vamos a extender aquí.

Figura 13. Reforma de las políticas activas de empleo (I)

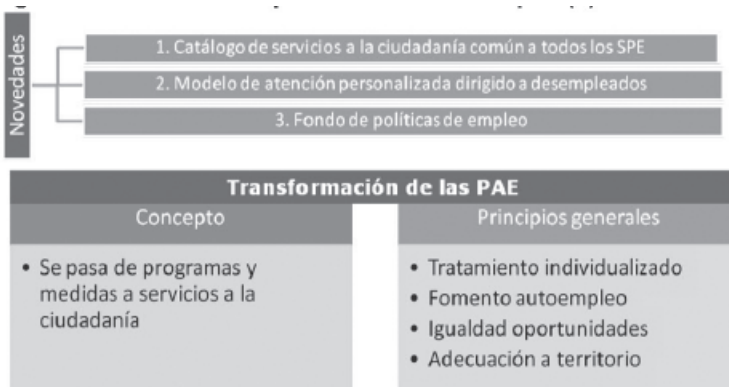
(RD-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo)



Fuente: Elaboración propia a partir de la "Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2010", Consejo Económico y Social (2011).

Cabe, no obstante, insistir que las evaluaciones sobre la efectividad de algunos de los programas llevados a cabo en los últimos años en el territorio español no resultan demasiado halagüeñas en cuanto los resultados alcanzados en el terreno cuantitativo (Toharía, dir. et alter, 2008). Se va imponiendo la idea, resultado de algunas de estas investigaciones empíricas sobre eficiencia de los programas de empleo, de que una de las acciones que mayor grado de eficiencia muestra reside en la inversión adicional en mejora de los servicios públicos de empleo⁸.

Figura 14. Reforma de las políticas activas de empleo (II)



Fuente: Elaboración propia a partir de la "Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2010", Consejo Económico y Social (2011).

El sesgo de estas nuevas actuaciones insiste, por ejemplo, en la necesidad de individualizar el tratamiento dado a los desempleados y desempleadas, para su mejor reinserción en el mercado laboral, lo cual significa priorizar recursos destinados a las PAMT hacia la inversión en los servicios públicos de empleo, materia en la cual las diferencias en el ámbito europeo son acusadas –con una posición española en la materia francamente atrasada– (Ruesga, dir., 2011).

⁸ Una evaluación de carácter macro que llega a esta conclusión se puede consultar en Ruesga, Pérez Ortiz y Da Silva Bichara, 2003.

6. Algunas conclusiones sobre las experiencias de aplicación de las políticas activas de mercado de trabajo y su extensión a los ámbitos locales.

Como síntesis y conclusión de lo expuesto hasta aquí y con la vista puesta en la función de los gestores de las políticas laborales en el *ámbito local*, cabría hacer las siguientes consideraciones:

1. Es fundamental a la hora de definir programas de actuación en material laboral de ámbito local fijar con la mayor precisión posible los objetivos a alcanzar y que estos sean medibles con los instrumentos estadísticos al uso, de tal modo que con posterioridad se puedan evaluar con razonable precisión la relación entre los logros alcanzados y la dirección de los mismos, como resultado de la aplicación de las medidas desarrolladas, y los objetivos deseados. Con ello podríamos contar con estimaciones de la significación de dicha relación entre resultado de la aplicación de las medidas y objetivos, lo cual es de singular importancia para corregir la orientación de las políticas laborales en sucesivas oleadas de aplicación de las mismas.
2. Una segunda cuestión, también esencial, es considerar con detalle el entorno económico institucional en el que se han de desarrollar los diferentes programas a implementar, así como las características de los mismos. Respecto a lo primero conviene considerar, particularmente cuando diseñamos en un ámbito local, la existencia de administraciones de ámbito superior que simultáneamente desarrollan actuaciones en este terreno. Se trata, obviamente, de evitar duplicidades pero también de considerar el posible efecto derivado de la confluencia de dos o tres tipos de medidas que actúan simultáneamente sobre el mismo espacio, no sólo por eludir la acumulación de sus respectivas subvenciones en un mismo sujeto u objeto, sino también por valorar la posible complementariedad o incompatibilidad o disfuncionalidad que se pueda derivar de la aplicación simultánea de medidas auspiciadas desde niveles administrativos distintos. Para esto último es necesario considerar en detalle las características de los programas que desde las distintas administraciones operan sobre un mismo territorio.

Otros elementos o caracteres del conocimiento detallado del entramado institucional resultan también de singular interés para considerar a priori el posible impacto de las medidas a aplicar y por lo tanto tratar de elevar los niveles de eficiencia de las medidas a aplicar.

Desgraciadamente suele ser muy frecuente que en un espacio territorial concreto confluyan diferentes tipos de medida de política laboral, diseñadas e implementadas desde ámbitos distintos que no necesariamente buscan los mismos efectivos específicos y pueden resultar incompatibilidades manifiestas entre unas y otras, o al menos pueden disminuir dicha confluencia en el espacio la eficiencia global de las mismas. A veces ocurre que los recursos que se ponen en este tipo de medidas resultan excesivos para los resultados esperables, sencillamente porque se acumulan recursos de diferentes administraciones en pos de un mismo objetivo concreto

1. Conviene tener muy presente lo que la literatura especializada nos advierte de efectos no deseados de este tipo de medidas, desde los denominados efectos de sustitución o desplazamiento a los denominados peso muerto. La evaluación cuantitativa de programas previos puede ofrecer unos resultados concluyentes a tal efecto, a veces los resultados no son tan concluyentes como cabría desear (por múltiples motivos a los que ya se ha hecho referencia tales como la carencia de información o las dificultades metodológicas para programas de evaluación) o bien, estamos ante la puesta en marcha por primera vez de algún tipo de programas si no contamos con precedentes que nos permita tener a disposición de quienes diseñan, evaluaciones cuantitativas o de información en detalle sobre los resultados alcanzados en aplicaciones anteriores.

Bibliografía

2. Por último resulta también de interés contemplar como a la hora de planificar un conjunto de medidas de política laboral a aplicar en un territorio determinado, una de las principales conclusiones que se obtienen de los estudios de evaluación de los mismo, es decir que los resultados alcanzados suelen ser más intensos y en la dirección correcta, en el largo plazo y no en el corto plazo. Esto resulta de singular interés, por ejemplo, cuando se utilizan este tipo de medidas, como está ocurriendo en el período actual de crisis, como tratamiento de choque frente a los graves problemas de destrucción de empleo. Es obvio que, aunque quepa esperar un efecto positivo de tipo cuantitativo sobre volumen de empleo, por la aplicación de alguna de estas medidas de política laboral, lo más probable es que los resultados no sean identificables al menos durante un período más o menos largo de tiempo. Es necesario que esto lo tenga en cuenta quien planifica y a la hora de establecer los objetivos, establezca los períodos concordantes con lo que nos muestra la experiencia de las evaluaciones a las que se ha hecho referencia.

Son pues múltiples los elementos analíticos y de planificación a tomar en consideración en el diseño y puesta en marcha de PAMT en la escala local.

- Auer, P., Efendioglu, Ü. and Leschke, J. (2005): *Active Labour Markets around the world: Coping with the consequences of globalization*, International Labour Organization, Geneva.
- Card, D., Kluve, J. and Weber, A. (2009): "Active Labour Markets Policy Evaluations: a Meta-Analysis", IZA, Discussion Paper 4002, February.
- Forslund, A. and Krueger, A.B. (2008): "Did Active Labour Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s?", CEPS Working Paper No. 158, March 2008
- Fundación Ideas (2010): "Las políticas laborales ante la crisis económica", (Comisión de expertos de reflexión en materia sociolaboral), marzo 2009 (mimeo).
- Jaspersen, S.T., Munch, J.R. and Skipper, L. (2008): "Cost and benefit of Danish Active Labour Market Programmes", *Labour Economics* 15, pp. 859-884.
- Kluve, J. (2007): "The effectiveness of European ALMP's", in Jochen Kluve et al.: *Active Labour Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*, Berlin and Heidelberg: Springer, pp. 152-203.
- Rodrik, D. (2009): "Growth after the crisis", Commission on Growth and Development, (www.growthcommission.org/storage/cgdev/...crisis/rodrikafterthecrisis.pdf).
- Ruesga Benito, S.M. (dir.) et alter (2002): *Economía del trabajo y política laboral*, Pirámide, Madrid, cap. 6
- Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003): "Política laboral y funcionamiento del mercado de trabajo en la Unión Europea", *Revista ABET*, vol. III, nº 2, julio-diciembre 2003, pp. 133-162-
- Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2004): "Labour Market Policy and the European Employment Strategy", paper presented at *8th EUNIP Annual International Conference*, University of Birmingham, Birmingham 13th-15th December.
- Ruesga, S.M. (2010): "Un escenario de reforma laboral en España: modernización de la negociación colectiva", *Revista Principios*, 17 (07/2010), pp. 123-137
- Ruesga, S.M. (dir.) et alter (2011): *El sistema social español en un marco de flexiseguridad. Análisis comparado con algunas experiencias europeas. Lecciones para el caso español*, Cinca Ediciones, Madrid (en prensa).
- Rehn, G. (1989): *Ensayos sobre política de empleo activa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Sianesi, B. (2004): "An evaluation of the Swedish system of active labour markets programs in the 1990s", *Review of Economic and Statistics*, February, vol. 86, No. 1, pp. 133-155.
- Toharia, L. y Malo, M.A. (2009): "¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?", *Circunstancia*, Número 20, septiembre, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Toharia, L. (Dir.) et alter (2008): "El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la seguridad social para el empleo en la afiliación a la seguridad social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional", FIPROS 2007/81.



POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

Francisco Albuquerque. Asesor Técnico Regional . Programa de Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina

1. Estado de la situación actual: ¿Qué está ocurriendo?

A lo largo de las tres últimas décadas se ha ido produciendo un cambio sustantivo en las políticas de fomento productivo en los diversos ámbitos urbano, rural, industrial, agrario o de servicios, tendiendo progresivamente a un diseño en el cual los aspectos territoriales han ido adquiriendo cada vez más importancia, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en las actuaciones. Asimismo, el diseño de estas políticas ha buscado la cooperación público-privada, estimulando la participación de los diferentes agentes involucrados y el conjunto de la sociedad civil en los diferentes territorios.

De este modo, las viejas políticas sectoriales definidas desde la administración central han sido progresivamente acompañadas de un diseño territorial de las mismas, dado que temas sustantivos del desarrollo económico como son la incorporación de innovaciones productivas, la formación de recursos humanos para el empleo, y la inclusión de la sostenibilidad medioambiental, son aspectos que requieren un planteamiento desde los distintos territorios al requerirse, respectivamente, la vinculación entre la oferta de conocimiento técnico y quienes producen, la orientación de la capacitación según las necesidades productivas en cada territorio, y la búsqueda de formas sostenibles de producción y de consumo.

Como se señala, tanto en los ámbitos urbano como rural, el enfoque del desarrollo económico territorial ha ido ganando espacio, fruto de lo cual han surgido también organismos encargados de llevar adelante las políticas concertadas por los diferentes agentes desde los distintos territorios, como son las *Agencias de Desarrollo Local o Regional*. En este documento se tratan de ordenar las principales ideas en estos procesos, los cuales han tenido una implantación mucho mayor en los países desarrollados que en los países de menor grado de desarrollo.

En general, el predominio extensivo de los planteamientos en favor de la desregulación y el libre juego de las fuerzas del mercado ha demorado considerablemente un aprendizaje que en la práctica exige una acción coordinada de los diferentes actores y actoras desde cada uno de sus territorios o, en otras palabras, ha retrasado la inclusión de la dimensión territorial en el diseño de las políticas de fomento productivo, las cuales deben superar el enfoque sectorial a fin de ganar eficacia y eficiencia en la implementación de las mismas. Hay que recordar que dichos planteamientos –guiados por la economía convencional- han tenido en la práctica un impacto muy desfavorable, colaborando a la destrucción de buena parte del tejido empresarial, en especial entre las microempresas y Pymes locales, lo cual ha limitado considerablemente los avances en la lucha contra la pobreza y la inequidad.

2. Retos esenciales que afrontar

El nuevo enfoque de la política de fomento productivo y desarrollo empresarial se encuentra relacionado con los factores que acompañan la actual fase de reestructuración y cambio estructural en la economía mundial, basada en la difusión de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones como “factor clave” del nuevo paradigma tecnoeconómico (Pérez, 1986). Dicho cambio estructural se orienta por la incorporación de innovaciones productivas (tecnológicas, de gestión, sociales e institucionales) que suponen un mayor valor agregado de conocimiento y la apuesta por la calidad y la diferenciación mediante modelos de organización productiva que complementen los tradicionales enfoques sectoriales y de carácter generalista, con una creciente valorización de los *entornos territoriales*, a fin de asegurar condiciones locales favorables para la incorporación de innovaciones productivas y empleo.

La identificación de agrupamientos sectoriales de empresas en los territorios (*clusters*), la formación de redes y la cooperación entre empresas, así como la búsqueda de *economías de gama* basadas en la calidad y la diferenciación productivas, el eficiente funcionamiento del mercado de trabajo local, o la creación de sistemas territoriales de innovación son, entre otros, aspectos fundamentales de esta nueva política de fomento productivo y desarrollo empresarial, la cual concede una importancia decisiva a la incorporación de innovaciones, la cooperación empresarial, el desarrollo de competencias o capacidades laborales, empresariales y territoriales, la gestión empresarial y tecnológica, y la formación de los recursos humanos según los requerimientos de los diferentes perfiles productivos territoriales.

La interacción de estos factores ha dado origen, pues, a un nuevo enfoque de política de fomento productivo donde las instituciones de representación empresarial así como las organizaciones sindicales tienen nuevas funciones que desempeñar, conjuntamente con las microempresas y pequeñas y medianas empresas (Pymes), presentes en las aglomeraciones productivas territoriales, con las autoridades gubernamentales, tanto las del nivel central como los gobiernos regionales, provinciales y municipales, y con el sector de conocimiento, es decir, universidades, educación y asistencia técnica.

En definitiva, el cambio estructural y las mayores exigencias competitivas planteadas por el contexto de la globalización, junto a los procesos de integración económica a nivel internacional, han alterado las circunstancias de la competitividad haciendo emerger un nuevo enfoque del fomento productivo y desarrollo empresarial, lo cual plantea un nuevo rol de las administraciones públicas territoriales, así como la necesidad de la concertación público-privada como componentes de este nuevo enfoque de política.

En este contexto, la nueva política de fomento productivo y desarrollo empresarial debe comprenderse en un sentido amplio, más allá de la atención hacia la problemática de las grandes empresas, ofreciendo una visión de futuro dirigida también al conjunto de los *sistemas productivos locales*, a fin de crear y garantizar condiciones de fortalecimiento de la base productiva de los respectivos territorios, sin limitarse –por tanto– a las tradicionales políticas de carácter sectorial dirigidas a la reconversión, la promoción y mejora de sectores concretos.

3. Nuevas ideas, estrategias, propuestas y herramientas o instrumentos desde los territorios

La experiencia internacional muestra a lo largo de estas últimas décadas, una serie de cambios en la política industrial¹ que incluyen nuevos contenidos, nuevos mecanismos y nuevas estrategias de intervención.

a) Nuevos contenidos de la política industrial

Por lo que se refiere a los *nuevos contenidos de la política industrial* cabe señalar los siguientes:

- La importancia de las *políticas industriales de corte microeconómico* como elemento complementario a las actuaciones de carácter macroeconómico, que suelen ser el objeto de atención predominante de la política económica de los países y de sus principales medios de comunicación.
- El *carácter proactivo de las actuaciones públicas* en materia de política industrial, frente al tradicional carácter pasivo de la misma, basada en la concesión de incentivos financieros y subvenciones.
- La creciente *interdependencia entre industria y servicios*, que hace que la competitividad industrial dependa tanto de las actividades directamente productivas como de los servicios ligados a las mismas.
- La relevancia de las *políticas de carácter horizontal*, dirigidas a crear entornos territoriales favorables a la competitividad empresarial.

Entre las políticas de carácter *horizontal* cabe destacar, a su vez:

- La *formación de recursos humanos* y la especialización y calificación profesional según las potencialidades y oportunidades de cada sistema productivo local.

- La prioridad dada a la *promoción empresarial de las microempresas y pequeñas y medianas empresas*, que constituyen la gran mayoría del tejido empresarial de cualquier país, con una incidencia muy relevante en la ampliación del mercado interno así como en la generación del empleo e ingreso de amplias capas de la población.
- El establecimiento de vinculaciones permanentes entre el sector de conocimiento (universidades, centros de servicios de consultoría y asistencia técnica, entre otros) y las microempresas y Pymes, que son demandantes del mismo. En otras palabras, el establecimiento de relaciones que aseguren la incorporación de innovaciones en cada ámbito territorial.
- La adecuada atención a las características específicas del medioambiente de cada territorio, a fin de diseñar políticas de carácter sostenible ambientalmente, las cuales no se limitan a evitar los impactos sobre el medioambiente y la dotación de recursos naturales, sino que promueven la *producción ecoeficiente, la producción ecológica y el reciclaje y reutilización* de residuos, como una apuesta del territorio, en la convicción del carácter insostenible del actual modelo de producción y de consumo del sistema actual.

Como se aprecia, se trata de medidas orientadas a la creación de *entornos territoriales* favorables para el desarrollo innovador y la promoción de nuevas empresas y empleo, una cuestión en la cual las entidades de representación empresarial y sindical tienen posibilidades para promover acciones de desarrollo y articulación productivas en el amplio espectro de políticas que se esboza, participando activamente en la elaboración público-privada de las estrategias de desarrollo territorial y facilitando la coordinación interinstitucional en las políticas de fomento productivo.

Otras medidas de carácter horizontal en el marco de la nueva política industrial se refieren a aspectos como los siguientes:

- Mejora del *acceso a la información* sobre innovaciones, tecnologías, productos, procesos productivos, mercados y competencia, y asistencia técnica para la evaluación de proyectos viables entre las microempresas y Pymes desde los respectivos territorios.

¹ El término "industrial" se entiende en el sentido amplio anglosajón de transformación productiva, cualquiera sea el sector de actividad económica. De este modo la acepción de *política industrial* se utiliza en este documento de forma equivalente a la de política de fomento productivo y desarrollo empresarial.

- *Asistencia técnica a las microempresas y Pymes* para facilitar los procesos de asociación productiva entre ellas, así como la asimilación de nuevas tecnologías, la incorporación de innovaciones productivas y de gestión, y el acceso a mercados más exigentes.
- Una *estructura impositiva* que favorezca la inversión en investigación y desarrollo para la innovación, la adquisición de nuevos equipos y el fomento de la ecoeficiencia y la producción limpia.
- Aumento del número de estudiantes y de su nivel en las especialidades tecnológicas, y *dignificación social de la formación profesional y del papel del empresariado innovador*.
- Mejora de las *infraestructuras y equipamientos básicos* que redundan en mejoras de productividad de las empresas en los respectivos territorios.
- Un *marco legal y jurídico apropiado* al desarrollo de las microempresas y Pymes.

Como puede apreciarse, se requiere un tipo de políticas “multinivel” así como una eficiente coordinación entre las actuaciones de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, en cooperación con el sector privado.

La importancia concedida al despliegue de las políticas de carácter horizontal no invalida la relevancia de las políticas sectoriales ni la que poseen las políticas que deben seguir alentándose desde los gobiernos centrales (regulación del mercado de trabajo, protección medioambiental, entre otras). Sin embargo, puede advertirse que cada vez más, el concepto de sector es reemplazado por una visión más integrada de los elementos de los que depende la competitividad empresarial, es decir, los agrupamientos productivos o *clusters*, de un lado, y las características del *entorno territorial innovador*, de otro, lo cual obliga a complementar el tradicional enfoque sectorial con una aproximación territorial, a fin de alentar los espacios de colaboración público-privada que ello requiere.

b) Nuevos mecanismos

Junto a los cambios de contenido, la política industrial ha experimentado también importantes transformaciones en los *mecanismos* utilizados para su implementación, entre los cuales hay que destacar:

- La utilización de mecanismos de *descentralización* territorial en el diseño de las políticas de fomento productivo y empresarial, así como en las políticas activas de empleo.
- La relevancia de la *coordinación institucional* entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (central, regional, provincial y municipal).
- La trascendencia de la *cooperación público-privada* de los actores y actoras socioeconómicos territoriales.

La *descentralización* facilita un mejor conocimiento de la realidad socioeconómica y empresarial de cada territorio, y posibilita un mayor acercamiento a los actores y actoras, de las necesidades y las circunstancias específicas del mismo. Igualmente, ello incrementa su capacidad de convocatoria y movilización y la facilidad para alcanzar acuerdos de concertación territorial por el desarrollo económico y el empleo.

El mayor conocimiento de la realidad económica, social y cultural que se deriva de la proximidad a los diferentes territorios permite un diseño más específico de las políticas de fomento productivo y del empleo, basado en la cooperación de las grandes empresas con las microempresas y Pymes de su entorno, así como con las instituciones de apoyo, los sindicatos o agrupaciones de trabajadores y trabajadoras y el conjunto de autoridades regionales y locales. De este modo, se consigue incrementar de forma sustantiva la capacidad para movilizar de forma más eficaz los recursos humanos y materiales existentes, permitiendo aprovechar las ventajas de un diseño de políticas adaptado a las necesidades y potencialidades de cada ámbito territorial.

Las autoridades territoriales (regionales, provinciales o municipales), son así protagonistas potenciales de la concepción e implementación de la política de fomento productivo y desarrollo empresarial, la cual deja de ser monopolio exclusivo del nivel central del Estado.

Hay que insistir, no obstante, en que la asunción de competencias y responsabilidades por parte de los gobiernos regionales o locales, como mecanismo para reforzar la eficiencia de las actuaciones de la política de fomento productivo y desarrollo empresarial, no supone una menor relevancia de las actuaciones del nivel central del Estado. De ahí que la *coordinación institucional* entre los diferentes niveles de las administraciones públicas sea un tema fundamental entre los nuevos mecanismos de la política de fomento productivo y desarrollo empresarial, sobre todo en el contexto de la globalización, que plantea mayores exigencias competitivas y, por tanto, una organización eficiente basada en un mayor grado de coordinación y cooperación en materia de innovación tecnológica, organizativa e institucional.

En concreto, algunas de las responsabilidades de carácter estratégico en materia de política de fomento productivo y desarrollo empresarial pueden seguir estando en el nivel central del Estado, compartiendo con las autoridades regionales o provinciales parte de las funciones dirigidas a la creación de entornos territoriales favorables a la innovación empresarial, mientras que aquellas funciones que requieren un contacto más directo y fluido con las empresas, pueden ser más fácilmente asumibles por parte de las autoridades territoriales en aras de la mayor eficiencia que ello conlleva y de la concreción de la *cooperación público-privada* que se requiere entre el sector público, el sector privado empresarial y el sector de conocimiento desde cada ámbito territorial.

Este planteamiento requiere, por tanto, una madurez suficiente en las relaciones entre el sector público y el sector privado empresarial, con la asunción de sus roles respectivos. Desde la esfera pública se trata de facilitar, entre otros, aspectos decisivos como:

- La apertura de espacios de diálogo y concertación de actores y actoras en los diferentes territorios;
- La movilización y participación de dichos actores y actoras para la discusión de las estrategias de desarrollo territorial y la construcción del *capital social* y la *gobernanza* que requieren dichos procesos;
- La dotación y calidad de las infraestructuras y equipamientos básicos.

- La construcción de sistemas territoriales de formación de recursos humanos y sistemas territoriales de investigación y desarrollo para la innovación territorial (I+D+i).

Por su parte, el sector privado empresarial y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras deben desplegar sus roles de organización de la producción, buscando la eficiencia en las relaciones existentes en las cadenas productivas y *clusters* desde sus respectivos ámbitos territoriales. Nada de esto se hace de forma espontánea por las fuerzas del mercado, pero tampoco es concebible el diseño y puesta en marcha de la política de fomento productivo sin la participación activa de sus usuarios y usuarias, es decir, el empresariado y los sindicatos, que son los que enfrentan en la práctica las exigencias del actual cambio estructural en un contexto de mayores exigencias competitivas en los mercados.

Esto obliga, naturalmente, a dar prioridad a la *cooperación público-privada* como otro de los mecanismos fundamentales de la nueva política de fomento productivo y desarrollo empresarial, lo que en la práctica equivale a la introducción de cambios en la dinámica social y en la cultura predominante, ya que todas estas tareas son una cuestión general y no una tarea partidaria.

Así pues, el despliegue de los nuevos mecanismos de la política de fomento productivo para el desarrollo empresarial y el empleo, se traduce en actuaciones dirigidas a la construcción de *entornos territoriales* favorecedores de la incorporación de innovaciones en los diferentes sistemas productivos locales, generando de ese modo oportunidades productivas, lo cual requiere, asimismo, una política activa de empleo a nivel territorial, que asegure la capacidad de los recursos humanos para capturar las citadas oportunidades.

De ese modo, la búsqueda de la eficiencia empresarial y territorial debe orientarse por los objetivos de la *inclusión social*, esto es, la mejora de las condiciones laborales y la calidad de los recursos humanos, que constituyen objetivos funcionales al logro de ventajas de futuro en la actual sociedad basada en el conocimiento.

La importancia de la cooperación público-privada entre los mecanismos de la nueva política de fomento productivo y desarrollo empresarial exige, pues, reconocer la oportunidad de promover los necesarios *acuerdos*

territoriales suprapartidarios y la creación de instituciones intermedias con capacidad para intermediar, a fin de facilitar la identificación de la demanda subyacente de innovación en el tejido empresarial de cada ámbito territorial, y adecuar una oferta eficiente de servicios de desarrollo empresarial y servicios para el empleo en cada caso.

c) Nuevas estrategias de intervención

Como hemos señalado, junto a la tradicional política sectorial, en el nuevo enfoque del fomento productivo para el desarrollo empresarial y el empleo se dedica una atención especial a las políticas de carácter horizontal orientadas a la mejora del entorno territorial donde se ubican las redes de empresas y cadenas productivas. En ello destacan, como hemos visto, la importancia de la introducción de innovaciones productivas y la generación de nuevas empresas, la creación de redes de cooperación empresarial, la formación de recursos humanos calificados y el acompañamiento de políticas activas de empleo, a fin de asegurar la cohesión económica y social.

Todo esto se refuerza, aún más, en el contexto actual de acumulación de desafíos en la *política medioambiental y energética*, con la necesidad de avanzar de forma más decidida en el campo de las *energías renovables*, frente a las exigencias de una nueva reconversión industrial y tecnológica orientada por la creciente incorporación de formas de *producción ecoeficiente*, producción limpia y producción ecológica (Fussler, 1998).

En este sentido, conscientes de la importancia de la tecnología como factor clave de competitividad, podemos resumir algunas de las principales líneas de actuación de las nuevas estrategias de política:

- Importancia de las políticas de apoyo a la *innovación y el desarrollo sostenible*, tanto a nivel central como territorial.
- La generación de *Agencias de Desarrollo Local o Regional*, como organismos de carácter mixto, es decir, público-privado, con una orientación esencialmente técnica, para instrumentar las estrategias adoptadas por el acuerdo de los diferentes actores y actoras territoriales, a fin de implementar las medidas de diversificación y transformación productiva de cada territorio, así como las relaciona-

das con la observación de los mercados locales de trabajo y la prestación de servicios para el empleo.

En el primer punto destaca la necesidad de orientar la potencialidad de los sistemas nacionales de Ciencia y Tecnología hacia el fortalecimiento, promoción y coordinación de *sistemas territoriales de innovación*, tratando de evitar la frecuente desvinculación existente entre las actividades de incorporación y aplicación de las innovaciones productivas, de un lado, y las rutinas habituales de los científicos y científicas, que se orientan, a veces de forma casi exclusiva, hacia la producción de artículos en revistas de supuesta excelencia académica, pero que tienen una aplicación limitada o nula para la incorporación de innovaciones concretas al no asegurar la relación con los actores y actoras territoriales.

Las regiones o territorios en general, pueden utilizar, como vemos, nuevos instrumentos de fomento productivo y empleo, como son las *Agencias de Desarrollo Local o Regional*, con el fin de incorporar la especificidad de su perfil productivo y de empleo en sus estrategias de desarrollo. Esta selectividad estratégica es especialmente importante para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de los instrumentos orientados a favorecer los sistemas productivos locales y priorizar la inversión en redes de infraestructura empresarial y apoyo a la innovación.

d) La vinculación de las políticas de fomento productivo y de desarrollo territorial

Las políticas de fomento productivo y desarrollo empresarial tienen, pues, como finalidad última la ampliación de las actividades económicas y la mejora de la competitividad del tejido empresarial. De esta forma, se incluyen en el ámbito de estas políticas, actuaciones muy variadas, como las regulaciones en mercados concretos, la formación específica para mejorar la calificación de los recursos humanos, la dotación de infraestructuras específicas y servicios de desarrollo empresarial para pequeñas y medianas empresas, o el establecimiento de incentivos financieros, fiscales u otros para fomentar los emprendimientos innovadores.

Pero, junto a una amplia gama de actuaciones *desde la oferta*, existe también como finalidad la de hacer aflorar las necesidades de la demanda de modernización y transformación productivas entre el colectivo de

microempresas y Pymes, las cuales, por sí solas, encuentran importantes dificultades para ello.

La experiencia europea occidental en el diseño de este tipo de políticas, contempladas dentro de la expresión más genérica de *política industrial*, constituye un ejemplo singular del cual pueden extraerse enseñanzas provechosas, no en el sentido de pretender una imitación de las mismas, sino en el de contemplar un enfoque integrado de las políticas empresariales y territoriales.

De este modo, en los diferentes países de la Unión Europea se ha ido desplegando, a lo largo de las últimas décadas, una activa política industrial y de innovación empresarial (con focalización principal en las Pymes), así como una política de desarrollo rural y de desarrollo sostenible, *de forma combinada con una renovada política de desarrollo territorial*. Esta matriz de políticas e instrumentos condensa en la práctica un proceso de aprendizaje en el cual la principal lección ha sido, muy posiblemente, la de contextualizar territorialmente las políticas de fomento productivo y de desarrollo empresarial y empleo, a fin de lograr su mayor eficacia y eficiencia.

En otras palabras, ello ha supuesto la necesidad de avanzar desde el tradicional enfoque *sectorial* de dichas políticas al planteamiento fundamentalmente *horizontal e indirecto* de las mismas, tratando en todo momento de fomentar el funcionamiento eficiente de los mercados y repartiendo las responsabilidades entre las empresas y el sector público, siendo el papel principal de éste último, el de crear un entorno territorial favorable al fomento productivo, superando los enfoques sectoriales.

Este *enfoque horizontal y territorial* articula un conjunto de actuaciones prioritarias para reforzar la competitividad empresarial a través de varios ejes estratégicos fundamentales:

- *Fomento de las inversiones inmateriales* para introducir la calidad y las innovaciones tecnológicas y de gestión, y para facilitar la cualificación de los recursos humanos según los requerimientos de los sistemas productivos locales y mercados locales de trabajo.
- *Desarrollo de la cooperación empresarial y proyección hacia los mercados externos*, facilitando el

marco para que los agentes económicos encuentren espacios de colaboración, especialmente entre las Pymes.

- *Impulso de reglas de competencia equitativa*, las cuales justifican la prioridad de los apoyos a las Pymes no sólo por razones de equidad y desarrollo regional (dada su importancia desde el punto de vista del empleo e ingreso y su presencia difusa en el territorio), sino también para tratar de equiparar sus condiciones de competitividad en los mercados frente a las grandes empresas.
- *Modernización de las Administraciones Públicas*. Las tradicionales prácticas administrativas y de gestión pública organizadas desde Ministerios sectoriales y con una estructura centralista, no se corresponden con los requerimientos de competitividad exigida a las actividades productivas y empresariales, ni con la horizontalidad de las políticas que ello conlleva. Esto exige la modernización de la estructura, funcionamiento y modos de intervención de las entidades públicas, lo cual implica el avance de los procesos de descentralización, la redefinición de los objetivos del servicio público, la agilización de procedimientos administrativos y el incremento de la transparencia, entre otras medidas de reforma de la función pública, a fin de buscar espacios de corresponsabilidad junto al sector privado para el logro de los grandes objetivos del fomento productivo, el desarrollo empresarial y el empleo desde cada territorio.

4. Las Agencias de Desarrollo Local/Regional

Desde hace algunas décadas, en los países desarrollados, la *política regional* es llevada a cabo por actuaciones en cuyo diseño e implementación suelen participar los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, tratando de buscar, además, la colaboración del sector privado empresarial y el “sector de conocimiento”, que incluye los ámbitos educativo, de capacitación y asistencia técnica. De este modo, la política de desarrollo regional contempla actuaciones surgidas de los niveles municipal, provincial, regional y el nivel central del Estado, además de –en su caso- el ámbito supranacional, como ocurre en los países de la Unión Europea.

En la puesta en práctica de dichas políticas, las Agencias de Desarrollo Local o Regional constituyen *instrumentos* muy importantes. Se trata de entidades sin fines de lucro, creadas con ayuda de recursos públicos, con el objetivo de promover el desarrollo de una determinada área o región, para lo cual se dotan de personal técnico capacitado con la misión de intermediar para acercar la oferta de *servicios de desarrollo empresarial* al tejido local de empresas, en especial, las microempresas y pequeñas y medianas empresas, a fin de fomentar la diversificación y transformación productiva territorial y la generación de empleo en el territorio.

Las *Agencias de Desarrollo Local o Regional* son, pues, organismos de nivel intermedio, concertados entre los diferentes agentes sociales territoriales, públicos y privados que protagonizan, de este modo, una nueva forma de hacer política de desarrollo productivo en los diferentes territorios. Con ello se pretende poner a disposición de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales, una avanzada infraestructura técnica que facilite un conjunto de soluciones y servicios difíciles de alcanzar por ellas mismas de forma autónoma, dado su reducido tamaño, la escasa predisposición a la cooperación y la lejanía e inadecuación del diseño de instrumentos de fomento promovidos desde el nivel central del Estado.

El objetivo principal de las agencias es fomentar el desarrollo territorial a partir de la activación y valorización de los recursos locales: humanos, naturales, técnicos, económicos y financieros. Ello no excluye la posibilidad de atraer otros recursos del exterior. Por ello las agen-

cias y los planes estratégicos territoriales constituyen instrumentos importantes para orientar las inversiones externas hacia actividades que fortalezcan la dinámica del desarrollo endógeno, esto es, que cada territorio o región aproveche de la forma más eficiente su potencial de desarrollo socioeconómico.

En suma, las agencias son organizaciones de perfil esencialmente técnico que incorporan como misión el desarrollo económico local y la generación de empleo en su territorio de actuación, impulsando para ello lazos significativos entre las autoridades públicas presentes en el mismo y los diversos actores y actoras territoriales, con el fin de implementar las estrategias de desarrollo local o regional consensuadas por dichos actores y actoras.

La experiencia señala que las agencias que muestran un mayor grado de solidez y legitimidad institucional son aquellas que tienen un carácter mixto (público-privado), al facilitarse con ello las condiciones de gobernanza de dichas entidades, dando muestra de la creación del *capital social territorial* necesario para el despliegue de los acuerdos territoriales y la confianza entre los actores y actoras locales.

No obstante, hay también agencias de naturaleza exclusivamente pública o privada. En el primer caso tienen la dificultad de lograr una confianza plena por parte del sector empresarial y el peligro de verse sometidas a la lógica de un funcionamiento burocrático y supeditado a los intereses políticos partidarios del gobierno de turno. En el segundo, corren el riesgo de convertirse en empresas de consultoría que, presionadas por la siempre difícil sostenibilidad financiera de dichas entidades, acaban sesgando su orientación hacia las empresas grandes o medianas-grandes, sean o no empresas locales, lo que desnaturaliza su función inicial.

El presupuesto de gastos de las agencias suele ser un porcentaje reducido del presupuesto de una región. Pese a este coste reducido, las agencias inciden de manera fundamental en aspectos de carácter cualitativo o intangible en las diferentes regiones, al favorecer la mejora del entorno emprendedor en las mismas y, en especial, entre el colectivo de microempresas y Pymes locales.

Con este tipo de inversiones en apoyo de las agencias, los gobiernos territoriales promueven la construcción

de condiciones que favorecen la creación de entornos favorables a la innovación, lo cual conlleva efectos multiplicadores importantes desde el punto de vista productivo y del empleo en los territorios. No se trata de subsidios directos a la producción, sino inversiones para el “acondicionamiento” (o construcción) del territorio.

Todas estas consideraciones ayudan a comprender que las agencias sean entes de perfil esencialmente técnico y con participación público-privada, pero que poseen casi siempre una presidencia institucional que suele recaer en los respectivos gobiernos regionales o locales. Es importante, sin embargo, llamar la atención sobre la necesidad de incorporar en las agencias la participación activa del sector privado empresarial, una contribución que puede materializarse de diferentes formas, como son la participación directa en el capital y la gestión de las agencias, la presencia en sus órganos consultivos, o el asesoramiento especializado de personas expertas y personas representativas de los diferentes sectores económicos y sociales de la región. Lo más importante es, sobre todo, que las instituciones privadas contribuyan a incorporar en las agencias el liderazgo y la orientación empresarial que éstas requieren, es decir, el talento, los objetivos y medios que las hagan atractivas para sus destinatarias y destinatarios específicos, que es el empresariado innovador.

Además, según muestra la experiencia internacional, la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial posibilita combinar objetivos económicos y sociales, al priorizar la atención principal de las agencias en el colectivo de empresas de menor dimensión, el cual no puede asumir los costes de estos servicios de desarrollo empresarial y, además, no siempre es consciente de su necesidad. Esto muestra el importante papel que desempeñan las agencias como entidades intermediadoras para la construcción de *mercados incompletos* (Stiglitz, 2000), como son los mercados de servicios de desarrollo empresarial para microempresas y Pymes, y los servicios para el empleo en cada ámbito territorial.

El objetivo final de las Agencias de Desarrollo Local o Regional es, pues, el fomento del desarrollo económico del territorio de actuación de las mismas, para lo cual una característica común en todas las agencias es que sus actividades se encuentran íntimamente relacionadas con el impulso del potencial endógeno territorial.

Entre los objetivos específicos o *funciones* habituales

de las ADR pueden destacarse las siguientes, según las características y circunstancias en los diferentes territorios de actuación:

- Intermediación para asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial al colectivo de microempresas y Pymes locales².
- Dotación de infraestructuras con componentes tecnológicos y de organización facilitadores de la introducción de innovaciones en el territorio.
- Fomento de la creación de nuevas empresas locales, especialmente entre el tejido de microempresas y Pymes.
- Internacionalización de empresas locales.
- Atracción de inversiones externas.
- Difusión de información empresarial y del mercado de trabajo local.
- Estímulo para la creación de empleo en la región. A veces esta actividad puede hacerse colaborando las agencias con las entidades especializadas que se ocupan de la prestación de servicios para el empleo a nivel territorial.
- Formación en gestión empresarial y tecnológica.
- Fomento de la cultura emprendedora local.
- Tramitación e intermediación de las diferentes ayudas financieras, préstamos y líneas de financiación existentes para las microempresas y Pymes.
- Intermediación para asegurar el acceso al financiamiento y la provisión del capital de riesgo para las microempresas y Pymes innovadoras.

Cada agencia suele combinar con diferente intensidad estas funciones, según el contenido de la estrategia territorial de desarrollo elaborada por los diferentes agentes,

² Las agencias desempeñan, generalmente, un papel subsidiario respecto a la iniciativa privada, esto es, no tratan de sustituir a las empresas de servicios de desarrollo empresarial existentes en el territorio, sino que su función es acercar dicha oferta de servicios a la demanda de innovación subyacente entre el colectivo de microempresas y Pymes locales.

ya que la agencia no es sino el órgano técnico encargado de implementar la estrategia territorial de desarrollo.

Otra tarea importante de las agencias es la coordinación de programas sectoriales (educación, empleo, agricultura, innovación, industria, turismo, comercio, etc.), tratando de intermediar para conseguir el máximo de sinergias en ese sentido. Esto muestra la existencia de un componente fundamental de intermediación, convencimiento y aproximación de posiciones diversas, a fin de encontrar la mayor coherencia de las actuaciones de desarrollo en el territorio.

Las agencias realizan, pues, un importante trabajo de *intermediación* a fin de asegurar la prestación de servicios importantes a las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales facilitando la creación de entornos territoriales favorables a la incorporación de innovaciones productivas.

Como sabemos, la mayoría de las empresas en cualquier país son microempresas y pequeñas empresas, las cuales son muy importantes desde el punto de vista del empleo y, consiguientemente, de la generación de ingreso para amplios segmentos de la población. Estas empresas son también fundamentales para el dinamismo del mercado interno y la estabilidad social y política. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, el número de empresas por tamaño y empleo en América Latina, muestra la importancia de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, que suman en promedio el 99,4% del total de empresas formales existentes representando, asimismo, más del 68% del empleo.

Si se tiene en cuenta, además, que dicho tejido de empresas se encuentra localizado de forma dispersa en las diversas regiones del interior de un país, se deduce la importancia estratégica que tiene dicho segmento de microempresas y Pymes desde el punto de vista económico y social, así como para la difusión territorial del progreso técnico.

De este modo, las agencias pueden facilitar la construcción de una oferta territorial de servicios integrados de información estratégica, asistencia técnica, capacitación en gestión empresarial y gestión de proyectos, y asistencia financiera. También tratan de asegurar la articulación entre estrategias e intervenciones locales, regionales y nacionales, propiciando asimismo la apertura internacional de los sistemas productivos locales.

5. Factores de éxito y nuevos temas en las Agencias de Desarrollo Local/Regional

Según señala Christian Saublens, Director de EURADA, los factores de éxito de las Agencias de Desarrollo Regional se basan en que no reproducen un modelo rígido, sino que se adaptan a las necesidades específicas de cada territorio, para lo cual incorporan tres elementos clave:

- a) La asociación entre diferentes agentes que inciden sobre el desarrollo económico de una región, los cuales normalmente actúan de forma independiente y, en ocasiones, en conflicto entre sí.
- b) Una visión estratégica del desarrollo.
- c) La movilización y valorización de los recursos localmente disponibles.

En efecto, una agencia tiene la posibilidad de articular, en un todo orgánico, la estrategia de desarrollo económico local, los planes que la vuelven operativa y los servicios territoriales necesarios para sostenerla, tales como la creación de empresas y el apoyo a las mismas, la formación, la realización de estudios, la búsqueda de financiación y la coordinación entre los recursos públicos y los privados.

Las agencias han creado, pues, una nueva metodología de desarrollo económico, nuevas identidades y un nuevo poder de negociación para los actores y actoras locales, permitiendo a cada territorio encontrar y seguir su propio sendero de desarrollo, teniendo en cuenta la cultura, las potencialidades y las necesidades ligadas al momento histórico específico. Son, pues, un punto de referencia para un nuevo tipo de gobernabilidad territorial.

Otro de los factores de éxito y sostenibilidad temporal de las agencias es su participación como entidades con posibilidad de otorgar créditos localmente no limitándose, por tanto, a la realización de los planes de viabilidad empresarial, técnica y comercial. Esta posibilidad de proveer aportaciones financieras, que depende en buena medida de los organismos que promueven las agencias, permite constituir fondos rotatorios de crédito, que pueden ser administrados por entidades financieras locales con las que se establecen

los oportunos convenios. La alianza entre las agencias y las instituciones financieras locales permite superar las limitaciones habituales de estas últimas, centradas básicamente en la parte financiera de los proyectos de empresa y en la solvencia de la clientela, dejando de lado la calidad técnica del proyecto y la evaluación de su viabilidad técnica y de mercado.

Las agencias pueden ayudar también en la incorporación de la dimensión de género en las estrategias de desarrollo local. Las mujeres tienen una presencia importante como microempresarias en actividades con mínimas barreras de entrada, lo que conforma un contexto de gran fragilidad, con situaciones frecuentes de saturación de mercados y bajo ingreso en dichos emprendimientos. Las estrategias de desarrollo económico territorial deben tener en cuenta, por tanto, la específica situación en que se encuentran las mujeres, las cuales desempeñan funciones decisivas en la economía local, la gestión de los hogares y el cuidado de los hijos e hijas.

Por otro lado, las agencias pueden facilitar la vinculación territorial con estructuras análogas y formar redes internacionales. De este modo, las agencias pueden promover intercambios comerciales; crear marcas de calidad para la comercialización de productos locales; favorecer la cooperación entre los distintos actores y actoras territoriales; impulsar campañas de marketing territorial; y establecer conexiones internacionales, entre otros aspectos de interés.

Asimismo, como muestra el diseño de los programas *Art PNUD*, las agencias son también interlocutoras privilegiadas para la cooperación descentralizada. Se trata de nuevas formas de cooperación que intentan crear canales de colaboración horizontales y permanentes entre colectividades locales, aportando recursos financieros, técnicos y *saber-hacer* en el funcionamiento de estos instrumentos de desarrollo local. Las agencias y los agentes de la cooperación descentralizada pueden realizar actividades conjuntas o alianzas estratégicas para emprender iniciativas de valorización de recursos locales que supongan un beneficio para el desarrollo local.

Recientemente, las Agencias de Desarrollo Local o Regional están incorporando nuevos temas a su agenda, entre los cuales merecen destacarse la identificación de los *clusters* existentes en el territorio, el apoyo a la creación de sistemas regionales de innovación y la inclusión de planteamientos orientados por la sostenibilidad ambiental.

a) Identificación y fomento de clusters en el territorio

El análisis de *cluster* constituye una aproximación conceptual que supera el enfoque sectorial al incorporar el conjunto de eslabonamientos existentes entre empresas e instituciones dentro de un segmento productivo determinado, localizado en un territorio concreto. Este tipo de análisis ha sido popularizado a partir de la aportación de Michael Porter (1991), pudiendo definirse un *cluster* como la realidad conformada por un grupo de empresas interconectadas y de instituciones asociadas, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios, geográficamente próximas. De este modo, junto al análisis del entorno territorial podemos incorporar la identificación y análisis de las relaciones al interior del cluster.

La existencia de *clusters* constituye un proceso de formación de agrupamientos de empresas que tiene lugar, por lo general, de forma lógica o natural en la búsqueda de ventajas derivadas de la asociación o colaboración productiva entre empresas próximas y afines. Naturalmente, esta realidad de los *clusters* puede ser impulsada de manera consciente a través de las *Agencias de Desarrollo Local o Regional* u otro tipo de estructuras cuyo objetivo sea el fomento de la competitividad empresarial en el territorio.

Desde finales de los años noventa, las políticas regionales incorporan la detección de *clusters* en las regiones y el fomento de los procesos de *clusterización*, ya que los esfuerzos orientados al fortalecimiento de los agrupamientos territoriales de empresas permiten mejorar notablemente la eficiencia y la competitividad empresarial. En efecto, la diversificación del tejido productivo regional y la formación para el empleo local encuentran una guía decisiva para la actuación al aprovechar las oportunidades de los procesos de fortalecimiento de clusters existentes.

La existencia de *clusters* regionales dinámicos no sólo favorece la diversificación productiva territorial, sino que permite una capacidad superior de adaptación a los cambios, dadas las mayores posibilidades de las empresas situadas en clusters para innovar y mejorar su productividad. La existencia de clusters facilita la formación de economías externas positivas para las empresas e instituciones que forman parte del mismo, como son el desarrollo de mano de obra, empresas

proveedoras locales e infraestructuras especializadas, entre otras. Asimismo, el enfoque de clusters posee ventajas de eficacia de las actuaciones, al diseñar y ejecutar medidas basadas en la demanda, es decir, en las necesidades del colectivo de empresas pertenecientes al cluster. Como consecuencia de todo ello, se produce una mejora de la competitividad empresarial y territorial.

b) Los sistemas territoriales de innovación

La innovación es la fuerza motriz que impulsa a las empresas, organizaciones, instituciones y territorios, a la renovación de estructuras productivas y de gestión, y al surgimiento de nuevos sectores de actividad económica y de empleo. De este modo, la innovación se concreta en:

- Renovación y mejora de métodos de producción.
- Renovación y ampliación de la gama de productos y servicios para la atención de necesidades.
- Cambios en la gestión y organización empresarial.
- Cambios en las condiciones de trabajo y las calificaciones para el empleo.
- Cambios y adaptaciones socio-institucionales, ambientales, culturales y territoriales que todo ello conlleva.

La capacidad para introducir innovaciones en la base productiva y en el tejido empresarial de un territorio constituye, pues, una cuestión crucial para su desarrollo. La inversión de recursos financieros, por sí sola, no es suficiente para alcanzar dicho desarrollo, ya que ello depende de la aplicación de dichos recursos hacia una inversión productiva real, de carácter sostenible y generadora de empleo, una cuestión diferente a las aplicaciones especulativas.

Asimismo, para que las innovaciones tengan lugar es necesario que los usuarios y usuarias de las mismas se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo para la innovación en los diferentes procesos productivos o de gestión concretos en cada territorio. De ahí la importancia, cada vez mayor, de los *sistemas territoriales de innovación* que aseguren la vinculación entre

las empresas e instituciones de apoyo a la innovación y los actores y actoras clave del desarrollo económico territorial, tanto privados como públicos.

Los trabajos teóricos y empíricos sobre la economía de la innovación y la organización industrial señalan que la innovación no es un proceso lineal en el que nuevos productos y procesos son generados por instituciones de I+D (investigación y desarrollo) trabajando de forma aislada al mercado. Por el contrario, la innovación es un *proceso social y territorial*, de carácter acumulativo e interactivo en el cual los usuarios y usuarias de conocimiento interactúan con quienes producen el conocimiento. De este modo, ambas partes (usuarios y usuarias y quienes producen el conocimiento) aprenden mutuamente, por medio de un aprendizaje a través de la interacción.

La innovación no sucede sólo a través de rupturas o saltos radicales sino que también avanza, generalmente, de forma continua, dentro de la trayectoria seguida por el proceso de producción, lugar donde se introducen numerosas mejoras de producto y proceso. Dada la naturaleza social del aprendizaje y la innovación, estos procesos funcionan mejor cuando las partes implicadas se encuentran cerca entre sí, lo cual permite una interacción frecuente, así como una transferencia de conocimientos fácil y eficaz. Asimismo, las empresas agrupadas territorialmente con frecuencia comparten una cultura e identidad territorial común que facilita el proceso de aprendizaje social.

Gran parte del conocimiento transmitido entre estos actores y actoras locales es de carácter *tácito* más que *codificado*, lo cual confiere ventajas a las empresas que participan en estas redes territoriales. Este lenguaje o código de comunicación común, facilitador de la interacción, puede también ser apoyado, complementariamente, por la creación de instituciones territoriales, que ayuden a producir y reforzar las normas y convenciones que gobiernan el comportamiento de las empresas locales y la interacción entre ellas.

El conjunto de instituciones de carácter territorial que contribuyen al proceso de innovación conforma, pues, un *sistema territorial de innovación*, el cual consta de instituciones, tanto públicas como privadas, que producen efectos sistémicos que estimulan a las empresas locales a adoptar normas, expectativas, valores, actitudes y prácticas comunes y, en suma, una cultura de la innova-

ción que es reforzada por los procesos de aprendizaje antes señalados.

Un *sistema territorial de innovación* es, pues, una red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños integradas en un cluster o agrupamiento de empresas, las relaciones entre dichas empresas dentro del cluster, las instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector productivo, los laboratorios de I+D (públicos, privados o mixtos) y los centros o agencias de transferencia de tecnología, las cámaras y asociaciones empresariales, los centros de capacitación de recursos humanos, y los departamentos y agencias gubernamentales (Lundvall, 1995).

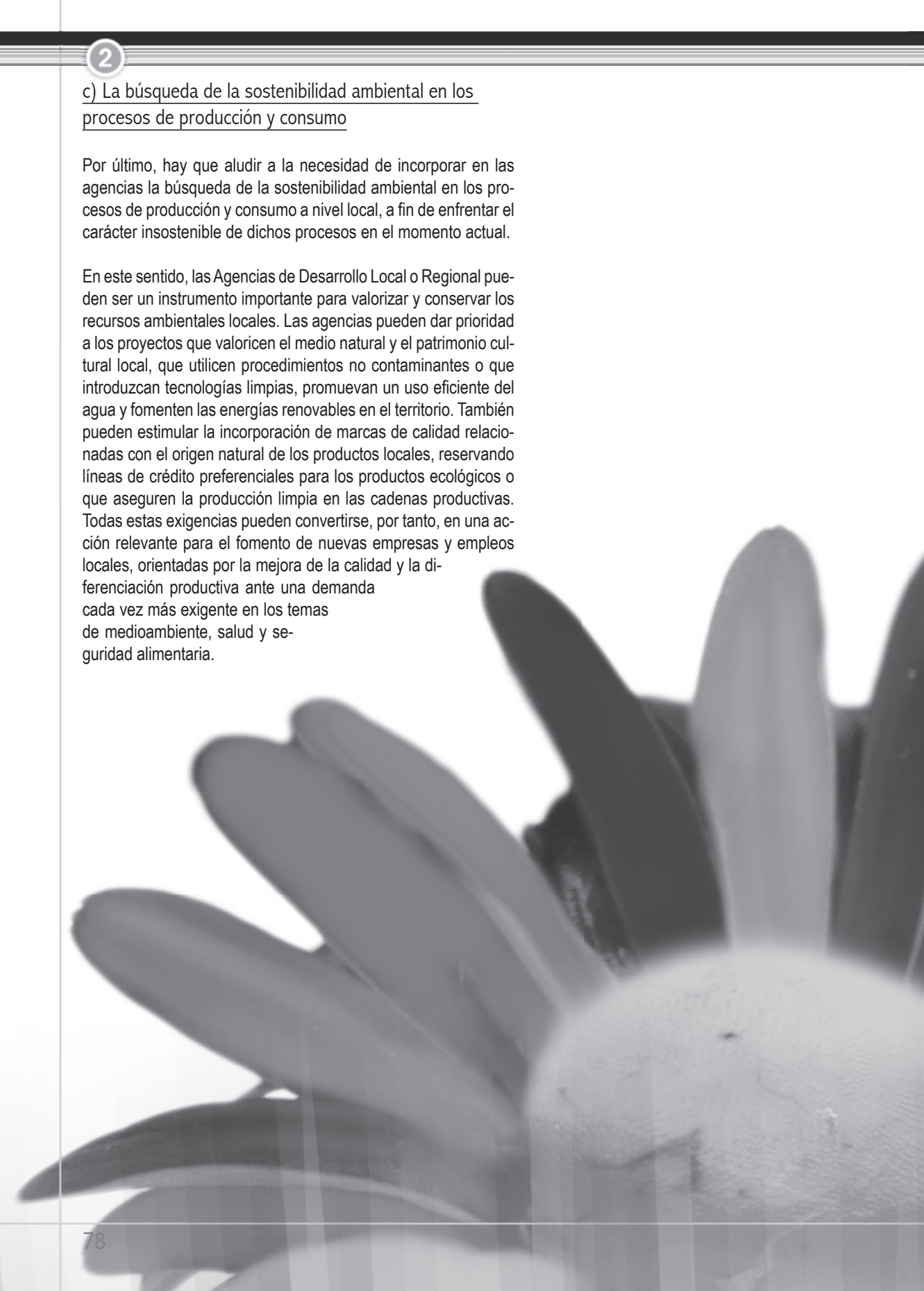
Entre las instituciones implicadas en los sistemas territoriales de innovación hay que citar las relacionadas con la infraestructura de I+D (universidades, escuelas técnicas, laboratorios, entre otras), los centros de transferencia tecnológica y de análisis de mercado que prestan servicios a empresas, las entidades territoriales de capacitación de recursos humanos, asociaciones empresariales y cámaras de comercio. Como se aprecia, las Agencias de Desarrollo Local o Regional tienen un amplio espacio en el que promover la construcción de estos sistemas territoriales de innovación.

Este enfoque de los sistemas territoriales de innovación resalta, por tanto, la relevancia de los aspectos institucionales, sociales, políticos y culturales que están presentes en las actividades económicas y laborales. Así pues, si bien el proceso de globalización plantea nuevos retos a los diferentes territorios, regiones y localidades, simultáneamente crea un escenario de nuevas oportunidades, las cuales obligan a incorporar una capacidad endógena de aprendizaje e innovación en la cual las Agencias de Desarrollo Local o Regional pueden ser un catalizador importante.

c) La búsqueda de la sostenibilidad ambiental en los procesos de producción y consumo

Por último, hay que aludir a la necesidad de incorporar en las agencias la búsqueda de la sostenibilidad ambiental en los procesos de producción y consumo a nivel local, a fin de enfrentar el carácter insostenible de dichos procesos en el momento actual.

En este sentido, las Agencias de Desarrollo Local o Regional pueden ser un instrumento importante para valorizar y conservar los recursos ambientales locales. Las agencias pueden dar prioridad a los proyectos que valoricen el medio natural y el patrimonio cultural local, que utilicen procedimientos no contaminantes o que introduzcan tecnologías limpias, promuevan un uso eficiente del agua y fomenten las energías renovables en el territorio. También pueden estimular la incorporación de marcas de calidad relacionadas con el origen natural de los productos locales, reservando líneas de crédito preferenciales para los productos ecológicos o que aseguren la producción limpia en las cadenas productivas. Todas estas exigencias pueden convertirse, por tanto, en una acción relevante para el fomento de nuevas empresas y empleos locales, orientadas por la mejora de la calidad y la diferenciación productiva ante una demanda cada vez más exigente en los temas de medioambiente, salud y seguridad alimentaria.



Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F (2008): "Innovación transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente", en *Revista Arbor de Ciencia, Pensamiento y Cultura*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Número 732, Julio-Agosto. Madrid.
- CANZANELLI, G y otros (2002): *Las Agencias de Desarrollo Económico Local. Un instrumento de cooperación internacional para el desarrollo humano, la democratización de la economía y la reducción de la pobreza*. OIT-Universitas. Roma.
- CUADRADO ROURA, JR (1988): "Políticas regionales. Hacia un nuevo enfoque". *Papeles de Economía Española*, nº 35. Madrid.
- DEL RIO, C (1996): "Servicios a empresas y política de competitividad", en CUADRADO J. R y MANCHA, T: *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Editorial Civitas, Madrid.
- ECHEVARRIA, M.C (1993): "El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional española, *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Número 2387, Madrid, 18-24 Octubre.
- FUSSLER, C (1998): *Ecoinnovación. Integrando el medio ambiente en la empresa del futuro*. Librería Mundi Prensa, Madrid.
- IDEASS (Innovaciones para el Desarrollo y la Cooperación Sur-Sur) (2003): *La Agencia de Desarrollo Económico Local. América Central*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.
- LUNDVALL, B (ed.) (1995): *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London.
- MELLA, J.M. (coord.) (1998): *Economía y política regional ante la Europa del siglo XXI*. Akal Textos, Madrid.
- OCDE (1991): *Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE*. Paris.
- OIT (2008): *Manual de Promotores para el Desarrollo Económico Local + Empleo*. Centro Internacional de Formación, Organización Internacional del Trabajo, Turín, Italia.
- OLAZARÁN, M y GÓMEZ URANGA, M (ed.) (2001): *Sistemas Regionales de Innovación*. Universidad del País Vasco, Bilbao.
- PÉREZ, C (1986): "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto". En Ominami, C (ed.): *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*. RIAL/GEL. Buenos Aires.
 - PORTER, M (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona.
 - STIGLITZ, J. E. (2000): *La economía del sector público*. Antoni Bosch, Barcelona.
 - VÁZQUEZ BARQUERO, A (2007): "Desarrollo endógeno: teorías y políticas de desarrollo regional". *Investigaciones Regionales*, Nº 11, Madrid.
 - VELASCO, R y ESTEBAN, M (1997): "Agencias de desarrollo y liderazgo regional. Avisos para navegantes", *Economía Industrial*, Núm. 317, Madrid.
 - VELASCO, R (1994): "El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional europea", en CURBELO, J L; ALBURQUERQUE, F.; DE MATTOS, C. y CUADRADO, J.R. (eds.): *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

PRIMER
FORO MUNDIAL DE
AGENCIAS DE
DESARROLLO LOCAL
FIRST WORLD
FORUM OF LOCAL
DEVELOPMENT
AGENCIES
PREMIER
FORUM
MONDIAL
D'AGENCES DE
DÉVELOPPEMENT
LOCAL
PRIMEIRO
FORO
MUNDIAL
DE AGENCIAS DE
DESENVOLVIMENTO
LOCAL

المنتدى العالمي
الأول لوكالات
التنمية المحلية

www.foromundialadel.org