



Teoría y estrategias de Desarrollo Local

un
i Universidad
Internacional
de Andalucía

A

María de la O Barroso González
David Flores Ruiz
Coordinadores



un
i Universidad
Internacional
de Andalucía
A



Teoría y estrategias de Desarrollo Local

María de la O Barroso González
David Flores Ruiz
Coordinadores

EDITA: UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA
Monasterio de Santa María de las Cuevas
Calle Américo Vespucio, 2
Isla de la Cartuja. 41092 Sevilla
www.unia.es

COORDINACIÓN DE LA EDICIÓN:
María de la O Barroso González
David Flores Ruiz

COPYRIGHT DE LA PRESENTE EDICIÓN:
Universidad Internacional de Andalucía

COPYRIGHT:
Los autores

FECHA:
2010

EDICIÓN:
500 ejemplares

ISBN:
978-84-7993-205-3

DEPÓSITO LEGAL:

DISEÑO COLECCIÓN:
Olga Serrano García

MAQUETACIÓN:
Ricardo Barquín Molero

FOTOGRAFÍA DE PORTADA:
Puerto pesquero de Essaouira, Marruecos, de Ricardo Barquín Molero

IMPRESIÓN:

Índice

CAPÍTULO I. DE LO GLOBAL A LO LOCAL.

Dra. Manuela A. De Paz Báñez, Dra. María de la O Barroso González y Dr. David Flores Ruiz. Universidad de Huelva.

13

CAPÍTULO II. LA TEORÍA DEL DESARROLLO LOCAL.

Autora: Dra. María de la O Barroso González. Universidad de Huelva.

41

CAPÍTULO III. EL DESARROLLO LOCAL EN EUROPA.

Dr. Juan Carlos Rodríguez Cohard. Universidad de Jaén.

77

CAPÍTULO IV. DESARROLLO LOCAL, UNA SALIDA DE LA CRISIS ECONÓMICA. ENSEÑANZAS DE AMÉRICA LATINA.

Dr. Antonio Vázquez Barquero. Universidad Autónoma de Madrid.

111

CAPÍTULO V. COMPETITIVIDAD TERRITORIAL Y SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES.

Dr. David Flores Ruiz. Universidad de Huelva.

131

CAPÍTULO VI. GOBERNANZA E INTELIGENCIA TERRITORIAL.

Dra. Blanca Miedes Ugarte. Universidad de Huelva.

169

CAPÍTULO VII. LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO LOCAL.

Dra. Irene Correa Tierra. Universidad de Huelva.

199

CAPÍTULO VIII. ENTREPRENEURSHIP E INNOVACIÓN EMPRESARIAL.

Dr. Joaquín Guzmán Cuevas y Dr. Juan Antonio Martínez Román. Univ. de Sevilla.

239

CAPÍTULO IX. DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL.

Dra. María del Carmen Pérez González. Universidad de Cádiz.

271

CAPÍTULO X. MERCADOS DE TRABAJO LOCALES.

Dra. Celia Sánchez López, D. Antonio Moreno Moreno. Universidad de Huelva.

309



Introducción

El libro que aquí se presenta tiene como objetivo fundamental recoger los diferentes contenidos tratados en el *Máster de Desarrollo local: gestión de pymes y Economía Social*, que se viene desarrollando en la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) desde hace varias ediciones.

En este sentido, este documento profundiza, de una forma integral, en el análisis de los diferentes conceptos, aspectos teóricos y estrategias que deben ser consideradas a la hora de promover procesos de desarrollo local, tanto desde el punto de vista de los poderes públicos como desde la sociedad civil que habita en los propios territorios a desarrollar. A continuación se comenta brevemente la razón de ser de cada uno de los capítulos dentro de una estrategia integrada y coherente de desarrollo local, así como el contenido de cada uno de ellos.

En el primer capítulo -De lo global a lo local- se analiza el contexto en el que se aplican las estrategias de desarrollo local, tratando de integrar los aspectos globales con los locales, es decir, el fenómeno de la globalización con la puesta en valor de los territorios como elementos sobre los que giran los procesos de desarrollo. No en vano, la globalización acentúa, más que minimiza, la importancia de los diferentes territorios en estos procesos, los cuales se encuentran, además, mucho más expuestos que en el pasado a las crecientes exigencias competitivas. Para hacer frente a ello se debe abordar desde sus diferentes estructuras socioeconómicas e institucionales la introducción de innovaciones sustantivas en la base productiva y tejido empresarial. En este sentido, lo global y lo local se complementan, no son dos fenómenos contrapuestos sino aspectos de una misma realidad que es necesario tratarlos de forma integrada.

Así pues, en este primer capítulo se hace un recorrido por el origen, evolución y principales causas que impulsan el actual proceso de globalización, sus principales características, ventajas y problemas que generan para la Humanidad. Por otro lado, se ponen en relación los procesos de globalización con aquellos que tratan de poner en valor los territorios, es decir, con los procesos de desarrollo local y regional. De tal forma que, para hacer frente a los retos de la globalización y solucionar muchos de sus problemas, este enfoque

se considera complementario a las políticas macroeconómicas que deben venir dadas de instancias superiores.

En el segundo capítulo -Teoría del desarrollo local-, una vez justificada la necesidad de considerar y tomar como referente al territorio a la hora de impulsar una estrategia de desarrollo económico, dentro de una economía globalizada, se profundiza en el concepto y orígenes de la teoría del desarrollo local, así como en las características que la definen. En este sentido, este segundo capítulo se presenta como marco teórico que permite integrar y dar sentido a los restantes capítulos y temas que se abordan en esta obra.

El tercer capítulo sigue profundizando en la teoría del desarrollo local, centrándose, en este caso, en la génesis, evolución y situación actual de su aplicación en Europa.

Por su parte, el capítulo cuarto trata de poner en valor la estrategia de desarrollo local como política económica sobre la que cimentar la salida a la crisis económica internacional por parte de los territorios. Este capítulo pone su acento en el desarrollo local en América Latina al argumentar, con ejemplos, que las iniciativas locales, como las que funcionan en esta región, contienen instrumentos que estimulan los rendimientos crecientes de las inversiones y, por lo tanto, facilitan una salida territorial a la crisis, que conduce a la recuperación económica.

En el quinto capítulo -Competitividad territorial y sistemas productivos locales- se hace un breve recorrido por los diferentes enfoques de análisis de la competencia, prestando especial atención al enfoque estratégico territorial sobre el cual descansa el concepto de sistemas productivos locales. Posteriormente, en una segunda parte, se profundiza en el concepto y principales características de los sistemas productivos locales, pues su fomento y desarrollo se configura como una de las principales estrategias a acometer en todo proceso desarrollo de local.

En los capítulos sexto y séptimo se analiza la problemática de la gestión y gobernabilidad de los procesos de desarrollo local. Así, mientras que en el capítulo sexto -Gobernanza e Inteligencia Territorial- se trata

el concepto de inteligencia territorial como enfoque metodológico sobre el que abordar la complejidad de la gobernanza territorial en un contexto de tránsito de la “sociedad de la información” a la “sociedad del conocimiento”; en el capítulo séptimo -La importancia de la participación en el desarrollo local- se aborda la necesidad, y problemática, a la vez, de contar con la participación de la población local en los procesos de desarrollo territorial.

Por su parte, en el capítulo octavo -Entrepreneurship e innovación empresarial- se analiza la importancia que adquieren las políticas de fomento del emprendimiento, la innovación y la creación de empresas, fundamentalmente de microempresas y pymes, en las estrategias de desarrollo local al contribuir tanto al crecimiento económico como al desarrollo social de los territorios mediante la generación de empleo.

En el capítulo noveno -Desarrollo local y Economía Social- se argumenta la importancia que adquieren las diferentes formas de organización de economía social a la hora de incorporar objetivos sociales (creación de empleo, integración y cohesión social, etc.), y no sólo económicos, en los procesos de desarrollo local. No en vano, la economía social es aquella que aglutina diferentes fórmulas de organización de la actividad económica que se caracterizan por ser formas participativas, asociativas y que fomentan un rol proactivo de los trabajadores como propietarios de estas organizaciones, las cuales, como consecuencia de lo anterior, favorecen el desarrollo económico y, a la vez, la cohesión social, de los territorios. También en este capítulo se comentan las diferentes organizaciones, con sus principales características, que se agrupan bajo el concepto de economía social.

En el último capítulo -Mercados de Trabajo Locales- se argumenta la necesidad de actuar localmente sobre el empleo, sobre todo en un contexto donde las desigualdades territoriales en materia de empleo (y también de desempleo) mantienen una tendencia estructural de crecimiento que, en muchas ocasiones, impiden el aumento de las tasas globales de empleo. De tal forma, que los análisis y actuaciones en los mercados de trabajos locales se erigen en otra de las estrategias claves a acometer en los procesos de desarrollo local.

En definitiva, con la publicación de la presente obra se pretende resaltar la importancia que, en una economía globalizada, adquieren los territorios como agentes activos de su propio desarrollo. Para ello se ha querido asentar los fundamentos teóricos del desarrollo local, así como las principales estrategias y enfoques metodológicos que deben ser considerados a la hora de impulsar y dinamizar procesos de desarrollo en los territorios.

María de la O Barroso González.
David Flores Ruiz.

Co-directores del Máster de Desarrollo local de la UNIA.



Capítulo I: De lo global a lo local

Dra. Manuela A. de Paz Báñez
Dr. David Flores Ruiz
Dra. María de la O Barroso González
Universidad de Huelva

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se hace un recorrido por el origen, evolución y principales causas que impulsan el actual proceso de globalización, las principales características, ventajas y problemas que genera este proceso para la Humanidad, así como las posibles soluciones que se pueden proponer desde la Ciencia Económica. Por otro lado, se ponen en relación los procesos de globalización con aquellos que tratan de poner en valor los territorios, es decir, con los procesos de desarrollo local y regional. De esta forma, se integran ambos procesos como fenómenos de una misma realidad que se complementan, dándole, de esta forma, sentido y coherencia a los restantes capítulos que integran el presente libro.

2. LA GLOBALIZACIÓN: CONCEPTUALIZACIÓN Y EVOLUCIÓN

Existen múltiples definiciones de globalización. Así, una de ellas, a título de ejemplo, es la que considera que la globalización (también considerada como mundialización) puede ser entendida como un proceso de intensificación de las relaciones económicas y sociales a nivel mundial (De Paz, 2008). Este concepto también puede ser definido como la interconexión mundial en tiempo real (Iranzo Martín, 2004). De tal forma, que lo que realmente se pone de manifiesto en éstas y otras definiciones de globalización es el intercambio de bienes, servicios, información, cultura, personas, etc., que se produce entre territorios a escala mundial. En definitiva, el proceso de globalización o mundialización no es más que la intensificación de estos intercambios e interrelaciones a escala planetaria.

Este proceso de intensificación ha tenido altibajos, si bien a lo largo de la historia ha seguido un ritmo ascendente como consecuencia de las necesidades de intercambio que conlleva la progresiva especialización o división del trabajo. En las últimas décadas asistimos a uno de esos momentos de intensificación de las relaciones, entre otros motivos, por la influencia e importancia que han tenido sobre ello las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC).

Sin embargo, tal y como defiende De Paz (2005), nos podemos remontar a los albores de la historia para indagar en los orígenes de este proceso de globalización. De tal forma, que las relaciones humanas, en todos los ámbitos, se han ido ampliando a medida que los descubrimientos geográficos o los nuevos medios de comunicación y transporte han reducido las distancias, poniendo en contacto toda una diversidad de países, culturas y civilizaciones, anteriormente lejanas (Iranzo Martín, 2004). A continuación hacemos un somero análisis de las distintas instituciones económicas y sociales que se han ido globalizando.

2.1. La globalización del comercio

Una de las primeras instituciones económicas que posibilitó el intercambió entre civilizaciones fue el comercio, el cual surge en el neolítico, cuando se produce, por primera vez, un importante incremento de la productividad y, por consiguiente, del excedente, lo cual impulsa a la necesidad de intercambio, apareciendo así el comercio¹.

No obstante, la verdadera internacionalización del comercio surge en la llamada era de los descubrimientos en los siglos XVI y XVII, que hace posible lo que conocemos como Revolución Comercial, posiblemente la mayor aceleración de los intercambios mundiales. Esta Revolución Comercial se vio impulsada por el desarrollo de la economía monetaria en detrimento de la natural, imperante en la Edad Media. Dicha economía monetaria se desarrolla por la aparición del capital y del crédito, ayudado por la inyección de riqueza, especialmente de oro y plata, que provino del descubrimiento de las Américas por los españoles y de África septentrional, India y China por los portugueses². A ello se sumó la aparición de un sistema bancario moderno, aún muy rudimentario, y de las primeras bolsas de mercancías y valores.

1 / Así surge la primera concepción del comercio que nace como comercio exterior (productos agrícolas y ganaderos aunque, posteriormente, textiles, artesanías herramientas, esclavos, etc.), dado que el intercambio se realiza entre tribus o comunidades y no aún en el interior de la tribu, dado que la propiedad es esencialmente común.

2 / Esta expansión fue seguida por franceses, holandeses e ingleses, lo cual nos lleva a empezar a poder hablar de "comercio mundial".

Sin embargo, algo más tarde, con la Revolución Industrial -las nuevas máquinas, el sistema fabril, el desarrollo de los ferrocarriles, los progresos en la navegación a vapor, etc.- y la creación del sistema capitalista se intensifica este proceso de intercambios comerciales a escala mundial, tendiéndose, al mismo tiempo, a diversificar (Berzosa, 1999, Iranzo Martín, 2004, De paz, 2005, etc.). Pero lo que hace diferente a esta época respecto a las anteriores es la ola de libre cambio que fue extendiéndose por todo el mundo, lo cual profundiza el comercio mundial entre los estados (De Paz, 1993).

El comercio internacional continúa su expansión, diversificándose y especializándose, hasta la crisis económica internacional de 1929, a partir de aquí sufre un retroceso, no recuperándose hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

2.2. La globalización del sistema monetario

Si la globalización económica surge con el comercio, a medida que éste se va desarrollando, también se han ido internacionalizando, primero, y globalizando, después, otros elementos económicos, así como aquellos pertenecientes a otras esferas, tales como la social, la política, la cultural, etc.

En este sentido, el sistema monetario surge ante la necesidad de intercambio que se intensifica a medida que se profundiza en la división del trabajo y, por tanto, del comercio. De tal forma, que a medida que se desarrolla el comercio se van perfeccionando los instrumentos de pagos.

En un primer momento se utiliza el trueque pero cuando el comercio adquiere, cada vez más, un carácter internacional, aparece la “economía monetaria”, la cual data de los tiempos primitivos de Egipto y Babilonia, aunque, tal y como recoge De Paz (1993), el invento de acuñación de moneda se le atribuye a los lidios aproximadamente en el año 800 a. de C. Este sistema es difundido por los persas y hasta los griegos no se le impuso inscripción o cuña grabada. El término “dinero” surge en el sistema monetario romano y aunque en un primer momento se utilizaron una gran diversidad de bienes (grano, sal, metales preciosos, etc.)

pero pronto se generalizó el uso del oro y la plata por sus ventajas sobre los demás, especialmente la posibilidad de ser acuñados sin perder parte de su valor. Durante los siglos XVII y XVIII se generaliza una especie de bimetalismo (oro-plata) que, con oscilaciones, va integrando el sistema monetario internacional. La relación de valor, fija y teóricamente permanente, entre los diferentes tipos de dinero en relación con el oro como patrón se generalizó en el siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial.

Por tanto, puede decirse que el sistema monetario se mundializa totalmente por primera vez e finales del siglo XIX, con la creación del patrón-oro como único para todos los intercambios monetarios a nivel mundial.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en el Tratado de Bretton Woods, se crea un mecanismo monetario de cambio fijo de las diferentes divisas con el dólar norteamericano. A su vez, el dólar norteamericano debería mantener una paridad respecto al oro. Este sistema dura hasta 1971 en que el presidente Nixon decide unilateralmente suspender la convertibilidad del dólar en oro. A partir de aquí, la mayor parte de los países subdesarrollados mantienen alguna fórmula de cambios fijos respecto a alguna moneda –generalmente el dólar- o grupo de monedas. Sin embargo, los países industrializados mantienen un sistema de “flotación” en los mercados de divisas.

2.3. La globalización del sistema financiero

El origen del sistema bancario puede encontrarse en los cambistas judíos y sirios. No obstante, una vez que la Iglesia y la legislación civil suavizaron el castigo moral por el cobro de intereses, la actividad financiera pasó a manos de los cristianos, creándose los primeros bancos en la Edad Media (1155). Éstos se dedicaron, fundamentalmente, al tráfico, aunque también aceptaban depósitos, si bien su desarrollo no se produce hasta el siglo XIII con el crecimiento del comercio de las ciudades medievales.

Pero el verdadero desarrollo de los bancos modernos no se produce hasta los siglos XVII y XVIII, lo cual facilitó el crecimiento de diversos tipos de instrumentos comerciales cuyo uso es imprescindible

para el comercio internacional (pagaré, letras de cambio, etc.). Las entidades de seguros y las bolsas también aparecen en esta década.

No obstante, la etapa más importante del sistema financiero, el cual pasa a dominar la economía real, comienza a finales del siglo XIX y principios del XX, coincidiendo con el denominado “capitalismo financiero”. En este sentido, a partir de entonces, los bancos y otras entidades financieras comienzan a controlar la industria, así como a otros sectores productivos, convirtiéndose en un sistema, cada vez, más mundializado. De tal forma, que la actividad financiera, que comenzó ligada a la comercial, a partir de esta época, comienza a separarse de la misma.

Así, la importancia que ha adquirido el sistema financiero mundial es tal, que todas las crisis económicas comienzan siendo crisis financieras, entre las cuales podemos citar: la grave crisis de 1929, pasando por las más recientes de 1997 ó 2008. Todas estas crisis han tenido como causa principal la falta de regulación del propio sistema financiero.

2.4. La globalización de la producción

Así, a partir del desarrollo del sistema financiero y del sistema capitalista, el siguiente elemento que se internacionaliza es la producción. De tal forma, que hoy ya no puede hablarse de empresas multinacionales o transnacionales, sino de empresas globales. En este sentido, ya no es necesario que una empresa sea de gran tamaño, pues también las pequeñas empresas se ven abocadas a la globalización (De Paz, 2005). Ello es posible con la mejora de las comunicaciones y los medios de transportes, fenómenos que se han visto favorecidos en las últimas décadas con las nuevas tecnologías emergentes, especialmente con la generalización de Internet y la utilización de los satélites.

Siguiendo a De Paz (1993), podría decirse que las empresas transnacionales y, por tanto, la mundialización productiva, surge a finales del siglo XIX, de varios aspectos fundamentales: a) la progresiva concentración del capital en empresas cada vez más grandes; b) un crecimiento considerable en la internacionalización

del comercio y de los sistemas monetarios y financieros, tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente; y c) el adelanto que se produjo en el sistema de comunicaciones.

2.5. Otras dimensiones de la globalización

La mundialización productiva supuso un paso decisivo en el proceso de globalización, ya que ello requiere otras internacionalizaciones que superan la realidad económica, tales como la social y la cultural -formas de trabajo, gustos, modas, costumbres, tecnología, etc.-. De tal forma, que la globalización total sería aquella en la que la formación del mercado interior fuera total, es decir, que se tomaran las decisiones de producción, consumo, trabajo, etc., a escala mundial.

No obstante, esa globalización es tan sólo parcial, ya que se trata de una globalización, fundamentalmente, económica -comercial y financiera-, pues aspectos tales como: la gestión del medio ambiente, de la justicia, de la sanidad, de la educación, de los flujos migratorios, etc., aún no han sido globalizados. Sin embargo, a pesar de ello, tal y como reconoce Sampedro (2003), lo que pide la técnica moderna es una autoridad mundial y una gerencia mundial y un solo país mundial (Sampedro, 2003:35). Ello se hace necesario para evitar las incoherencias que se producen en el sistema, debiendo establecerse un verdadero Gobierno mundial que globalice tanto los asuntos económicos como los sociales, medioambientales, políticos, etc. En este sentido se manifiesta De Paz (2005) al reconocer que a nivel global, la solución pasa por un gobierno mundial. Por el incremento y mejora de la gobernanza mundial y de ésta con la de niveles más reducidos.

En este sentido, si la actividad económica ya se produce mayoritariamente en el ámbito mundial, la regulación de la misma debe tener también un ámbito mundial. Es necesario una mezcla adecuada de Estado y mercado a nivel mundial para que, tal y como se recoge en el siguiente epígrafe, la globalización no provoque tanta inestabilidad económica, social y política, tanta pobreza, unos niveles importantes de deterioro medioambiental y beneficie a todos. Sin embargo, es en las actividades monetarias y financieras en las que la globalización ha sido mayor como consecuencia de la

desregulación en la década de los ochenta de los movimientos de capitales, especialmente de los movimientos especulativos a corto plazo, lo cual se ha apoyado en el importante desarrollo experimentado en este período por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Ello ha provocado una gran inestabilidad, acortándose los ciclos económicos como consecuencia de las sucesivas crisis financieras de dimensiones insospechadas (crisis del sudeste asiático de 1997, crisis Argentina de 2001, crisis de las “hipotecas basuras” de 2008³).

En definitiva, podría decirse que el proceso de globalización no es un proceso nuevo, si bien en las últimas décadas ha adquirido una mayor intensidad como consecuencia, fundamentalmente, de la importante desregulación económica que se experimentó a partir de la década de los ochenta y del importante desarrollo que, también a partir de este período, experimentó las tecnologías de la información de las comunicaciones. En este sentido, estas dos circunstancias han determinado el carácter, fundamentalmente económico-financiero, que ha adquirido la globalización con las consecuencias que, tal y como se recogen posteriormente, está teniendo para la Humanidad.

3. VENTAJAS Y PROBLEMAS DE LA GLOBALIZACIÓN

Este proceso de globalización, fundamentalmente económico-financiera, viene ocasionando una serie de beneficios y costes para la Humanidad, los cuales pasan a describirse a continuación de una forma somera.

En lo que a los beneficios de este proceso globalizador, basado en una economía de mercado capitalista, respecta, cabe destacar el hecho de que en las últimas décadas se ha crecido de forma espectacular, creándose mucha riqueza, han aparecido muchos productos que han cubierto necesidades, y satisfecho deseos, de una parte de la población, también se ha experimentado importantes progresos tecnológicos, etc. Sin embargo, no todos

3 / La cual ha llevado a una de las crisis económicas internacionales más grave del último Siglo.

estos beneficios se han aprovechado por igual en todos los países y por toda la población. Todo lo contrario, la mayor parte del beneficio se ha concentrado en una pequeña minoría de la Humanidad. Así, por ejemplo alrededor del 85% del comercio mundial se realiza entre países del centro (EE.UU., UE y algunos países del Sudeste asiático)

Por otra parte, y siguiendo con los problemas que viene ocasionado este tipo de globalización, debe decirse que ha crecido la inestabilidad económica, política, social y medioambiental. En este sentido, puede destacarse el aumento de las crisis económico-financieras, de las desigualdades y la pobreza, así como del deterioro de los recursos naturales del planeta Tierra, lo cual se evidencia, entre otros fenómenos, en el cambio climático. Todos estos fenómenos se erigen como los principales y más importantes de los problemas a los que se enfrentan actualmente la Humanidad⁴. No en vano, las guerras entre Estados y territorios por la apropiación de los recursos naturales, el terrorismo, los conflictos sociales, etc., no son más que efectos causados por este tipo de proceso globalizador que origina profundas desigualdades y, por tanto, procesos de exclusión.

Todos estos acontecimientos han provocado que en los últimos años se esté empezando a oír, cada vez de una forma más firme e importante, el descontento de todos aquellos que no se están viendo beneficiados por la globalización, sino sufriendo sus costes, es decir, por aquellos que se están viendo excluidos de este proceso. En este sentido, cabe destacar las grandes manifestaciones antiglobalización, los descontentos mostrados hacia la clase política en general, el recrudecimiento del fanatismo (fundamentalismo religioso y también político), en busca de salvadores, así como el terrorismo internacional.

4 / La mitad del mundo vive con menos de 2 dólares al día. De tal forma, que mientras que el 94% de la renta mundial se concentra en el 40% de las personas, el 6% restante lo hace en el otro 60% de la población mundial. Por otro lado, a pesar de las dudas que todavía siembran quienes plantean que se trata de una cuestión coyuntural, lo cierto es que el cambio climático se está convirtiendo en una de las mayores amenazas a las que se enfrenta la Humanidad. Estos problemas no han pasado desapercibidos por la comunidad internacional y, ya en 2000, los líderes mundiales se reunieron en las Naciones Unidas para fijar los Objetivos del Milenio, comprometiéndose, entre otras cosas, a que la pobreza se redujera a la mitad en el año 2015. No obstante, cabe decir que estos objetivos distan mucho de ser conseguidos.

Ante la agudización en las últimas décadas, como consecuencia de la intensificación de la globalización económico-financiera, de los problemas que ésta genera para la Humanidad, se hace necesario analizar las características que definen este proceso desde la Ciencia Económica con objeto de poner de manifiesto las respuestas que se le ha dado desde la misma. En este sentido, se manifiesta De Paz (2005), al afirmar que si el fenómeno de la globalización no es nuevo, tampoco lo son las explicaciones que desde la Economía se han dado al mismo. Ello hace necesario, por tanto, que se consideren y analicen desde la Ciencia Económica las bases y características del actual proceso globalizador, con objeto de proponer, de una forma objetiva, soluciones a sus principales problemas, lo cual se presenta en el siguiente epígrafe.

4. SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS DE LA GLOBALIZACIÓN

La explicación del fenómeno de la Globalización, tal y como se presenta en la actualidad, pasa por un elemento clave: el mercado, y cómo éste es entendido. De hecho, desde que la Unión Soviética cayera en 1991, el libre mercado se ha extendido por todo el mundo. De tal forma que ya ha arraigado en China, en el Sudeste asiático, en la mayor parte de Sudamérica, en la Europa del este e incluso en la antigua Unión Soviética.

Tal y como se ha recogido anteriormente, podría decirse que hay varios aspectos que el mercado hace extraordinariamente bien, tales como: el incremento de los bienes materiales, las innovaciones tecnológicas y los progresos en la sanidad y la educación. De tal forma, que gracias a la aparición del capitalismo moderno (capitalismo financiero), en las últimas décadas se ha experimentado un progreso material nunca visto antes. Sin embargo, a pesar de todo ello, tal y como recoge Yunus (2008:21), ante este tipo de globalización, actualmente estamos sumidos en una sensación de desencanto.

No cabe duda que la economía de mercado capitalista, a pesar de la grave crisis económica internacional que comienza en EE.UU en 2007, goza de una salud excelente, ya que las empresas no dejan de crecer, el comercio mundial está en auge, las empresas

multinacionales se introducen en los mercados de países en vías de desarrollo y los avances tecnológicos se multiplican sin cesar. Sin embargo, todos estos avances no llegan a gran parte de la Humanidad. Y todo este progreso ha venido acompañado de un agravamiento de los costes sociales, los cuales fueron mencionados en el epígrafe anterior.

Por tanto, ¿qué es lo que falla? en un mundo en el que la ideología del capitalismo de libre mercado no tiene un verdadero rival, ¿por qué ha decepcionado a tanta gente? si hay tantos países que marchan a una prosperidad aún mayor, ¿por qué gran parte del mundo se ha quedado atrás?

En este sentido, puede decirse que la función del sistema capitalista de libre mercado no es encontrar la solución a los problemas sociales sino que, de hecho, tal y como recoge Yunus (2008), puede exacerbar la pobreza, la enfermedad, la contaminación, la corrupción, el crimen y las desigualdades.

Por tanto, el problema no es la globalización, ya que ésta sólo se configura como el marco general donde se desenvuelven los agentes económicos en virtud de criterios de competencia. Es, por tanto, el paradigma competitivo, es decir, el sistema capitalista de mercado, basado en la competencia, y no la globalización, lo que verdaderamente tiene consecuencias para bien o para mal. Es este sistema económico en el que se mueven sus agentes y, por tanto, en el que se apoya la globalización, el origen de los problemas. Un sistema económico basado, en la mayoría de los países, en el capitalismo de economía de mercado, el cual está yendo mucho más allá de su propio ámbito puramente económico para transformarse en una sociedad de mercado⁵. Ya, a finales del S. XVIII, Adam Smith⁶ fue consciente de la importancia del

5 / Que se traduce en aspectos tales como: crisis de la familia, en el sentido de que los hijos y los abuelos han dejado de ser centros de beneficios para convertirse en centros de costes en el seno de la familia; la disminución de la esperanza de vida en países desarrollados, como Norteamérica, en los últimos años, como consecuencia del estrés causado por la agresividad competitiva instalada en el trabajo debido al sistema económico imperante, etc.

6 / Considerado el padre de la Ciencia Económica por muchos a partir, fundamentalmente, de 1776 con la publicación de la obra Investigación sobre

mercado para crear riqueza y la importancia de la motivación por el lucro como elemento precursor de crecimiento económico. Su pensamiento inspiró una teoría en la que enunciaba que bajo ciertas condiciones (perfecta información y perfecta competencia, entre otras) el mercado funcionaría de tal forma que propiciaría el equilibrio en el cual se llegaría a la mejor eficacia y mayor bienestar posible para todos. El mercado en esas condiciones perfectas no necesitaría ninguna intervención del Estado para ser regulado, si cada individuo buscara su máximo lucro, pues habría una especie de “mano invisible” que transformaría el interés individual en un interés común, consiguiéndose la mejor distribución posible de la riqueza.

Sin embargo, las condiciones de las que partía Smith aún no se han dado ni, tal y como recoge De Paz (2005), se darán, por lo que se acepta desde la Ciencia Económica que el mercado no es una institución que funcione a la perfección. Esto no lo invalida como institución que ayuda al crecimiento económico, a la motivación por incrementar la riqueza y por su posibilidad de responder a las necesidades de los consumidores y de la población en general. No obstante, tiene algunos fallos que crean problemas y abusos que deben ser controlados por algún organismo externo que vele por los intereses comunes de la sociedad. Así, algunos de los fallos más importantes de una economía de libre mercado son (De paz, 2005):

- Agudización de los ciclos económicos (períodos de mucho crecimiento alternado con períodos de grandes crisis y recesiones), provocando una gran inestabilidad en la economía como consecuencia de la insuficiente regularización.
- Mala distribución de la riqueza generada, así como una mala asignación de recursos para cubrir las necesidades según su importancia para la supervivencia de la Humanidad.
- El sistema capitalista de mercado necesita para funcionar crear diferencias de renta y acumulación de esas rentas en pocas manos, lo cual, si no se controla, nos lleva a la creación de grandes bolsas de pobreza y grandes desigualdades.

Todos estos problemas del mercado han sido estudiados por importantes economistas, Malthus, Ricardo, Marx,... ofreciendo soluciones diversas. Sin embargo, posteriormente, los marginalistas, ya en pleno siglo XX, basados en la teoría clásica de Adam Smith del libre mercado y la competencia perfecta, y utilizando las estadísticas y las matemáticas, comenzaron a ofrecer modelos explicativos de la realidad económica a corto plazo, cada vez más sofisticados y formalizados. Ello propició una mayor simplificación y, por consiguiente, una menor capacidad explicativa de la realidad al distanciarse de ésta. Estos desarrollos de los marginalistas y neoclásicos han alejado el objeto de estudio de la economía desde el análisis de los temas relacionados con la pobreza y los problemas sociales hacia temas relacionados con la creación y gestión de la riqueza.

La importante crisis económica internacional de 1929, y sus devastadoras consecuencias, hizo que los distintos países y actores económicos y políticos estuvieran más receptivos para aplicar las soluciones que se propusieron para resolver los fallos que generaba el mercado. En este contexto surgen economistas de la talla de Keynes, el cual propone que la única solución para hacer frente a la grave crisis, manteniendo el sistema capitalista, consistiría en que el Estado interviniera para regular y estabilizar la economía.

Estas ideas fueron puestas en prácticas a partir de 1945. Al interior de los países dio origen a lo que se llamó Economía del Bienestar y la llamada economía mixta. Al exterior, en la economía internacional, a lo que se llamó el Orden Económico Regulado, acordado en Bretton Woods en 1944. A partir de aquí tuvo lugar un importante período de estabilidad y desarrollo económico internacional hasta la década de los setenta, período en el que se produce otra grave crisis económica internacional.

Pero Keynes no tuvo en cuenta otros fallos de la economía capitalista de mercado que se pusieron de manifiesto en la década de los sesenta, tales como el bajo precio de los recursos naturales que, de una forma incontrolada, se venían utilizando desde hacía décadas como si fueran inagotables. Ello provocó un colapso en el sistema productivo como consecuencia de un agotamiento del

modelo y la tecnología concreta que se venía aplicando hasta entonces (De paz, 2005). Los detractores de la intervención del Estado, liderados por EE.UU. y Reino Unido, aprovecharon la ocasión para, lejos de realizar un análisis reflexivo del problema desde la Ciencia Económica, movidos por intereses políticos y empresariales, dismantelar el Estado del Bienestar y desregularizar la economía. De esta forma, surge la última y actual etapa del proceso de globalización impulsada por una política neoliberal, basada en un capitalismo de libre mercado.

Así, siguiendo a Fontela y Guzmán (2003), puede decirse que este modelo de economía de mercado capitalista vigente posee en el paradigma competitivo un verdadero motor de desigualdades y de intereses egoístas que constituye la clave fundamental de la mayor parte de los problemas que se desprende de la economía globalizada. Es por ello que se hace necesario poner la lupa del análisis en los propios contenidos de la Ciencia Económica y comprobar si sus paradigmas actuales vigentes han sido y son los únicos necesariamente posible e incuestionables.

En este sentido, Yunus (2008) afirma que el actual sistema capitalista de libre mercado, fruto de las reformas neoliberales de la década de los ochenta, adopta una perspectiva muy restringida de los agentes que actúan en el sistema. No en vano, la teoría económica ortodoxa asume que las personas, es decir, los agentes económicos, son seres humanos unidimensionales a quienes sólo les preocupa obtener el máximo beneficio. De tal forma que la teoría dominante sobre el libre mercado adolece de una “deficiente conceptualización” del ser humano, siendo incapaz de capturar toda su esencia.

Sin embargo, la realidad es muy distinta a la teoría, ya que las personas no son unidimensionales, sino multidimensionales con emociones, intereses sociales, creencias religiosas, etc., muy variadas. Y, en lugar de adaptarse la teoría a la realidad, forzamos ésta para adaptarla a aquélla.

Así, la práctica totalidad de los modelos económicos se elaboran bajo el único criterio de la maximización del beneficio, tanto en la esfera de los productores como de los consumidores. Sin embargo,

en el ser humano pueden existir, y de hecho han existido y existen, otras motivaciones diferentes al lucro. Entre estas motivaciones se encuentran, tal y como se ha apuntado anteriormente, los valores sociales, políticos, éticos, religiosos, etc.

Por tanto, en el sistema capitalista de economía de mercado es el interés individual (por el capital) el que hace mover y funcionar al sistema. Sin embargo, hace doscientos años se consideraba que la movilización de los agentes económicos no sólo era impulsada por su afán de lucro (capital), sino también por valores como la gloria, el honor, la amistad, la satisfacción por el trabajo bien hecho, etc. Actualmente, en el sistema capitalista de mercado, esos intereses han desaparecido y tan sólo queda el afán de lucro, es decir, de acumulación de riqueza, poniéndose de manifiesto la hegemonía alcanzada por la denominada cultura del dinero (Fontela y Guzmán, 2003).

En este sentido, asistimos actualmente a una tendencia de creciente economización de todos los ámbitos de la vida, como si fuera entronizado como medidas de todas las cosas el modelo de “homo oeconomicus”, en el cual el ser humano como agente económico interpreta las cosas en términos de “coste-beneficio”. El pensamiento económico se ha ido haciendo cada vez más influyente en nuestra vida moderna, hasta transformar el modo de pensar y de analizar las cosas, imponiéndose el “individualismo metodológico” en el campo de las ciencias humanas y sociales. Un inusitado afán de lucro personal unido a una creciente cultura del consumismo está caracterizando en los últimos tiempos el comportamiento de los agentes económicos. Quizás el prototipo más significativo de ese perfil sea la propia economía y sociedad norteamericana, cuya máxima de conducta se resume en el ya mencionado “tanto tienes, tanto vales”.

No obstante, como consecuencia de los problemas sociales, anteriormente comentados (aumento de la pobreza y las desigualdades, deterioro del medio ambiente, etc.), generados por este tipo de globalización, desde la Ciencia Económica, por parte de los economistas considerados como heterodoxos, se viene trabajando en nuevos desarrollos que expliquen y den respuestas a estos problemas. En este sentido, a partir de la década de los setenta surgen nuevos programas de investigación en la Ciencia

Económica, tales como: La Economía de la Información, la Economía Compleja, la Economía Ambiental, la Economía Ecológica, las teorías alternativas del desarrollo (entre las cuales se encuentra el desarrollo local, que considera al territorio como elemento base de los procesos de desarrollo) la idea de actor económico heterogéneo con diferentes intereses, las técnicas de investigación participativas y evaluativas, la observación estratégica, etc.

En cualquier caso, a diferencia de la economía ortodoxa, lo que no va a proporcionar estos nuevos programas de investigación de la Ciencia Económica son recetas simples que sirvan para cualquier situación, ya que si algo hemos aprendido es que las realidades son heterogéneas. Estamos lejos de tener un nuevo modelo económico acabado pero es cierto que todos estos desarrollos se aproximan más a la realidad, pues son capaces de explicar mejor su dinámica que las concepciones simplistas de las teorías neoclásicas.

En definitiva, teniendo en cuenta los problemas que viene ocasionando el actual proceso de globalización, como consecuencia del sistema económico en el que se desarrolla -sistema capitalista de libre mercado-, así como los orígenes y soluciones que se proponen desde la Ciencia Económica, a modo de resumen podría decirse que éstas pasan, fundamentalmente, entre otras acciones, por:

La creación de un auténtico gobierno mundial que minimice los costes del actual proceso, regularizando el mercado global. De tal forma que, con ello, se puedan atajar los fallos e ineficiencias que genera el libre mercado.

El establecimiento de nuevas instituciones que den cabida a desarrollos alternativos de la economía, de tal forma que incentive a los agentes económicos a actuar no sólo por el máximo beneficio sino también por otros aspectos, tales como: los sociales, ecológicos, políticos, éticos, etc. De esta forma, se estará dando cabida al carácter diverso y heterogéneo que presenta todo ser humano.

Así, tal y como se ha reseñado, los científicos, de una forma objetiva, vienen apartando soluciones a los diferentes problemas

que se presenta en el actual proceso de globalización, a hora les toca también a los políticos liderar la participación de la población para poner en marcha las soluciones que se consideren en cada ámbito las más adecuadas.

5. ¿HACIA QUÉ SISTEMA VAMOS? ALGUNAS IDEAS PARA LA REFLEXIÓN

Tal y como se ha recogido anteriormente, en el momento actual tenemos que partir de la realidad de que sólo existe un sistema económico imperante en la economía mundial. Ese sistema –capitalista de mercado- es el heredero no sólo de los sistemas económicos anteriores a los que sustituyó por evolución, sino también –¿por primera vez en la historia?- de su teórico sucesor, dado que surgió para evitar sus errores y fallos. Además, después de la crisis de los setenta-ochenta, como ya hemos dicho, existe una clara tendencia hacia posiciones más liberales, o neoliberales, hacia el desmantelamiento del Estado de Bienestar; es decir, la aparente victoria del sistema y la crisis han hecho que se retroceda hacia concepciones claramente decimonónicas, neoliberales, que comienzan a producir sus efectos perniciosos.

Este sistema aparece en la actualidad como un gran sistema dual en el ámbito mundial, donde a una zona (la más pequeña) con un alto nivel de vida y de despilfarro, se le contraponen otra (la más extensa) de niveles de vida muy bajos y economía poco desarrollada. Nos encontramos con un sistema que ha trasladado los graves problemas que padecían en el siglo XIX, resueltos en los niveles nacionales de las sociedades más desarrolladas, a niveles internacionales. Parece claro, por tanto, que se hace necesaria una nueva evolución para resolver esas graves injusticias y problemas de indigencia exportados a otros países, a través de una mayor solidaridad y control a estos niveles. Será necesario crear, como venimos argumentando, los mecanismos del Estado de Bienestar esta vez a niveles mundiales con un «Gobierno Mundial» que controle las graves injusticias que se producen y que se encargue de redistribuir la renta de una forma más eficaz.

Quizá para ello sea de nuevo necesario la actividad de los movimientos socialistas o/y otras corrientes que pongan de

manifiesto los nuevos problemas planteados; ecologistas, por ejemplo, que están ejerciendo una gran presión no sólo a escala nacional, sino también internacional (recordaremos el papel del Foro Global, sesión paralela a la de Río celebrada en junio de 1992) (véase capítulo 9), ellos también renovados para evitar alguno de sus errores fundamentales.

Quizá uno de los mayores errores del sistema socialista fue eliminar (o casi eliminar) el mercado como elemento importante de su organización económica (hoy sin embargo, se habla cada vez más de socialismo de mercado). Hay que recordar que el mercado no es «invento» del sistema capitalista, sino que existe desde los tiempos más primitivos, desde que comienzan las primeras divisiones del trabajo más allá de la familia o tribu. Por tanto, parece que el mercado en sus diversas formas es uno de los elementos más estables de la organización económica a lo largo de la historia y no hay razones para pensar que no siga siendo así. Otra cosa, sin duda, es la forma en que funciona ese mercado: los grados de monopolización de la oferta, la falta de una información veraz, la maximización de beneficios monetarios como único objetivo de las empresas, etc.

Por otro lado, un sistema alternativo -socialista o no- no puede limitarse, como se ha venido diciendo recientemente, a «corregir» las desviaciones del sistema dominante -en este caso capitalista-; a apuntalar un sistema a través de «parches» que lo mantienen aunque no sea ya eficaz. Es más fecundo poner de manifiesto las carencias, los problemas del sistema y las posibles vías de evolución del mismo para que se resuelvan esas carencias.

En este sentido, sería necesario volver a la consideración de que lo que es importante no es mantener un sistema determinado (normalmente por motivos ideológicos), sino resolver los problemas que tiene planteados la humanidad de la mejor forma posible. Lógicamente, para no ser ingenuos, aquí chocamos con un obstáculo ¿insalvable?: el reparto del poder. Para cambiar las cosas, no sólo se tiene que tener los instrumentos, incluso la razón, sino también, y quizá sobre todo, la iniciativa y el poder para hacerlo.

De todas formas, hoy las soluciones a los problemas son tan urgentes, que tenemos que ir al terreno práctico olvidando de forma definitiva viejas rencillas ideológicas hasta cierto punto irracionales (no podemos usar el pretexto ideológico para no abordar los grandes problemas). Y ello nos hará irremediablemente cambiar o realizar reformas profundas en el sistema económico imperante que ha demostrado su ineficacia para resolver los dos graves problemas actuales: el ecológico y la pobreza, que parecen inherentes a la propia esencia del mismo.

¿Qué transformación tendría que sufrir el sistema capitalista? Quizá una posibilidad es la inclusión sucesiva de las sociedades sin ánimo de lucro. Las sociedades sin ánimo de lucro (SSAL) pueden hacer, y de hecho así lo hacen, una actividad que no es rentable, que desde el prisma del máximo beneficio a corto plazo, nadie lo llevaría a cabo, pero que es o bien muy necesario para la población o bien proporciona satisfacciones no económicas tanto al que lo hace como para los que se hace. De esta forma se le está dando al ser humano otra posibilidad de autorealizarse, diferente a la única que conoce el “homo oeconomicus”, incrementando, al mismo tiempo, la eficacia de la acción social de los gobiernos.

Con ello se respeta la iniciativa privada, quien realiza estas actividades lo hace porque quiere, se incrementa la eficacia de algunas actividades sociales del Estado y, además, es fácilmente controlada por éste, que puede (si no cumple los objetivos) rescindir el contrato y con ello la financiación pública. Además, satisface, tal y como hemos apuntado en el párrafo anterior, otras necesidades y objetivos de la población que no se mueve fundamentalmente por el lucro económico, sino que en su mayor parte funciona por otro parámetro y satisfacciones (las necesidades económicas, según Maslow, en definitiva sólo son necesidades primarias que, una vez cubiertas, su incremento no crea satisfacción sino hastío: es necesario satisfacer los demás estadios de necesidades humanas).

Estas sociedades pueden estar simplemente «parcheando» el sistema capitalista, es verdad; pero ello deja de ser cierto cuando empiezan a competir con las grandes multinacionales en calidad. Ejemplo claro, aún incipiente, es la industria de productos

agrícolas ecológicos que empiezan a introducirse en los mercados compitiendo con las grandes empresas de la alimentación; o también la realización y venta de artesanías.

A tenor de lo comentado en epígrafes anteriores, otra reforma que se podría introducir en el sistema capitalista de mercado sería la creación de un marco institucional adecuado que favoreciera la creación de empresas sociales (organizaciones movidas por la maximización de objetivos sociales en vez de monetarios) que se autofinancien y compitan en el mercado con las empresas maximizadoras de beneficios monetarios. De esta forma, este tipo de empresa aprovecharía los beneficios del mercado (iniciativa privada, flexibilidad, maximización del bienestar individual, etc.) y corregiría parte de sus fallos, tales como: acumulación del capital y, por tanto, desigualdad, cada vez mayor, entre ricos y pobres.

En definitiva, todas estas posibles reformas del sistema capitalista de mercado tienen una doble dimensión: a) por un lado, una dimensión global encaminada a crear un verdadero gobierno mundial que regule las diferentes dimensiones del proceso de globalización, así como la creación de una serie de instituciones que propicien la entrada en el sistema de otros agentes y organizaciones diferentes a las entidades maximizadoras de beneficios monetarios; y b) por otro lado, una dimensión más local e individual, destinada a fomentar la participación de todos (territorios e individuos) en los beneficios del actual proceso de globalización.

En realidad, los dos sistemas (capitalista y socialista), aunque tienen elementos que los distancian (forma de organización y decisión de los medios de producción fundamentalmente), tienen una tecnología parecida y una filosofía de utilización de recursos similar, en la medida en que el despilfarro de recursos y contaminación son elementos comunes (De Paz, 1993). Por tanto, parece que el sistema que sustituya al actual no será ninguno de los dos, sino una síntesis evolucionada que considere e intente resolver los problemas actuales. Pero conseguir un sistema eficaz para resolverlos es precisamente el otro gran problema que tiene planteado la economía.

6. LO LOCAL FRENTE A LO GLOBAL: HACIA UNA NECESARIA INTEGRACIÓN DEL TERRITORIO EN EL CONTEXTO GLOBAL

Ya, en la década de los setenta, Sampedro (2009)⁷, como una dimensión más del proceso de globalización, resaltaba la importancia del territorio, es decir, del marco regional, sin que ello debiese suponer una paradoja frente a ese proceso globalizador. No en vano, la complejidad de la técnica y de la vida colectiva hacen insatisfactorias las formas de decisión excesivamente centralizadas, siendo preciso delegar decisiones en unidades de nivel inferior.

Así, tal y como se ha recogido en el epígrafe anterior, algunas de las reformas que viene demandando el actual sistema económico capitalista a nivel global (creación de una regulación mundial, entre otras) tienen como uno de sus objetivos la necesidad de fomentar la participación de todos los agentes sociales y económicos (sociedad civil y territorios) en el proceso de globalización.

En este sentido, la consideración de los territorios, de lo local, plantea una nueva forma de globalización no excluyente, no simplificadora, no homogeneizadora, sino respetuosa con la diversidad, valorándola como elemento de enriquecimiento y mejora de la calidad de vida. Así, en lo local, en lo pequeño, en el territorio, se hace posible el análisis de la complejidad de la realidad.

Por otra parte, el avance de la globalización y la mayor integración de las economías nacionales y regionales acentúa, más que minimiza, la importancia de los diferentes territorios, los cuales se encuentran, además, mucho más expuestos que en el pasado a las crecientes exigencias competitivas, debiendo abordar desde sus diferentes estructuras socioeconómicas e institucionales la introducción de innovaciones sustantivas en la base productiva y tejido empresarial.

7 / Conferencia impartida en la Banca Mas Sardá el 26 de febrero de 1975.

Por consiguiente, este contexto más exigente de competitividad en los mercados internacionales obliga a dirigir la atención a los factores que sustentan inicialmente la competitividad, es decir, a los elementos explicativos de la eficiencia productiva de los distintos territorios. No en vano, el proceso globalizador se presenta con retos diferentes para los distintos territorios. Así, estos retos del contexto de la globalización, como las respuestas apropiadas a estos desafíos, dependen esencialmente de las circunstancias estructurales de los diferentes sistemas productivos y entorno socio-institucional de cada territorio.

En este sentido, tal y como afirma De Paz (2004), lo global y lo local se complementan, no son dos fenómenos contrapuestos, sino aspectos de una misma realidad. En este sentido, se hace necesario tratarlos de forma integrada, y no separada como realidades enfrentadas e independientes, pues la realidad es sólo una: global y local. De tal forma, que tan sólo se puede actuar localmente si se piensa en términos globales.

En cierta medida se puede hablar de una creciente reacción de lo local frente a la globalización. Esta reacción tiene relación con el hecho de que, tal y como se ha recogido anteriormente, una considerable proporción de la población mundial queda marginada del mercado mundial, de las finanzas mundiales, del mercado de trabajo mundial, etc. Esta reacción de lo local se manifiesta de formas diferentes: unas ciertamente peligrosas (racismo, nacionalismo, fundamentalismo, etc.) y otras más aprovechables (todos aquellos grupos, comunidades, movimientos de ciudadanos locales que tejen sus propias estrategias, o buscan la creación de instituciones alternativas, con el fin de satisfacer necesidades básicas, preservar tradiciones y entornos culturales y luchar por la dignidad humana).

Así, desde la década de los setenta comienza a hablarse, cada vez más, del valor estratégico del territorio, asignándosele grandes potencialidades, tales como: a) necesario para concretar y localizar acciones; b) avance en la visión histórica y casual de las relaciones entre factores; c) reconocimiento de la diversidad; d) contribución a la toma de conciencia de la interdependencia entre territorios y de éstos con lo global; e) realismo en el diseño de objetivos,

estrategias y escenarios posibles; f) aprovechamiento de los recursos existentes; g) incorporación de las energías e iniciativas de los habitantes por promocionar y afirmar su territorio; h) visibilidad más concreta y directa de situaciones de exclusión; i) visualización y legitimación de actores localmente activos; j) reforzamiento de la identidad local; k) modificaciones posibles de la jerarquía local y en la distribución de poder entre los actores locales, etc.

En definitiva, todas las aportaciones que puede hacer el territorio si lo tomamos como referente en las políticas de desarrollo, dentro de un contexto de globalización, indican la importancia de su consideración, siendo necesario los análisis y actuaciones, de una forma integrada y complementaria, en los contextos tanto locales, de los territorios, como globales, regional e internacional.

Sin embargo, puede decirse que actualmente en numerosos territorios (entre los que se encuentran distintos países de América Latina) las iniciativas de desarrollo económico local y empleo no encuentran un respaldo suficiente en la política del gobierno central, la cual tiene como prioridad la integración competitiva en el proceso de globalización, situando en un lugar secundario la articulación interna de las economías locales y, por tanto, la integración del territorio dentro del proceso globalizador.

En esta necesidad de integrar lo local en lo global, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones se convierten en un importante instrumento, con enorme potencialidad, a la hora de analizar e integrar las dinámicas del territorio (análisis de los sistemas productivos locales, de los mercados de trabajos locales, de la localización de empresas, etc.), con las del proceso globalizador.

No en vano, tal y como recoge De Paz (2004), el importante desarrollo que han experimentado estas tecnologías no se ha aprovechado en todos los ámbitos de la misma manera. De tal forma, que el gran reto es cómo aprovecharlas en el bienestar de todos, favoreciendo los procesos de inclusión y que no supongan nuevas formas de exclusión, ya que la contribución única de las tecnologías de la información se deriva del hecho fundamental de que crea relaciones con la gente, pudiendo ejercer un profundo

impacto sobre la vida de los grupos más excluidos, es decir, de los pobres y, fundamentalmente de los niños y de las mujeres. Así, la gestión de estas tecnologías puede eliminar barreras temporales y espaciales y puede aprovecharse para eliminar muchas de las barreras que impedía a las naciones en vías de desarrollo participar plenamente de la economía mundial (Yunus, 2008:230).

En este sentido, surge un nuevo instrumento que puede ayudar a la labor de integración e inclusión de los territorios en el proceso de globalización, llamado Inteligencia Territorial. Así, tal y como recoge De Paz (2004), cuando se habla de Inteligencia Territorial se hace referencia a la utilización de las nuevas tecnologías al servicio del territorio, del desarrollo local, de la diversificación, de la inclusión de territorios y colectivos que de otra forma estarían abocados a la marginación, del desarrollo inclusivo, sostenible, que fomente el bienestar de todos.

Uno de los principales aportes de las nuevas tecnologías es la posibilidad de realizar, en realidad y sin un coste importante, la comunicación entre territorios a nivel global. La posibilidad de la comunicación y el trabajo conjunto de distintos territorios, agentes, personas con una estructura no jerarquizada, sino horizontal, y con la posibilidad de una gran flexibilidad, heterogeneidad y libertad de permanencia.

El vehículo, por su parte, son los sistemas de información, los cuales permiten rentabilizar el recurso más importante en esta nueva realidad (sociedad del conocimiento), como es la información. Las herramientas para la recolección de información, su digitalización, almacenaje, clasificación, consulta, intercambio, e incluso producción, se hacen imprescindibles aquí. Sin embargo, ante tanta información, se hace necesario que ésta esté organizada, tratada y convertida en conocimiento válido para actuar, ya que no hay mayor desinformación que la que proviene de un exceso de información no ordenada. De tal forma que, organizar la inteligencia colectiva de los actores de un territorio e integrarla, a su vez, en un entorno más global se convierte en el objeto fundamental de la inteligencia territorial. En este sentido, todos estos son elementos para el verdadero fin de la inteligencia territorial, cual es el conocimiento y la acción para un mayor desarrollo y bienestar de todos en el

territorio. En definitiva, para el desarrollo sostenible a nivel local y, por extensión, a nivel global.

Así pues, la complementariedad entre lo global y lo local empieza a no ponerse en duda en los ámbitos científicos y es cada vez más objeto de interés en la investigación desde una perspectiva multidisciplinar. No en vano, el desarrollo local o desarrollo territorial se ha convertido en un programa de investigación para muchos economistas, geógrafos, sociólogos, antropólogos, etc.

7. CONCLUSIONES

El fenómeno de la globalización se caracteriza por ser un proceso, fundamentalmente, económico-financiero que, basado en un sistema capitalista de economía de mercado, viene generando en la sociedad una serie de beneficios (importante creación de riqueza, incremento de las innovaciones, progreso económico, etc.) y problemas (aumento de la pobreza, incremento de las desigualdades, deterioro del medio ambiente, etc.).

En este sentido, ante los importantes problemas sociales y medioambientales que el proceso de globalización viene generando en las últimas décadas, se hace necesario implementar procesos de desarrollo sostenible que tengan en cuenta:

La reconsideración de nuevas formas de gobernanza, tanto a nivel global como a nivel territorial. De tal forma, que en ellas se tenga en consideración la necesidad de integrar los aspectos regionales y locales con los globales.

La necesidad de poner en valor, a través de cambios institucionales, otros aspectos que, diferentes a la maximización del beneficio monetario individual, se configuren como incentivos para que los agentes sociales y económicos de todos los territorios se movilicen y actúen en el mercado. Entre estos valores caben destacar la ética, la solidaridad, el respeto al medio ambiente, etc.

El desarrollo económico debe hacerse compatible con el respeto al medio ambiente, así como al bienestar y la equidad social. De forma que la globalización no genere procesos de exclusión y pobreza

sino, todo lo contrario, procesos de inclusión y bienestar para todos. Todo ello se traduce en el paradigma de la sostenibilidad.

Ante este tipo de globalización (desarrollo sostenible), la consideración de los territorios como unidades de referencia en la aplicación de políticas de desarrollo, y su articulación con entornos más globales, se convierte en esencial, dado el carácter diferencial de los mismos en lo que respecta a la cultura, el medioambiente, los niveles de desarrollo, los aspectos institucionales, etc.

En definitiva, para corregir buena parte de los problemas sociales que viene generando el actual proceso de globalización, se hace necesario actuar a nivel global para dar cabida a las iniciativas locales de los diferentes agentes sociales y económicos de los propios territorios. De tal forma, que, pensando globalmente y actuando localmente, se puedan llegar a implementar verdaderas políticas de desarrollo que concreten en el territorio el concepto de desarrollo sostenible, haciendo, por tanto, que ese desarrollo del territorio sea económicamente competitivo, socialmente equitativo y medioambientalmente responsable.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERZOSA, C. (1999): “Mercado, Estado y Economía Mundial”, *Revista de Economía Mundial*, 1, 29-50.

DE PAZ, M. A. (2008): “Globalización y gobernanza. Algo más que la tradicional dicotomía Estado-Mercado”, *Revista de Economía Mundial*, 18, 327-339.

DE PAZ, M.A. (2005): *La paradoja de la globalización*, Servicios de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva.

DE PAZ, M.A. (2004): “Global vs local. Un instrumento de integración: la inteligencia territorial”, en VVAA.: *Lecturas de Economía Aplicada*, Homenaje al profesor Antonio Rallo, p.p. 85-100, edición digital @ tres, S.L., Sevilla.

DE PAZ, M. A. et. al. (1993): *Economía Mundial*, Pirámide, Madrid.

FONTELA, E. y GUZMÁN, C. (coord.) (2003): *Economía ética y bienestar social*, Pirámide, Madrid.

IRANZO MARTÍN, Juan E. (2004): “La nueva economía de la globalización”, en Calvo Hornero, A. (cood.): *Economía mundial y globalización*, Minerva Ediciones, Madrid.

SAMPEDRO, J. L. et al (2003): *Un mundo para todos. Otra globalización es posible*, Icaria, Barcelona.

SAMPEDRO, J. L. (2009): *Economía Humanista. Algo más que cifras*, Debate, Barcelona.

YUNUS, M. (2008): *Un mundo sin pobreza. Las empresas sociales y el futuro del capitalismo*, Paidós, Madrid.



Capítulo II: La teoría del Desarrollo Local

Dra. María de la O Barroso González
Universidad de Huelva

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo camina en la dirección de recopilar la herencia intelectual, más cercana y operativa, donde cimentar la teoría del Desarrollo Local. En este sentido, tocaremos las diferentes aportaciones realizadas por autores preocupados en resolver la situación de falta de desarrollo o subdesarrollo en gran parte del territorio mundial. Estas circunstancias, centradas en gran medida, en las desigualdades sociales existentes entre territorios, fueron las que arrastraron y llamaron la atención hacia los aspectos sociales y económicos del desarrollo. De esta forma, y ahondando en las distintas concepciones del desarrollo, podemos llegar a la idea de “lo local” como fuente de desarrollo o recuperación económica.

Este capítulo no pretende, no obstante, recoger un desarrollo exhaustivo y profundo de las teorías del desarrollo perfectamente recogida en la bibliografía disponible; sino un recordatorio rápido con el objetivo puesto en las concepciones más o menos locales, sabiendo, por tanto, que queremos centrarnos especialmente en los enfoques originarios del Desarrollo Local para, posteriormente, analizar sus principales características.

Desde principios del siglo pasado, se intenta aplicar la lógica y la inteligencia a problemas económicos como la localización de la industria, con la consiguiente generación de teorías relacionadas con el desarrollo igualitario y generacional.

En estas nuevas teorías se empieza a reutilizar la variable multidimensional del desarrollo económico de los países subdesarrollados. Pero ¿porqué, entonces, de repente esto interesa a los países y zonas ricas? ¿Porqué analizar éste tipo de desarrollo en el norte ante la pobreza emergente del Sur?

Esta necesidad surge en los países desarrollados ante la reconsideración del sobreconsumo, ante los límites de la naturaleza y la necesidad de no traspasarlos. Esta nueva tendencia se basa en el encuentro y el equilibrio de dos conceptos fundamentales, como son el desarrollo y los recursos, principales problemas surgidos en el seno de todas las estructuras sociales y económicas de todos los pueblos, catalogados o no como desarrollados.

El panorama ortodoxo del crecimiento económico ilimitado debe ser reemplazado con un sentido de relativismo histórico. La degradación medioambiental y la disminución de los recursos naturales originan la concienciación actual y la afirmación de que la escasez absoluta existe y ésta necesariamente implica límites al crecimiento. Si analizamos los autores neoclásicos, la escasez estaba socialmente aceptada y se tenía que producir un aprovechamiento óptimo de los recursos que originara la satisfacción de las necesidades humanas.

El problema se centra en responder a una serie de cuestiones (¿qué límites?, ¿hasta cuándo?, ...) que hasta el momento han sido insatisfactoriamente contestadas, pero no por eso suprimidas de las teorías actuales del desarrollo. Estas circunstancias incentivarán a un cambio de mentalidad en la evolución del concepto de desarrollo, originando una orientación alternativa al “desarrollo desde arriba” predominante en épocas anteriores.

Los elementos definidores de este desarrollo alternativo se unificarían en:

- Un desarrollo igualitario, orientado a satisfacer las necesidades humanas tanto materiales como inmateriales.
- Desarrollo endógeno (self-reliance), haciéndose fuerte desde el corazón de cada sociedad, la cual define su poder, soberanía y visión de futuro.
- Desarrollo autónomo, seguro de sí mismo e independiente. Implica que cada sociedad dependa de sus propias fuerzas y recursos, en términos de energía de sus miembros y de su medio natural y cultural.
- Desarrollo ecológico, utilizando racionalmente los recursos de la biosfera, con pleno conocimiento del potencial de los ecosistemas locales, teniendo en cuenta los límites globales y locales.
- Desarrollo con transformación estructural, la creación de las condiciones necesarias para la autogestión y la participación en la toma de decisiones, tanto en las comunidades rurales como urbanas.

El concepto de otro desarrollo implica soluciones de pequeña escala, soluciones ecológicas, transformaciones estructurales en función de la comunidad, generación de empleo, reducción de desigualdades, y esto ha encontrado un mayor empuje en las sociedades ricas del norte, basándose, sobre todo, en sus propias iniciativas del territorio. Pero esta corriente, no puede dejar de lado la controversia que suscita la interrelación o antagonismo entre la escasez de recursos y el crecimiento económico.

Debemos matizar que las comunidades sociales y los ecosistemas locales de desarrollo deben caminar juntos y paralelamente hacia una elevada producción y a un mayor grado de satisfacción de las necesidades, incorporando la base territorial y humana de la sociedad en desarrollo. Se han de incorporar a este enfoque las políticas orientadas a la reducción del desempleo, la redistribución de la renta y el bienestar social.

Este cambio de mentalidad y óptica se compatibiliza con un desarrollo originado “desde dentro” versus al desarrollo exógeno o “desde fuera”, teniendo en cuenta las características del desarrollo sostenible y ecológico, con una visión no economicista, sino global del territorio en cuestión.

Este nuevo diseño se basa en concepciones tales como el ecodesarrollo, desarrollo endógeno, integrado, rural... que nacen ante la necesidad de equilibrar las rentas en los países del Norte y evitar la pobreza en los del Sur. A continuación se comentan brevemente estas teorías alternativas del desarrollo.

2. ASPECTOS ESENCIALES HACIA EL DESARROLLO LOCAL

Los trabajos de Perroux, Myrdal y Hirschman han servido de base a la posterior teoría del desarrollo polarizado; ésta ha influido en las políticas orientadas a los polos de desarrollo utilizados en los años sesenta y setenta en el territorio español, para más tarde y tras la conceptualización del “espacio económico” como instrumento indispensable y agente dinamizador, llegar a las teorías difusoras del desarrollo y el desarrollo endógeno en sí.

A lo largo de la evolución histórica, a través de las distintas teorías del desarrollo, hemos ido extrayendo algunas ideas que enlazarían con la preocupación por el desarrollo que en la actualidad revivimos, con la situación de crisis que ocupa al mundo occidental y que a lo largo de nuestro trabajo iremos profundizando más en ellas. Ya desde estas primeras teorías podemos ir encontrando importantes antecedentes del Enfoque del Desarrollo Local, que sin duda influyeron en la elaboración teórica de éste.

En primer lugar, tendríamos que hacer mención a la incorporación de la variable tecnológica como una de las bases del desarrollo del territorio. Ya desde la escuela Institucionalista, con Veblen, Ayres y Common a la cabeza, hasta los Estructuralistas contrastaban la tecnología como la base necesaria para el desarrollo de la sociedad. En la actualidad, y ante la reorganización productiva de los años ochenta, vuelve a renacer la importancia de una nueva organización de la empresa donde la mano de obra contribuye a la producción mediante la incorporación de Nuevas Tecnologías, que facilitan la pluralidad de formas y la generación y evolución de nuevos modelos de desarrollo que potencian la igualdad entre las diversas regiones.

Posteriormente los autores neoclásicos pasan a entender el desarrollo como la satisfacción de las necesidades básicas mediante la utilización óptima de los recursos. En esos momentos la economía local carece del dinamismo necesario entre sus fronteras para aprovechar los recursos autóctonos, tanto naturales como humanos, y necesita del efecto de difusión y gradualidad que sigue la estrategia de desarrollo en el ámbito territorial y local.

Esta herencia neoclásica es recogida por la Teoría del Desarrollo Local, garantizando la estrategia bajo la definición del desarrollo como proceso gradual y continuo, sin cambios bruscos y con una transmisión armoniosa y acumulativa de sus avances y beneficios. Más tarde es de Schumpeter de donde podríamos extraer la idea de la nueva combinación de factores endógenos, dando mayor importancia al mejor empleo de los recursos existentes que al empleo de recursos externos. De esta forma, aparece el empresario capitalista como verdadero gestor e incentivador del desarrollo, en contra de la innovación que es condición necesaria pero no

suficiente generadora de desarrollo. El proceso de desarrollo de Schumpeter aparece... donde el espíritu empresarial y de aventura crean un estímulo favorable para que sea imitado por los otros que muestran un menor espíritu.

Esta nueva variable va a constituir el soporte y la clave del éxito de la Estrategia de Desarrollo Local. Descendemos al plano microeconómico en busca del agente principal del desarrollo, puesto que la dinámica de la realidad zonal depende de la integración y actuación del empresariado local en el territorio. “Las empresas son los ámbitos en los que se realizan las nuevas combinaciones y los empresarios son los encargados de producirlas y llevarlas a la práctica”.

Posteriormente y bajo el Enfoque de la Modernización, aparece el concepto de difusión, como la forma de propagar el capital externo y la tecnología que constituyen el motor del proceso de desarrollo. Tanto Perroux, con los polos de desarrollo, como Kuznets han sido puntos de referencia para aportaciones posteriores siguiendo la línea del desarrollo endógeno y más tarde el desarrollo local, donde la variable territorial toma enorme importancia.

La teoría estructuralista de la dependencia impulsa las políticas de desarrollo autocentrado y autóctono en los países latinoamericanos, en la década de los setenta. Las deficiencias de este modelo, basadas en el rechazo del beneficio mutuo, con el aprovechamiento interno de los recursos nacionales, lleva a la elaboración en los años noventa del informe de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad, que origine la mejora en la distribución de los ingresos y consecuentemente, la mayor integración regional al Orden Económico Internacional.

Ante estas características, son las ventajas comparativas las que alcanzan el nivel de desarrollo del aparato productivo, generando la elevación del nivel de vida de la población. Abogamos, por tanto, por el mantenimiento en la Estrategia de Desarrollo Local, de aquellos valores internos que suponen la diversificación productiva, que transforma los bienes primarios en productos elaborados o semielaborados para la satisfacción de la demanda interna y la exportación y generación de beneficios hacia el exterior.

De las anteriores características podríamos extraer la importancia de trabajar hacia fuera y no centrados en el ámbito interno, aspecto a tener en cuenta en enfoques posteriores. En resumidas cuentas, se genera una ampliación de mercado que posibilita la reducción de los costes en las empresas exportadoras de productos industriales, tras la utilización de las economías de escala. Al mismo tiempo, estos autores reparten el impacto que puede ejercer los factores externos sobre los resultados económicos, originando un desarrollo desde dentro (basado en elementos internos) hacia fuera (incentivando la exportación).

El Banco Mundial adoptó una versión modificada, en la cual la redistribución y el crecimiento eran tratados como complementarios en la nueva estrategia de desarrollo. La popularidad de este acercamiento fue el corolario, y ante esta nueva concepción globalizadora, los economistas se enfrentan al dilema, tratando de desarrollar una nueva economía, con una dimensión más restringida. De esta forma, la base territorial local y el desarrollo independiente y autónomo emergen como conceptos estratégicos, de acuerdo con la filosofía del Nuevo Orden Económico Internacional. El desarrollo es básicamente el resultado de la especialización y de la avanzada división del trabajo entre las regiones, siendo éstas mismas las que deben ser desarrolladas, resaltando de ésta forma, el contenido territorial del desarrollo.

Este desarrollo alternativo debe estar orientado hacia la satisfacción de las necesidades de cada uno de los individuos en particular, y de la sociedad en general. Esto hace resurgir la necesidad de un enfoque teórico-práctico que favorezca el acercamiento a otras disciplinas de conocimiento. Y es con las teorías alternativas del desarrollo cuando se transformó la noción de desarrollo, pasando de un enfoque centrado en la acumulación de capital a otro fundamentado en el desarrollo endógeno, igualitario, autónomo, sostenible y ecológico.

Esta estrategia pone de manifiesto diversas dimensiones del desarrollo. Entre ellas podemos analizar el equilibrio entre el desarrollo de la comunidad y el medio ambiente hacia el que camina el Desarrollo Sostenible, postulado que se basa en la necesidad de no comprometer el futuro de las generaciones

siguientes para el desarrollo de las contemporáneas. La variable medioambiental integrada en las actuales políticas de desarrollo, ha sido reclamada por su valor fundamental en el proceso de desarrollo. La preservación de medio ambiente se puede entender como exigencia a medio y largo plazo en aras del desarrollo, pero el problema ha suscitado cuando algunos gobiernos han intentado valorarlo sólo a corto plazo, puesto que ésta exigencia amortiguaría dicho proceso, consiguiendo el retraso en la evolución del debate.

Otra importante dimensión del desarrollo alternativo la encontramos en la concepción del etnodesarrollo, donde incluye el aspecto cultural y étnico dentro de las variables significativas y determinantes en la estrategia de desarrollo. El comportamiento de la población va a depender, en cierto sentido, de la asimilación de sus propios valores que determinarán las normas de conducta de la sociedad. Una adecuada combinación de cultura y modernización es la filosofía que lleva al Desarrollo Local a añadir la variable territorial y autóctona dentro de su proceso de desarrollo. Posteriormente el endodesarrollo o versión anterior y más cercana al Desarrollo Local, recoge la importancia de las políticas microeconómicas, con la toma de decisión a nivel local, pero complementada con un elemento importante como es la integración de estas políticas en el ámbito supranacional. La descentralización en la toma de decisiones permite la participación de la comunidad y refuerza la dimensión local en las Políticas de Bienestar Social y Económico del territorio.

Como hemos visto, el nuevo modelo de desarrollo presenta similitudes con el viejo: es un proceso de desarrollo capitalista desigual, desde el momento en que las relaciones entre sociedad local y cambio social se conciben de la misma forma.

3. ALGUNAS PRECISIONES TEÓRICAS SOBRE DESARROLLO LOCAL

3.1. ¿Porqué, cómo y dónde surge el Desarrollo Local?

La década de los años ochenta ha presenciado un cambio (más relevantes en unos países que en otros) en el diseño de las políticas

económicas implantadas por los distintos gobiernos occidentales para la consecución de los objetivos de crecimiento/desarrollo económico, lucha contra la inflación y ampliación de los niveles de empleo.

Parece claro que en general las políticas económicas de corte keynesiano fueron bastante útiles para recuperar las maltrechas economías europeas después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, estas políticas económicas basadas en razonamientos asentados sobre la teoría macroeconómica defendida por las corrientes keynesianas más ortodoxa, empezaban a revelarse insuficientes para luchar contra un nuevo fenómeno que empezó a manifestarse a raíz de la crisis de los años setenta: estancamiento económico acompañados de altos niveles de desempleo y cifras de inflación elevadas (estanflación).

En efecto, desde finales de los cuarenta y hasta la irrupción de la llamada crisis del petróleo, la acción de los “policy makers”, se basaba fundamentalmente en la elaboración de programas que incidirán en el lado de la demanda agregada de la economía. Estos programas se enmarcaban en estrategias de política fiscal y/o política monetaria.

En las décadas siguientes (años cincuenta y sesenta), ya hemos visto como los enfoques neoclásicos y keynesiano especulaban con la movilidad de los factores productivos para conseguir mejores resultados de la economía. De esta forma, resaltaban la importancia de los incentivos a la localización industrial, la creación de nuevas infraestructuras que llevasen al empresario a instalarse en determinadas áreas. Sin embargo, ante el cambio, ante la crisis económica que se produce en Europa en los años setenta, caracterizada como estructural y no coyuntural, donde se empieza a cuestionar la organización y los modelos de política macroeconómica como la panacea para la solución de los problemas, surge el análisis alternativo y el desarrollo de políticas microeconómicas basadas en la descentralización de las competencias Estatales hacia Entidades Regionales y Locales. Este cambio de circunstancias empieza a poner de relieve las limitaciones básicas de este tipo de políticas, que en líneas generales podrían ser clasificadas en cuatro grandes categorías:

- En primer lugar, cabe señalar las dificultades que se encontraron desde los distintos gobiernos para elevar la demanda agregada. Desde el lado de la expansión del gasto público, las restricciones presupuestarias y el riesgo de desplazar la inversión privada utilizando medidas fiscales y monetarias para paliar los déficits (originados en gran medida por la puesta en práctica de políticas expansivas) aparecen como los inconvenientes más relevantes. Por otro lado, los intentos de aumentar el consumo privado en gran medida se tradujeron en tensiones inflacionistas. El fomento de la inversión desde una perspectiva global tampoco parecía ser lo más conveniente dada la existencia de sectores con superproducción en la economía. Y por último, las políticas de incremento de las exportaciones se encontraban con un panorama internacional cada vez más interrelacionado, en el que el uso de una política comercial agresiva podría traer graves consecuencias.
- En segundo lugar, aun en caso de éxito en el aumento de la demanda agregada, este incremento podía no ocasionar igual respuesta en la producción y sobre todo en el empleo. Ante esta situación de crisis, el hecho más probable es que esta circunstancia se tradujera en un aumento de los precios, habida cuenta de la rigidez en ese momento de la relación entre empleo y producción.
- En tercer lugar, las tensiones inflacionistas que las políticas expansivas pudieran ocasionar agravaban el problema de mantener el nivel de competitividad vía precios con el resto de los países.
- Por último, y quizás más importante, los artífices de la política económica empezaron a cuestionarse la verdadera utilidad de una política centrada en la demanda, cuando los problemas más evidentes parecían estar más relacionados con el lado de la oferta: los elevados costes de producción, tanto en términos energéticos como salariales, así como los diferentes ritmos que seguía la productividad, estancada en algunos sectores y avanzando espectacularmente en otros.

A partir de estas objeciones a las políticas de demanda surgen toda una serie de planteamientos cuyas elaboraciones teóricas se engloban bajo el nombre de Economía de la Oferta. En general, bajo esta acepción se defiende la importancia del comportamiento

individual y de los incentivos como fuerzas conductoras de la economía. Así, la Economía de la Oferta estudia la respuesta de los agentes económicos ante los cambios en las circunstancias de la producción. Se preocupa de que se establezcan las condiciones para que el sistema económico sea flexible de forma que los agentes puedan adaptarse con rapidez y eficacia a los cambios que se producen en el sistema económico.

Ante esta nueva perspectiva, los gobiernos propugnan la reducción de los impuestos como incentivo a la inversión y a la generación de empleo; la disminución de la burocracia y de la regulación económica y la aplicación de normas estables de política que reduzcan lo máximo posible la incertidumbre de los agentes económicos ante la generación de las nuevas medidas.

De igual forma, los gobiernos centrales no encontraban ideas novedosas, ni efectivas para aplicar a los ámbitos regionales. Llegando a que estas políticas regionales se concebirían de diferente forma según el modelo desde donde estuvieran conceptualizadas y, por tanto, darían resultados distintos y ninguno satisfactorio. Mientras las políticas keynesianas regionales se basan en la deslocalización de las plantas y empresas con problemas, las políticas localistas se encauzan hacia la implantación y desarrollo de empresas endógenas y autóctonas del territorio.

Como afirmábamos al principio, el efecto de esta nueva posición doctrinal se ha reflejado en algunos aspectos de los programas económicos de gobierno puestos en práctica durante la década de los ochenta (EE.UU. con el presidente Ronald Reagan y el Reino Unido con la primera ministra Margaret Thatcher). Sin embargo, los resultados no han sido todo lo esperanzadores que los teóricos vaticinaban. Este hecho viene a corroborar la idea que algunos autores anteriores mantenían sobre la necesidad de aplicar una política económica mixta, que completara la puesta en práctica de programas en los que se tuvieran en cuenta y se pusiera el mismo énfasis en el lado de la demanda (renta) y de la oferta (producción) de la economía, por conformar ambos una misma realidad.

De la misma forma surge el debate, muy relacionado con el anterior, que podríamos identificar como la necesidad de enlazar

las medidas tendentes a la mejora de los datos macroeconómicos fundamentales con otras dirigidas a actuar sobre las unidades microeconómicas, ya que empieza a defenderse que no es posible la consecución del primer objetivo sin el apoyo adecuado al correcto funcionamiento de las unidades económicas individuales.

Esta experiencia abre una nueva visión y camino de desarrollo, cuyo principal objetivo es la generación de riqueza a través de la creación de empleo en áreas intermedias, sobre todo en el Sur Europeo (Centro de Italia y Mediterráneo Español). Y es en este contexto donde surge un nuevo enfoque del Desarrollo Regional identificado con los Sistemas Productivos Locales, los cuales serán estudiados en una Unidad Didáctica posterior.

Los Sistemas Productivos Locales definidos por el Prof. Ricardo Méndez como territorios donde, a lo largo del tiempo, se ha generado un efecto de condensación capaz de favorecer el surgimiento y desarrollo de iniciativas locales, acompañadas en ocasiones por la llegada de inversiones exógenas se encuentran muy relacionados con los distritos industriales propuestos por Marshall y Becattini.

Ya en los años ochenta, las nuevas tecnologías y la reestructuración productiva entran como componentes complementarios a las políticas de empleo en los intentos de respuesta a la crisis de los setenta. Las pequeñas y medianas empresas, la cada vez mayor integración internacional y la inclusión del sector servicios en el ámbito del mercado, hacen que se desplace la importancia de factores como la productividad o el coste hacia la difusión o la innovación tecnológica. Si a esto le añadimos el abandono por parte de las políticas macroeconómicas de variables tan significativas como la descentralización o el desempleo y el efecto tan negativo que origina esta decisión centralista, se llega a la necesidad por parte de los gobiernos locales de una intervención directa e indirecta sobre sus propias políticas y sobre la movilización de su potencial endógeno.

Las administraciones regionales y locales empiezan a conformarse como los centros de decisión más cercanos a los problemas. De esta forma, aparece el reconocimiento que la Comisión de las Comunidades Europeas hace del desarrollo local, incentivando las

propuestas o iniciativas locales de creación de empleo, integrando el desarrollo local en la Política Agraria Común como instrumento de reequilibrio entre las distintas regiones rurales e incluso instando a los países miembros a presentar solicitudes para la concesión de ayudas económicas en la puesta en marcha de planes de desarrollo local en sus respectivos territorios.

Atendiendo a estas circunstancias empieza a fraguarse el nuevo modelo de desarrollo, que en ocasiones encontramos con los calificativos de endógeno, autóctono, difuso o local. Este nuevo modelo tiene su origen en la nueva visión de los problemas de la sociedad occidental, que ponen en entredicho los anteriores que no llegan a dar solución a la crisis internacional con elevadas tasas de paro de carácter estructural que provocaba la puesta en marcha de medidas urgentes en el ámbito de lo local. Todo ello da lugar a un avance espectacular de la gestión de las corporaciones locales como poder fáctico más cercano a la población y a un nuevo planteamiento ante los recursos con los que cuenta el territorio.

En los siguientes apartados vamos a analizar brevemente los principales pilares contextuales en los que se basa este nuevo modelo de desarrollo y en qué medida se puede dar respuesta desde el mismo a la satisfacción de las necesidades de la población.

Altas tasas de desempleo

Uno de los problemas más graves con los que se ha encontrado los países occidentales en la segunda mitad de los setenta, pero especialmente agudizado en la década siguiente, ha sido sin duda las altas tasas de desempleo que han tenido que soportar estas economías.

La importancia de este problema podemos apreciarlo precisamente en la evolución que sigue las tasas de desempleo en los países de Europa. Podemos ver que en los años sesenta tratamos con unas tasas muy reducidas e incluso en algunos de ellos insignificantes, que relegaban el problema a un segundo plano; pero es precisamente a partir de mitad de los setenta cuando se produce un incremento desmesurado de la variable estudiada, que empieza a plantear la necesidad de nuevos caminos y nuevas políticas para solucionar

esta situación, hasta convertirse en los años ochenta en el gran problema de la sociedad del momento.

Si limitamos más el estudio y nos centramos sólo en los datos que nos pueden proporcionar los países mediterráneos (Cuadro II.1), podemos ver como la situación todavía es más complicada que en el resto de Europa. Estas cifras se vuelven dramáticas hacia mitad de los años ochenta lo que da lugar a actuaciones inmediatas por parte de los gobiernos, tanto comunitarios, como nacionales e incluso locales para solucionar la situación.

Cuadro II.1. Evolución del desempleo en Europa

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Alemania	0,4	0,5	3,3	2,7	7,1	4,8	8,3
Bélgica	1,6	1,8	4,2	7,4	11,8	7,8	10,2
Dinamarca	0,9	0,6	3,9	5,2	7,2	8	6,7
España	2,6	2,6	4,5	11,6	21,6	16,2	22,7
Francia	1,5	2,4	4	6,2	10,1	9	11,5
Grecia	4,8	4,2	2,3	2,7	7,7	7	8,9
Holanda	0,6	1	5,5	6,4	10,5	7,5	7
Irlanda	5	6,3	7,9	8	18,2	14,5	14,4
Italia	5	5,1	5,5	7,1	9,6	9,8	11,9
Luxemburgo	0	0	0	2,4	3	1,7	3,9
Portugal	2,5	2,6	4,4	7,6	8,8	4,6	7,2
Reino Unido	1,2	2,2	3,2	5,6	11,4	7	8,8
EURO-12	2	2,4	4	6	10,8	8,3	10,1

Fuente: Datos de la OCDE.

Estas soluciones se hacen difícil teniendo en cuenta que el proceso de cambio socioeconómico que se ha registrado en la sociedad y en la economía contemporánea, han provocado alteraciones bastante importantes en el comportamiento empresarial de la oferta y transformaciones en los gustos y en las pautas de la demanda, que

han originado una crisis profunda en los mecanismos de producción fordistas orientados sobre todo hacia las nuevas tecnologías y hacia la globalización y terciarización de la economía.

No podemos solucionar esta problemática tan sólo con las grandes multinacionales o los polos de desarrollo (estos elementos los mencionamos a modo de ejemplo) que implantaban sus sedes en los territorios más devastados, sin analizar hacia dónde iban los rendimientos. Estas circunstancias han tenido como resultado un aumento en las cifras y en la duración del desempleo, que provoca una situación límite en la precariedad y la vulnerabilidad de la población desempleada.

A partir de la crisis de estas economías occidentales, el paro de corta duración no sólo no desapareció, sino que se transformó en un paro estructural de larga duración.

La fragilización de la sociedad hace muy complejo el análisis y la reestructuración productiva necesaria, que a la postre sería la inmediata solución a las desigualdades de la escala social de la población y, por tanto, se intensificará la importancia del problema del que hablamos. En estos años la variable “desempleo” pasa a ocupar un lugar predominante en los debates que se producen dentro de la concepción del Estado de Bienestar y de la modificación del modelo de desarrollo que se va imponiendo en la sociedad europea. El desempleo como variable estructural no sólo alcanza la privación de un valor reconocido como es la ocupación, sino que también plantea un nuevo status, reconocido por la propia sociedad, que diferencia el modo de vida y los horizontes a medio y largo plazo de una sociedad, donde la pobreza y la marginación empiezan a confundirse con las estructuras económicas y sociales del territorio.

En la misma línea, estos aspectos se acercan cada vez más al ámbito local puesto que, como hemos dicho anteriormente, esta problemática incide en el comportamiento cotidiano y en la misma identidad de la población del municipio; por tanto, hemos de integrar esta realidad al contexto y a la problemática local para ser analizada y conseguir aportar soluciones desde las esferas locales.

En este sentido resurgen los mercados de trabajo locales caracterizados como mercados abiertos a los flujos de trabajo,

con profundas interacciones con el resto del territorio y donde el espacio puede llegar a diferenciar las estructuras productivas y económicas. Como podemos ver, se empieza a fraguar una nueva forma de ver la problemática laboral, donde el territorio y los agentes internos tienen algo que decir en la programación y en la creación de puestos de trabajo.

Es importante acercarse a la problemática desde abajo para lo cual se necesita un mayor poder de análisis y de actuación de los gobiernos locales, que tienen en sus manos el problema y lo conocen desde sus propios ayuntamientos y, por tanto, pueden contar con un mejor criterio para apoyar el bagaje cuantitativo y cualitativo de la problemática.

Por tanto, es bajo esta crisis del empleo y la situación límite creada por el mismo, donde resurgen estas políticas como generadoras de puestos de trabajo y solución a la emigración del capital.

Proceso descentralizador

Otro bastión importante donde busca su base esta forma de desarrollo es el proceso descentralizador que se vivió y que se está viviendo en las administraciones públicas. El proceso descentralizador no es ni mucho menos un aspecto novedoso de nuestra época ya en tiempos antiguos se podían ver actuaciones en ese sentido. La importancia de la centralización y de la descentralización ha ido saliendo a la palestra de una forma pendular a lo largo de los tiempos.

En España, a partir de 1978, tanto en su Constitución como a través de la Ley de Bases de Régimen Local, se incrementa la responsabilidad de los Gobiernos Locales para potenciar el desarrollo integral en cada una de sus zonas, fomentando y construyendo su propia realidad social. Más concretamente el Estado español se compromete a asumir las consecuencias ocasionadas por la utilización del desarrollo local mediante la firma de la Carta Europea de Autonomía Local de 1988, confirmando la línea de descentralización que pretende el Gobierno Central llevar a cabo entre sus entidades territoriales.

Hemos de tener en cuenta que en los últimos años se ha recorrido mucho camino en el avance de la autonomía local, que ha ayudado

a ir otorgando mucha mayor importancia a los entes locales en su trabajo diario en el terreno, en contra de las posiciones de fuerza de la Administración Central, pero todavía falta mucho por determinar pues es muy complicado y limitativo definir las competencias locales sobre la base de reservarles el cuidado de los asuntos propios, igualmente estéril y complejo es pretender abrir ilimitadamente la vida local y atribuir competencias sólo limitables por el Ordenamiento, entendiendo éste como conjunto de leyes imperativas o prohibitivas.

Pero cuando hablamos de políticas de desarrollo local, ¿qué dimensión tiene el concepto de “lo local”?, ¿qué tamaño debe tener la zona tratada?, ¿el desarrollo local sirve tanto para un pequeño municipio como para una comarca?; en definitiva ¿qué es lo local y hasta qué punto es importante la descentralización en el momento actual y en las políticas de desarrollo?

El término local no se puede especificar mediante una fórmula matemática y mediante ésta, saber cuáles son sus límites; en cada momento y según cada zona analizada tendremos que trabajar con una dimensión u otra. Tal y como lo expresa Fermín Rodríguez Gutiérrez, lo local no se articula exclusivamente de acuerdo con una funcionalidad económica... Es también, y generalmente sobre todo, el espacio de inserción de una comunidad cultural, que actúa sobre su territorio de acuerdo con unas prácticas, normas y valores anclados en un fondo cultural.

De esta forma el territorio al cual se dirige el Desarrollo local va a venir caracterizado por valores sociales, culturales y económicos homogéneos y no sólo administrativos. Por tanto, las características que delimitarán el escenario local consistirá en la existencia de una identidad social de la zona y la existencia de un tejido humano “dispuesto a rebelarse” con éxito. Como vemos esta importancia de la descentralización y la mayor responsabilidad de los gobiernos locales llevan a una crisis de las respuestas centralizadoras (como las realizadas en los años sesenta), las teorías fundamentadas en el desarrollo desde arriba van quedando obsoletas para ir dando paso a las basadas en el desarrollo desde abajo, como las teorías del desarrollo endógeno, autóctono o local o a las teorías mixtas que aplican elementos de ambas tendencias.

Crisis internacional y local

A partir de los años setenta empiezan a plantearse un serie de fenómenos económicos que hace tambalearse todo el entramado político y económico de la sociedad de posguerra. La lucha entre los diferentes centros hegemónicos, la transformación en la dinámica de la competencia entre los mercados internacionales, las expectativas surgidas por el final de la II Guerra Mundial hacen que empiecen a plantearse nuevas alternativas para el desarrollo de la sociedad de posguerra.

En esta misma línea tenemos que reconocer que el nuevo orden económico mundial no se plantea desde la perspectiva de la bipolaridad sino desde “la mundialización regionalizada”. La solución a los problemas actuales como son el paro, la pobreza, el medioambiente y la mala redistribución de la riqueza pasan por “la posibilidad de una descentralización jerarquizada en niveles: primero global (...) y segundo, regional, en grandes áreas de influencia”.

En este contexto internacional cada vez se veía más claro que los países y zonas periféricas iban viendo el fin de sus recursos endógenos sin conseguir salir de la situación de pobreza que vivían y los países del centro, tenían que buscar nuevas alternativas a la crisis que se les estaba viniendo encima con altas tasas de paro, marginación y pobreza entre sus ciudadanos.

Estos síntomas de la crisis actual y el fracaso de los modelos de desarrollo utilizados hasta el momento ha impulsado a los distintos actores a la búsqueda de nuevos instrumentos teóricos que plantearan la transformación del modelo de producción “fordista” a una producción mucho más flexible con apreciaciones sociales y territoriales, sobre todo teniendo en cuenta los cambios esenciales tanto en la oferta como en la demanda que se están produciendo y proporcionando la rapidez con que nos tenemos que ir adaptando a las nuevas circunstancias.

También podríamos resaltar el abandono cada vez mayor, de la Nación como ente generador de crecimiento, o de desarrollo a nivel mundial, puesto que ya hemos comentado con antelación que es difícil enfrentarnos a los problemas diarios desde el ámbito estatal solamente. Es justo ante esta crisis de valores sociales y

económicos cuando se plantea la transformación de las actuaciones y los nuevos ámbitos de actuación regional y local, más cercanos a la población objetivo. Debemos ir hacia un nuevo compromiso entre lo global y lo regional, lo nacional y lo local. La estratificación tendrá que ser definida de nuevo.

Crisis del desarrollo desde arriba

Tradicionalmente en España se ha ido trabajando en Política Regional dirigiendo las respuestas hacia la movilidad del capital y de la mano de obra para reducir las diferencias regionales; para lo cual a finales de los años sesenta se implantan en España una serie de polos de desarrollo con la intención de reequilibrar la producción entre las zonas más desfavorecidas. Estas medidas se llevan a cabo mediante la implantación de grandes proyectos derivados de la gestión centralizada del Estado intentando sobre todo el crecimiento cuantitativo de las variables macroeconómicas.

Esta situación, lejos de ayudar a reducir los desequilibrios, lo que proporciona es una fuga de los beneficios ocasionados por estas empresas hacia sus lugares de origen, dejando en las propias zonas solamente un reducido margen de valor añadido y una cuantía grande de deterioros ecológicos y sociales. Además, los resultados los podríamos caracterizar de ridículos teniendo en cuenta lo desproporcionado de los recursos financieros empleados por la Administración Central.

Otro aspecto, muy conectado con el anterior, que tendríamos que tener en cuenta tras la década de los setenta, es la nueva forma de enfocar el desarrollo hacia las zonas periféricas mediante la descentralización de la producción, utilizando nuevos conceptos en las teorías de desarrollo, como son “la infraestructuras física, la capacidad de la mano de obra, la estructura sectorial local, el conocimiento técnico y de organización local, las estructuras locales sociales e institucionales, etc...”, que como vemos centran mucho más la atención en la optimización de los recursos locales y en la innovación tecnológica y empresarial que pueda surgir de la propia sociedad. Iniciamos esta década, caracterizada por altas tasas de desempleo, con un incremento cuantitativo muy espectacular de esta variable, pero la problemática se intensifica si analizamos

el aspecto cualitativo (las mujeres y los jóvenes se incorporan a un mercado de trabajo altamente masculino, se modifican los perfiles profesionales ante los grandes cambios ocupacionales del momento, originados sobre todo por las innovaciones tecnológicas y organizativas del mercado internacional), que lo agrava enormemente e intensifica la dificultad de las soluciones.

Bajo esta idea, en los años ochenta empiezan a emanar gran número de medidas dictadas desde los poderes locales que lleva a las pequeñas y medianas empresas a asumir el papel estratégico del desarrollo en contra de la importancia que tuvieron las grandes empresas en los años anteriores. Esto ocasiona el inicio de una crisis profunda de todas aquellas políticas tradicionales emanadas desde la autoridad central o “desde arriba”, que sin conocimiento de causa planificaba el desarrollo de todo el territorio nacional.

Si nos fijamos, estamos recurriendo a la misma filosofía de la teoría centro-periferia que utilizábamos con anterioridad, el desarrollo de las zonas desfavorecidas era controlado por las propias zonas desarrolladas y la Administración Central que ponían sus condiciones para el mismo. Claro está, estas políticas de desarrollo “desde arriba” proporcionaban un resurgir a corto plazo, pero mantenían una insatisfacción en las organizaciones intermedias y una inseguridad a medio y largo plazo, puesto que el dinamismo económico-empresarial no estaba basado en la sociedad concreta, sino que seguía dependiendo de la estructura y la gestión de las grandes empresas multinacionales.

Surgen nuevos modelos económicos sobre los núcleos rurales y urbanos que evitan la despoblación y la infrautilización de los recursos disponibles, con la aparición de políticas de apoyo económico y asesoramiento social que permiten a la población el abandono de las actividades productivas tradicionales. Claramente vuelven a aparecer conceptos nuevos como son la participación activa de los actores, el compromiso en la asunción de riesgo del ente público y privado, la adecuación de la cualificación profesional o la transferencia de investigación de los centros de I+D a las actividades productivas del entorno.

Hemos de identificar las nuevas políticas con la elaboración de planes de desarrollo basados en el análisis y diagnóstico de

las potencialidades de la zona y con los objetivos cualitativos (calidad, flexibilidad, innovación) en lugar prioritario con respecto al crecimiento cuantitativo de las variables macroeconómicas que propugnaba la política tradicional.

En cuanto a la organización y gestión de estas políticas, ya decíamos con anterioridad la importancia de la acción local frente a la administración pública de los recursos. Aunque en este apartado tendríamos que dejar claro que las teorías actuales (desarrollo endógeno, desarrollo local, etc...) dejan la puerta abierta para la compatibilidad de la iniciativa privada con la posibilidad de abonar y ayudar financieramente las posibles actuaciones por parte de las administraciones (ya sea la comunitaria, la nacional o regional) para el desarrollo del municipio.

3.2. Definición

Antes de dar nuestra propia definición, no podemos dejar de nombrar a dos autores que concentran gran cantidad de conocimientos sobre el tema, tanto a nivel práctico como teórico, por el largo periodo de tiempo que le han dedicado al análisis de estas políticas. Valcarcel-Resalt entiende el desarrollo local como proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local. Con unas características fundamentales que lo definen:

- el ámbito afectado es regional: zona, comarca, mancomunidad, municipio e incluso la ciudad o alguno de sus barrios;
- intenta movilizar y aprovechar los recursos internos, tanto humanos, como físicos o naturales;
- la responsabilidad del proceso recae generalmente en la autoridades locales, aunque las tareas directas de gestión y promoción normalmente se realizan por medio de órganos e instrumentos creados ad hoc;
- y se intenta involucrar en el proyecto a todos los agentes del área.

Vázquez Barquero, por su parte, entiende que: el desarrollo local es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local, en el que se puede identificar, al menos, dos dimensiones: una económica,

en que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, socio-cultural, en que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo. La estrategia de desarrollo local debe de considerar otra dimensión más, la político-administrativa, en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de las interferencias externas y favorecer e impulsar el desarrollo del potencial local.

En ellas se hace un recorrido bastante completo de las dimensiones (económica, sociocultural y político-administrativa) y las características que ha de cumplir las políticas de desarrollo local en todos y cada uno de los ámbitos de actuación, resaltando la importancia de la coordinación entre los gobiernos locales y los actores sociales del terreno que desempeñan las iniciativas empresariales y económicas.

Podríamos seguir analizando más definiciones pero sería muy largo y tedioso y tampoco nos iban a aportar elementos nuevos. Lo que sí ha quedado claro que es difícil obtener una definición única de desarrollo local, puesto que son muchas las variables y las características que deberíamos incluir (concertación económica y social, utilización de recursos locales, un alto grado de flexibilidad, resaltar el protagonismo de la pequeña y mediana empresa, ...); pero tendríamos que intentar identificar las condiciones generales que deberían estar presente en todo momento en un proceso de desarrollo local:

- La existencia de un tejido humano lo suficientemente dinámico que permita el surgimiento de diversas iniciativas;
- La afirmación de un tipo de vida y de una identidad social;
- La presencia de centros sociales donde se materialicen de manera más o menos formal pero concreta y operativa, por un lado, un trabajo de armonización y de cohesión entre las iniciativas y gestiones locales y, por otro lado, un trabajo similar de articulación del nivel local con otros niveles económicos y administrativos”.

Podríamos extraer de estas definiciones los elementos clave que conformaría nuestra definición de la concepción de desarrollo local que se utiliza en los países occidentales. Hemos de tener en cuenta que la idea de partida es la optimización de los recursos que conforman el territorio concreto (capital humano y físico), pero es importante no olvidar las actuaciones exteriores que pueden complementar y potenciar a las implementadas desde dentro.

También es necesario recoger la finalidad que persiguen estas políticas, que va desde la creación de empleo y generación de riqueza hasta el equilibrio social entre las diversas capas de la población, a las que se les pide un alto grado de participación y diálogo para conseguir el consenso para poder llevar a cabo estas políticas.

Recopilando los aspectos concretos de cada una de las definiciones analizadas, es hora de atrevernos a lanzar nuestro propio concepto de desarrollo local formulado como el conjunto de actuaciones concretas que definen los distintos agentes sociales, económicos, públicos o privados de la zona para reconducir los cambios estructurales que necesita un territorio concreto para conseguir solucionar su problemática mediante sus propios recursos productivos, naturales y humanos y los posibles que se puedan atraer hacia él.

Como vemos en la definición anterior se le da un lugar muy importante al conjunto de los actores (sociales y económicos, públicos y privados) que son los que, a través del diálogo y la participación, se plantean el cambio estructural que necesita el territorio y busca los medios adecuados para tal fin. Entre estos recursos hemos intentado expresar la necesidad de coordinación entre lo que pueda llegar desde instancias externas y la optimización de los recursos endógenos del territorio.

3.3. Ventajas e Inconvenientes de este modelo de desarrollo

Hasta ahora, hemos hablado de desarrollo local sin preguntarnos las grandes deficiencias o ventajas que se pueden obtener con este modelo versus otras teorías de desarrollo contemporáneas.

A lo largo de este análisis, nos hemos encontrado con detractores e impulsores del mismo, por eso en este apartado intentamos relacionar brevemente las ventajas, obstáculos e inconvenientes con que nos encontramos al utilizar este tipo de políticas de desarrollo.

La descoordinación entre los entes territoriales es uno de los aspectos que con más dificultad consigue superar este modelo; teniendo en cuenta, según hemos especificado con anterioridad, que las normativas legales todavía no enumeran claramente las funciones que deben realizar cada una de las administraciones públicas, y esto lleva a disparidades en esta materia. Si a estas circunstancias le unimos la necesidad conjunta de trabajar en el terreno la iniciativa privada y pública, podemos apreciar que la dificultad aumenta aún más.

En la misma línea, podemos plantear la dificultad de limitar el territorio exacto con el que debemos trabajar. Debe ser lo suficientemente amplio para que tengan un peso específico y un poder en el exterior, y lo suficientemente reducido para conseguir una homogeneidad en lo cultural, en lo social y en lo económico que le permita implantar unas actuaciones concretas.

Algunos autores han denominado a esta corriente como “egoísta” en favor de su municipio. A esto tenemos que responder que el desarrollo local puede llegar a calificarse como egoísta si no existe un planteamiento global del mismo; es imposible conseguir desarrollar una zona concreta si existe otra limítrofe donde las posibilidades de desarrollo son mínimas, las políticas y actuaciones de la primera traspasaría las fronteras y sería utilizadas también por la población vecina. Por tanto, se hace necesario para que las políticas de desarrollo local sean eficaces que exista un conocimiento de la realidad que afecta al municipio y una coordinación entre ambos para que el desarrollo se vaya realizando en conjunto (un ejemplo claro de esto es la utilización de la iniciativa INTERREG, donde se vincula el desarrollo de zonas transfronterizas entre sí). Aquí habría que recordar que la concepción del “desarrollo desde abajo”, al que pertenece el Desarrollo Local, se plantea la disfunción del mismo, a través del mecanismo de “salpicar hacia arriba” en contraposición con la idea de “chorreo hacia abajo” que plantea el desarrollo tradicional “desde arriba”.

En cuanto al trabajo realizado por los agentes de desarrollo local, es difícil pues se encuentran con la presencia de los políticos, cabezas visibles del desarrollo, a veces no convencidos de la eficacia de estas políticas, que necesitan resultados visibles a corto plazo para satisfacer las necesidades de la población y la estrategia de desarrollo local requiere tiempo para que las actuaciones den los resultados esperados. Por tanto, se produce un distanciamiento entre los objetivos de unos y otros, que el agente debe solucionar aportando dinamismo y algunos resultados a corto plazo que satisfagan las intenciones políticas.

No podemos dejar de mencionar la importancia que tiene para el desarrollo del territorio que los políticos “se lo crean”, es decir que ellos desde su lugar privilegiado en el diseño de las políticas planifiquen y den opción a los técnicos del desarrollo a trabajar con un cierto margen de flexibilidad y seguridad en estas actuaciones. Y que el político cumpla su función “en el mercado internacional” vendiendo su municipio y ayudando a atraer los instrumentos comunitarios que sean necesarios para su territorio.

El desarrollo local va a “responder al desafío del desempleo y la confianza en las pequeñas dimensiones”. De ahí podemos llegar a la aproximación local que tiene el desarrollo. El conjunto del territorio, de los recursos autóctonos y sobre todo, la importancia de la capacitación y la formación de los recursos humanos son las grandes claves diferenciales de esta nueva forma de desarrollo. La población, los agentes y los políticos han de encauzar su dinamismo hacia el diseño de un plan conjunto que transforme la forma de vida y el desarrollo de la zona.

Las principales ventajas se basan, en el incremento del bienestar social, que en cierta medida, va a ser superior que en otros modelos debido al aprovechamiento adecuado de los recursos existentes en las áreas de implantación, sustituyendo la lógica del beneficio por el deseo de satisfacer las necesidades de los consumidores y de los trabajadores.

La creación de puestos de trabajo autóctonos del lugar, que va a limitar las emigraciones hacia otras regiones pudiéndose incrementar las relaciones sociales y humanas y de esta manera,

desarrollar a un nivel mucho más alto los valores culturales y de formación del territorio. Otra ventaja con la que nos encontramos usando este método, es la gran flexibilidad y la capacidad de adaptación hacia los cambios de la economía, derivados del fomento por parte de estas políticas de la dimensión reducida del tamaño de las empresas. Y de esta misma forma, la disposición por parte de los actores principales del desarrollo en la zona, para cambiar o trasladar los recursos, en función de las necesidades específicas de la zona.

Como se puede apreciar, el éxito de esta teoría viene principalmente emanado de la potenciación de las pequeñas iniciativas propias, que conllevan un nivel muy alto de dinamismo, flexibilidad y un crecimiento formativo y social muy alto en los habitantes del lugar. También es importante colocar en un lugar prioritario el consenso y la participación de la sociedad, es importante que la población y los agentes sociales y económicos “sientan como suyas” las actuaciones que se lleven a cabo, sin lo cual no se va a poder contar con su apoyo primordial.

4. EL AGENTE DE DESARROLLO LOCAL

4.1. Definición y funciones del Agente de Desarrollo Local

Generalmente, en todos los territorios se ha trabajado y hablado sobre desarrollo económico; lo que no ha sido común es contar con una persona o personas que contribuyesen a acortar el tiempo y la maduración de los procesos de desarrollo del municipio. Esta circunstancia se debe precisamente por lo reducido de los presupuestos de la gran mayoría de los municipios (estas medidas estaban fuera de los límites presupuestarios), las reducidas competencias que tenían delegadas por parte del Gobierno Central y un aspecto con el que hay que contar, aunque no sea demasiado ortodoxo, esto no estaba dentro de las prioridades de los municipios, no era necesario ni “estaba de moda” en esos momentos.

La dinámica económica local que fue surgiendo de los diversos fondos estructurales (F.S.E., F.E.D.E.R. e Iniciativas Comunitarias), la cada vez mayor descentralización administrativa y las necesidades

transformadoras del sistema productivo originan la posibilidad de subvencionar la contratación de agentes de desarrollo local, promotores de empleo o expertos de naturaleza análoga que tengan como función las de promover, desarrollar y asesorar iniciativas locales de empleo.

Por tanto, se hace necesario delimitar la figura del Agente de Desarrollo Local (ADL) mediante una serie de precisiones que nos puede ayudar a entender mejor esta figura. El ADL ha nacido de la necesidad de fomentar el desarrollo de zonas desfavorecidas, bien por su historia o bien por la falta de capacidad empresarial que provoca el estancamiento económico actual. Pero hemos de resaltar en esa línea que es justo en estas zonas donde más cuesta incorporar al proceso productivo al agente que agilice y dinamice, puesto que “el desarrollo llama al desarrollo” y es en las zonas más dinámicas donde se utilizan todo tipo de variables para conseguir más dinamismo.

El Agente de Desarrollo Local ha de ser un interlocutor válido entre las instituciones administrativas y la iniciativa privada, para eso ha de conocer la realidad del municipio a través de estadísticas pero también de forma directa puesto que en muchas ocasiones esta puede ser mucho más compleja que lo que se recoge en los papeles. El ADL tiene que sentir los proyectos de desarrollo como suyos (tendrá que elaborar y ejecutar junto con el empresario, todos los pasos en la creación y puesta en marcha de la iniciativa) pero a la vez, tiene que estar fuera para poder ver los asuntos con objetividad y precisión. Ha de darse cuenta que si se equivoca lleva tras de sí repercusiones que pueden ser muy grandes para el cliente emprendedor.

El ADL, ha de buscar el soporte técnico (entidades a las que acudir) y el soporte financiero (líneas de créditos y subvenciones) con la que debe contar el empresariado para poder llevar a cabo sus proyectos. Y mediante el análisis de la zona ha de ir creando una red de datos y de contactos que sirvan para ir extrayendo las potencialidades y la formación e información necesarias que proporcionen un mejor asesoramiento y gestión de la promoción económica y social del municipio. Como vemos en el cuadro anterior los ADL han de ser los promotores directos de la creación del plan

de desarrollo de cualquier zona que busque una reestructuración flexible de su productividad y sociedad. El ADL necesita tener clara su misión y sus funciones para que no sienta inseguridad en su trabajo; y en la misma línea tener un cierto margen de maniobra para confeccionar proyectos de ejecución a medio y largo plazo, aunque hay que tener en cuenta la consecución de resultados a corto plazo para tener satisfechos a los políticos, que son los que secundan la importancia del proceso de desarrollo.

Las empresas locales carecen de información estratégica para realizar su gestión diaria y los ADL tendrán que actuar mediante esos canales de información que haga más fácil el entorno empresarial. Tendrá que estudiar, investigar, analizar, plantear y consensuar un plan global e integral de desarrollo del municipio, que recoja las preocupaciones y necesidades de la población en su conjunto y, a la vez, que tenga en cuenta que los recursos son limitados y está en sus manos la utilización óptima de los mismos. En resumen, el Agente de Desarrollo Local tendríamos que analizarlo mucho más profundamente desde su particular problemática, situarlo en la categoría de “actor sobre el terreno”, con la finalidad principal de reconstruir el tejido económico-social del territorio, pero sin olvidar su propia importancia como instrumento prioritario en la promoción y el desarrollo empresarial y social. Desde esta perspectiva se puede definir como:

- un profesional de cualquier sexo, receptivo y disponible para la promoción de las Iniciativas Locales de Empleo (ILEs) en cualquiera de sus formas y fases de creación y desarrollo;
- un agente catalizador de ILEs y, en definitiva, de todo proyecto nuevo de desarrollo empresarial, capaz de organizar un proceso de desarrollo local;
- un promotor, especializado, de iniciativas de desarrollo local, que sigue de cerca y de forma pragmática los proyectos en los que se involucra;
- debe ser un titulado superior, con aptitudes y actitudes especiales, que se dedica a tiempo completo a un programa de desarrollo local en una organización intermedia, lanzando y coordinando proyectos;
- un investigador y conocedor de la problemática de la localidad en la que actúa, que promueve y recibe iniciativas económicas y que asesora y da información útil para dinamizarlas”.

Como podemos observar, estos autores realizan una descripción bastante completa de lo que debe ser un ADL con la que estamos de acuerdo, aunque nosotros tendríamos que hacer una serie de matizaciones en alguno de los aspectos. Nos parece discriminatorio la limitación realizada por los anteriores profesores para aquellos profesionales que sin ser titulados superiores, en los propios contenidos de sus diplomaturas podemos encontrar una base lo suficientemente amplia, que lo pueda identificar como “posible ADL”, incluso con mejor preparación que otros muchos que de hecho están trabajando sobre el terreno y sólo cuentan con la experiencia que le ha podido ofertar el día a día.

Si es difícil definir la figura del ADL, más complicado es aún plasmar en una serie de líneas las funciones que debe llevar a cabo este agente. Sobre todo teniendo en cuenta que en cada municipio y en cada zona el ADL desempeña un papel diferente y, por tanto, unas funciones distintas.

Nosotros recogemos como función principal, de la que parten todas las demás, el asesoramiento que realiza a los distintos actores del desarrollo. El ADL tiene que garantizar el flujo informativo hacia la administración local, que toma las decisiones y hacia la iniciativa privada, que en último término es quien lleva a la práctica y recibe los resultados de esas acciones. Es importante que el agente esté al día e informe de las ayudas tanto comunitarias, como nacionales o regionales, ayude a la elaboración de las solicitudes de subvenciones, analice junto con los actores del terreno las potencialidades y desventajas que tiene el municipio, etc.

Pero de igual forma, es importante la labor que debe realizar el agente en la formación y capacitación de los recursos humanos de la zona en cuestión, para llevar a cabo políticas de desarrollo local. Cada proyecto de desarrollo va a definir por si mismo un sistema de formación por etapas ajustado a los ejes estratégicos de la zona, que consiga reforzar la movilidad de los recursos e incrementar la unión entre la población afectada y las acciones a realizar; por tanto, esta perspectiva nos lleva a resaltar la inoperancia de trasladar e implantar planes formativos desde instancias superiores que no conocen la oferta local del municipio.

Refiriéndonos a este mismo aspecto, el agente tiene que apoyar la participación de los empresarios en los proyectos, tiene que generar iniciativas y conformarse en tutor de las mismas, y así conseguir incrementar la calidad y el número de ellas que a la postre crearan un entorno empresarial y social favorable para que sirvan de abono a otras iniciativas. Es esencial que el agente acompañe a la iniciativa como suya, pero siempre de una forma objetiva, que sólo se consigue con espíritu crítico e intentando definir la problemática “desde fuera”. Como podemos observar, esta dicotomía es difícil de llevar a cabo pero es labor y responsabilidad del agente acercarse lo más pronto a ella para conseguir resultados óptimos a corto plazo.

Es importante redundar en la función de integración y coordinación entre todos los agentes que trabajen sobre el terreno y cuyo último objetivo sea el desarrollo de alguno de los aspectos sociales, culturales o económicos del mismo. Esta coordinación es importante no solamente a escala interna, sino que también tendríamos que valorar la coordinación con las diversas políticas a nivel regional, nacional e internacional puesto que es importante no desperdiciar los recursos limitados y escasos que podrían abogar por desarrollo más amplio.

Junto a estas funciones podemos recoger también las energías que debe gastar el agente en los procesos de negociación. Ya hemos comentado con anterioridad la importancia del consenso y la participación de la población; esta situación se consigue tras largas reuniones, donde el agente tiene que convencer a los agentes locales de la importancia de un proyecto de desarrollo y tiene que involucrarlos en los aspectos que les importa como si fuese idea suya. Esta fase de consenso y de negociación es difícil, sobre todo teniendo en cuenta que existen intereses contrapuestos entre los distintos actores y es labor del agente el limar y suavizar las asperezas y llegar a un acercamiento entre ellos.

Como puede observarse cuando nos referimos al ADL, no estamos hablando de una profesión, ni siquiera podemos llegar a definir concretamente todas las características, funciones e incluso el perfil que debe tener el ADL; lo que sí pretendemos es el reconocimiento de la importancia del agente dentro del proceso de desarrollo y,

lo más importante, intentar analizar cuál es la formación que debe conseguir el ADL y a través de qué instrumentos se pueden llegar al máximo perfeccionamiento.

4.2. Formación del Agente de Desarrollo Local

Antes de conceptualizar y programar una posible acción formativa en el campo del Desarrollo Local, se tendría que hacer un análisis crítico de la realidad técnica para de esta forma conseguir la detección de las necesidades y prioridades de la formación desde la realidad, el espacio más cercano, para luego trasladarlo a los organismos pertinentes que lo plasmen en una programación concreta.

Pero tendríamos que huir del concepto de formación tradicional en la materia que nos ocupa. Hasta ahora, primero recibíamos las demandas, para seguidamente llegar a la realidad, e ir buscando preguntas que a posteriori pudiésemos unir a las demandas anteriormente estudiadas; ahora, la filosofía formativa que demandan los agentes de desarrollo local (A.D.L.) ha de tener presente la variable personal. No se puede formar a estos agentes sólo desde un aula, sin tener en cuenta la realidad con la que van a contar, no se les puede enseñar las respuestas teóricas a una serie de preguntas puesto que en desarrollo local la respuesta está eminentemente unida al conocimiento de la realidad y una misma pregunta en lugares diferentes puede ser contestada de formas muy distintas.

La formación a la que nos estamos refiriendo ha de contemplar prioritariamente la transversalidad de aspectos que aumenten la ocupabilidad mediante la creación de programas instrumentales y de habilidades para el desarrollo integral del agente. Es decir, “una formación a través del desarrollo y no solamente para el desarrollo”, con una prioridad orientada hacia la acción directa sobre el terreno y una formación paralela y convergente.

Para llevar a cabo esta formación, es preciso partir de un enfoque pluridisciplinar que motive la polivalencia del trabajador sobre el terreno y ante los problemas complejos que se le puede presentar. En este aspecto es importante corroborar el peligro que conllevaría la superespecialización del agente, altamente formado en algunos

aspectos pero no en otros, sobre todo si nos situamos en lugares apartados donde sólo pudiera contar con su formación y bagaje profesional para el análisis y posterior puesta en marcha de iniciativas.

En esta primera planificación habría que tener en cuenta que el mercado demanda perfiles profesionales y no profesiones; es decir, ubica a la orientación profesional en un escalón anterior al posible desarrollo de las acciones formativas. Esto explica la mayor importancia dada al trabajo de aspectos personales tales como el desarrollo de aptitudes y actitudes para el empleo que a la formación técnica que requiere el agente de desarrollo local, naturalmente sin dejar a ésta a un lado.

El ADL tendrá que aprender a crear la necesidad y la inquietud en el individuo local para más tarde poder ofertar respuestas creíbles y que realmente ayuden a crear empleo estable. Para lo cual tendremos que dividir la formación del ADL en dos fases entrelazadas:

- Fase Formativa. Con el análisis del modelo de desarrollo planteado, instrumental y metodología.
- Fase práctica. Con el principal objetivo de acercar la realidad socioeconómica y las experiencias del terreno al futuro ADL de una forma eminentemente práctica.

Refiriéndonos al primero de los apartados los principales contenidos que tendría que abarcar la formación del ADL tendríamos que dividirlo en diversos módulos que abarcan lo siguiente:

- El contexto económico mundial, europeo y nacional
- Economía del Desarrollo
- El Marco conceptual del desarrollo local
- Dinámicas de grupos y perfil del Agente de Desarrollo Local
- Búsqueda de financiación para el desarrollo local
- Técnicas de investigación y análisis del entorno
- Mercado de Trabajo
- Análisis y evaluación de los instrumentos de Desarrollo Local
- Creación de empresas.
- Informática aplicada.

- Formación de recursos humanos.
- Diseño y evaluación de proyectos de desarrollo: Planes estratégicos.
- Módulo práctico

En todos los módulos anteriores se plantean prácticas puntuales para conseguir de manera positiva y rápida el ir aprendiendo, desde abajo y apoyándonos en lo que ocurre en realidad.

En cuanto a la fase práctica, el ADL debería realizar una memoria final del trabajo de campo realizado en un tiempo determinado con la ayuda de los profesores y basándose en los aspectos concretos de una realidad específica.

Por tanto, como podemos observar en este apartado, planteamos la creación de una especialización profesional autónoma: “Agentes de Desarrollo Local”, ya sea de grado medio o de grado superior, donde se complemente una formación teórica lo suficientemente amplia y general que abarque nociones de economía, de análisis del territorio y de la población, nociones de creación de empresas y de derecho administrativo y laboral, conocimientos profundos en planificación, administración e informática, habilidades de negociación,... y a su vez una experiencia práctica a lo largo del periodo de formación, donde vaya conociendo los secretos de la observación y la planificación estratégica territorial.

Todo esto que nos planteamos aquí no es utópico sino urgente. Son muchos los municipios que se están uniendo a “la moda” del desarrollo local y piden o encuentran subvenciones para poder contratar a estos agentes. Por otro lado, se está derrochando mucho dinero comunitario y nacional en cursos de especialización que no forman a los agentes, sino que los entretiene mientras ellos siguen pidiendo una recualificación rápida y una adaptación de la oferta, a lo que se demanda en los municipios.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO GONZÁLEZ, María de la O (2000): *Planificación estratégica e instrumentos de desarrollo local. Aplicación al ámbito onubense*. Ed. Diputación de Huelva, Huelva.

BUSTELO, P. (1992): *Economía del Desarrollo. Un análisis histórico*. Madrid, Editorial Complutense.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Ed. Piramide.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política económica local*. Madrid, Ed. Pirámide. *Económicos*, nº 138, pp. 395-417.



Capítulo III: El Desarrollo Local en Europa¹

Dr. Juan Carlos Rodríguez Cohard
Universidad de Jaén

1. INTRODUCCIÓN

Desde los últimos treinta años se vienen realizando estudios sobre el desarrollo local en Europa. El trabajo compartido por diferentes escuelas de pensamiento de distintas especialidades² ha permitido relanzar la importancia del ámbito espacial en algunas disciplinas donde estaba algo apartado de la corriente principal, como es el caso de la Economía. Ha sido a través del estudio de casos como se han forjado algunas teorías que han conducido a nuevos descubrimientos, entre las que se encuentran la del distrito industrial (Becattini, 1979) y el entorno innovador (Aydalot, 1986), que han revolucionado las políticas de desarrollo territorial en Europa y en el mundo, junto con los análisis desde una perspectiva empresarial (Porter, 1990) o desde la perspectiva de la teoría del desarrollo endógeno (Vázquez, 2002).

Entre todos estos enfoques se ha otorgado al territorio un nuevo papel en el ámbito socioeconómico que no tenía en la literatura. De esta manera el territorio trasciende el ámbito físico y se define como un entramado de recursos físicos, sociales, culturales e institucionales que pueden ponerse en funcionamiento para generar riqueza y empleo.

El objetivo del presente trabajo es identificar cuáles son los mecanismos sobre los que se articulan los procesos de desarrollo local de acuerdo con lo observado por los análisis de casos realizados hasta el momento y a la luz de la teoría del desarrollo endógeno. Para ello, se dedica especial atención a cómo se han organizado los procesos de desarrollo local y cuáles han sido las variables que han permitido su formación y transformación a lo largo fundamentalmente de la segunda mitad del siglo XX. Después de esta introducción, se debaten diferentes conceptos de desarrollo para presentar en un tercer epígrafe qué entendemos por desarrollo

1 / Una versión anterior de este trabajo ha sido publicada por la revista *Semestre Económico* en el vol. 12, nº 24. Octubre de 2009.

2 / La escuela italiana de distritos industriales, liderada por Becattini, las francesas del *milieu innovateur* (Aydalot) y de la teoría de la proximidad (Gilly), las españolas del desarrollo endógeno (Vázquez Barquero) y los sistemas productivos locales (Ybarra) o la americana de los clusters (Porter), entre otras.

local. El documento termina con una discusión sobre la política de desarrollo local y sus instrumentos de fomento, en un momento especialmente delicado como es la crisis de principios del siglo XXI. Para terminar se presentan las conclusiones.

2. CONCEPTOS DE DESARROLLO

En primer lugar, tenemos que advertir que la palabra desarrollo, entendida en términos económicos, significa crecimiento del ingreso por habitante en un territorio determinado, sea éste un país, un conjunto de estados, una región o una ciudad, a lo que hay que añadir ciertos cambios estructurales y transformaciones sociales (Kuznets, 1965). Esta es una definición de desarrollo clásica, es decir aceptada por todos, que implica un proceso, por tanto, de mejora del bienestar de la sociedad en su conjunto, la cual se adapta mediante nuevas formas de organización y de gestión, también mediante nuevas formas de producción, al mundo en el que se desenvuelve, obteniendo mejoras en la calidad de vida, derivadas de los aumentos de productividad que generan los cambios mencionados y, por tanto, con la obtención de mayores ingresos con un esfuerzo medio menor y la apertura de mayores posibilidades de prosperidad para las generaciones futuras.

Bajo el paradigma de esta definición de desarrollo el mundo se dividía en dos bloques: los países desarrollados y los países subdesarrollados, hoy llamados mayoritariamente en vías de desarrollo. Así, tradicionalmente, cuando en Economía se habla de desarrollo o economía del desarrollo se piensa básicamente en la Economía Internacional o de cómo hacer para que aquellos países que son pobres dejen de serlo para emular el funcionamiento institucional de los países industrializados, que es otra forma de llamar al desarrollo, es decir como sinónimo de industrialización. Así, durante los años 50 y 60 del siglo XX, la economía se debatía entre los modos de desarrollo agrarios, normalmente ligados a los países pobres, y los modos de desarrollo industriales, relacionados con los países ricos, que ya habían realizado los cambios estructurales necesarios para transformarse en una sociedad moderna, esto es industrial y, a la vez, urbana. Donde encontramos la relación inseparable entre urbanización, desarrollo e industrialización que

presidió el cambio social de los países occidentales durante el siglo XX, y parte del XIX, y que ha marcado buena parte de las políticas de ayuda al desarrollo, que han sido aplicadas sin mucho éxito por los países pobres dentro de una lógica de acumulación de capital y espera automática de obtención de rendimientos del producto nacional de cada país, inspiradas en el modelo Harrod-Domar (Harrod, 1939; Domar, 1946).

Por lo tanto, el nombre desarrollo está muy ligado a lo internacional, tanto es así que los *programas de ayuda al desarrollo* de cada país o de la Unión Europea, por ejemplo, los utilizan como estímulo de sus relaciones con los países más pobres y dentro de una política de solidaridad, junto a la idea de cooperación y lucha contra la pobreza a escala mundial.

Sin embargo, últimamente el tan bien conocido por todos *Desarrollo* aparece ligado entre otros al adjetivo *local*. De aquí se produce una enorme confusión entre muchos técnicos que trabajan precisamente en la materia y también entre algunos políticos que estimulan el desarrollo local desde diferentes ámbitos. La razón de esta confusión estriba en lo relativamente nuevo del adjetivo local ligado al nombre desarrollo y, sin embargo, la rápida puesta en marcha, en algunos países de manera generalizada, de políticas con este enfoque, como consecuencia, sin duda, del impulso que han recibido desde las instancias supranacionales en Europa y desde organismos internacionales interesados por el bienestar socioeconómico y el empleo en el resto del mundo, como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de Naciones Unidas o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Este decidido impulso y su gran alcance –derivado de la gran cantidad de fondos financieros dispuestos para su uso en el caso europeo- ha desencadenado la necesidad de implementar las políticas de desarrollo territorial con recursos humanos –políticos y técnicos- sin tiempo para comprender una nueva forma de actuación de política socioeconómica y, por tanto, sin entender las posibilidades que las nuevas formas de articulación político-financieras ofrecen para la mejora del bienestar de los ciudadanos a largo plazo, reduciendo considerablemente sus efectos positivos, como explicaremos más adelante.

Pero es que además el término desarrollo se viene acompañando de otros adjetivos que, dentro de una búsqueda de objetivos y actuaciones parecidas o a veces iguales a las que persiguen las políticas de desarrollo local contribuyen a crear una confusión generalizada en quienes se acercan al análisis de las cuestiones de desarrollo económico y de las políticas que se aplican para mejorar la situación de la población en cualquier parte del mundo.

Así, podemos encontrar, entre otros, los siguientes: desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sostenible o desarrollo humano o a escala humana. Muchas veces todos ellos se usan indiferentemente para referirse a la misma realidad, y al tener matizaciones diferentes se distorsionan a largo plazo los efectos de las posibles políticas al no identificar bien, por parte de los implementadores de las mismas, los objetivos que se deberían perseguir o, por lo menos, los objetivos que los diseñadores de las políticas –la mayoría de las veces situados en el ámbito supranacional, nacional o regional- pretenden que los gestores de la política de desarrollo local consigan.

Distinguiremos entonces unos de otros para clarificar el concepto en el siguiente apartado³:

1. Desarrollo territorial: sitúa el término desarrollo en cualquier espacio físico, normalmente se refiere a un ámbito mayor que una localidad y menor que una región, pero podría ser cualquier espacio, ya sea un continente, país, comarca, localidad o incluso un barrio. Se refiere, por tanto, a un espacio que se puede concretar al realizar el análisis práctico, pero en realidad hace referencia más bien a los métodos empleados para llevar a cabo el análisis del diagnóstico de la situación y la implementación de políticas para coadyuvar al proceso de desarrollo. Dichos métodos los describiremos más adelante.

2. Desarrollo regional: más específico que el anterior se refiere al desarrollo en una región tradicional, lo que hoy son las Comunidades Autónomas en España o, más general, las regiones NUTS II⁴ en

3 / Para una clasificación y definición más exhaustiva véase Boisier (1999) y Vázquez (2007).

4 / Son las siglas en francés de Nomenclatura de las Unidades Territoriales

términos europeos, donde normalmente se llevan a cabo las principales actuaciones de la política regional europea.

El Desarrollo regional tiene un recorrido largo desde el punto de vista teórico, cuyos inicios pueden remontarse al siglo XIX, con los trabajos de Von Thünen (1826), y desde el punto de vista de la política económica tiene un ámbito claro desde el que se observa con claridad el concepto: las regiones tradicionales.

3. Desarrollo local: lo trataremos más extensamente, como supondrá el lector, pero aclararemos aquí que se trata de un concepto de desarrollo que pretende contar con la población local para llevar a cabo sus propuestas de política económica, por un lado, o también podría ser entendido como el desarrollo de localidades específicas, independientemente del origen del proceso.

4. Desarrollo endógeno: significa desarrollo desde dentro. Se trata de un concepto que entiende la función de producción del territorio como la conjugación de todos los factores de que dispone y que le permiten iniciar un proceso de crecimiento y cambio estructural sin contar con intervención externa. Normalmente los procesos de desarrollo endógeno se encuentran solapados con otras actuaciones de política económica y participación de empresas externas, pero se entiende que existe un proceso de desarrollo endógeno cuando las principales actuaciones parten de recursos locales. Esta percepción integra tres dimensiones: económica, institucional y política (Vázquez, 2002).

5. Desarrollo sostenible: implica el concepto de durabilidad, es decir, la búsqueda de que el desarrollo permanezca en el tiempo gracias a no consumir los recursos con los que se produce. Esta percepción va más allá de la terminología del desarrollo local y se enmarca dentro de una dimensión global. No obstante, la durabilidad del recurso puede verse también desde la óptica local, ya sea por el mantenimiento de los recursos naturales, culturales o

Estadísticas. Tienen 3 niveles, que en España se refieren a las provincias, en Francia a los departamentos c (NUTS III), las comunidades autónomas en España, Regiones en Francia c. (NUTS II) y grupos de NUTS II (NUTS I), que en el caso del sur de España, se constituye por Andalucía, Murcia, Ceuta y Melilla, los Länder en Alemania o Regiones en Bélgica, Gales, Escocia o Irlanda del Norte son NUTS I, también.

cualesquiera otros, para impedir que se consuman sin capacidad de regeneración durante el proceso de desarrollo, como por ejemplo sería el caso de la contaminación de un manantial que envasa agua mineral como una de las fuentes de riqueza local.

6. Desarrollo humano: concepto que se introduce recientemente tras el enfoque de las capacidades humanas como clave en los procesos de desarrollo. Según Sen (2000): *“la creación de oportunidades sociales hace una contribución directa a la expansión de capacidades humanas y la calidad de vida. La expansión de la atención a la salud, la educación, la seguridad social, contribuye directamente a la calidad de vida de la gente y a su desarrollo personal”*. Pensado principalmente como elemento para la reducción de la pobreza se utiliza combinado con las políticas de desarrollo que surgen de los conceptos antes reseñados.

En definitiva, el concepto de desarrollo se aborda desde diferentes perspectivas, siempre buscando una mejora en el bienestar de los ciudadanos y de la capacidad de cada territorio para generarlo de manera duradera. Con él se pretende unas veces reducir disparidades entre comunidades y otras tratar de que se aprovechen mejor las capacidades endógenas para llevar a cabo procesos de cambio social y económico que permitan a cada sociedad recorrer su senda de crecimiento con los mejores resultados posibles, utilizando adecuadamente sus recursos y con la inteligente combinación de aquellos que pudieran provenir del exterior. Pero, en cualquier caso, el desarrollo difiere claramente del término crecimiento y no puede ser medido tan claramente, ya que es una valoración subjetiva del ciudadano sobre su calidad de vida en el seno de cada comunidad y está ligada a los conceptos de paz, libertad, ocio, conciliación de la vida laboral y familiar, educación, cultura, seguridad, salud y oportunidades de llevar a cabo las potencialidades de cada persona según sus intenciones e intereses y no tanto con los niveles de producción anual de un país. El desarrollo es consecuencia del stock de capital acumulado a lo largo de siglos, pero también, y más que nada, del capital social y cultural de cada pueblo.

3. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO LOCAL?

El desarrollo local, como es entendido normalmente por quienes se dedican a aplicar políticas bajo este paradigma, está basado en factores locales. Así lo indicaban ya Coffey y Polése (1984) al defender que cuando se añadía el adjetivo local al término desarrollo implicaba una segunda interpretación cuya connotación no es puramente espacial, sino que incide en el proceso por el que se lleva a cabo una acción desde la población local, por oposición a la que lleva a cabo un agente externo. En este sentido, recogen la corriente expresada en Stöhr y Taylor (1981) cuando se propone el desarrollo desde abajo por oposición al que viene impuesto o gestionado por instancias ajenas al ámbito local. De esta manera, también el desarrollo local se puede conceptualizar como desarrollo endógeno (Vázquez, 2002 y 2005).

En este sentido, implica la utilización de recursos o factores locales, ya sean de carácter económico, humano, institucional o cultural, a lo que se denomina potencial de desarrollo de la comunidad. Por tanto, el desarrollo local, más que referirse a los atributos físicos o geográficos se refiere más bien -especialmente en sus acepciones iniciales, esto es, durante los años ochenta- a los atributos sociales y de comportamiento que una comunidad pone en juego para hacer frente al proceso de desarrollo. El componente más importante -y más escaso- es el conocimiento, más que el stock de capital.

Así, el desarrollo local se distancia de las interpretaciones más antiguas del desarrollo económico y anticipa la corriente más moderna del crecimiento económico endógeno, donde el conocimiento es una de las variables claves del desarrollo, como muestran Lucas (1988), al plantear la acumulación del capital humano como el origen de los crecimientos de la productividad en todos los factores, y Romer (1990), al demostrar que el cambio tecnológico derivado de la inversión en investigación y desarrollo junto con la mejora del capital humano genera efectos desbordamiento del conocimiento de unas empresas sobre otras, desencadenando externalidades positivas y, como consecuencia, mayor crecimiento⁵.

5 / Lo que se está traduciendo en políticas generalizadas de apoyo a la

La segunda variable importante en el concepto es la capacidad local para llevar a cabo empresas. De hecho, las primeras políticas de desarrollo local se proponen para estimular el desarrollo empresarial, lo que vincula esta línea de la Economía del Desarrollo con las investigaciones y estudios de la Economía Industrial, ya que mayoritariamente se trató en principio de empresas industriales, en la línea de la identificación de desarrollo con industrialización comentada más arriba, y el paso de un modo de desarrollo agrario a otro industrial. Tanto es así que algunos de los primeros estudios sobre desarrollo local en España (Vázquez, 1983 y 1987), y en el resto del mundo (Arrow, 1988; Quévit, 1986), trataban el asunto bajo los epígrafes de industrialización en áreas rurales, es decir bajo la premisa del cambio desde la agricultura hacia la industria⁶.

La conjunción del estímulo del conocimiento y del desarrollo empresarial es lo que ha originado un conjunto de actuaciones para su estímulo que es lo que podemos calificar como política de desarrollo local. Hay que advertir, si el lector no lo ha hecho ya, que el conocimiento aplicado a un producto o a un proceso en el mercado, esto es a una empresa en sentido amplio, es lo que denominamos innovación⁷.

Resumiendo, lo que llamamos desarrollo local surge en un momento histórico concreto cuando una colectividad territorial, por iniciativa propia, puede encontrar nuevas ideas y proyectos –cuando innova– que le permiten utilizar sus recursos y encontrar soluciones competitivas a sus problemas de crecimiento. La capacidad de liderar el proceso es lo que termina calificando el hecho de desarrollo local o desarrollo endógeno. El resultado es

innovación, a la investigación y al desarrollo de nuevas ideas, como luego veremos.

6 / Durante esos años también surgieron las primeras aportaciones sobre los sistemas productivos locales, distritos industriales, entornos innovadores y, más adelante, ya desde los años noventa, la de los clusters, sobre los que nos detendremos en los epígrafes siguientes.

7 / De hecho, las políticas de desarrollo local son políticas de innovación en su sentido más amplio. En un sentido más específico, las regiones y localidades que aplican políticas de desarrollo local desde sus comienzos llevan aplicando políticas de innovación desde hace más de 20 años, como por ejemplo en España El País Vasco o la Comunidad Valenciana. Véase, por ejemplo, Alfonso (2002) para éstos y otros casos en la Unión Europea.

que la introducción de innovaciones permite al territorio competir en los mercados nacionales e internacionales, cuando antes sólo lo hacía en el ámbito local o regional o su presencia en mercados mayores era marginal.

4. ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

El origen de las experiencias de desarrollo local tuvo en cada territorio características propias, según la historia productiva y la dotación inicial de recursos de cada área. No obstante, existen algunas pautas de comportamiento común que se han podido identificar en los análisis de casos que se han venido dando desde finales de los setenta en Europa. En general, los procesos de desarrollo local se han creado en lugares que reúnen condiciones de desarrollo agrícola que han permitido consolidar ciertos mecanismos de acumulación de conocimientos económicos y tecnológicos para aplicarlos al cambio estructural de la economía. Cuentan con experiencia en la comercialización de productos agrícolas y cierto conocimiento de los mercados nacionales.

Por otra parte, estas economías locales contaban durante mediados del siglo pasado con una gran riqueza de recursos humanos locales ociosos, como consecuencia del cambio en el modo de desarrollo: esto es producto del paulatino descenso de la actividad agraria en contraposición con el lento desarrollo industrial y de servicios en las áreas rurales y apartadas de los grandes centros de producción, como expusimos más arriba, lo que les facilitó la oferta de productos al mercado con costos reducidos en una etapa en la que la demanda se expandía por encima de las posibilidades de la oferta para atenderla y en la que el comercio internacional no tenía las dimensiones actuales, lo que mantenía la competencia en niveles inferiores a los experimentados en las últimas décadas del siglo XX.

La disponibilidad de mano de obra abundante y barata ha sido una de las características de los procesos de organización espontánea del desarrollo local. La población de los municipios en los que se ha experimentado este proceso es relativamente joven, lo que ha

hecho posible su disposición para iniciar y mantener el cambio productivo que, en fases posteriores del proceso de desarrollo ha atraído, incluso, mano de obra de localidades y comarcas próximas. Este contingente de trabajadores contribuye a mantener el sistema productivo local en momentos de expansión de la demanda, lo que otorga una gran flexibilidad productiva a las empresas locales y al tejido productivo en su conjunto, ya que se ajusta por sí solo gracias al diferencial de éxito competitivo que tiene sobre los demás territorios cercanos.

Esta utilización de la mano de obra ha supuesto uno de los puntos más fuertes sobre los que se ha apoyado el proceso de desarrollo local en la mayoría de los casos analizados por los distintos investigadores en este campo en Europa. La productividad alcanzada por los recursos humanos ha sido, por lo tanto, determinante, pero, además, se ha visto impulsada por la elevada intensidad de su uso. Es decir, la tasa de actividad de la población local -población dispuesta a trabajar- ha sido mucho más elevada que en otras localidades donde no se han experimentado procesos similares.

La intensidad de utilización de la mano de obra se ha visto acompañada de salarios más bajos que en la mayoría de las ciudades grandes, lo que favoreció la aparición del proceso y, sobre todo, su mantenimiento en periodos de crisis. Por esto, las localidades donde han tenido éxito los procesos de desarrollo local han tenido menores tasas medias de desempleo. En realidad, la mano de obra local, en muchas ocasiones, se ha adaptado paulatinamente a realizar nuevas actividades: desde la dedicación exclusiva al sector agrario y la compatibilización de las actividades agrícolas e industriales al abandono de la agricultura y la entrega más completa a la fabricación y gestión comercial del proceso de producción local.

La adaptación de la mano de obra local al proceso de desarrollo territorial se ha producido lentamente, sin un cambio drástico en el modo de producción. A esto ha contribuido su cualificación técnica, que, aunque baja en relación con la mano de obra de los grandes centros nacionales de producción, ha permitido realizar las tareas que el tipo de industria local requería, porque en la

mayor parte de los casos han sido producciones relacionadas con la historia productiva local. Es decir, su conocimiento técnico ya se encontraba difundido en la sociedad local, como por ejemplo ha sucedido en los casos de la confección, fabricación de muebles o calzado en diferentes territorios de España o Italia, entre otros.

En cualquier caso, conforme avanza el proceso de desarrollo local la población va adquiriendo nuevas cualificaciones en el mismo puesto de trabajo, como consecuencia de la incorporación de tecnología, y del propio aprendizaje individual que, por otra parte, también contribuye a mejorar el proceso productivo, a aumentar la productividad y, como trataremos más adelante, también crea oportunidades de acceso a la función empresarial para los trabajadores locales más dinámicos.

Sin embargo, la consolidación del proceso de desarrollo no puede producirse sólo gracias a unas ventajas productivas en factores básicos, como los bajos salarios, si bien han actuado como uno de los principales mecanismos de inicio en los procesos de organización espontánea del desarrollo local, como expusimos más arriba. Las empresas locales han tenido que aumentar la productividad y mejorar la competitividad en los mercados de productos, con la combinación de tecnología y capital precisa para mantenerse en el mercado con unos costos reducidos. Esto les ha obligado a disponer de los flujos de información técnica y comercial necesaria en un mundo cada vez más competitivo y globalizado.

De acuerdo con la teoría del ciclo de vida del producto (Vernon, 1966), en las etapas iniciales del proceso de desarrollo local se introducen innovaciones en el territorio que permiten la organización de nuevas formas de producción, la aparición de nuevos productos o la entrada en nuevos mercados. En esta fase inicial son determinantes los bajos costos de producción, pero también las capacidades empresariales y de gestión para entrar en ámbitos diferentes, así como las capacidades innovadoras de la población local para adaptarse a nuevas formas de organización de la producción. En la fase de expansión, las opciones estratégicas son determinantes para el futuro de la producción local. La elección premeditada o inconsciente de una estrategia de reducción de costos o una estrategia de diferenciación va a determinar el futuro

a largo plazo del proceso de desarrollo local. En ambos casos puede servir para garantizar la expansión del sistema productivo local, que ya está situado en el mercado en una buena posición, pero sólo la segunda opción va a determinar su mantenimiento en el mercado a largo plazo.

A la luz de la experiencia europea (Ybarra, 2006) podemos distinguir como los procesos de subcontratación y/o de relación interempresarial han servido en algunos casos como mecanismo de innovación, donde la cooperación ha permitido la supervivencia de las experiencias de desarrollo local ligadas al concepto de distrito industrial, mientras que en otros casos la cooperación se ha limitado a la búsqueda del abaratamiento de costos directos de producción vía precios. El segundo de estos casos mayoritariamente ha tenido muchos más problemas de supervivencia y de mantenimiento de prosperidad en el momento de mayor apertura comercial desde finales de siglo, especialmente porque estos procesos de elección estratégica se han orientado tanto hacia la defensa de los costos, como hacia la capacidad para elegir nuevas combinaciones de factores que permitan competir en ámbitos diferentes dentro de la especialización interterritorial del trabajo.

La fase de madurez en el sistema productivo local llega con la ruptura de las ventajas competitivas adquiridas en el momento de su nacimiento. Aquellos territorios que optan por la búsqueda de la innovación, dentro de un mecanismo endógeno (Maillat, 1995), como sugiere la teoría del entorno innovador (Aydalot, 1986), superan el proceso de declive de su ciclo de vida, logrando una nueva expansión de la producción, como ha sucedido en el caso de la región del Jura suizo durante los años noventa, ligado a la microelectrónica (Maillat, Nemeti y Pfister, 1995) o en el caso de Macael en España, con nuevos productos relacionados con la industria del mármol y la expansión de la construcción en el mundo durante los primeros años del siglo XXI.

Otros, como el caso del distrito de Vicenza, en Italia, ligado a la orfebrería, están lidiando con la competencia global gracias a procesos de *upgrading* en servicios de atención al cliente, diseño y respuesta rápida con nuevos posicionamientos en el mercado mundial, no sin sufrir los inevitables ajustes de empresas y empleo

(Crestanello, 2009), de la misma manera están adaptándose los productores artesanos de Los Villares en Jaén –España- (Rodríguez, 2002). Sin embargo, otros que recurran a la estrategia de reducción de costos pueden encontrarse con límites a la misma, por lo que pueden terminar desapareciendo, como algunos ejemplos de desarrollo económico ligado a los sectores de la confección de ropa en el sur de Europa.

Por lo tanto, la clave del mantenimiento en el mercado de los sistemas productivos locales a largo plazo no puede descansar sólo en los costos de producción, sino, con toda seguridad, en los ajustes estructurales que permitan diferenciar las producciones locales, la incorporación de nuevas tecnologías, y los cambios organizativos que hagan más competitivas a las empresas locales. Así, los territorios con procesos de desarrollo endógeno se adaptan a la división internacional del trabajo, mediante un aumento de la flexibilidad de sus tejidos productivos y con una adecuada innovación de sus empresas. Estas pautas de comportamiento han sido espontáneas -aunque los organismos públicos están empezando a plantear programas y políticas de desarrollo local para su fomento- y su mayor o menor éxito para el desarrollo de regiones y países depende de la generalización del proceso y de la capacidad de las comunidades locales para estimular la aparición de procesos de desarrollo local⁸.

8 / El proceso que aquí se está explicando se ha llevado a cabo sin intervención pública o al menos sin intervención pública que tuviera como objetivo el desarrollo de un sistema local de empresas en un determinado territorio para crear empleo territorializado. Las políticas que se han llevado a cabo en Europa durante los años sesenta, setenta y ochenta mayoritariamente han sido sectoriales. Sólo unas actuaciones piloto de estudio de estos fenómenos permitieron extraer mecanismos comunes, que han servido para crear un conjunto de actuaciones que podemos denominar política de desarrollo local h. No creo que exista ningún caso de desarrollo local en Europa que haya surgido sólo desde el estímulo público y que haya supuesto un cambio estructural determinante en una región o localidad para que podamos calificarlo de ejemplo de desarrollo local dirigido (por oposición a espontáneo), incluyendo la iniciativa comunitaria Leader, que ha sido el más destacado ejemplo de actuación pública para el desarrollo local. Sin embargo, de los estudios de estos casos se han podido extraer mecanismos de funcionamiento (convertidos en actuaciones de política económica local) para poder contribuir a un mejor desenvolvimiento de otros sistemas de empresas que han mejorado la capacidad competitiva y el desarrollo de localidades y regiones en Europa, y que ha sido asumido como una política de desarrollo adecuada por los principales organismos internacionales con competencias en desarrollo económico.

En un proceso de desarrollo local, uno de los elementos claves, además de la innovación, como ya se ha dicho, es la cooperación, consciente o inconsciente de los ciudadanos y las empresas, que contribuye a difundir, entre otras variables, el conocimiento, creando efectos desbordamiento, apuntados por Romer (1990) dentro de la teoría del crecimiento endógeno, y analizados fundamentalmente por la teoría de los distritos industriales (Becattini, 1979), que plantea la innovación como resultado de la cooperación de los actores locales. Estamos hablando entonces de una innovación endógena, dentro de la línea que defiende la teoría de los entornos innovadores, como resultado de las relaciones que se producen dentro de la sociedad local, que generan externalidades positivas de tipo socioeconómico. Así, el conocimiento de la actividad productiva local se puede tornar específico (Colletis y Pecqueur, 1995), suponiendo de esta manera un factor no sólo de competencia espacial, sino también de atracción empresarial, gracias al aprovechamiento del conocimiento de tipo contextual (Becattini y Rullani, 1996), que se genera en el territorio, materializándose en otros aspectos en una mano de obra especializada y en empresas con dominio de fases específicas dentro del proceso de producción sectorial. Los elementos cooperativos permiten la coordinación de la división del trabajo y contribuyen a la integración del sistema y a la difusión del conocimiento tácito, mientras que las fuerzas competitivas lo mantienen flexible e innovador. La clave del éxito del proceso de desarrollo local está en encontrar un equilibrio entre la cooperación y la competencia, que son las variables en las que se apoya la ventaja competitiva local (Dei Ottati, 1996). Esta estructura sistémica está relacionada con el sentido de pertenencia a una comunidad, con intereses comunes entre trabajadores y empresarios y con la existencia de mecanismos culturales -institucionales- que transmiten en la red el conocimiento mercadotécnico. La madurez del sistema permite su expansión, integrando nuevos nodos –nuevas empresas de otros territorios-, lo que puede conceder un cariz global, con nuevos cooperadores, pero también con nuevos y grandes competidores, poniendo en peligro la capacidad de adaptación de los proveedores locales y reduciendo por tanto la ventaja competitiva⁹.

9 / Véase Porter (1990) para un análisis de las ventajas competitivas de los territorios, desde la perspectiva del análisis estratégico y de la Economía de la

Siguiendo este proceso los sistemas productivos locales o los distritos industriales pueden integrarse en *clusters*, entendidos como agrupaciones de empresas que guardan alguna relación entre sí, pero que no tienen por qué compartir una historia de desarrollo económico e institucional común y no tienen por qué estar localizadas en un territorio determinado, dentro de unas fronteras más o menos delimitadas. Se trata, por tanto, de relaciones entre actores locales y otros externos, pero que contribuyen al funcionamiento del sistema local, como consecuencia de la apertura productiva del territorio y la integración de empresas externas dentro de la función de producción endógena. La teoría de la proximidad (Bellet, Colletis y Lung, 1993) en su análisis de los territorios dentro del proceso de globalización distingue diferentes tipos de relaciones –proximidades, según su terminología–, producto de las cuales presentan diferentes estructuras de organización de los procesos de desarrollo local (Cuadro 1).

De esta manera, encontramos diferentes formas de organización que van desde la mera aglomeración sin contactos, típica de algunas concentraciones industriales urbanas a las relaciones más o menos puntuales. Lo importante para el análisis del desarrollo local, bajo este paradigma, es lo que ellos llaman la proximidad organizativa, es decir relaciones que se produzcan entre agentes que cuenten con una estructura institucional común, en la medida en que compartan instituciones formales –relaciones entre empresas del mismo país o de un entorno empresarial y productivo similar- y/o informales –relaciones que se establezcan dentro de un territorio común, con actividades que podríamos llamar institucionalizadas. De aquí, dentro de la proximidad organizativa destacamos el efecto distrito y entorno innovador, si coincide además con una proximidad geográfica, y podemos suponer además las relaciones de tipo cluster, que no son relaciones dentro de un territorio, sino dentro de un sector o actividad, con la que se comparten diferentes procesos institucionales comunes, pero no aquellos informales que pertenecen básicamente al territorio. Se trataría de actividades de empresas que están afectando al proceso de desarrollo local, pero que no están radicadas físicamente.

Empresa, de acuerdo con el aprovechamiento de las economías externas, en la línea de los trabajos de desarrollo local de la teoría de los distritos industriales y los entornos innovadores.

Cuadro III.1

Organización de los procesos de desarrollo local según las relaciones que se establezcan entre los actores.

Tipo de relación	Proximidad geográfica	Proximidad organizativa
Proximidad geográfica	Aglomeración sin interacción	Sistemas productivos locales
Proximidad organizativa	Relaciones sin compartir localización (encuentros cara a cara temporales)	Relaciones con agentes desde diferentes lugares, apoyadas por reglas organizativas y tecnologías de la información

Fuente: Torre y Rallet (2005:50).

Las claves de estos sistemas siguen siendo la competencia y la cooperación. La competencia, tan cercana y conocida por todos los empresarios locales, estimula la mejora continua y proporciona razones para innovar y adaptarse al entorno. Pero también la competencia lejana es bien conocida a través de las relaciones de tipo organizativo y mediante las cuales nuevas instituciones pueden ir calando en el territorio, alterando si se quiere el proceso de desarrollo local, quitándole parte de su componente endógeno, quizás, pero engarzándolo dentro del proceso de globalización de una manera más intensa, y por tanto fortaleciéndolo. La cooperación, entonces, no está sólo facilitada por los lazos de vecindad y profundo conocimiento de cada una de las empresas del territorio, por lo que aparecen nuevas oportunidades de negocio y de innovación para la actividad productiva local, lo que aumenta la productividad, al reducir los costos de transacción en la adquisición de recursos externos. Sin embargo, la teoría de la proximidad también nos advierte de que no todas las relaciones proporcionan economías, también pueden presentarse deseconomías. Boschma (2005) presenta algunos ejemplos de ellas cuando distingue las relaciones o proximidades geográficas y organizativas en otras más específicas: cognitivas, organizativas, sociales, institucionales y geográficas. Mostrando

como una gran proximidad cognitiva, por ejemplo, puede entorpecer la aparición de conceptos nuevos, mientras que una lejanía cognitiva podría dificultar el entendimiento¹⁰. En la misma línea puede ser negativa tanto una gran proximidad organizativa, social, institucional, geográfica u organizativa, como lo contrario. La clave una vez más está en un equilibrio entre el estímulo endógeno del proceso de desarrollo y la conexión con el sistema económico y de conocimiento globalizado. En suma, la cooperación, las relaciones entre empresas, no tiene por qué ser siempre positiva, también puede estrangular los procesos de desarrollo económico local, como muestra North (1993). Es lo que Ybarra (2006) llama distritos bloqueados, que se traduce en más costos y más tiempo en dar respuesta a los cambios, perdiendo competitividad frente a otros territorios.

La figura del empresario se torna determinante ante los cambios. La consolidación en el mercado de los procesos de desarrollo local proviene sobre todo de la capacidad de los empresarios locales para conectar los mercados de factores y productos de forma eficiente. La relevancia de la actitud empresarial es grande si se entiende que esta actitud frente al mercado de los empresarios es la que permite organizar la oferta local de factores productivos, como trabajo, ahorro, tecnología o recursos naturales. En muchos casos, esta actitud es fruto de la tradición empresarial del territorio, lo que ha facilitado la aparición de iniciativas económicas que han contribuido a la adaptación productiva local a los mercados.

El proceso de aparición de estas actitudes es incierto y puede producirse, en ocasiones, por tradición, como hemos dicho, o, también, por hacer frente a situaciones críticas en la forma de vida de la localidad, que obligan a cambiar de ocupación y forma de obtención de renta, a la emigración o a la búsqueda de soluciones imaginativas. Sin embargo, no se olvide que en los procesos de desarrollo local el empresario es a la vez constructor del proceso

10 / Esto sucede a veces entre personas de igual y diferente formación. De ahí que se busque para algunos proyectos la multidisciplinariedad para que se trabaje con nuevas ideas y que a veces se encuentren dificultades de entendimiento sobre una misma cuestión entre personas de diferente formación.

y resultado del mismo. El territorio construido económicamente mediante la acción colectiva es consecuencia de las relaciones entre los actores, que se encuentran, como dijimos, institucionalizados, por lo que lo relevante del proceso son tanto los actores como las relaciones entre sí y sus capacidades para llevar a cabo acciones colectivas (Crevoirsier, 2008).

En todo caso, la figura del emprendedor, del empresario, ayuda a que el ambiente para la aparición de empresas sea propicio y otorga un impulso a la innovación técnica y organizativa, abriendo vías de consolidación y expansión del proceso, pues muchos trabajadores locales aspiran a convertirse en sus propios jefes. Esta capacidad de generación de empresarios es una de las claves más importantes. Todo esto se produce porque en los casos de organización espontánea del desarrollo local no existen grandes diferencias sociales ni culturales entre trabajadores y empresarios, fruto de la convivencia en los mismos ambientes y de los contactos personales y relaciones individuales que se han establecido a lo largo de toda la vida. Así que el paso de trabajadores a empresarios no es difícil en estas zonas, sino que más bien se ve favorecido, lo que refuerza la colaboración entre patronos y empleados.

En los casos en que no existe una tradición empresarial en la zona, pero, por alguno de los motivos anteriores, aparecen empresarios que demuestran una actitud innovadora hacia los mercados, suele darse un proceso de imitación -normalmente de trabajadores por cuenta ajena que se inician en la función empresarial-, que desemboca en un incremento de la densidad industrial y comercial del área, como consecuencia de la repetición de los comportamientos que han demostrado su éxito. Esto sucede no sólo porque se espere obtener mayores ingresos por la actividad empresarial que por la que se realiza para otros, sino también por la valoración que los trabajadores locales hacen de poseer su propio negocio y no depender de las órdenes de sus jefes.

Con todo, una de las variables más importantes que los empleados locales barajan a la hora de iniciar su actividad empresarial es el nivel de riesgo que están dispuestos a asumir. En muchos casos, se acepta un nivel de riesgo bajo, por lo que el paso de trabajador a empresario suele hacerse en actividades que ya son

conocidas para ellos, especialmente, en las que ya han trabajado como asalariados, y en las que se invierte una pequeña cantidad de dinero, con lo que las pretensiones iniciales del negocio son pequeñas, a la espera de obtener autofinanciación para proceder a su ampliación. Así, las iniciativas individuales tienden a revelarse en un esfuerzo colectivo que usa el arraigo territorial como un medio de defensa ante los riesgos de la globalización (Johannison, 2008) y como un mecanismo de construcción socioeconómica del propio territorio en un sentido cultural e institucional.

Esto explica que muchas de las empresas que aparecen en las localidades de desarrollo espontáneo hayan sido llevadas a cabo por agrupaciones de empresarios en sociedades de dos o tres socios, con el objetivo de compartir riesgos y, también, conocimientos de la actividad. En muchas ocasiones, la economía social ha sido una de las variantes elegidas en alguna de sus modalidades: cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales o, sobre todo durante los años ochenta, simplemente comunidades de bienes.

No obstante, a menudo, estos empresarios poseen una limitada capacidad de gestión y administración empresarial, pues en la mayoría de los casos la adquieren en el trabajo diario, sin poseer conocimientos teóricos previos. Esto dificulta el abordaje de problemas excepcionales o situaciones de cambio que no se han previsto. A medida que el volumen de negocio aumenta, también se incrementa el grado de dificultad en la gestión, por lo que éste suele ser un momento crítico para la evolución del proceso de desarrollo local espontáneo.

Normalmente, debido a la reducida capacidad de autofinanciación y a la creciente necesidad de inversión en capital circulante para la financiación de la actividad, pueden producirse estrangulamientos financieros que condicionan en gran medida el proceso de expansión empresarial y, en algunos casos, se convierten en la verdadera causa de la crisis de muchas pequeñas empresas de estas localidades. La utilización de recursos financieros externos permite solventar la situación. Sin embargo, la escasa formación de algunos empresarios, las dificultades de acceso a la información y el elevado número y cantidad de garantías que reclaman las instituciones financieras para invertir su dinero en las pequeñas

empresas locales constituyen, a menudo, requisitos insuperables, como se ha puesto de manifiesto de manera generalizada en el mundo actualmente con la crisis financiera internacional.

La cuestión financiera es muy relevante para el desarrollo local, pero hay más. Efectivamente, además de las variables que hemos tratado, mediante las que se organizan los procesos de desarrollo local: innovación, conocimiento, redes y cooperación, competencia interna y externa, cultura e instituciones locales, capacidad empresarial, todas ellas interactúan en el territorio ofreciendo economías o deseconomías externas –de distrito o sectoriales-, como ya hemos mostrado, existen otras que exceden esta dimensión: las economías de urbanización: la dinámica urbana¹¹. Efectivamente, las ciudades o los sistemas de ciudades ofrecen los recursos necesarios para que aparezcan las oportunidades de desarrollo: una masa mínima de población, una variedad necesaria de servicios a la producción y de abastecimiento a los ciudadanos, servicios de atención social, educativa y sanitaria, etc., que constituyen el entorno productivo necesario para cualquier actividad y completan la sociedad local, permitiendo que el desarrollo se sienta de manera subjetiva por los ciudadanos.

La organización de los procesos de desarrollo local no es posible sin una malla urbana mínima que facilite la coordinación entre el ámbito local y el ámbito externo¹². La ciudad o el sistema de pequeños núcleos urbanos actúa de interfaz (Rodríguez, 2004) entre la actividad local, ya sea de productos o servicios, sea de carácter agrícola, industrial o turístico, y el resto de los territorios de los ámbitos nacional o internacional, permitiendo el intercambio de conocimiento productivo y de las innovaciones (Lasuén, 1973) y contribuyendo al cambio institucional de la sociedad local en el

11 / Vázquez (2005) muestra que la dinámica urbana, las redes y la cooperación, las instituciones locales y la innovación y el conocimiento forman las cuatro fuerzas que componen el modelo del desarrollo endógeno, que son las fuerzas que se encuentran detrás de las dinámicas de desarrollo local.

12 / Polèse y Shearmur (2006), en un estudio basado en el caso de Canadá, advierten de los problemas que tienen los territorios para estimular un proceso de desarrollo si no cuentan con alguna ciudad mayor de 100.000 habitantes o un sistema de ciudades con al menos 3 áreas urbanas con 40.000 habitantes que no se encuentren a más de 100 kilómetros de distancia.

sentido de la dinámica económica del mercado en el mundo. En el ámbito urbano se obtienen los servicios diversos de apoyo a las actividades centrales de la población local: la ciudad es resultado de las economías de aglomeración de las personas, como los distritos o los clusters son el resultado de las economías de aglomeración de las empresas: urbanización y desarrollo económico son dos caras del mismo proceso (Vázquez, 2006).

Entonces, el proceso de desarrollo local mejora si el sistema urbano sobre el que se lleva a cabo la actividad productiva se encuentra medianamente equilibrado, con articulaciones, ya sean de cooperación y/o de competencia con otros centros urbanos próximos, lo que permite disfrutar de servicios urbanos propios o cercanos, y mantener un esfuerzo de superación y de mejora de la ciudad. Unas veces estos elementos se han visto reforzados por la disposición de otras condiciones favorables como una buena localización, cercana a una carretera, estación de ferrocarril, puerto o aeropuerto, o por las propias características históricas de la localidad.

La situación de las localidades que han emprendido espontáneamente un proceso de desarrollo local ha sido uno de los elementos determinantes en su devenir. Tanto si ésta se ha convertido en un elemento que ha originado el cambio estructural, por su cercanía o pertenencia a los grandes ejes de comunicación por carretera o ferrocarril o por la disposición de nodos en el sistema general del transporte y comunicación, como puertos o aeropuertos, como por todo lo contrario. Es decir, unas veces la accesibilidad ha actuado como elemento central del desarrollo, por ejemplo en localidades que se encuentran en un cruce de caminos, y, en otros casos, ha sido precisamente la falta de buen acceso lo que ha hecho que la localidad realice grandes esfuerzos para compensar su alejamiento de los mercados mediante todo tipo de actuaciones que han preparado a sus empresas para adaptarse a la competencia desde etapas anteriores al aumento generalizado de la competencia que se ha venido desarrollando desde los años ochenta y que actualmente caracteriza al proceso de globalización.

Con todo, en los casos en los que las comunicaciones son deficientes, éstas constituyen una limitación importante para el desarrollo. Las buenas infraestructuras de transporte y comunicación

son un factor clave para la conexión de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales y constituyen canales por los que se transmite la información técnica, productiva y comercial que les permite a los empresarios de estos territorios administrar su participación en los mercados de productos y factores. Hoy en día, la accesibilidad no puede entenderse sólo en términos físicos, se debe ir más allá. En la era de la información, como algunos llaman ya a la época actual, el acceso a las grandes redes de telecomunicación es determinante para competir en los mercados, no basta con tener acceso a buenas carreteras o cercanía a una estación ferroviaria. Actualmente, las infraestructuras de comunicación que permiten hablar de accesibilidad en el mercado se centran más bien en la disposición de autopistas y autovías, acceso a las líneas de ferrocarril de alta velocidad, buena conexión con el sistema de aeropuertos y, sobre todo, disponibilidad de redes de fibra óptica que permitan enlazar con el espacio virtual, cada vez más determinante para mejorar la competitividad de las empresas y los territorios¹³.

Las relaciones en el territorio y de éste con el exterior son las claves del proceso de desarrollo local. Éstas transmiten los cambios organizativos, institucionales, proyectan las innovaciones y mejoran la capacidad productiva local. La acción colectiva del territorio puede proporcionar, si se hace de manera inteligente, la base para el desarrollo local. La cooperación entre todos los organismos, empresas, universidades, asociaciones empresariales y de trabajadores, centros de investigación..., es una de las posibilidades más utilizadas por aquellos territorios que han mantenido con éxito un proceso de desarrollo local. Para ello han utilizado diferentes instrumentos que se recogen a continuación.

13 / Es lo que Porter (1990) llama factores productivos avanzados, por contraposición a los factores básicos, como una carretera convencional o la disposición de teléfono, por ejemplo, que son los que determinan la ventaja competitiva de los territorios.

5. INSTRUMENTOS PARA EL FOMENTO, MANTENIMIENTO Y CAMBIO

Los instrumentos de política económica que se han puesto en marcha para fomentar los procesos de desarrollo local han experimentado una evolución durante la segunda mitad del siglo XX, que va desde el énfasis en las infraestructuras como precondition para el desarrollo hasta las nuevas formas de gobernanza de las relaciones, el fomento del capital relacional y la cultura local, pasando por las políticas de atracción de inversiones externas de los años sesenta y setenta, el estímulo de la aparición del espíritu empresarial desde los años ochenta, así como las políticas de innovación en el ámbito regional y local durante los ochenta y noventa. Hoy en día, todos los instrumentos anteriores comparten lo que podemos llamar la caja de herramientas para el estímulo del desarrollo territorial.

En los primeros años del siglo XXI los objetivos de las políticas de desarrollo local se han visto más vinculados a nuevos valores como la sostenibilidad, la competitividad local, la integración del territorio en nuevas redes de regiones y localidades con los que pueda compartir objetivos comunes, la capacidad innovadora y relacional y los procesos de aprendizaje colectivo, dentro de una nueva gobernanza territorial, que busca no tanto una mejora de la gestión pública, como una mejora del proceso social, de acuerdo con los intereses de la población, que no es vista como cliente, sino como sujeto activo de su propio desarrollo, que busca su interés privado, pero también el público a través de la participación cooperativa en las funciones de diseño y ejecución de las políticas. En Europa, estas funciones se realizan en diferentes niveles de gobierno, desde el ámbito de la Unión Europea hasta el ámbito local.

Sin embargo, se precisa de una mejor coordinación en las funciones de cada ámbito, con una mayor responsabilidad en la gestión de los éxitos y fracasos de las políticas. De hecho, los últimos estudios sobre la implementación de una nueva política de cohesión en Europa reclaman la necesidad de abundar en este enfoque, buscando una mayor territorialización de las políticas, pero con una mayor implicación de los diferentes niveles de gobierno, alejándose del concepto de convergencia como referente y centrándose en

las necesidades de cada territorio para estimular su proceso de desarrollo local (Barca, 2009)¹⁴.

La planificación estratégica territorial se muestra como el elemento determinante para diagnosticar el estado del territorio antes de iniciar la puesta en marcha de medidas conducentes al estímulo del desarrollo socioeconómico. Sin duda, este instrumento permite integrar a la población local en el proceso de decisión, ejecución y control de las políticas, otorgando gran transparencia y repercusión social. Las medidas más comunes que se ponen en marcha suelen estar relacionadas con la innovación: institutos tecnológicos, parques tecnológicos...; la cooperación: redes de información para el desarrollo, partenariados público-privados (incluyendo la participación de centros de investigación y universidades), recintos feriales...; financiación: sociedades de capital riesgo, garantía recíproca, microcréditos...; atención a la población: orientación a desempleados, inserción de personas con dificultades, servicios de guardería o de atención a mayores; formación: centros de formación profesional para trabajadores y empresarios. Muchas de estas actuaciones precisan de la construcción de equipamientos apropiados, por lo que tienen un reflejo importante sobre la política de infraestructuras y espacios urbanos del territorio y, por tanto, su diseño va más allá de la política de carácter socioeconómico, entrando de lleno en el ámbito del urbanismo. Una de las cuestiones centrales a conseguir con el proceso de planificación estratégica y la implementación de las medidas anteriores es

14 / En Europa se está planteando en estos momentos un debate sobre el presupuesto de la Unión Europea, en general, y de la Política Regional, en particular. En este último campo el informe Barca defiende una mayor territorialización de la estrategia de desarrollo regional, tanto en el ámbito económico como social, eligiendo bien los objetivos (reduciéndolos) y centrándolos en innovación y cambio climático, migraciones e infancia, cualificaciones y envejecimiento, entre otros. Además de sugerir una mayor implicación en la gestión y responsabilidad en la ejecución de las políticas a las instancias locales y regionales, para compartir los éxitos y los fracasos de las mismas, dentro de un proceso de relevancia de una nueva gobernanza en los procesos de desarrollo regional. La planificación estratégica de las actuaciones territoriales y la búsqueda de soluciones territorializadas son las piezas fundamentales de este debate, cediendo en importancia la discusión sobre la convergencia regional, que ha sido la base de la Política Regional desde su nacimiento, a cambio se pone el énfasis en la mejora de los factores de la función de producción-bienestar territorial, no sólo con las miras en el aspecto económico sino también en el social.

identificar cuáles son las habilidades importantes del territorio, como puede rentabilizarlas en el proceso de globalización actual y procurar medidas que contribuyan a una mejor explotación de las características específicas de cada localidad. Por tanto, se debe trabajar sobre aquello que se sabe hacer mejor, dentro de una política de concentración de recursos en las capacidades centrales del territorio, pero al mismo tiempo en la búsqueda de un proceso de diversificación productiva que aproveche las potencialidades locales en el largo plazo.

En un momento de crisis como el actual la política de desarrollo local se torna de nuevo estratégica (Vázquez, 2009). La ingente movilización de recursos públicos para luchar contra la crisis es una gran oportunidad para el estímulo de los procesos de desarrollo territorial. Sin embargo, una vez más, el papel cultural e institucional que regula las sociedades locales y regionales y que rige los pensamientos de los ejecutores de las políticas es determinante. En la medida en que los fondos anticrisis puedan ser usados para fomentar la mejora de los factores de la función de producción del territorio se estarán consiguiendo avances extraordinarios para el posicionamiento futuro de cada localidad. Pero, a veces, el planteamiento de los ejecutores de las políticas de estímulo al desarrollo local implica poner en marcha las políticas sólo bajo unas premisas de inspiración seudokeynesiana, donde lo importante les parece que sea la distribución y ejecución del presupuesto público, para que actúe el efecto multiplicador en la demanda agregada. Pero sólo con este efecto se está perdiendo la importancia a largo plazo de la cualificación de los factores productivos territoriales, renunciando a llevar a cabo actuaciones inteligentes de desarrollo local. No es suficiente distribuir el presupuesto y que éste se ejecute, es necesario llevar a cabo acciones que alcancen los objetivos de beneficiar a la población local mejorando sus capacidades. Hay que buscar que las políticas cumplan estos objetivos y no darlas por realizadas solamente con un control financiero, sin comprobar antes que la formación ha tenido su efecto, el instituto tecnológico cumple una función de difusión del conocimiento, las redes de empresarios funcionan o los planes estratégicamente diseñados se llevan a cabo. De otra manera la política de desarrollo local fracasa y el descontento en la población local se generaliza.

6. CONCLUSIONES

Los procesos de desarrollo local han surgido y se han transformado de acuerdo a la propia capacidad del territorio, el potencial de desarrollo de la comunidad es el principal activo con que cuenta la sociedad local. Los territorios inteligentes, innovadores como también se les vienen calificando, son aquellos que saben adaptarse a las circunstancias competitivas de cada momento histórico, en función de su flexibilidad productiva e institucional, de la evolución de su conocimiento del mercado y de lo que éste obliga a cambiar en la forma de concebir la actividad del sistema productivo local. Estamos hablando de cuestiones intangibles: organización, capacidad de liderazgo, actitud cultural, pero también de aspectos materiales, como un adecuado tejido urbano o infraestructuras capaces para el desarrollo actual.

Lo que los estudios de desarrollo territorial han puesto de manifiesto es que las economías externas favorecen la intensificación empresarial en un determinado territorio, abriendo oportunidades de rendimientos crecientes del capital. A partir de aquí, se pueden aplicar políticas para mantenerlas y estimularlas, de manera que se sigan obteniendo ventajas competitivas en el ámbito sectorial, lo que garantiza la posición a largo plazo del territorio dentro del ámbito de la división internacional del trabajo, evitando en lo posible deslocalizaciones de empresas hacia otros territorios con menores costos del trabajo. En el ámbito de la política económica, se trata de variar el punto de mira, desviarlo de la política sectorial, hacia otra, territorial, donde los aspectos del entorno productivo adquieren un papel preponderante.

La participación de los agentes sociales en el proceso de desarrollo determina la implicación de los organismos públicos y privados que rigen el devenir del territorio. De esta manera, el desarrollo local es responsabilidad de todos y así las nuevas formas de gobernanza pretenden participar del mismo a todos los ciudadanos locales. Con todo, las instituciones informales, la cultura local en definitiva, juegan un papel preponderante. La búsqueda del desarrollo local pasa por un justo equilibrio en el grado de las relaciones que los agentes socioeconómicos del territorio mantengan entre sí, y con el exterior, manteniendo vivo el espíritu de innovación y evitando en

su justa medida procesos de endogamia que podrían bloquear a medio plazo el proceso de desarrollo. Los cambios institucionales hacia posiciones más innovadoras que incluyan acuerdos con actores locales y externos estratégicamente relevantes, así como la disposición de equipamientos e infraestructuras adecuadas son los elementos que permiten impulsar la dinámica del desarrollo local. Sin duda, las unidades de producción del territorio, ya sean de carácter industrial-urbano, agrario-rural o de servicios más o menos integrados en la economía mundial precisan disponer de los elementos relatados más arriba. Pero, la ventaja competitiva es dinámica y siempre necesita del estímulo necesario para el cambio: el desarrollo local es, ante todo, un proceso de cambio socioeconómico y cultural.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSO GIL, J. (coord.) (2002). *Empresa e innovación en la Unión Europea*. Madrid, Ed. Minerva, 197 páginas.

ARROW, J. K. (ed.) (1988). *The balance between Industry and Agriculture in Economic Development*. Londres, MacMillan, 520 páginas.

AYDALOT, P. (comp) (1986). *Milieux innovateurs en Europe*, París, 361 páginas.

BARCA, Fabrizio. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. [En línea], Independent Report, Dirección General de Política Regional, abril, 244p. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf. [Consultado el 9 de agosto de 2009].

BECATTINI, G. (1979). Dal `settore` industrial al `distreto` industriale: alcuna considerazioni sull`unitá di indagine dell`economía industriale. En: *Rivista di Economia e Politica Industriale*, No 1, p. 7-21.

BECATTINI, G. y RULLANI, E. (1996). Sistemas productivos locales y mercado global. En: *Información Comercial Española*, No 754, p. 11-24.

BELLET, M.; COLLETIS, G. y LUNG, Y. (eds.) (1993). *Economie de proximities*. En: *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, No 3 [Número Especial], p. 357-364

BOISIER, S. (1999). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? En: Oscar Madoery y Antonio Vázquez (eds.) (2001). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens, 1-22 páginas.

BOSCHMA, R. A. (2005). Proximity and Innovation: A Critical Assessment. En: *Regional Studies*, Vol. 39, No 1, p. 61-74.

COFFEY, W. J. y POLÉSE, M. (1984). The concept of local development: a stages model of endogenous regional growth. En: *Papers of the Regional Science Association*, Vol. 55, p. 2-12.

COLLETIS, G. y PECQUEUR, B. (1995). Dinámica Territorial y Factores de Competencia Espacial. En: A. VÁZQUEZ BARQUERO y G. GAROFOLI (eds.): *Desarrollo Económico Local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, p. 73-90.

CRESTANELLO, P. (dir.) (2009). *L'industria orafa italiana*. Roma, Carocci, 174 páginas.

CREVOIRSIER, O. (2008). *The pertinence of the territorial approach*. documento de trabajo 2/2008-E, Group of Research into Territorial Economy, Universidad de Neuchatel, Neuchatel, 16 páginas.

DEI OTTATI, G. (1996). El distrito industrial y el equilibrio entre cooperación y competencia. En: *Información Comercial Española*, N° 754, p. 85-95.

DOMAR, E. (1946). Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment. En: *Econometrica*, Vol. 14, p. 137-147.

HARROD, R. F. (1939). An Essay in Dynamic Theory. En: *Economic Journal*, Vol. 49, No 193, p.14-33.

JOHANNISSON, B. (2008). Networking and entrepreneurship in place. En: M. A. GALINDO, J. GUZMÁN y D. RIBEIRO (2008). *Entrepreneurship and Business*. En: Springer, Berlin, pp. 17-162.

KUZNETS, S. (1965). *Towards a theory of economic growth*. Nueva York, Norton, 315 páginas.

LASUÉN, J. R. (1973). Urbanisation and Development: The Temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters. En: *Urban Studies*, Vol. 10, p. 163-188.

LUCAS, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. En: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No 1, p. 129-144.

MAILLAT, D. (1995). Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy. En: *Entrepreneurship and Regional Development*, No 7, p. 157-165.

MAILLAT, D.; NEMETI, F. y PFISTER, M. (1995). Distrito Tecnológico e Innovación: el caso del Jura Suizo. En: A. VÁZQUEZ BARQUERO

y G. GAROFOLI (eds.) (1995). *Desarrollo Económico Local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, p. 167-187.

NORTH, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 190 páginas.

POLÈSE, M. y SHEARMUR, R. (2006). Why some regions will decline: a Canadian case study with thoughts on local development strategies. En: *Papers in Regional Science*, Vol. 85, No 1, p. 23-46.

PORTER, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Nueva York, The Free Press, 865 páginas.

QUÉVIT, M. (1986). *Le pari de l'industrialisation rurale*. Ginebra, Editions Regionales Europeennes, 120 páginas.

RODRÍGUEZ COHARD, J. C. (2002). De artesanos rurales a comerciantes globales. La adaptación estratégica del sistema productivo local de Los Villares. En: *Boletín de Información Comercial Española*, No 2744, p. 31-37.

RODRÍGUEZ COHARD, J. C. (2004). Cambio estructural endógeno en el ámbito rural español: el caso de la región urbana de Jaén. En: *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, Vol. 35, No 4, p. 13-30.

ROMER, P. (1990). Endogenous technological change. En: *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No 5, p. S71-S102.

SEN, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta, 504 páginas.

STÖHR, W. B. (ed.) (1990). *Local Challenge and Local Response*. Londres, Mansell, 472 páginas.

STÖHR, W. B. y TAYLOR, D. R. (1981). *Development from Above or Below?*, Chichester, Wiley, 350 páginas.

TORRE, A. y RALLET, A. (2005). Proximity and Localization. En: *Regional Studies*, Vol. 39, No 1, p. 47-59.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1983). *Industrialization in Rural Areas. The Spanish Case*. Reunión de la OCDE en Senigalia, 7-10 de julio, OCDE, París.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (dir.) (1987). *Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*. Madrid, Instituto del Territorio y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 180 páginas.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2002). *Endogenous Development*, Londres, Routledge, 224 páginas.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005). *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch, 177 páginas.

VAZQUEZ-BARQUERO, A. (2006). *Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo*. En: EURE, Vol.32, No.95, p. 75-93.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2007). *Desarrollo endógeno. Teoría y políticas de desarrollo territorial*. En: *Investigaciones Regionales*, No 11, p. 183-210.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2009). *Desarrollo local, una estrategia en tiempos de crisis*. [En línea], En: *Empleo*, No 19. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/empleo/revistaempleo/revista/RevistaEmpleo/Portal/RevistaEmpleo/RevistaActual/A Debate/Contenido/adebate_19_00.html. [Consultado el 12 de agosto de 2009]

VERNON, R. (1966). *International investment and international trade in the product cycle*. En: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 80, No 2, p. 190-207.

VON THÜNEN, J. H. (1826): *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Hamburgo, Puthes, 320 páginas.

YBARRA, J. A. (2006). *La experiencia española en distritos industriales. Realidad de un concepto para la pyme y el territorio*. En: *Economía Industrial*, No 359, p. 89-94.

Capítulo IV: Desarrollo local, una salida territorial de la crisis económica. Enseñanzas de América Latina¹

Dr. Antonio Vázquez Barquero²
Universidad Autónoma de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace más de treinta años, a la par que se intensificaba el proceso de integración económica a nivel global, han surgido y se han desarrollado múltiples experiencias de desarrollo local en América Latina (Aghon et al. 2001; Scott y Garofoli, 2007; Vázquez, 2007 y 2005).

Las iniciativas locales en América Latina son muy diferentes unas de otras, ya que se diseñaron y ejecutaron en territorios específicos para solucionar problemas concretos. En regiones de vieja industrialización, como el Gran ABC en São Paulo, Brasil, se trataba de apoyar el fuerte proceso de reestructuración industrial, que se inició a finales de los años ochenta; en áreas rurales con potencial de desarrollo, como la sierra de los Cuchumatanes en Guatemala, el objetivo era impulsar el despegue del proceso de desarrollo; en Cartagena de Indias, las iniciativas locales promovidas por el PNUD tienen como objetivo principal erradicar la pobreza; en Villa el Salvador, al sur de Lima, de lo que se trataba era de superar los efectos de un desastre natural, ocasionados por el terremoto de principios de los años setenta.

Pero, el entorno económico, político e institucional, en el que habían surgido las iniciativas locales, ha cambiado desde mediados del año 2007, ya que las economías avanzadas y también las emergentes se han visto afectadas por la crisis del sistema financiero, que está bloqueando el funcionamiento de la economía real. Se han reducido sensiblemente las tasas de crecimiento, ha disminuido la actividad productiva, se reduce la demanda interna y externa, crecen las tasas de paro, y aumenta la pobreza en las zonas más deprimidas. En este escenario, los decisores públicos y privados se plantean cómo abordar la recuperación económica.

¿Qué tipo de acciones y políticas son las más eficaces en tiempos

1 / Una versión anterior de este trabajo se presentó en el Seminario Internacional de la Red DETE-ALC, que tuvo lugar en Rafaela, Argentina, del 6 al 8 de mayo de 2009.

2 / El autor agradece a Francisco Alburquerque y a Alberto Enríquez los comentarios a un borrador anterior de este trabajo

de crisis como los actuales? ¿Es suficiente con poner en marcha operaciones de rescate de las instituciones financieras o es necesario, además, intervenir con acciones que estimulen el aumento de la productividad y la competitividad de las empresas? ¿Cuál es la aportación que la política de desarrollo local puede ofrecer al desarrollo de los espacios que buscan la salida de la crisis? ¿Son los instrumentos de la política de desarrollo local útiles para la recuperación económica?

En el capítulo se argumenta que la política de desarrollo local es útil para abordar los desafíos que plantea la salida de la crisis económica. En la recuperación económica, igual que en los procesos de desarrollo, el objetivo es lograr que el sistema productivo sea más competitivo, crear puestos de trabajo y mejorar el bienestar social, y las iniciativas locales actúan, precisamente, como un catalizador de los mecanismos de crecimiento y cambio estructural. El capítulo se organiza de la forma siguiente. Comienza con la descripción de la crisis actual y de sus efectos económicos. A continuación, se presentan algunas de las políticas que proponen los países del grupo de los veinte, para salir de la crisis y se muestra cómo el desarrollo local es una estrategia que ofrece soluciones para la recuperación económica. Finaliza argumentando que las iniciativas locales, como las que funcionan en América Latina, contienen instrumentos que estimulan los rendimientos crecientes de las inversiones y, por lo tanto, facilitan una salida territorial a la crisis, que conduce a la recuperación económica.

2. LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA: LOS HECHOS

La crisis actual se diferencia de las crisis anteriores de los años setenta y noventa en que es una crisis sistémica y de dimensión global. Se inició en Agosto de 2007 con la pérdida de confianza en los mercados financieros de los Estados Unidos, debido a la falta de liquidez y, en ocasiones, de solvencia del sistema bancario, que ocasionó la concesión de créditos hipotecarios de alto riesgo, para las hipotecas “basura”. Después de la quiebra de Lehman Brothers y de la nacionalización de AIG en septiembre de 2008, los mercados interbancarios mundiales dejaron de funcionar y la crisis

se difundió a través del mercado de valores y del sistema bancario internacional (Bordo, 2008).

La crisis financiera ha contaminado el funcionamiento de la economía, provocando la contracción del Producto Interior Bruto en el último semestre de 2008 y, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), las estimaciones muestran que la situación empeoró durante 2009 (IMF, 2010). Según las cifras del FMI que aparecen en el World Economic Outlook de abril de 2010, el crecimiento de la economía global se contrajo en un 0,6% en 2009, en las economías avanzadas la reducción del PIB fue del 3,2%, en los EEUU fue del 2,4% y en la Eurozona del 4,1%. La contracción de la economía implica que el PIB, en términos reales, de Alemania se redujo en un 5,0 %; en Japón la caída fue del 5,2%; y en España del 3,6%.

En América Latina la recesión esta siendo menos grave, si se exceptúa México: en Brasil, el PIB se redujo en un 0,2% en 2009; en Argentina, creció en un 0,9%; en Chile la contracción fue del 1,5%; la situación en México fue realmente grave ya que el PIB disminuyó en un 6,5% en 2009. Por su parte, las estimaciones para las economías emergentes más dinámicas anuncian una ligera desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB, en términos reales: en China la tasa de crecimiento pasará de un 9,6% en 2008 a un 8,7% en 2009; en India lo hará de un 7,3% a un 5,7%; mientras que en los países del ASEAN-5 (Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam), caerá del 4,7% al 1,7%.

En la actualidad, las economías avanzadas atraviesan por un fuerte proceso de reestructuración del sector servicios. Concretamente las actividades financieras se redimensionan, sin duda, con el cierre de los bancos de inversiones y su absorción por los bancos comerciales. Además, como consecuencia de la reducción de la actividad financiera se están reduciendo las plantillas y reestructurando las redes bancarias. La información disponible muestra que en Estados Unidos han quebrado 25 bancos en 2008, 140 en 2009 y 58 hasta marzo de 2010, mientras que en los 5 años anteriores a 2008 solo lo habían hecho once bancos. En España, por su parte, se estima que la especulación asociada con la construcción ha producido un exceso de capacidad instalada en

el sistema financiero, superior al 25% de la red actual, por lo que ha comenzado el cierre de oficinas y la reducción del empleo.

En el centro de la crisis económica está la reestructuración de las actividades industriales en los países desarrollados y emergentes. Según Eurostat, entre abril de 2008 y abril de 2009, la producción industrial se redujo en un 21,6% en la Eurozona y cayó en todos los países de la Unión Europea: en Italia lo hizo en un 24,2%, en Alemania, en un 23,2%, y en España en un 19,7%. En los EE UU la producción industrial cayó en un 13,4% entre mayo de 2009 y el mismo periodo de 2008. Actividades como el automóvil, la electrónica de consumo, la industria auxiliar del automóvil, la industria agroalimentaria, la construcción y la cerámica, así como el textil y la confección, han recortado su producción de forma significativa.

En los países emergentes, también, se han producido procesos de reestructuración de las actividades industriales, provocados por el descenso de la demanda internacional. En China se ha producido una notable desaceleración del crecimiento de la producción industrial cuya tasa anual pasó del 22,9% en 2007 al 9,3% en 2009. Además, se han cerrado miles de empresas, sobre todo en las provincias de Guangdong y Zhenjiang, durante 2008 y 2009, y los sectores siderúrgico, automovilístico, petroquímico y textil necesitan, según las autoridades chinas, una profunda reestructuración. En Corea, la producción industrial cayó a partir de octubre de 2008.

Según la OIT, como consecuencia de la recesión del sistema económico internacional, el desempleo aumentó. En los Estados Unidos la tasa de paro fue del 5,8% en 2008, y se estima que aumentó al 9,3% en 2009 (se prevé que alcanzará el 9,4% en 2010). El desempleo también ha aumentado en la Eurozona durante 2008, llegando al 7,6%, y ha continuado haciéndolo durante 2009 hasta alcanzar el 9,4% (el 10,5% en 2010). En España, que tiene la tasa de desempleo más alta de la Eurozona, el paro superó los cuatro millones en el primer trimestre de 2009, y se estima que a finales de año el paro se situó por encima del 18% (acercándose al 20% en 2010). En América Latina las estimaciones apuntan a que la tasa de desempleo aumente del 7,5% observado en 2008 al 9% en 2009, como consecuencia de la caída de la demanda de trabajo. En las

economías emergentes de Asia, a pesar del cierre de empresas industriales, el desempleo creció menos. En China, donde en 2007 la tasa de paro fue del 9,2%, la situación se ha controlado durante 2009 ya que la tasa de crecimiento de la economía se ha situado por encima del 8% durante 2009, lo que permite absorber la mano de obra que llega al mercado de trabajo cada año (siete millones que corresponden al crecimiento vegetativo, a lo que hay que añadir los emigrantes que se desplazan desde las áreas rurales).

La reducción de la capacidad de absorción de la oferta de mano de obra de la economía y el aumento del desempleo están teniendo un efecto negativo en las condiciones de vida de la población, sobre todo de los territorios con más bajos niveles de renta. Aunque durante los últimos treinta años la pobreza se ha reducido, de forma espectacular, en el mundo, ya que, según Chen y Ravallion (2008), el número de pobres pasó de representar el 51,8% de la población de los países en desarrollo en 1981, a ser el 25,2% en 2005 (en América Latina lo hizo del 11,5% al 8,4%), en los próximos años podrían cambiar las tornas si se reduce el comercio internacional, la desaceleración de la economía continúa y la capacidad de absorción de mano de obra empeora. Estimaciones de Naciones Unidas señalan que en 2009 la pobreza habría aumentado entre los 150 y los 200 millones de personas, como consecuencia del impacto de la crisis en las economías más débiles.

Las desigualdades aumentan en las economías emergentes y de desarrollo tardío, por lo que la reducción de la tasa de crecimiento puede aumentar el malestar social debido al aumento de la pobreza y el empeoramiento de la distribución funcional y regional de la renta. En América Latina, donde entre 2002 y 2005 se habría reducido el número de pobres en más de doce millones, la tasa de pobreza sigue siendo muy elevada en la mayor parte de los países (21,0% de la población en Argentina en 2006; 33,0% en Brasil; y 31,7% en México), y la distribución de la renta muy desigual según muestra el índice de Gini (Brasil, 0,590 en 2007; México, 0,506 en 2006). En China, en donde el número de pobres se redujo de 835 millones de personas en 1981 a 208 millones en 2005, la distribución de la renta empeoró de forma singular, desde las reformas económicas de 1978, como lo indica el aumento del índice de Gini que pasó de 0,33 en 1980 a 0,49 en 2005.

3. MEDIDAS DE POLÍTICA ESTRUCTURAL PARA LA CRISIS ECONÓMICA

La crisis económica actual no es una crisis como las demás, ya que afecta, de forma singular, al sistema financiero, y está destruyendo el tejido productivo de las regiones y países más dinámicos, por lo que no se puede resolver aplicando, tan sólo, la política monetaria. Se necesita, sin duda, una política que estimule la expansión cuantitativa del dinero en circulación, pero la realidad de las economías demanda un tratamiento que combine las acciones encaminadas a recuperar la confianza y hacer funcionar el sistema financiero, con las iniciativas dirigidas a mejorar la productividad y la competitividad.

Ante todo, la salida de la crisis económica requiere que el sistema financiero de las economías avanzadas y de las economías emergentes recupere su papel dinamizador de la actividad productiva. La acción conjunta de los países tiene por objetivo resolver las necesidades de liquidez de las instituciones bancarias, cuando sea preciso, y actuar de forma decidida en los casos de insolvencia. Las medidas para el rescate de los bancos con problemas, sin embargo, son variadas y van desde las nacionalizaciones (como en el Reino Unido y Estados Unidos), a la financiación a los bancos y entidades con falta de liquidez (con instrumentos como el Fondo de Adquisición de Activos Financieros en el caso español), pasando por el estímulo de la uniones y fusiones de las entidades financieras (como es el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, recientemente creado en España), y por el apoyo a la recapitalización de los bancos con fondos públicos y privados como el Fondo de Garantía de Depósitos, FDIC, en Estados Unidos (Tamames, 2009).

Sin duda, no es tarea fácil que los bancos recuperen su papel de intermediarios financieros y activen el funcionamiento de los mercados a través del sistema crediticio, ya que el ajuste del valor nominal al valor real de los activos supone que haya ganadores y perdedores, lo que requiere encontrar una solución negociada. En todo caso, parece conveniente cambiar las normas y las reglas de funcionamiento de los mercados financieros, para lo que es necesario llegar a un acuerdo entre los responsables institucionales

y los operadores económicos, de manera que se recupere la confianza y el mercado cumpla con su papel de impulsor de la actividad económica.

Pero, la recuperación de las economías requiere, también, un conjunto de medidas estructurales que activen la economía real, y estimulen el aumento de la productividad y de la competitividad. El Fondo Monetario Internacional en una nota del mes de febrero de 2009 (IMF, 2009) resume las medidas anunciadas por algunos países del grupo de los veinte, en las que se combinan los objetivos de crecimiento de la productividad y competitividad, con los de equidad y cohesión social, y los de conservación de los recursos naturales y culturales. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

- Estímulo fiscal a la demanda mediante reducciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, en los impuestos indirectos, y en el impuesto de sociedades; y la concesión de préstamos a los ciudadanos con bajos niveles de renta, de manera que puedan satisfacer la demanda de bienes de consumo.
- El aumento del gasto público en infraestructuras de transporte y comunicaciones, sea a través de las administraciones centrales o locales.
- El apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el fomento de las actividades estratégicas, como las de alta tecnología o de la defensa, y el desarrollo de las energías renovables (solar y eólica).
- Acciones encaminadas a mejorar la calidad de la salud (aumento de la dotación de hospitales y médicos) y de la educación (mejora de la formación); pero también ayudas a los grupos vulnerables como los parados, pobres y pensionistas.

4. EL DESARROLLO LOCAL Y LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Las iniciativas de desarrollo local surgieron en los países pobres y de desarrollo tardío, con el fin de neutralizar los efectos negativos que la globalización y el ajuste productivo produjeron en el nivel de vida de la población, para favorecer el aumento de la productividad,

la creación de empleo y el progreso económico y social. ¿Es el desarrollo local una estrategia capaz de impulsar el desarrollo empresarial en lugares afectados por la crisis actual? ¿Por qué los instrumentos de desarrollo local son útiles para la recuperación económica?

4.1. La búsqueda de la respuesta territorial a la crisis

Aunque la estrategia del desarrollo local y las políticas estructurales comparten los mismos objetivos, abordan de forma diferente el tratamiento de los problemas de la crisis. Mientras que las políticas estructurales adoptan una aproximación funcional, las políticas de desarrollo local definen sus acciones con un enfoque territorial. Para actuar sobre el sistema productivo, conviene hacerlo teniendo en cuenta que las iniciativas de desarrollo se realizan en territorios caracterizados por un sistema social, institucional y cultural con el que interactúan. Por ello, las medidas son más eficaces cuando utilizan los recursos locales y se articulan con las decisiones de inversión de los actores locales.

Dos cuestiones condicionan los resultados de las acciones, el potencial de desarrollo existente en cada territorio y las capacidades de organización de los actores locales. Desde esta perspectiva, todas las localidades y territorios disponen de un conjunto de recursos, que constituyen su potencial de desarrollo, tanto en el caso de las áreas rurales, como los Cuchumatanes, en Guatemala, como en el de las ciudades dinámicas como Rosario, en Argentina. A nivel de cada localidad, país o territorio se detecta, por ejemplo, la dotación de una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, conocimientos técnicos, capacidad empresarial, recursos naturales, estructura social y política, o tradición y cultura, sobre los que necesariamente se articulan las iniciativas locales.

Por otro lado, el desarrollo de una localidad o territorio requiere que los actores públicos y privados ejecuten sus programas de inversión de manera coordinada. En América Latina la política de desarrollo endógeno se basa en iniciativas en las que los proyectos económicos y sociales se coordinan y gestionan a través de nuevas formas de gobernación en las que participan los actores públicos y privados, las organizaciones internacionales y las organizaciones

no gubernamentales (Albuquerque et al. 2008). En Villa el Salvador se creó la Autoridad Autónoma del Parque Industrial del Cono Sur, que reúne a actores públicos y privados, con el fin de crear y desarrollar el Parque Industrial. En Jalisco, Méjico, los empresarios locales, incluyendo a los directivos de las empresas multinacionales, juntamente con los actores públicos, participan en la creación de redes locales de proveedores.

Por último, la estrategia de desarrollo local conviene plantearla de manera específica en cada caso, ya que las necesidades y demandas de las localidades y territorios son diferentes, las capacidades de los habitantes, empresas y comunidad local cambian, y, además, cada comunidad visualiza de forma diferentes las prioridades que deben de incorporar las políticas de desarrollo. La planificación estratégica territorial se ha convertido, por ello, en un instrumento de gran valor para racionalizar la toma de decisiones y la gestión en las ciudades y regiones, con múltiples ejemplos como Rosario y Córdoba en Argentina, o en ciudades y regiones de El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Ecuador y Colombia, en donde se crearon las Agencias de Desarrollo Económico Local, animadas por el PNUD y la OIT, sobre la base de planes estratégicos (Canzanelli, 2003).

4.2. La innovación, factor estratégico en el ajuste productivo

El planteamiento de la crisis como una oportunidad para transformar el sistema productivo, de tal manera que se fortalezca y sea más competitivo a nivel internacional es una cuestión central en la recuperación económica. El elemento clave es la introducción y difusión de las innovaciones en el sistema productivo, social e institucional, ya que es la forma más eficaz de asegurar, a largo plazo, el aumento de la productividad y competitividad, y, por lo tanto, el progreso económico y social.

Las políticas de desarrollo local enfrentan la cuestión del ajuste y de la restructuración de los sistemas productivos en función de la competitividad de las empresas en los mercados de productos y de factores. El crecimiento de la renta y los fuertes cambios en la demanda han provocado la diversificación de la producción

tanto en las ciudades como en las áreas rurales. El desarrollo de la actividad turística en las ciudades de Cartagena de Indias y de la Habana Vieja, pero también la pujanza del turismo cultural en Chiapas y en la península del Yucatán, muestran cómo los cambios en la demanda internacional estimulan la diversificación productiva y plantean la necesidad de introducir continuamente innovaciones que fortalezcan la competitividad.

A medida que aumenta la integración económica, las empresas desarrollan sus ventajas competitivas en los mercados locales e internacionales. Así, los sistemas productivos están siempre evolucionando y, con frecuencia, la dinamización de los cambios se realiza a partir de la renovación del saber-hacer tradicional con la introducción de conocimiento nuevo durante el proceso de cambio estructural. En el caso de los Cuchumatanes, por ejemplo, la introducción de técnicas de reproducción y engorde mejoró la producción de ganado ovino; a su vez, la introducción de innovaciones tecnológicas que propició el cambio de la actividad cafetera y la producción de café orgánico estimuló el aumento de la producción y la mejora de la calidad. La adaptación y la mejora de la tecnología permitieron diferenciar la producción, lo que hizo los productos locales más competitivos en los mercados nacionales e internacionales.

En otras localidades y territorios la cuestión no reside tanto en la diferenciación de la producción o la reducción de costes como en encontrar nuevos productos para mercados en los que las empresas locales pueden mantener sus ventajas competitivas. Es el caso de Tapachula, en México, por ejemplo, en donde los productores de café tuvieron que reaccionar ante la fuerte competencia de los productores de Vietnam en los mercados internacionales, con los que no podían competir en precios. La respuesta fue cambiar la actividad productiva y dedicarse a la producción de flores tropicales para mercados como el de los Estados Unidos, por lo que tuvieron que adoptar nuevas tecnologías de producción procedente del exterior, introducirse en nuevos mercados y adaptar sus conocimientos a la nueva realidad productiva y comercial.

Las empresas y territorios apuntan, también, a la producción de nuevos bienes y servicios, cuya demanda aumenta en los

mercados, así como a productos que incorporan alta tecnología y para los que existe una creciente demanda interna y externa, como sucede con el cluster de la electrónica en Jalisco, México (Rasiah, 2007). Para que esta transformación tome cuerpo en los sistemas productivos, es necesario mejorar la calidad de los recursos humanos e introducir innovaciones de producto y de proceso en el tejido productivo.

5. LAS INICIATIVAS LOCALES Y EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

Pero, es a través de las iniciativas locales cómo la nueva política de desarrollo contribuye a la búsqueda de un camino que conduzca a la recuperación económica. Su fortaleza reside en que buena parte de los instrumentos utilizados estimulan la acumulación de capital y la obtención de rendimientos crecientes de las inversiones, lo que genera el aumento de la productividad y de la competitividad (Vázquez Barquero, 2007).

Uno de los objetivos de las iniciativas locales es el fomento de las capacidades emprendedoras y la creación y desarrollo de clusters y redes de empresas. La creación y crecimiento de las empresas es una condición necesaria en el proceso de desarrollo, ya que las empresas transforman el ahorro en inversión a través de los proyectos empresariales; además, cuando se estimula el desarrollo de redes y clusters de empresas, se propicia la aparición de economías externas de escala y la reducción de los costes de transacción.

En la región de los Cuchumatanes, un área montañosa al oeste de Guatemala en la frontera con México, el Ministerio de Agricultura y Ganadería lanzó un plan de desarrollo rural en 1994, con el fin de mejorar el nivel de vida de nueve mil familias, de origen maya, pobres, con una renta familiar inferior a los 1.200 dólares anuales (Cifuentes, 2000). Para promover el desarrollo sostenible, se estimuló la creación y desarrollo de la capacidad emprendedora y de gestión de los agricultores y sus organizaciones. Para ello, se recuperaron antiguas cooperativas, se crearon organizaciones de productores agrarios y se propició la formación de Grupos de Interés Productivo y Comercial.

A su vez, el estímulo a la creación de redes de empresas ha sido mas frecuente durante la última década, como muestra el caso de Jalisco, en México. El gobierno del Estado de Jalisco creó la Corporación de Desarrollo de Jalisco (CDJ), cuyo objetivo principal es la formación de un cluster de la electrónica que facilite la integración de la economía local en el sistema económico internacional (Rasiah, 2007). El CDJ fomenta el surgimiento de empresas locales, y estimula la coordinación y la sinergia entre las empresas locales y las multinacionales. De esta forma las iniciativas locales contribuyen a la diversificación del tejido productivo, a la diferenciación de la producción, a la creación de empleo, y al progreso económico y social.

Otro de los ejes principales de la política de desarrollo local es la difusión de las innovaciones y el conocimiento en el tejido productivo local, lo que permite la introducción de nuevos productos y la diferenciación de los existentes, los cambios de los procesos productivos, la apertura de nuevos mercados. Todo ello contribuye al aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas.

Un caso de particular interés es el Centro Tecnológico do Couro, Calçado e Afins (CTCCA), de Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, en Brasil, que es una entidad privada sin fines de lucro que se fundó en 1972. Surgió con el objeto de apoyar a las empresas del calzado en la entonces emergente actividad exportadora, prestándoles servicios que les permitieran mantener la calidad de los productos que los mercados internacionales requieren. Después de más de treinta años se ha convertido en una institución capaz de estimular las actividades de investigación y desarrollo de productos y de procesos en la industria del calzado de Brasil.

Si hay un objetivo específico de la política de desarrollo local, ese es la formación de los recursos humanos, ya que a través de ellos se incorpora conocimiento en la producción de bienes y servicios y en la gestión de la propia estrategia de desarrollo. Cuando las acciones de formación se insertan en la estrategia de desarrollo, la mejora de la calidad de los recursos humanos propicia el aumento de la productividad, estimula la competitividad, e incluso afecta al modelo cultural en el que se apoya el proceso de desarrollo.

En Rafaela, Argentina, por ejemplo, todas las instituciones creadas durante los años noventa del siglo pasado hicieron de la formación un objetivo estratégico de sus actividades. En el inicio, fue la municipalidad la que promovió la mejora de la cualificación de sus propios empleados para fortalecer la gestión local. Después, el Centro de Desarrollo Empresarial, y el Centro Regional de Rafaela (creado en 1997, bajo los auspicios del Instituto Nacional de Tecnología) consideraron que la formación es una acción estratégica para conseguir el desarrollo empresarial y tecnológico de la ciudad de Rafaela. Lo mismo hizo el Instituto para la Cualificación y Estudios de Desarrollo Local, que es una entidad creada en 1997 para acompañar las transformaciones y el desarrollo en la comunidad local.

La construcción y mejora del capital social fijo y de las infraestructuras es, a su vez, uno de los instrumentos más usados en las políticas de desarrollo local. Las empresas prefieren localizaciones en lugares accesibles y bien dotados de servicios que les permitan aprovechar las economías de aglomeración y el acceso a los mercados de productos y factores. Pero, además, la mejora de las infraestructuras atrae actividades industriales y de servicios a las localidades y regiones rurales, lo que genera economías de diversidad y favorece el aumento de la productividad.

En ocasiones se trata de crear infraestructuras nuevas, como sucede en los Cuchumatanes, donde una de las acciones prioritarias fue la construcción de caminos para la estructuración del territorio y vincular la región a la carretera Panamericana, con el fin de mejorar su accesibilidad y facilitar, así, la presencia de los productos locales en el mercado de la ciudad de Guatemala y favorecer las exportaciones. Pero, otras veces se trata incluso de construir una ciudad como sucede con Villa el Salvador, situada a 20 kilómetros al sur de Lima y cerca de la carretera Panamericana (Aghon et al. 2001). Se trata de una iniciativa que permitió convertir una zona desértica en una ciudad que en la actualidad supera los cuatrocientos mil habitantes. Se creó una Comunidad Urbana Autogestionada uno de cuyos proyectos fue la construcción de un Parque Industrial que proporciona suelo equipado y los servicios que demandan las microempresas y pequeñas y medianas empresas, localizadas en el parque (Benavides y Manrique, 2001).

Otras veces la construcción de infraestructuras de transporte en una ciudad se convierte en el elemento motor del desarrollo, como sucede en Curitiba, Brasil (Cambell, 2001). A finales de los años noventa, el gobierno local lanzó un proyecto que trata de integrar acciones de infraestructura urbana (construcción de una vía de circulación que comunica catorce barrios de la periferia de la ciudad) con iniciativas de negocios basadas en equipamientos (barracones comunitarios) en los que la población puede instalar microempresas y pequeñas empresas con el apoyo de los servicios que se presentan a través de la formación profesional y empresarial. De esta forma, el metro de superficie funciona como un elemento estratégico del proceso de desarrollo local.

El desarrollo duradero es, sin lugar a dudas, uno de los objetivos estratégicos del desarrollo local, ya que la protección y el desarrollo de los sistemas ecológicos y de los recursos naturales, así como la mejora continua del patrimonio histórico y cultural, no solo tienen un efecto positivo en los sistemas medioambientales sino que además convierten a los territorios y ciudades en espacios atractivos para producir y vivir, y contribuyen a la mejora del bienestar de la población.

La sostenibilidad medioambiental está en el centro de las iniciativas de desarrollo como lo muestran la creación de reservas biológicas y los parques naturales. Véanse por ejemplo, Calakmul, reserva de la biosfera en la península del Yucatán, o el Parque Nacional Natural Tayrona, en Colombia, que se crearon con el propósito de estimular la conservación de los recursos naturales, y del patrimonio histórico y cultural. Pero también las iniciativas dirigidas a favorecer la calidad medioambiental en las ciudades mediante el tratamiento integrado de los recursos naturales, la energía y los residuos, o el control de la contaminación atmosférica y acústica en las grandes ciudades.

La reestructuración de los barrios en Caracas, a su vez, tiene por objetivo mejorar el medioambiente urbano y neutralizar los efectos negativos de la exclusión social, como muestra el proyecto Catuche que surgió en 1993 (Baldó y Villanueva, 1996). La iniciativa, apoyada por los Padres Jesuitas de la Pastora y la Facultad de Arquitectura, se proponía dotar a este barrio marginal

con los servicios que le permitieran mejorar el medioambiente y las condiciones de vida de la población. El saneamiento del río Catuche constituyó una actuación, que, juntamente con la creación y remodelación de servicios públicos, la construcción de viviendas y el fomento de micro-empresas definió un programa de desarrollo urbano sostenible que contribuyó a la mejora de las relaciones en el barrio, al aumento de bienestar económico y social.

Finalmente, el desarrollo sostenible se hace visible en aquellas iniciativas que se proponen impulsar la conservación del patrimonio histórico y cultural, a través de la recuperación de los centros históricos, como sucede en los casos de la Habana Vieja y Cartagena de Indias; pero también, con iniciativas dirigidas a transformar espacios degradados dándoles una nueva funcionalidad dentro de la ciudad como sucede en Puerto Madero, en Buenos Aires, en donde se transformó el viejo puerto en una zona urbana que alberga actividades educativas, de servicios a las empresas, y de ocio.

6. DESARROLLO LOCAL Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Los países avanzados y emergentes atraviesan por un proceso de importantes cambios productivos y sociales, debido a que la crisis financiera ha hecho que el sistema bancario dejara de ser un factor dinamizador del sistema productivo. La situación parece que ha mejorado tímidamente en los países que han aplicado medidas macroeconómicas y estructurales. Pero, cuando la falta de liquidez y la insolvencia de los bancos limitan el flujo del crédito hacia el sistema productivo y las empresas no son capaces de generar los beneficios necesarios para mantener la actividad productiva, continua el cierre de establecimientos y la destrucción del empleo.

En el capítulo se argumenta que la recuperación económica necesita que las administraciones públicas activen políticas que combinen acciones encaminadas a fortalecer la confianza en las instituciones financieras y a que los bancos vuelvan a ser los instrumentos facilitadores de la actividad productiva, de un lado, con iniciativas dirigidas a aumentar la productividad y competitividad, de otro.

En este sentido, de la discusión anterior se concluye que la política de desarrollo local facilita una salida territorial de la crisis económica.

Sus fortalezas residen en que es una estrategia que enfoca la restructuración y el ajuste productivo como una cuestión a resolver en el territorio, lo que le permite dar soluciones concretas a los problemas específicos de cada localidad y de cada región, usando precisamente el potencial de desarrollo existente en cada territorio y que no se utiliza a causa de la crisis. Su mérito reside en haber puesto en marcha una estrategia que estimula los rendimientos crecientes de las inversiones, y, por lo tanto, propicia el aumento de la productividad y de la competitividad de las economías.

Pero, el desarrollo local es una estrategia que, además, busca el progreso social y el desarrollo sostenible. Entiende que el desarrollo es un proceso en el que el crecimiento económico y la distribución de la renta son dos caras de un mismo fenómeno, ya que los actores públicos y privados, cuando deciden y ejecutan sus inversiones, lo hacen con la finalidad de aumentar la productividad y mejorar el bienestar de la sociedad. El desarrollo local es, también, una estrategia que se basa en la mejora continua de los recursos disponibles y particularmente de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, ya que con ello se contribuye a aumentar la ventaja competitiva del territorio y el bienestar de la población.

Finalmente, conviene no olvidar que el desarrollo local es una estrategia cuyos resultados no están garantizados. Se trata de una política de desarrollo que busca la creación de riqueza y de empleo, a través del estímulo al surgimiento y desarrollo de las empresas, por lo que el exceso de asistencia externa reduce la capacidad creativa de los actores locales y de la población, y por lo tanto, limita los resultados de las iniciativas. Además, es una política cuyo efecto está condicionado por la coordinación en el territorio de las acciones, por lo que pierde eficacia cuando las acciones se ejecutan de manera aislada, ya que limitan los efectos de la interacción entre las fuerzas del desarrollo. Por último, es una política participativa de la sociedad civil, en la que los actores locales son quienes diseñan y controlan su ejecución, por lo que sus resultados se ven afectados cuando, de forma unilateral, se imponen, localmente o desde el exterior, acciones o se condicionan los objetivos de la estrategia.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGHON, G., ALBURQUERQUE, F. Y CORTÉS, P. (2001): *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un Análisis Comparativo*. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.

ALBURQUERQUE, F., COSTAMAGNA, P. Y FERRARO, C. (2008): *Desarrollo económico local, descentralización y democracia*. UNSAM EDITA, Buenos Aires.

BALDÓ, J. Y VILLANUEVA, F. (1996): “Plan de reestructuración de los barrios de la estructura urbana”, en H. GARNICA (ed.) *Los Barrios no tienen quien les escriba*. Diario El Universal, diciembre 9: 1-4.

BENAVIDES, M. Y MANRIQUE, G. (2001): “La experiencia de desarrollo económico local del distrito de Villa el Salvador”, en AGHON, G., ALBUQUERQUE, F. y CORTÉS, P. (eds). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un Análisis Comparativo*, CEPAL/GTZ. 20001, Santiago de Chile.

BORDO, D. M. (2008): “An historical perspective on the crisis of 2007-2009”. Working paper, 14569. *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, MA.

CAMBELL, T. (2001): “Innovation and Risk-taking: Urban Governance in Latin America”, en Scott, A.J. (ed):. *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford.

CANZANELLI, G. (2003): *The role of International Organizations for the Promotion of Endogenous Development*. OIT, Ginebra, y Università de Napoli.

CIFUENTES, I. (2000): *Proyecto Cuchumatanes. Transferencia de servicios técnicos a las organizaciones de productores*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Huehuetenango, Guatemala.

CHEN, S. Y RAVALILON, M. (2008): “The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against

poverty”. *Policy Research Working Paper*, 4703. The World Bank, Washington.

IMF (2010): *World Economic Outlook*. April 2010. Rebalancing Growth. International Monetary Fund, Washington.

IMF (2009): *World Economic Crisis*. Stimulus Measures Bolstering Demand Amid Crisis. IMF Survey Magazine: Policy, February 6. International Monetary Fund, Washington.

RASIAH, R. (2007): “Cluster and Regional Industrial Synergies: The Electronics industry in Penang and Jalisco), en Scott, A. y Garofoli, G. (eds.) *Development on the ground*. Routledge, Londres.

SCOTT, A. J. y G. Garofoli (eds.) 2007. *Development on the Ground*. Routledge, Londres.

TAMAMES, R. (2009). *Para salir de la crisis global. Análisis y soluciones*. Editorial Edaf, Madrid.

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

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2007): “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial”. *Investigaciones regionales*, 11, 183-210.



Capítulo V: Competitividad territorial y sistemas productivos locales

Dr. David Flores Ruiz
Universidad de Huelva

1. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo, en primer lugar, se describen brevemente los diferentes enfoques bajo los cuales se ha venido abordando el análisis de la competencia para, posteriormente, pasar a analizar, de forma más detenida, el enfoque estratégico territorial sobre el que descansa la teoría del desarrollo local, en general, y los sistemas productivos locales, en particular.

No en vano, el impulso y dinamización de procesos de desarrollo local, tal y como se va a recoger en el capítulo, debe pasar por el fomento de sistemas productivos locales que pongan en valor los recursos del propio territorio. De tal forma, que ello contribuya a elevar la calidad de vida de la población local dentro de una economía globalizada, cada vez más competitiva y que, tal y como se recoge en el capítulo I, genera importantes desigualdades.

Así, en el siguiente epígrafe se recogen someramente los diferentes enfoques bajo los cuales se ha venido analizando la competencia. Posteriormente, en el tercer epígrafe se analiza el enfoque estratégico territorial que comenzó a aplicarse en la década de los setenta para el análisis de la competencia. Por último, se concluye el capítulo haciendo referencia a los sistemas productivos locales: conceptualización, características, etc.

2. ENFOQUES DE ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA

El análisis de la competitividad de los territorios ha sido abordado tradicionalmente desde las teorías macroeconómicas neoclásicas del comercio internacional, las cuales han recurrido de forma exclusiva a un reducido grupo de factores -externos a la empresa- para explicar el éxito de los países en el comercio internacional de determinados productos. Estos factores hacían referencia a las ventajas en costes que se encontraban las empresas en determinados territorios a la hora de competir en ciertos sectores productivos, denominándose ventajas comparativas. Estas ventajas comparativas se identificaban con la abundancia en el territorio de ciertos factores productivos básicos, tales como: mano de obra no cualificada y barata o determinadas materias primas utilizadas de forma intensiva en los procesos productivos.

Sin embargo, tal y como afirma Grant (1991a), frente a la teoría neoclásica, la dirección estratégica puede representar una importante aportación para ayudar a comprender cuáles son las causas de éxito de un territorio en una actividad económica determinada mediante la utilización de sus conceptos y teorías. De tal forma, que es éste el enfoque -enfoque estratégico- bajo el cual comienza a abordarse los análisis de la competencia cuando ésta comienza a intensificarse, es decir, a partir de la década de los setenta.

Este cambio en el enfoque de análisis de la competencia vino unido al cambio experimentado por el entorno competitivo, al pasarse de un entorno más o menos estable, donde la competencia no era tan intensa, a un entorno en el que, sobre todo a partir de las dos graves crisis económicas internacionales, vividas en la década de los setenta, la competencia se hace mucho más intensa, dinámica y, por consiguiente, más compleja. A partir de este período, tal y como se ha apuntado en el capítulo I, comienza a intensificarse la última etapa de la globalización, adquiriendo, al mismo tiempo, una mayor importancia los territorios.

Por tanto, puede afirmarse que nos encontramos ante un entorno globalizado que experimenta una creciente turbulencia y complejidad, por lo que la teoría de la ventaja comparativa, apoyada en la simple ventaja en costes, cada vez era menos válida para explicar el fenómeno de la competencia, pues se ajustaba menos a la realidad que se estaba imponiendo. Por tanto, frente a este enfoque teórico de la competencia, basado en la economía neoclásica, fundamentado en un análisis estático a corto plazo, el cual no tiene en cuenta el entorno cada día más complejo y dinámico, surge el enfoque estratégico, en el que el largo plazo y el entorno dinámico y complejo son sus únicas variables constantes. Este enfoque se basa en la creación y perfeccionamiento de ventajas competitivas frente al mero aprovechamiento de las ventajas comparativas.

No obstante, este análisis estratégico de la competencia, basado en la ventaja competitiva, ha sido abordado desde diferentes unidades económicas en función del grupo de factores sobre los cuales más se incide. Estas unidades económicas son las siguientes (Camisón, 1996):

- La empresa: nos encontramos ante un enfoque estratégico empresarial cuando se considera a la empresa como centro del análisis de la competencia, asignándole, por tanto, una mayor importancia a sus factores internos. Entre estos factores se encuentran: sus recursos humanos, su organización, sus recursos materiales, financieros, tecnológicos, etc. Por tanto, este enfoque parte del supuesto de que empresas que compiten en un mismo sector y se localizan en un mismo territorio pueden tener éxitos muy diferentes.
- El sector: cuando se considera esta unidad de análisis se le concede una mayor importancia al grupo de factores que se encuentran en el entorno inmediato en el que compiten las empresas, es decir, en la industria o sector. De tal forma que este grupo de factores, los cuales vienen dados por las características estructurales de las industrias donde compiten las empresas, van a determinar las estrategias implementadas por éstas y, por tanto, su competitividad. Dentro de este grupo de factores se encuentran: la intensidad de la competencia en el sector, sus barreras de entradas, sus barreras de salidas, el poder de negociación de los proveedores y de los clientes (Porter, 1980).
- El territorio: al analizar la competencia desde esta unidad de análisis se le concede especial importancia al grupo de factores que se encuentran en el entorno -territorio- donde se localizan las empresas, situándonos ante un enfoque estratégico territorial. No obstante, esta unidad, tal y como se desarrolla en el tercer epígrafe, permite integrar, dentro de un mismo marco teórico, todas las unidades de análisis que venimos considerando -país, sector y empresa-.

Como consecuencia de esta multiplicidad de unidades objeto de análisis y perspectivas, es habitual afrontar la definición de competitividad tanto desde una óptica macroeconómica -país o territorio- como desde una óptica microeconómica -empresas-.

De esta forma, desde la óptica macroeconómica se han ofrecido una gran cantidad de definiciones de competitividad, si bien todas ellas comparten la idea de que la competitividad es la clave para la prosperidad nacional, ya que una de sus principales consecuencias es el aumento del nivel de vida de la población local -unidad país

o territorio-. En este sentido, se manifiesta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al definirla como el grado en que un país puede, bajo condiciones de mercado libre e igualitarias, producir bienes y servicios que superan las pruebas de los mercados internacionales, al mismo tiempo que mantienen y aumentan los ingresos reales de sus habitantes a lo largo del tiempo (OCDE, 1994).

Por su parte, desde la perspectiva microeconómica la competitividad se concibe como un fenómeno eminentemente empresarial -unidad empresa-, de tal forma que ésta se mide a través de su capacidad para mantenerse en el mercado para garantizar la rentabilidad de sus inversiones y para generar futuros puestos de trabajo.

Por tanto, si variables tales como las ventas, los beneficios, la rentabilidad, la productividad, etc., son magnitudes generadas exclusivamente por las empresas, los distintos enfoques -en función de las unidades de análisis- difieren en la importancia que le confieren a los diferentes grupos de factores que pueden contribuir a explicar los valores que toman cada una de estas magnitudes entre las empresas. Por consiguiente, la explicación del éxito empresarial va a venir dada, según los enfoques, por diferentes tipos o grupos de factores, los cuales pueden encontrarse tanto en el interior de las propias empresas como en el sector o territorios en los que éstas se localizan. Así pues, tras estos enfoques *se esconden hipótesis muy distintas sobre las causas de la competitividad empresarial, que conducen a conclusiones absolutamente dispares sobre las fuentes de ventajas competitivas* (Camisón, 1996:122).

Dado que el análisis de los sistemas productivos locales se apoya en el enfoque estratégico territorial de la competencia, en el siguiente epígrafe se profundiza en el mismo.

3. EL ENFOQUE ESTRATÉGICO TERRITORIAL DE ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA

Este enfoque teórico de análisis estratégico de la competencia toma como unidad de análisis el territorio, si bien la diferencia respecto al enfoque macroeconómico neoclásico la encontramos

en que se basa en el concepto de ventaja competitiva, jugando un importante papel una mayor cantidad de variables localizadas en el territorio, tales como sus instituciones -estructura institucional, política estatal, institutos de investigación, etc.-, agentes sociales -sindicatos, consumidores y población local-, económicos -empresas-, población local, etc.

Siguiendo a Canals (1991), puede decirse que una gran parte de las investigaciones sobre competencia han puesto el acento en la competitividad internacional de los países, *entendiendo por ésta la capacidad de un país para crear, producir y distribuir bienes y servicios en los mercados internacionales. En este contexto, podemos distinguir dos grupos de explicaciones al fenómeno de la competitividad internacional (Cals, 1991:45), haciendo referencia al enfoque macroeconómico y estratégico. Pues bien, mientras que en el primero el territorio es un agente pasivo, en el segundo se convierte en agente activo, en el cual se localizan instituciones, agentes sociales, económicos, etc., que influyen significativamente en la creación de sus ventajas competitivas.*

En la década de los setenta surge el enfoque estratégico a la hora de analizar la competitividad de los territorios en determinadas actividades económicas, pues, tal y como recoge Canals, (1991:45) el enfoque macroeconómico, ante los constantes cambios experimentados en el comercio internacional, empieza a encontrarse, entre otras, con una triple limitación:

- Es un enfoque estático que, si bien puede presentar una buena fotografía de lo que ocurre, o ha ocurrido, en un momento dado, no facilita elementos de juicios de lo que puede ocurrir en el futuro, por lo que no explica la dinámica de la competencia internacional.
- Es un enfoque que mira al pasado pero no al futuro, pues supone que los factores productivos no mejoran o se aprenden. De tal forma que estos se consideran dados y que se combinan bajo una determinada técnica también dada.
- No considera el papel de la empresa, así como el de otros actores del territorio, en su competitividad internacional, pues sólo tiene en cuenta los factores productivos disponibles sin profundizar en el análisis de cómo, con qué técnicas y tecnologías, se combinan estos.

Ante estas deficiencias, los estudios sobre la competitividad de los territorios se han ido desplazando desde el enfoque tradicional, que se centra básicamente en los resultados comerciales y sus determinantes más directos -tipos de cambio, costes y precios-, hacia otras consideraciones de carácter más estructural, vinculadas a la productividad y a sus factores explicativos (Bravo y Gordo, 2004:73), pues, en última instancia, ésta es la variable clave para aumentar el bienestar de un territorio, ya que es el principal determinante, a la larga, del nivel de vida de una nación, porque es la causa radical de la renta nacional per cápita (Porter, [1990] 1991: 28).

Este enfoque estratégico territorial, bajo el cual se sitúa la teoría estructural de la competencia, considera que la competitividad internacional es un fenómeno complejo en el que interaccionan gobiernos y empresas, y en el que las dotaciones de factores productivos pueden llegar a ser irrelevantes (Canals, 1991:45). De tal forma que el centro de atención pasa, de considerar los factores productivos heredados -básicos-, a considerar aquellos factores productivos adquiridos -avanzados-. En este sentido, siguiendo a Porter (1999), debe afirmarse que la prosperidad nacional se crea, no se hereda. No surge de los dones naturales de un país, de su mano de obra, de sus tipos de interés o del valor de su moneda (Porter, 1999:163).

Este nuevo enfoque de análisis de la competencia parte, siguiendo a Alonso (1992), de las siguientes consideraciones:

- Las empresas no sólo compiten en precios sino que también lo hacen en aspectos tales como la calidad de los productos, los servicios post ventas y, en general, utilizando diversos mecanismos para la diferenciación de sus productos.
- Esta teoría pretende incluir los procesos de creación, difusión y adaptación tecnológica, considerando de gran importancia las innovaciones tecnológicas, tanto radicales como incrementales.
- Para esta teoría la competitividad de una nación o territorio no es el resultado únicamente de la competitividad de sus empresas, tal y como se supone desde el enfoque estratégico empresarial, anteriormente comentado, sino que factores organizativos, institucionales y supraempresariales -configuración del aparato

productivo del territorio, interconexiones entre sectores y actividades económicas, la calidad de las relaciones entre agentes, la infraestructura física y tecnológica, etc.-, también influyen de forma significativa.

Por tanto, frente a los tipos de cambios nominal, a los costes, a los precios y a la rentabilidad relativa como factores determinantes de la competitividad de los territorios, la teoría estructural propone factores tales como: la dotación y utilización de los factores productivos -stocks de capital físico, tecnológico y humano-, la capacidad de innovar, la especialización productiva, la eficiencia en el funcionamiento de los mercados y las características de las organizaciones empresariales. En definitiva, todos estos factores se encuentran estrechamente ligados con la calidad de la formación y educación, así como a la existencia de un entorno institucional flexible que impulse su difusión por todo el sistema económico.

Como consecuencia de este nuevo paradigma de la competencia internacional son numerosas las investigaciones que, en las dos últimas décadas, han abordado el análisis de la competitividad de los territorios siguiendo este nuevo enfoque, entre los cuales podemos destacar los trabajos de Lawrence (1984), Scott y Lodge (1985, en Alonso [1992]), Fujita, Krugman y Venables (1999, en García y Melián [2003]), los Informes sobre la Competitividad de los países elaborados por el Foro Económico Mundial desde 1983, los informes de la Comisión Europea sobre el Mercado Único Europeo en la competitividad sectorial, los trabajos de Dertouzos, Lester y Solow (1990), Porter (1990) y Esser et al (1996), entre otros. Mientras que a nivel nacional, podemos citar los trabajos de Rodríguez (1993), Martín (1993), Viñals (1993), Segura (1993), y Bravo y Gordo (2003), entre otro muchos.

No obstante, el modelo de Porter (1990), concretado en su libro *La ventaja competitiva de las naciones*, es considerado como referente a la hora de analizar la competitividad de los territorios desde un enfoque estratégico y estructural *hasta el punto de haberse convertido en el marco más aceptado actualmente para explicar la competitividad internacional* (Camisón, 1997:77). Este modelo teórico se fundamenta en la teoría de los cúmulos o cluster, la cual pasamos a exponer.

4. LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES

4.1. Orígenes de los sistemas productivos locales

A partir de la década de los setenta del pasado siglo la economía mundial experimentó una serie de importantes transformaciones de organización industrial, producción tecnológica y dinámica de los mercados –incremento de los niveles de competencia-, las cuales dieron como resultado un cambio en la organización de los procesos productivos, pasando de la llamada producción fordista a la posfordista o, lo que es lo mismo, de la producción en masa a la producción flexible.

Esta nueva forma de producción posfordista se caracteriza por ser una producción flexible que responde a los continuos cambios que experimenta una demanda, cada vez más exigente, heterogénea y dinámica. Además, buena parte de las empresas que participan en esta nueva forma de organización de la producción se caracterizan por ser pymes, especializadas en una o varias fases del proceso productivo. Estas empresas se relacionan entre sí a través de las tecnologías de la información y comunicación que, de una forma importante, comienzan a desarrollarse a partir de la década de los ochenta en forma de redes.

Así, tal y como recoge Sforzi (2001), el desarrollo de los servicios posfordistas está en relación con el redimensionamiento de la industria manufacturera y se deriva, en gran medida, de la creciente externalización por parte de las empresas (y de las familias) de las funciones a las que responden.

Sin embargo, a pesar de que con la crisis de la producción en masa las grandes empresas, integradas verticalmente, se han organizado a través de procesos de “externalización” de la producción, tanto con base local como adoptando estrategias de globalización; también es verdad que en el pasado existían otras formas de industrialización que, en vez de perseguir una estrategia de integración vertical, optaban por la integración versátil de capacidades especializadas de producción. Estas empresas se concentraban en determinadas localidades.

No en vano, tal y como recoge Porter (1999:212), los cúmulos forman parte del paisaje económico desde hace mucho tiempo, ya que puede decirse que las concentraciones geográficas de artesanos y empresa dedicados a una actividad determinada existen desde hace siglos.

En este sentido, puede decirse que la preocupación por este tipo de agrupamientos de empresas exitosas de ciertos sectores en cúmulos o clusters, más o menos definidos, no es reciente, puesto que Marshall (1890) ya se sentía atraído por el estudio de este tipo de concentración natural de ciertas empresas en determinados territorios, lo cual le lleva a incluir en su obra *Principles of economics* un capítulo en el que analizaba los factores externos de las áreas industriales especializadas¹.

Sin embargo, con la llegada de la economía neoclásica, el análisis de las concentraciones de empresas de determinadas ramas productivas en el territorio comenzó a perder importancia dentro del análisis económico. Esta importancia no fue recuperada hasta que, tal y como hemos apuntado anteriormente, en la década de los setenta, las condiciones de la competencia internacional comienza a cambiar.

Así pues, podría decirse que si en un primer momento las principales economías externas de las empresas localizadas en determinados territorios venían dadas por la reducción de costes derivada por la proximidad a los factores de producción o a los mercados, con la mundialización de éstos, las mejoras tecnológicas, el aumento de la movilidad y la consecuente reducción de los costes de comunicación y transportes, dichas economías han ido perdiendo toda la importancia que tenían anteriormente. Por tanto, en la actualidad, como recoge Porter, *la naturaleza de las economías de aglomeración ha cambiado* (Porter, 1999:215), pues ya no es necesario estar cerca de los factores de producción ni de los grandes mercados.

¹ / El trabajo de Marshall inspiró el concepto de “distrito industrial”, que es una forma de organización espacial de pequeñas empresas, especializadas e innovadoras que opera en mercados nacionales e internacionales. En este sentido podemos asimilar el concepto de sistema productivo local con el de distrito industrial.

En esta concepción más amplia y dinámica de la competencia, en la que la productividad pasa a jugar un importante papel en la misma, aspectos tales como la capacidad de innovación de los territorios, la formación y cualificación de sus recursos humanos, las tecnologías disponibles y, en definitiva, toda una nueva serie de recursos o factores avanzados, entre los que destacan el conocimiento, son los que, en la actualidad, conforman las economías externas existentes en determinadas zonas geográficas. De tal forma que la capacidad de atracción de un territorio ya no está en función de sus factores de localización -ventaja comparativa-, sino en su aptitud para crear recursos y procesos de innovación y mejora -ventaja competitiva- por parte de los agentes que se localizan en los mismos.

Esta presencia de cúmulos o concentraciones de empresas nos conduce, por tanto, a pensar que buena parte de sus ventajas competitivas se encuentran fuera de éstas e incluso fuera de los sectores en los que los que operan. De forma que puede decirse que la existencia de una serie de ventajas localizadas en territorios concretos constituyen una de las principales causas por las que las empresas no se ubican de forma aleatoria en el espacio, sino que siguen patrones de localización homogéneos en sus decisiones de ubicación, como consecuencia de lo que la literatura ha denominado “efecto territorio” o “ventaja territorio”.

Puede decirse que la “ventaja territorio” es un concepto más amplio que la “ventaja país”, pues *aglutina a los otros tres tipos de ventajas ya que, a demás del componente espacial, que recoge básicamente las variables país aunque en un ámbito más reducido, tienen un claro componente industrial y ayudan al desarrollo de ventajas competitivas en las empresas que se ubican en dicho territorio* (Vila, 2004:8). De ahí la importancia que adquiere esta teoría en el estudio de la competitividad de los territorios desde un enfoque estratégico.

Así pues, la teoría de organización industrial marshalliana, de finales del siglo XIX, y su concepto de organización, ofrecen una clave teórica fundamental para el análisis de los sistemas productivos locales, al reincorporar el territorio como unidad de análisis. Este enfoque de la organización industrial es un planteamiento estructural o sistémico, ya que no es posible considerar una parte aislada de

un sistema, ignorando las relaciones de interdependencia que existe entre ella y el todo al que está integrada. La organización no es únicamente capacidad empresarial sino interdependencia dentro de la empresa, entre la empresa y el resto del agrupamiento de empresas del que forma parte, y con el territorio donde se encuentra el sistema local de empresas.

En este sentido, y sobre todo en un entorno globalizado y cada vez más competitivo, no compete la empresa aislada, sino la red y el territorio. Por tanto, las economías alcanzadas en la producción no son únicamente las economías internas a la empresa individualmente considerada sino que existen también las “economías externas generales” (del agrupamiento de empresas del que forma parte) y las “economías externas locales”, correspondientes al territorio concreto donde se sitúan las empresas.

Muchos trabajos, abordados desde diferentes enfoques y disciplinas, han reconocido la importancia del fenómeno de la concentración de empresas, arrojando alguna luz sobre los mismos. Entre la temática de estos estudios podemos citar las referidas a los polos de crecimiento y las conexiones con los eslabones anteriores y posteriores de la cadena de valor, las economías de aglomeración, la geografía económica, la economía urbana y regional, los sistemas de innovación nacionales, la ciencia regional, los distritos industriales y las redes sociales (Porter, 1999:212-213). En todas estas áreas de estudio puede decirse que, de una u otra forma, se ha profundizado en el análisis de las economías externas, concepto sobre el cual gira esta teoría de los cúmulos o distritos industriales marshalliano, tal y como posteriormente se comenta.

En este sentido, Marshall consideraba a la organización industrial como un factor más de producción que puede llegar a proporcionar a las empresas importantes ventajas competitivas a través del aprovechamiento de las economías externas, frente a las economías internas que aprovechan las grandes empresas integradas verticalmente, denominadas también economías de escala. Este autor proponía como unidad de investigación el distrito industrial o, lo que es lo mismo, la red de empresas que, especializadas en una o varias ramas de producción, se localizaban en un territorio concreto. Sin embargo, en períodos más recientes, desde mediados de

los setenta, el reencuentro con la noción mashalliana de “distrito industrial” se produce de la mano del profesor Giacomo Becattini (Becattini y Rullani, 1996; Becattini, et al. 2002), ya que al analizar la industria italiana, localizada en determinadas ciudades del Centro y Nordeste del país, constata que *estos sistemas locales, en los que predominaba las pequeñas y medianas empresas industriales, presentaba una superior resistencia a la crisis económica general.*

En este sentido, tal y como recoge Vázquez Barquero (2005:57), los sistemas productivos locales se han identificado, fundamentalmente, en regiones de los países de desarrollo tardío del sur de Europa (la “Terza Italia” en Italia, la Comunidad Valenciana en España o el Val do Ave y región Norte, en Portugal), y de América Latina (como Rafaela, en Santa Fe, de Argentina, Novo Hamburgo en Río Grande do Sul, de Brasil o León en Guanajuato, de México). Aunque también en economías en proceso de industrialización (como Sialkot en Pakistán o Tiruppur en India) e, incluso, en países industrializados (como Baden-Württemberg en Alemania, Jutland en Dinamarca, Smaland en Suecia o el Silicon Valley, Orange County y Route 128 en Estados Unidos).

Así, todos estos sistemas productivos locales han sabido hacer frente, de una forma exitosa, tanto a la importante crisis económica de los setenta como a la intensificación del proceso de globalización que se experimenta desde entonces. No en vano, la globalización, aunque impone limitaciones a los territorios, también permite abrir nuevas perspectivas para aquellos que disponen de sistemas productivos locales dinámicos, es decir, innovadores e integrados en los mercados mundiales. De tal forma, que cada territorio, en función de sus recursos y de su organización, puede “sufrir” o, por el contrario, utilizar, el imparable proceso de globalización para su desarrollo.

Una vez comentado de forma somera el origen del concepto teórico de distrito industrial, relacionado con los sistemas productivos locales, y el período histórico en el que dicho concepto vuelve a experimentar máxima actualidad ante los cambios que se venían sucediendo en la economía mundial, en el siguiente apartado se presentan las características fundamentales que lo define.

4.2. Los sistemas productivos locales: conceptualización y características

Siguiendo a Caravaca *et al* (2002), podemos identificar dos criterios complementarios que posibilita establecer tipologías de sistemas de producción territoriales: a) la existencia o no de intercambio entre las empresas de un mismo territorio, que genera el predominio de una lógica territorial (empresas fuertemente integradas en el territorio) o de una lógica funcional (escasa articulación con el entorno); b) el tipo de relaciones dominantes, de sentido vertical/jerárquico, entre distintos establecimientos de una misma empresa o entre empresas de diferentes tamaños, u horizontal entre empresas similares que mantienen relaciones de competencia y colaboración.

Así, según este doble criterio, pueden diferenciarse cuatro tipo básicos de situaciones, las cuales en unos casos pueden caracterizar la actividad productiva de un territorio en su conjunto, mientras que en otros pueden superponerse varios de estos tipos sobre el mismo territorio, afectando a ramas de actividad diferentes. Estas situaciones son las siguientes:

- Organización productiva horizontal, sin apenas intercambio con el entorno: este tipo de sistema territorial productivo está formado por empresas, tanto grandes como pequeñas, que actúan de manera independiente, generando muy pocos vínculos entre ellas pese a su proximidad, lo cual no favorece el aprendizaje interactivo ni la creación de recursos específicos al territorio, que tan sólo actúa como soporte de la actividad. Estas empresas se vinculan, sobre todo, con proveedores y clientes del exterior, lo que las hace muy dependientes en su evolución de circunstancias y decisiones ajenas al propio territorio.
- Organización productiva vertical sin apenas intercambios con el entorno: en este tipo de organización predominan las grandes empresas-red, que internalizan la mayor parte de sus actividades, pero segmentándola a menudo entre diversos establecimientos especializados. Su vinculación a otras empresas localizadas en el territorio resulta muy restringida, generando muy escasos efectos multiplicadores y difusión de conocimientos sobre su entorno.
- Organización productiva vertical y relaciones de intercambio

con el territorio: se corresponde con la presencia de algunas grandes empresas integradas pero que a sus propias redes de relaciones internas añaden la formación de vínculos con otras empresas existentes en el entorno, hacia las que se externalizan tareas, lo que provoca un incremento de los flujos tangibles e intangibles, generalmente de tipo vertical-jerárquico (empresas auxiliares, subcontratadas, etc.). Esto supone un mayor dinamismo de conocimientos y tecnologías desde la gran empresa hacia el resto de empresas del territorio, incrementando su potencial. Sin embargo, a pesar de ello, se mantiene una fuerte dependencia de las decisiones estratégicas tomadas por las grandes firmas.

- Organización productiva horizontal y relaciones de intercambio con el territorio: estamos ante sistemas territoriales de producción dominados por la presencia de PYMEs vinculadas a una o varias cadenas productivas, en donde se genera una compleja división del trabajo entre estas empresas sin una clara jerarquización, y que exige alterar la competencia con la cooperación, así como un cierto grado de confianza recíproca.

Pues bien, podría decirse que esta última tipología de organización productiva del territorio es la que más se corresponde con los denominados sistemas productivos locales. De tal forma que éstos, siguiendo a Vázquez Barquero (2005), forman un tipo especial de red que se caracteriza por tener un fuerte enraizamiento en el territorio y por unas relaciones entre las empresas en las que se combina la confianza y cooperación para competir.

Los sistemas productivos locales son complejos históricamente constituidos y organizados bajo una dinámica económica conjunta. De tal forma, que la ventaja competitiva de los sistemas productivos locales reside en la forma en que la pequeña empresa interactúa con el contexto local y, en particular, con el conocimiento y la experiencia productiva allí arraigados. En este sentido, un gran número de PYMEs estimula la continua innovación de producto, proceso y mercado, a partir de una base común de conocimiento disponible. Por su parte, Becattini (1990, en Rodríguez [2000:433]) define el distrito industrial² como una unidad socioterritorial que

2 / Un concepto prácticamente similar al de sistema productivo local, tal y

se caracteriza por la presencia interactiva de una comunidad de personas y de una población de empresas dentro de un área limitada, tanto histórica como naturalmente. Por tanto, podría decirse que los sistemas productivos locales o distritos industriales se localizan en territorios caracterizados por una misma realidad histórica, cultural y socioeconómica.

Tal y como reconoce Vázquez Barquero (2005:59), uno de los rasgos más característicos de la noción de distrito es la organización del sistema productivo local. Así, tal y como se ha apuntado anteriormente, la organización de la producción se realiza mediante una red de pequeñas y medianas empresas, siendo el sistema de relaciones que se establecen entre ellas lo que hace que la organización de la producción sea eficiente y competitiva en ese territorio.

Esos sistemas productivos locales están especializados en un producto o gamas de productos afines y, a su vez, cada empresa lo está en determinadas fases del proceso productivo, lo cual propicia la formación de un sistema de intercambios múltiples que genera economías de escala en red. Esa proximidad física no sólo propicia la reducción de costes en los intercambios de productos sino también de información, lo cual estimula la difusión de conocimiento, generando economías externas de carácter tecnológico en las empresas que pertenecen al sistema productivo local.

En base a lo anterior, se puede identificar dos dimensiones en los sistemas productivos locales: a) una de carácter espacial, asociada con la localización de las empresas en un determinado territorio; y b) otra sectorial, que se manifiesta a través de las relaciones que se establecen entre las empresas en torno a una determinada rama industrial o a varias ramas industriales afines.

Los sistemas productivos locales son, pues, tal y como recoge Alburquerque (2004), los referentes territoriales o unidades en los que las economías de producción dentro de las empresas se funden con las economías externas locales, superando así el análisis según

como se ha comentado en el apartado anterior de conceptualización.

tipos de empresas, ya que lo importante es la interacción de las diversas economías locales.

A continuación recogemos las principales aportaciones que la teoría de los cúmulos realiza al análisis de los distritos industriales o sistemas productivos locales, algunas de las cuales ya han sido mencionadas:

- Dentro de esta teoría adquiere especial importancia el concepto de recursos compartidos, los cuales tienen un carácter público en el interior de los cúmulos, pero privado de cara a las empresas foráneas, posibilitando su consideración como fuente de ventaja competitiva para el conjunto de las empresas del cluster (Vila, 2004:9). Este concepto de recurso compartido ha sido heredado de la Teoría de los Recursos y Capacidades, si bien algunos recursos y capacidades en vez de ser considerados propios y específicos de cada empresa son considerados propios y específicos de cada territorio.
- Para que estas empresas se aprovechen de la mejor forma posible de esos recursos localizados en los territorios se hace necesario que cooperen, pues, tal y como expone Costa (1988), las empresas que se localicen en clusters y cooperen podrán competir no sólo en función de sus recursos individuales, sino también de aquellos otros que, no siendo propiedad exclusiva de éstas, pertenecen al sistema en el que se localizan. Esta coordinación no se consigue a través de la autoridad, sino a través del mecanismo competitivo de los precios y de la cooperación entre empresas. Por tanto, dentro de los cúmulos, para su buen funcionamiento, deberá conseguirse un adecuado equilibrio entre cooperación y competencia. (Dei Ottati, 1996).
- La mayor parte de las empresas que forman parte de estos cúmulos son pequeñas y medianas empresas especializadas en una o unas cuantas fases y funciones de industrias concretas, configurándose, de esta forma, un modelo de industrialización difusa y de producción flexible, basado en la división del trabajo y adaptado a las exigencias y continuos cambios experimentados por la demanda. Esta forma de producir, como hemos comentado anteriormente, requiere

una serie de mecanismos de coordinación -competencia y cooperación, fundamentalmente- entre las diferentes unidades productivas, haciendo que se formen redes de organizaciones, las cuales pueden ser definidas como asociaciones informales de empresas, geográficamente próximas, que buscan deliberadamente formas de colaboración para mejorar su ventaja competitiva en los mercados regionales, nacionales e internacionales (Martínez, 2004:58).

- Otras de las principales características que deben poseer los sistemas productivos locales es el ambiente de innovación y aprendizaje que se deberá crear en los territorios donde se localizan y, sobre todo, en aquellos donde adquieren una mayor profundidad y dimensión. En este sentido, nadie discute que la participación en redes, clusters y alianzas constituye un poderoso mecanismo de aprendizaje. Más aún cuando estas relaciones se dan en un ámbito geográfico inmediato de modo que los contactos puedan tener lugar de manera informal (Arthur de Little, 2001, en Martínez, [2004:64]).
- La evolución de los cúmulos en el tiempo, según exponen algunos autores como Swan et al (1998), se puede asemejar al ciclo de vida de los productos, pudiéndose distinguir en dicha evolución las fases de nacimiento, desarrollo y decadencia. El nacimiento de un cúmulo puede producirse por razones muy diversas -reservas de algunos factores, como trabajadores especializados, infraestructuras, expertos investigadores universitarios, ubicación física favorable, etc.- resultando éste, muchas veces, imprevisible, mientras que, por el contrario, las causas de su desarrollo o no desarrollo son más previsibles. Esta segunda fase suele durar décadas y, en algunos casos, incluso siglos. Por último, nos encontramos la fase de decadencia, cuyas causas pueden ser tanto endógenas, originarias de la propia ubicación, como exógenas, derivadas de los acontecimientos del exterior (Porter, 1999:243-250).

Puede decirse que la fase de madurez del sistema productivo local llega con la ruptura de las ventajas competitivas adquiridas en el momento de su nacimiento. De tal forma, que aquellos territorios que optan por la búsqueda de la

innovación superan el proceso de declive de su ciclo de vida, logrando una nueva expansión de la producción.

- Por tanto, tal y como recoge Rodríguez Cohard (2009), la clave del mantenimiento en el mercado de los sistemas productivos locales a largo plazo no puede descansar sólo en los costos de producción, sino en los ajustes estructurales que permitan diferenciar las producciones locales, la incorporación de nuevas tecnologías, y los cambios organizativos que hagan más competitivas a las empresas locales. De tal forma, que la gestión del conocimiento se erige como el activo más importante para mejorar la competitividad de las empresas localizadas en estos sistemas productivos locales.
- El fomento del capital social, es decir, el aprendizaje, el conocimiento y la innovación colectiva, en los sistemas productivos locales, se considera imprescindible a la hora de aumentar la competitividad de los mismos. Para ello, se hace necesario crear ambientes positivos, pues, como recoge Yoguel (2000), en los ambientes positivos se va generando un “capital social” constituido a partir de vinculaciones complejas que se manifiestan en el desarrollo de la confianza recíproca entre los agentes, lo cual facilita la reducción de la incertidumbre y la difusión de conocimientos tácitos y codificados.

En la economía clásica y neoclásica se habla de tres tipologías de capitales: tierra, trabajo y capital financiero. Posteriormente, comienza a hablarse de la importancia de la tecnología en el crecimiento económico, dando lugar al concepto de capital físico. Por último, se habla de la importancia que comienza a ejercer las capacidades del individuo en ese crecimiento, llegándose a hablar de capital humano, y, más recientemente, de la importancia que tienen los grupos de individuos en la generación de conocimiento mediante relaciones entre éstos, apareciendo el concepto de capital social.

Entre las múltiples definiciones que se le ha dado al concepto de capital social, se puede citar la de la CEPAL (2001), la cual lo considera como *el conjunto de normas,*

instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto. En este sentido, Kliksberg (2000) señala que el capital social está representado por cuatro dimensiones: a) los valores éticos de una sociedad; b) su capacidad de asociación; c) el grado de confianza entre sus miembros; y d) la conciencia cívica. De tal forma, que cuanto más capital se tiene, más crecimiento se produce a largo plazo, menos criminalidad existe, mayor es la salud pública y mejor la gobernabilidad.

En definitiva, como conclusión al presente epígrafe, podemos decir que los sistemas productivos locales surgen en ámbitos específicos como consecuencia de una evolución en el tiempo de la cultura productiva a escala local, siguiendo las siguientes pautas:

- Concentración de pymes en espacios restringidos.
- Territorios que, en general, permanecen al margen del proceso fordista de manufacturas.
- Expansión basada en economías externas a las empresas.
- Economías internas al distrito, basadas en la experiencia en la cualificación profesional y el desarrollo del capital social.
- Intensa división del trabajo entre firmas con densas redes de relaciones materiales e intangibles, tales como: difusión de ideas e información e innovación sobre procesos y productos.
- Especialización en alguna rama o sector de productos con una elevada elasticidad renta, ciclo de vida corto y mercado segmentado.
- Coexistencia de relaciones de cooperación informales en las fases de comercialización, fabricación o investigación y desarrollo.
- Existencia de un mercado de trabajo flexible, con tradición laboral.

Una vez analizada, de forma somera, las principales características que definen a los sistemas productivos locales, en el siguiente apartado recogemos uno de los modelos explicativos que más se ha aplicado, desde la década de los noventa, al análisis de los cúmulos y, por tanto, de la competencia de los territorios en determinadas actividades productivas, bajo un enfoque estratégico. Nos referimos al “diamante” de competitividad de Porter.

4.3. El modelo del “diamante” de Porter

Con este modelo Porter intenta contestar preguntas tales como *¿por qué se hace una nación sede de competidores internacionales triunfadores en un sector?, ¿por qué las empresas asentadas en determinada nación pueden crecer y mantener una ventaja competitiva contra los mejores competidores del mundo en un campo en particular? ¿Y por qué una nación es frecuentemente la sede de tantos líderes mundiales de un sector?* (Porter, 1990 [1991:22]). En definitiva, Porter pretende encontrar las fuentes de ventaja competitiva existentes en un territorio³, que posibilitan el éxito internacional de sus empresas en determinados sectores.

Para ello crea un modelo explicativo en el que se recogen, de una forma agrupada y ordenada, los principales factores que posibilitan el éxito de los territorios y, por tanto, de sus empresas, en determinados subsectores económicos. Este modelo se encuadra dentro de la teoría de la competitividad estructural de los territorios, pues considera que su competitividad es un fenómeno complejo en el que interaccionan gran cantidad de factores -gobiernos, empresas, agentes sociales, etc.-, configurándose como *el paradigma más completo para explicar el fenómeno de la competitividad internacional* (Canals, 1991:45), sobre todo cuando lo hacemos desde un enfoque territorial, pues otras aportaciones como la de Scott y Lodge (1986, en Canals, [1991]) son también importantes aunque menos sistemáticas.

En este sentido, esta teoría *pretende ser lo más amplia posible e integrar muchas variables en lugar de centrarse solamente en unas pocas de las más importantes* (Porter, 1990 [1991:58]). Dichas variables son agrupadas en cuatro grandes grupos que se interrelacionan formando un sistema autoreforzante, denominado “diamante”, en el cual, el nivel que toman las variables van a depender, en mayor o menor medida, de los niveles que toman las variables del resto de los grupos. De esta forma, *la interacción*

3 / Su modelo es aplicable no sólo a las naciones sino también a otros niveles territoriales. Buena prueba de ello la encontramos cuando este autor afirma que las razones de que una ciudad o región en particular alcance el éxito en un sector en particular quedan comprendidas dentro de las mismas condiciones que se incorporan en el diamante h (Porter, 1990: 218).

de la ventaja en muchos determinantes produce beneficios autoreforzantes que son extremadamente difíciles de anular o imitar por parte de los rivales extranjeros (Porter, 1990 [1991:112]). A estos cuatro grupos de variables se les une otros dos más, el gobierno y la causalidad. Estos grupos de factores son comentados brevemente a continuación.

Condiciones de los factores

Dentro de este grupo se localizan todos los factores de producción localizados en el territorio. Para Porter, los factores más importantes para la ventaja competitiva en la mayoría de los sectores no son aquellos que se heredan, es decir, los factores básicos -abundante mano de obra, recursos naturales, recursos financieros, etc.-, sino los que se crean en el territorio -factores avanzados o especializados, tales como: mano de obra cualificada, nuevas tecnologías, etc.-. Es más, la abundancia de los primeros pueden minar, más que mejorar, la ventaja competitiva. Así, mientras que los factores básicos, los cuales van perdiendo importancia en la competitividad de los territorios⁴, se heredan o requieren una menor inversión, los avanzados necesitan una inversión mayor, y constante en el tiempo, pues necesitan ser actualizados.

Condiciones de la demanda

El segundo determinante genérico de la ventaja competitiva de un territorio en determinados sectores son las condiciones de la demanda interior para los productos y/o servicios de esos sectores. Su influencia puede venir dada por varios caminos: a) por su repercusión favorable en las economías de escala -competencia estática y características cuantitativas-; y b) por su repercusión en la conformación del ritmo y el carácter de la mejora e innovación por parte de las empresas de una nación -competencia dinámica y características cualitativas-. De estos dos grupos de características, es al segundo al que Porter da una mayor importancia. No obstante,

4 / En algunos sectores como la agricultura, la minería, la pesca o el turismo, los factores heredados y básicos aún continúan teniendo una importancia considerable, pues requieren una cantidad importante de este tipo de factores: mano de obra abundante, recursos naturales, buena situación geográfica, adecuada climatología, etc.

la combinación de todos ellos representa las mayores garantías para el éxito competitivo, pues, tal y como argumenta el propio autor, *las diversas condiciones de la demanda interior pueden reforzarse entre sí y alcanzar su máximo significado en diferentes etapas de evolución de un sector* (Porter, 1990 [1991: 147]).

Sectores conexos y auxiliares

Según este modelo, el tercer determinante amplio de la ventaja competitiva de un territorio en determinados sectores es la presencia de sectores afines y auxiliares que sean competitivos. De esta forma, *los proveedores y usuarios finales situados cerca unos de otros pueden sacar provecho de unas líneas de comunicación cortas, de un flujo de información rápida y constante y de un intercambio permanente de ideas e innovaciones* (Porter, 1999:184). Sin embargo, la ventaja que proporciona esta cercanía no se dará en toda su magnitud si las empresas no la trabajan, y para que ello sea así se deberá crear, en la medida de lo posible, un clima idóneo que favorezca la cooperación y el intercambio entre estas empresas, pues ello contribuirá a mejorar la competitividad del territorio.

Estrategia, estructura y rivalidad de las empresas

Un cuarto grupo de factores identificados en este modelo hace referencia a la estrategia, estructura y rivalidad de las empresas localizadas en distintos territorios, pues, tanto las estrategias empresariales como la rivalidad y competencia entre empresas, son variables características de cada cúmulo que van a incidir, de forma significativa, en la competitividad de los mismos. Así pues, en este vértice del “diamante” localizamos el papel que ejercen las empresas en la competitividad del territorio donde se localizan -“efecto empresa”-, así como de los sectores donde compiten -“efecto industria”⁵-. De esta forma, *la teoría de los cúmulos debe entrar a formar parte de las evaluaciones competitivas, junto con el análisis de las empresas y de los sectores* (Porter, 1999: 262), lo

5 / Estos dos efectos fueron analizados en los apartados anteriores al tomar como unidad de análisis de la competencia a la empresa y al sector o industria.

cual representa un modelo integrador de las unidades empresa, sector y territorio para el análisis estratégico de la competencia.

Para Porter no existe un sistema de gestión universalmente apropiado, pues la *competitividad en un sector concreto es consecuencia de la convergencia de los modos de dirección y organización prevalecientes en cada país y de las fuentes de ventaja competitiva de cada sector* (Porter, 1999:186), de forma que la estrategia empresarial elegida por las empresas va a determinar, en parte, la competitividad de los territorios donde éstas se localizan. Esta estrategia empresarial va a venir marcada por los objetivos de los propietarios del capital, de los directivos y de los trabajadores, siendo estos diferentes en cada país.

Por otra parte, hay que hacer referencia a la rivalidad y grado de competencia existente entre las empresas ubicadas dentro del cúmulo. En este sentido, Porter afirma que *entre los hallazgos empíricos más convincentes de nuestra investigación cabe citar la asociación entre una enérgica rivalidad doméstica y la creación y persistencia de la ventaja competitiva en un sector* (Porter, 1990 [1991:169]). Esta rivalidad dentro de los cúmulos tiene una gran importancia, ya que las empresas localizadas en estos no pueden competir en costes, pues parten de similares stocks de recursos productivos, el apoyo gubernamental deberá ser el mismo, etc., por lo que su competencia va a estar más centrada en la innovación y la mejora continua, estrategia que es mucho más importante que la mera eficiencia estática (Porter, 1999:188).

El papel de la casualidad

Este grupo de factores hace referencia a todos aquellos acontecimientos que frecuentemente están fuera del control de las empresas y de los gobiernos. Tales acontecimientos han impulsado en muchos territorios el éxito de determinados sectores. Entre los factores que se recogen en este grupo podemos destacar los actos de pura invención, las importantes discontinuidades tecnológicas, las discontinuidades en los costes de los insumos, cambios significativos en los mercados financieros mundiales, alzas insospechadas en la demanda mundial o regional, guerra, etc. Estos acontecimientos casuales son importantes porque *pueden*

anular las ventajas de los competidores previamente consolidados y crear el potencial para que las empresas de una nueva nación puedan ocupar sus puestos para conseguir una ventaja competitiva en respuesta a nuevas y diferentes condiciones (Porter, 1990 [1991:178]).

De todas formas, para Porter estos factores no son del todo casuales porque mientras que tales acontecimientos *pueden potenciar cambios en la ventaja competitiva en un sector, los atributos nacionales desempeñan un importante papel respecto a qué nación los explota (Porter, 1990 [1991:178]).* En definitiva, podemos decir que las oportunidades se pueden presentar en varios territorios a la vez pero sólo serán exitosos y verdaderamente competitivos aquellos que sepan aprovechar esas oportunidades y reúnan las condiciones idóneas para ello.

El papel del Gobierno

Históricamente el debate sobre el papel del gobierno para influir en la mejora económica de los territorios, en general, y en la capacidad de sus empresas para competir en particular, se ha centrado en dos extremos. En primer lugar se encuentran aquellas posiciones que sostienen que el gobierno debe intervenir para sostener e incrementar la capacidad competitiva, mientras que en el extremo opuesto nos encontramos la tesis que sostiene que la intervención del estado es nefasta para la competitividad, pues desarticula los mecanismos del mercado, reduciendo la motivación para innovar, por lo que la mejor opción sería aquella que deja el funcionamiento de la economía a la “mano invisible”.

Según Porter, el gobierno debe intervenir de forma indirecta en la competitividad de los territorios, ya que ésta va a venir dada por la influencia que pueda ejercer en cada uno de los cuatro vértices del “diamante”, pudiendo ser ésta positiva o negativa. *El papel correcto del Estado es el de catalizador y estimulador. Es el de alentar a las empresas a que eleven sus aspiraciones y pasen a niveles más altos de competitividad (Porter, 1999: 192).* Las políticas que se centran en incidir en las ventajas en costes estáticas a corto plazo socavan y limitan la innovación y el dinamismo y *representan el error más frecuente de la política económica sectorial del Estado (Porter, 1999:193).*

El sector público puede influir en el vértice “condiciones de los factores”, por ejemplo, con subvenciones, con la política educativa, con su política respecto a los mercados de capital, etc. Normalmente la intervención del sector público para mejorar la competitividad de los territorios y sus empresas ha seguido esta línea de actuación. *Sin embargo, el papel del Gobierno al moldear las condiciones de la demanda local todavía es más sutil* (Porter, 1991:181). Esta intervención del sector público sobre las condiciones de la demanda se lleva a cabo mediante actuaciones como el establecimiento de normas y reglamentos relacionados con los productos que delimitan las necesidades de los compradores o influyen sobre ellas, mediante la compra, por parte del propio sector público de bienes y servicios, etc.

El Gobierno también puede influir en los sectores de apoyo y relacionado mediante acciones tales como el control de los medios publicitarios y el establecimiento de normativas para los servicios de apoyo. Por último, el sector público también puede influir en la estrategia, estructura y rivalidad de las empresas, *por medio de mecanismos como la regulación de los mercados de capitales, la política fiscal y la legislación antitrust* (Porter, 1990 [1991:181]).

Debe decirse que no solamente el Gobierno puede influir en los vértices del “diamante” sino que su política, a su vez, puede verse influida por los valores que tomen estos determinantes, así, por ejemplo, *las decisiones respecto al destino de las inversiones en educación, por ejemplo, se ven afectadas por el número de competidores locales. La gran demanda interior de un producto puede inducir a la temprana implantación de normas oficiales de seguridad* (Porter, 1990 [1991:181]).

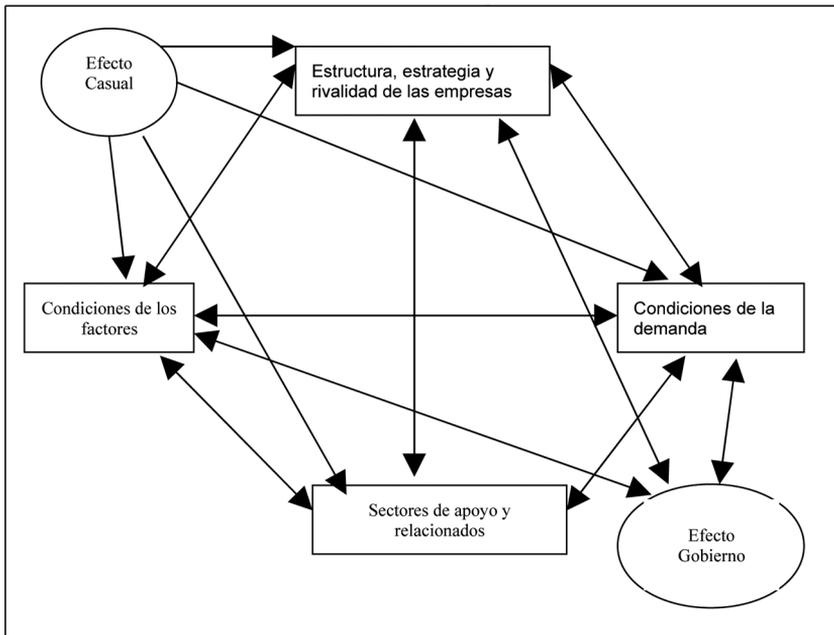
Interrelaciones en el “diamante”

En definitiva, la ventaja competitiva de un territorio, así como de los sectores y empresas que se localizan en los mismos, no viene dada exclusivamente por las características de los determinantes del diamante, sino que *la ventaja competitiva sostenida de un sector se deriva de la interacción autorreforzante de las ventajas en varias áreas, lo que crea un entorno que es difícil reproducir por los competidores extranjeros* (Porter, 1990 [1991:186]). De esta forma,

los determinantes de la competitividad nacional constituyen un sistema complejo que interaccionan y evolucionan en el tiempo.

Por tanto, puede decirse que los factores que determinan la competitividad no constituyen piezas aisladas, sino que configuran un sistema de relaciones donde éstas son tan importantes como los propios determinantes considerados de forma aislada, si bien algunas interacciones son más fuertes e importantes que otras. En el gráfico V.1. recogemos un esquema en el que se resume el sistema completo del “diamante” en el cual quedan reflejadas las múltiples relaciones entre los grupos de factores que lo integran, representadas éstas por las diferentes flechas en los dos sentidos.

Gráfico V.1. Modelo del “diamante” de competitividad de Porter.



Fuente: Porter (1990).

5. SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En realidad, el enfoque del desarrollo económico local viene a destacar fundamentalmente los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan sólo en la gran empresa, sino en las características generales y locales de un territorio determinado (Alburquerque, 2004).

En este sentido, podemos relacionar los procesos de desarrollo local con las estrategias de fomento de los sistemas productivos locales, al ser estos entendidos como el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos, comerciales y de empleo relevantes que explican la eficiencia productiva y competitiva de la base económica de un determinado territorio.

No hay que olvidar que la unidad competitiva de análisis es la red de empresas y el territorio donde se encuentra dicha red o tejido empresarial. De tal forma, que lo importante no es el tamaño, sino el grado de articulación de las empresas en torno a un agrupamiento significativo y organizativo sectorial y territorialmente.

El entorno contribuye a provocar el dinamismo socioeconómico y, en la lógica global de las redes, permite comportarse a determinados espacios como ganadores o emergentes. Sin embargo, dicho dinamismo no impide que en muchos de estos espacios se hagan presentes graves contradicciones y problemas, tanto de índole social como medioambiental y territorial.

En este sentido, la forma en que los distintos ámbitos utilizan sus recursos patrimoniales es determinante para poder considerarlos o no territorios innovadores o territorios inteligentes, entendiendo como tales aquellos que son capaces de crear unas condiciones favorables a la innovación y al aprendizaje colectivo que les permite poner en valor de una forma racional sus propios bienes, contribuyendo en ello a potenciar procesos de desarrollo territorial. Es la construcción de lo que, anteriormente, se ha denominado “capital social”.

Así pues, es la capacidad de individuos, empresas y territorios para aprender y adaptarse ante circunstancias rápidamente cambiantes lo que determina su capacidad para competir en esta economía global.

Dada la naturaleza social del aprendizaje y la innovación, estos procesos funcionan mejor cuando los actores implicados se encuentran cerca entre sí, lo cual permite una interacción frecuente, así como un intercambio de información fácil y eficaz.

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 innovación que es reforzada por los procesos de aprendizaje antes señalados. Entre las instituciones implicadas en los sistemas territoriales de innovación hay que citar los relacionados con las infraestructuras 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.

Tal y como recoge Albuquerque (2004), un sistema territorial de innovación es, pues, una red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños integradas en un “cluster” o agrupamiento sectorial 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 y los centros o agencias de transformación de tecnología, las cámaras y asociaciones empresariales, los centros de capacitación de los recursos humanos y agencias gubernamentales.

Este enfoque de los sistemas territoriales de innovación resalta, por tanto, la influencia territorial de los mismos, es decir, 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 espacio de nuevas oportunidades, las cuales obligan a incorporar una capacidad endógena de aprendizaje e innovación, configurándose ésta como una de las principales políticas de desarrollo económico local.

En este sentido, los sistemas productivos locales con presencia mayoritaria de pequeñas empresas pueden abordar también, a través de la cooperación territorial de actores, una actividad decisiva para la introducción de innovaciones.

Así pues, en el enfoque de la competitividad sistémica territorial las empresas no compiten aisladamente sino que ello depende también del grado de cooperación empresarial en las respectivas cadenas productivas, así como del entorno territorial respectivo. De este modo, la estrategia territorial de cooperación de actores y construcción de condiciones socio-institucionales para el desarrollo local debe ser capaz de identificar las oportunidades productivas futuras, así como las capacidades requeridas para ello por parte de los recursos humanos.

En definitiva, se considera necesaria la delimitación geográfica del los sistemas productivos locales a la hora de promover estrategias que contribuyan a poner en marcha verdaderos procesos de desarrollo local. Si bien, esta delimitación no tiene porqué coincidir con un ámbito municipal, tratándose, en todo caso, de delimitaciones abiertas, ya que pueden variar a lo largo del tiempo por los cambios operados en el ámbito productivo.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUERQUERQUE, F. (2008): “Desarrollo y territorio en América Latina: propuesta de acción”, Déniz, J, De León, O., y Palazuelos, A.: *Realidades y desafíos del desarrollo económico en América Latina*, Catarata, Madrid.

ALBURQUERQUE, F. (2004): “Sistemas productivos locales: una mirada desde la política económica local para la generación de empleo”, *Seminario CEPAL-MTEySS*, Buenos Aires, 12 de agosto de 2004.

ALONSO, J.A. (1992): “Ventajas comerciales y competitividad: aspectos conceptuales y empíricos”. *Información Comercial Española*, nº 705, p.p. 38-76.

ASÍN SAÑUDO, H. (1991): *La planificación estratégica territorial*. Mimeo.

BARNEY, J. (1991): “Firms resources and sustained competitive advantage”. *Journal of Management*, vol. 17, p.p. 99-120.

BARROSO GONZÁLEZ, M.O. (2000): *Planificación estratégica e instrumentos de desarrollo local. Aplicación al ámbito onubense*. Diputación de Huelva, Huelva.

BECATTINI, G. y RULLANI, E. (1996): “Sistemas productivos locales y mercado local”. *Información Comercial Española*, nº 754, p.p. 11-24.

BECATTINI, G. et al (2002): *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Civitas, Madrid.

BRAVO, S. y GORDO, E. (2003): “Los factores determinantes de la competitividad y sus indicadores para la economía española”, *Boletín Económico del Banco de España*, septiembre 2003, p.p. 73-86.

BUENO CAMPOS, E. (1995): “La estrategia de empresa: treinta años de evolución teórica”, en Cuervo, A. (dir.): *Dirección de empresa en*

los noventa. Homenaje al profesor Marcial Jesús López Moreno, Civitas, Madrid.

BUENO CAMPOS, E. y Morcillo, P. (1992): “La competitividad de la empresa española: dimensiones principales”, *5º Encuentros Empresariales de Asturias*, Instituto de Fomento Regional del Principado, octubre, Oviedo.

CANALS MARGALEF, J. (1991): *Competitividad internacional y estrategia de la empresa*. Ariel Economía, Barcelona.

CAMISÓN ZORNOSA, C. (1997): *La competitividad de la PYME industrial española: estrategia y competencias distintivas*, Civitas, Madrid.

CAMISÓN ZORNOSA, C. (1996): “Dinámica de la competitividad de la PYME española en la década 1984-94. Análisis del “efecto país”, “efecto industria” y “efecto empresa””, *Economía Industrial*, nº 310, p.p. 121-140.

CLAVER CORTÉS, E. et al (2000): “Incidencia comparada del “efecto empresa” y el “efecto sector” en la rentabilidad económica. Aplicación a una muestra de empresa de Alicante 1994-1998”, *Economía Industrial*, nº 334, p.p. 143-152.

CARAVACA, I. et al. (2002): *Innovación y territorio. Análisis de sistemas productivos locales en Andalucía*, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, Sevilla.

CEPAL (2000): “Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas”, *Revista de la CEPAL*, 71, 105-119.

COSTA CAMPI, M.T. (1988): “Descenramiento productivo y difusión industrial. El modelo de especialización flexible”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, p.p. 251-276.

COSTA CAMPI, M.T. (1989): “La cooperación entre empresas. Nueva estrategia competitiva”. *Economía Industrial*, nº 286, p.p. 27-45.

CUERVO GARCÍA, A. (1993): “El papel de la empresa en la competitividad”, *Papeles de Economía Española*, nº 56, p.p. 363-378.

DEI OTTATI, G. (1996): “El distrito industrial y el equilibrio entre cooperación y competencia”. *Información Comercial Española*, nº 754, p.p. 85-95.

DOSSI, G. (1991): “Una reconsideración de las condiciones y los modelos del desarrollo. Una perspectiva evolucionista: de la innovación, el comercio y el crecimiento”, *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, nº 20, p.p. 167-191.

ESSER, K. et. al. (1996): “Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política”. *Revista de la CEPAL*, nº 59, p.p. 39-52.

GARCÍA FALCÓN, J.M. y Melián González A. (2003): “Evaluación del potencial competitivo de una actividad económica en un territorio desde la perspectiva basada en los recursos y capacidades”, *Revista europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 12, nº 3, p.p. 101-118.

GRANT, R.M. (1991a): *Dirección estratégica. Conceptos, técnicas y aplicaciones*, Civitas. Madrid.

GRANT, R.M. (1991b): “The Resource-Based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation”, *California Management Review*, vol 33, p.p. 114-135.

GUERRERO, D. (1995): *Competitividad: teoría y política*, Ariel, Barcelona.

KLIKSBERG, B. (2000): *Capital social y cultural: claves esenciales del desarrollo*, INTAL, (INDES).

KRUGMAN, P (1994): “Competitiveness: a dangerous obsession”, *Foreign Affairs*, nº 73, p.p. 28-46.

MARSHALL, A. (1890): *Principios de Economía*, Aguilar, Madrid, versión española (1963).

MARTÍN GONZÁLEZ, C. (1993): “Principales enfoques en el análisis de la competitividad”. *Papeles de Economía Española*, nº 5, p.p. 2-13.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, M^a C. (2004): “La capacidad innovadora de las redes de desarrollo regional: el valor añadido de la colaboración, la competitividad y la difusión del conocimiento”, *Información Comercial Española*, nº 812, p.p. 55-69.

MEDINA MUÑOZ, D.R. (1998): “Una visión integral de la empresa basada en los recursos, el conocimiento y el aprendizaje”. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, nº 4, vol 2, p.p. 77-90.

NAVAS LÓPEZ, J.E. y Guerras Martín, L.A. (1996): *La dirección estratégica de la empresa. Teoría y aplicaciones*, Civitas, Madrid.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (1994): *The World Competitiveness Report*, World Economic Forum and IMD International, Lausanne, Suiza.

PORTER, M. (1999): *Ser competitivos. Nuevas aportaciones y conclusiones*, Deusto, Bilbao.

PORTER, M.E. (1996): “What is Strategy”, *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.

PORTER, M. E. (1990): *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza & Janés, Barcelona, (versión española, 1991).

PORTER, M.E. (1980): *Estrategias competitivas. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*, CECOSA, México, (6^a edición en español, 1987).

RICARDO, D. (1817): *Principios de economía política y tributación*, Fondo de Cultura Económica. México. (1^a edición en español, 1959).

RODRÍGUEZ COHARD, J.C. (2009): “Los procesos de desarrollo local desde una perspectiva europea: génesis y transformación”, *Semestre Económico*, Volumen 12, Nº 24, 37-55.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, D. (1993): “Ventaja comparativa y competitividad empresarial”. *Papeles de Economía Española*, nº 56, p.p. 100-111.

RUBIO BAÑÓN, A. y Aragón Sánchez, A. (2002): “Factores explicativos del éxito competitivo. Un estudio empírico de la pyme”, *Cuadernos de Gestión*, vol. 2, nº 1, p.p. 49-63.

SALAS FUMAS, V. (1993): “Factores de competitividad empresarial. Consideraciones generales”, *Papeles de Economía Española*, nº 56, p.p. 379-396.

SEGURA SÁNCHEZ, J. (1993): “Sobre políticas microeconómicas de competitividad”, *Papeles de Economía Española*, nº 56, p.p. 348-360.

SERRA, A. (2002): *Marketing turístico*. ESIC, Madrid.

SFORZI, F. (2001): “Sistemas locales de empresa y transformación industrial en Italia”, en Rodríguez, F: *Manual de desarrollo local*, Ediciones Treal, Gijón, 245-263.

SOLER I MARCO, V. (2000): “Verificación de las hipótesis del distrito industrial. Una aplicación al caso valenciano”, *Economía Industrial*, nº 334, p.p. 13-24.

VILA ALONSO, M.M. (2001): “Los recursos compartidos como fuente de ventajas competitivas en los clusters empresariales: el conocimiento interorganizacional”, *Actas de las XI Jornadas Hispano-Lusas de Gestión Científica, Volumen VI*, Cáceres, p.p. 350-357.

VIÑALS IÑIGUEZ, J. (1993): “La competitividad, sus determinantes y el papel de la política macroeconómica”, *Papeles de Economía Española*, nº 56, p.p. 278-294.

WORLD ECONOMIC FORUM (2004): *The World Competitiveness Report. Executive Summary*. Documento obtenido de la página web www.weforum.org en diciembre de 2004.



Capítulo VI: Gobernanza e inteligencia territorial

Dra. Blanca Miedes Ugarte
Universidad de Huelva

1. INTRODUCCIÓN¹

Los procesos de la globalización, por un lado y de la descentralización política, por otro, han incrementado la complejidad de los procesos de toma de decisión sobre un territorio y han exigido la renovación de las tres componentes básicas de la gobernanza territorial: la cognitiva, es decir, la forma de pensar y entender el territorio y en consecuencia el desarrollo territorial; la socio-política, es decir, la forma en la que se negocian las competencias, responsabilidades y recursos en el nuevo mapa político descentralizado; y la tecnológica organizacional, o sea, las redes de actores y cajas de herramientas para la actuación sobre el territorio.

Este capítulo explica cómo la emergencia del concepto de inteligencia territorial se produce en paralelo con estas transformaciones en las diferentes dimensiones de la gobernanza territorial en un contexto de tránsito de la “sociedad de la información” a la “sociedad del conocimiento”.

Tras la introducción, el segundo apartado presenta el concepto de gobernanza territorial. La tercera sección plantea sus tres principales componentes: cognitiva, socio-política y tecnológica organizacional. El cuarto apartado analiza el sustrato básico de la gobernanza territorial, el trabajo en partenariatado, y describe las principales dificultades de la cooperación institucional. La quinta sección describe la forma en que las tres componentes de la gobernanza territorial mencionadas se ven influidas por las características de la sociedad del conocimiento. El sexto apartado define el concepto de inteligencia territorial y explica cómo su desarrollo puede considerarse una consecuencia de las transformaciones de las diferentes dimensiones de la gobernanza territorial en un contexto de globalización y descentralización política en la actual sociedad del conocimiento. Por último, la séptima sección, a modo de conclusión, plantea la necesidad de un cambio en los métodos de investigación sobre el territorio más

1 / Este capítulo está basado en la comunicación Miedes B., Territorial intelligence and the three components of territorial governance. In International Conference of Territorial Intelligence, Besançon 2008. Papers on Tools and methods of Territorial Intelligence, MSHE, Besançon, 2009. Available in <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/besancon08/Miedes>.

orientados a potenciar la inteligencia territorial y presenta que el enfoque de investigación-acción como un poderoso instrumento para su desarrollo.

2. EL CONCEPTO DE GOBERNANZA TERRITORIAL

Las crisis económicas de los años 70 y 80 del pasado siglo pusieron en cuestión la capacidad de los estados nación para dar respuestas eficaces a los problemas económicos y sociales que éstas estaban provocado. Simultáneamente, los análisis sobre la limitación de las reservas de las energías fósiles y el impacto ambiental del crecimiento ponen en cuestión el propio modelo económico occidental, en un escenario en el que los países menos industrializados pugnaban por imitarlo. La sostenibilidad del modelo de crecimiento desplaza el eje de un debate centrado durante los años sesenta en la lucha contra la pobreza. En el mismo periodo, el notable incremento de los flujos de capital y de las inversiones directas en países extranjeros estimulado por el desarrollo la nuevas tecnologías de la información y de la comunicación intensificó la integración económica transnacional propiciando lo que posteriormente se ha dado en llamar la “globalización” económica. Ni las políticas keynesianas ni la alternativa neoliberal consiguieron proporcionar una salida al estancamiento económico, a las altas cifras de desempleo y al volumen creciente de personas y territorios excluidos del nuevo modelo de crecimiento económico en el contexto de la globalización. A consecuencia de ello se produjo una crisis política de legitimidad de los estados nacionales y una reconfiguración de los espacios en los cuales el poder era ejercido. Hacia arriba, en una tentativa de regular los flujos cada vez más globalizados, se fortalecen las estructuras de decisión supranacionales (la Unión Europea es un ejemplo paradigmático, pero también el G7-G8, las Rondas Comerciales, etc.). Hacia abajo, se produce la emergencia o resurgimiento de identidades territoriales de carácter regional o local en un intento de los actores que operan en estos espacios por diseñar sus propias estrategias para encontrar una salida a la crisis. En este sentido descendente, la respuesta a esta crisis de legitimidad se plasma en los procesos descentralizadores del poder estatal, los cuales presentan dos dimensiones. La primera de ellas, la dimensión territorial, confiere

una mayor autonomía a los ámbitos regionales y locales para la gestión (desconcentración) o definición de las políticas públicas (transferencia de competencias), acompañada en ocasiones de la exigencia de cierto grado de corresponsabilidad fiscal. La segunda, la dimensión institucional, proporciona un mayor espacio político a los actores privados, tanto en los procesos de toma de decisión (negociación) como en su participación en la provisión de bienes y servicios (delegación). El fortalecimiento experimentado por la sociedad civil y particularmente el resurgimiento de las organizaciones del tercer sector durante los años de la crisis ha de interpretarse en este contexto.

La mayor conciencia de la dependencia mutua y de las necesidades de cooperación entre múltiples actores y múltiples niveles para enfrentar los graves problemas sociales y económicos confiere un mayor protagonismo a la negociación como mecanismo en los procesos de toma de decisiones sobre el territorio. Del concepto de gobierno, entendido a la vez como agente exclusivo y como principal resultado de un proceso de toma de decisiones tipo *top-down*, se pasa a la noción de “gobernanza”² que hace referencia a la necesidad de los gobiernos por dar cabida a otros agentes en los procesos de toma de decisiones y a la necesidad de que todos los niveles y áreas de gobiernos estén involucrados en dichos procesos. Todo ello tiene como resultado una articulación horizontal (entre diferentes agentes y áreas de gobierno) y vertical (entre diferentes niveles) mucho más difusa (e incluso confusa) que la que se produce en el esquema tradicional. Esta mayor complejidad tiene como consecuencia una reducción del papel regulador del estado, cobrando una mayor importancia el entramado de proyectos de los diversos actores territoriales.

En coherencia con esta visión, el concepto de territorio que comienza a imponerse en los medios políticos y académicos

2 / Una noción heredada de los enfoques de la economía institucionalista de los años 70, que hacía referencia al desarrollo de mecanismos de concertación y coordinación de actores de diferente naturaleza institucional para el logro de la eficacia y de la eficiencia económica y que converge con el análisis que desde las ciencias políticas se estaba realizando en la misma época, en relación con los problemas de gobernabilidad que se presentan en los Estados democráticos modernos, a medida que aumenta su complejidad estructural e institucional y que se ve acentuado por los procesos de globalización (JAUREGUI, 2000).

transciende el mero espacio geográfico o administrativo para convertirse en un espacio de proximidad institucional que sirve de referencia a los proyectos y visiones de futuro de los actores. Estos proyectos transforman el territorio, el cual se presenta como una realidad dinámica en permanente construcción, reafirmandose continuamente y preservando su identidad frente a su entorno físico, político, económico, cultural con el que se encuentra en eterna interacción. En esta concepción, el territorio se definen “como una “intersección de redes” (físicas, humanas, formales, informales) de estrategias y de interdependencias entre los socios vinculados entre ellos, un lugar de producción, de negociación de compartir un futuro común. El sistema se construye sobre la proximidad geográfica de sus actores pero también por la dinámica común que les refleja, las acciones que resultan de esas relaciones, las reglas, normas y principios que se dan juntos” (Leloup, Moyart & Pecqueur, 2004:7). El territorio aparece como un constructo social permanente en constante apropiación³, como un sistema especializado de actores con un margen variable de capacidad estratégica para su autoproducción. Esta capacidad no resulta exclusivamente de la política o de la economía, sino de un comportamiento sistémico del territorio organizado. En este contexto, el desarrollo económico y social pasa a ser entendido como “mix” virtuoso de la capacidad auto-organizativa de toda la organización social⁴, por un lado y de la efectividad de

3 / « On prend donc ici le parti de considérer le territoire (qui est le résultat) ou la territorialisation (qui est le processus) comme une forme particulière de coordination par la création de groupe. Cette forme de coordination est à l'origine d'une modalité particulière de création de valeur et d'émergence de ressources nouvelles ou latentes. Ces « ressources territoriales spécifiques » sont plurielles et débordent dans de nombreux cas la seule sphère productive. » (Leloup, Moyart & Pecqueur, 2004: 7).

4 / En los años sesenta A. O. Hirschman había apuntado que los procesos de desarrollo de los territorios concretos no dependen tanto del volumen de recursos disponibles (capital, naturales, humanos) como del grado de aprovechamiento de los mismos. De ahí que estos procesos dependan en gran medida de la capacidad (y también de la discrecionalidad) de los distintos actores (públicos y privados) en relación con la movilización de dichos recursos (Meldolesi, 1997:108 y ss.). Como diría Perroux, serán los actores y no los factores los protagonistas puesto que son los primeros los que movilizan a los segundos y no al contrario. Son éstos los que con su actividad conectan las distintas estructuras materiales y mentales y son ellos los que a partir de estas interacciones pueden dar lugar al surgimiento de nuevas estructuras propiciadoras y generadoras del desarrollo (Perroux, 1984).

la “ingeniería de intervención en el territorio”, por otro (Boisier, 1997:43). Es precisamente en esta confluencia donde el concepto de gobernanza territorial cobra pleno sentido y significado, aludiendo al conjunto de complejos procesos por los cuales se toman decisiones referidas al desarrollo urbano o territorial y que configuran la “ingeniería de intervención sobre el territorio”. En estos procesos intervienen tanto los actores locales como los actores nacionales y globales presentes en el territorio, sean estos públicos o privados, empresariales o sociales. Las relaciones entre los actores incluyen tanto las relaciones de tipo formal y oficial como las relaciones informales reguladas por una cultura política local. La participación de múltiples actores en las decisiones del desarrollo territorial puede ser más o menos equilibrada o más o menos sinérgica, en función de los poderes relativos de los actores, y de la presencia o ausencia de objetivos comunes (Bervejillo, 1998:7). En este contexto, el principal desafío al que se enfrentan los artífices de la gobernanza territorial es el de aprovechar todas las potencialidades que ofrece la sociedad actual para ponerlas al servicio del desarrollo territorial sostenible y lograr que la mayor complejidad institucional no dificulte, sino que estimule el ejercicio de la democracia.

Esto coloca a los poderes públicos ante el difícil reto de conseguir que los procesos que constituyen la gobernanza territorial contribuyan al menos a un doble objetivo: por un lado, lograr que las soluciones adoptadas movilicen eficazmente los recursos aportando respuestas pertinentes a las necesidades territoriales tanto a corto como a largo plazo; por otro, que los procesos mediante los cuales las soluciones sean propuestas, debatidas y finalmente aceptadas contribuyan al desarrollo de la democracia, en un contexto más complejo en el que los sistemas tradicionales de democracia representativa resultan insuficientes. En definitiva, a la gobernanza territorial se le plantea el reto de que la “ingeniería territorial” aproveche y estimule eficazmente la “capacidad organizativa del conjunto de la organización social para así lograr ofrecer respuestas ajustadas a las necesidades de los ciudadanos democráticamente expresadas.

3. COMPONENTES DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

Ya a finales de los noventa se vislumbraba que hacer frente a estos desafíos de la gobernanza territorial, planteándose la necesidad de llevar a cabo importantes transformaciones en al menos tres dimensiones: cognitiva, sociopolítica y tecnológico-organizacional (Bervejillo, 1998). En el plano cognitivo, la transformación se refería a la necesidad de revisar el mismo concepto de territorio así como los enfoques empleados en el análisis de las transformaciones territoriales. En el plano socio-político se planteaba la necesidad de establecer nuevos marcos institucionales que favorecieran la articulación de los actores y de sus proyectos sobre el territorio. Por último en el plano tecnológico-organizacional, se planteaba la necesidad de disponer de nuevos instrumentos tecnológicos y organizacionales para el análisis, control, gestión y comunicación en el territorio.

Cuadro VI.1. Dimensiones y nuevos componentes requeridos para la gobernanza territorial

Dimensión	Componentes
Cognitiva	Renovación de los paradigmas para pensar el desarrollo territorial. Renovación de las teorías sustantivas acerca del desarrollo territorial. Producción de nuevo conocimiento empírico acerca de las transformaciones territoriales contemporáneas.
Sociopolítica	Nuevas formas de articulación vertical y horizontal. Nuevos territorios de proyecto. Prospectiva territorial y nuevos proyectos colectivos.
Tecnológica Organizacional	Nuevas agencias y redes institucionales para la gestión territorial. Nueva caja de herramientas de análisis, control y comunicación territorial.

Fuente: Bervejillo (1998).

Hoy, una década después, los procesos descentralizadores que convierten a los territorios en la arena de la gobernanza se han generalizado, y estas transformaciones siguen en curso, pero un simple contacto con las experiencias concretas que actualmente se están llevando a cabo por doquier en el campo del desarrollo local, social o comunitario en el ámbito de la Unión Europea pone de manifiesto que en la actualidad, ni el conocimiento sobre el territorio, ni los tejidos institucionales territoriales, ni las herramientas que se emplean para el análisis y gestión territorial parecen estar a la altura de los desafíos. En ocasiones, más que de gobernanza podríamos hablar de desgobernanza territorial sobre todo teniendo en cuenta las descoordinaciones y la ineficiencia en la asignación de los recursos aplicados al desarrollo territorial.

Afirmamos vivir en la sociedad del conocimiento, sin embargo, el conocimiento estratégico del que disponen los decisores institucionales y, especialmente los actores que operan directamente sobre el terreno para llevar a cabo sus proyectos territoriales individuales o compartidos, sigue siendo bastante deficiente. Pese a los avances científicos y tecnológicos y pese a la cantidad de energías empleadas en el análisis territorial los actores territoriales no disponen aún de un tipo de conocimiento que les proporcione representaciones integrales de la posición del territorio en el contexto global en el que se desenvuelve y que les permita una visión prospectiva crítica que ponga de manifiesto sus diferentes márgenes de acción.

La renovación socio-política, según los análisis realizados por la OCDE (2005), también está resultando muy compleja. Aunque los procesos de descentralización se presentan en principio como una transformación institucional imprescindible para el desarrollo socio-económico y como un factor reforzador de la democracia, sus efectos nos resultan ser automáticos. En lo que se refiere al primer aspecto, la eficacia y la eficiencia económica, la descentralización, por sí misma no está generando espontáneamente un aumento de la flexibilidad administrativa, ni una mayor concentración en los problemas más acuciantes, ni, por consiguiente, la propuesta de soluciones más pragmáticas. Todo parece depender en cada contexto del grado de acierto en el diagnóstico integral de los problemas territoriales y de la capacidad de los responsables

políticos de coordinar todas las acciones sobre el territorio, aportando coherencia a la acción global.

En cuanto a si favorecen el desarrollo de la democracia, la evidencia empírica no es concluyente. En principio la descentralización parece dar lugar a relaciones más horizontales y participativas y a favorecer algunos procesos de down-top a través del empoderamiento de los grupos locales más desfavorecidos y el desarrollo de procesos de deliberación pública. Pero son aún efectos modestos y mucho más significativos a nivel municipal que regional⁵. El vínculo casual entre descentralización y democratización aparece tenue en la mayor parte de los estudios realizados. En realidad éste depende de que el proceso vaya acompañado de políticas que refuercen el cumplimiento de las leyes, que fortalezcan el desarrollo de la sociedad civil, que aseguren una inversión equitativa de recursos y que generen una coordinación efectiva entre niveles de gobierno (Tulchin & Selee, 2004), todo ello asignando responsabilidades entre los diferentes niveles y agentes destinatarios del poder descentralizado en correspondencia con las funciones, capacidades y recursos de cada actor.

En definitiva, que la descentralización se traduzca en soluciones más ajustadas a las necesidades del desarrollo territorial sostenible fortaleciendo a la vez la democracia, depende de la forma concreta que adopten los procesos involucrados en la gobernanza territorial en cada caso. Estos procesos se ven afectados por múltiples factores, entre los cuales pueden mencionarse la posición y forma de inserción del territorio en el contexto económico y político global; el tejido institucional que configuran las redes formales e informales en que interactúan los actores de diferentes niveles y sectores cuya acción incide sobre el territorio; las competencias, capacidades y preferencias individuales de dichos actores, así como las características de los foros en los que estos actores se

5 / En este sentido cabe afirmar que el estado descentralizado es un tapiz de configuraciones variables, igual que el estado centralizado. Las cristalizaciones específicas de relaciones de poder e influencia entre actores locales dependerán no sólo de los recursos y capacidad de negociación que tienen los actores locales, sino además del lugar que ocupe el gobierno local en un espacio institucional específico delimitado por las relaciones centro-periferia, o si se prefiere, el sistema de gobierno local en donde actúan (Ramírez-Pérez, Navarro-Yáñez, Clark, 2004).

encuentran y los métodos que emplean para debatir y cooperar, especialmente en lo que se refiere a los procesos de producción e intercambio de información referida al territorio.

De lo antedicho se deduce que el éxito del componente socio-político depende en una parte significativa de la capacidad que tenga el territorio para producir una visión integral y prospectiva de la dinámica del territorio en el contexto global (con los nuevos paradigmas, teorías y modelos del componente cognitivo), pero también de la capacidad del territorio para generar agencias y redes institucionales para la gestión territorial como los “partenariados territoriales”⁶ y nuevos instrumentos de coordinación y comunicación que permitan mantener la coherencia de las estrategias y proyectos en el tiempo (componente tecnológico y organizacional).

4. EL TRABAJO EN PARTENARIADO

Es bien sabido que los problemas del desarrollo sostenible son complejos, en el sentido de que tienen origen normalmente en diferentes causas anidadas y su resolución requiere llegar a compromisos en los cuales los esfuerzos no están siempre equilibrados. La profundidad en el abordaje de los problemas requiere una acción sectorializada, de ahí que sea necesaria la especialización de las acciones y de los actores, pero a su vez, la complejidad requiere que los dispositivos de intervención sobre el territorio proporcionen respuestas integrales y por lo tanto, que estén eficazmente coordinados. Esto convierte a la cooperación y a la colaboración intersectorial e interinstitucional, entre los actores públicos y privados, en los diferentes niveles (supranacional, nacional, regional, local), en los principales motores de una buena gobernanza territorial.

En líneas muy generales, esta buena gobernanza territorial consistiría en que los objetivos finalmente fijados por los mecanismos de cooperación fuesen pertinentes con respecto de las necesidades prioritarias de la población, en que el entramado de acciones de los diferentes actores fuese coherente y bien adaptado a la

6 / Sobre experiencias concretas en este terreno consúltese OCDE (2004).

consecución de los objetivos y que todo ello se tradujese en una optimización de los recursos disponibles en el territorio. Todo ello sobre la base de una visión integral, multisectorial y bien informada de la problemática abordada, lo que implicaría necesariamente una participación efectiva de todos los actores involucrados, incluidos los que mejor y más directamente representen las concepciones e intereses de la población, en la construcción de un lenguaje común y de un enfoque también común sobre el diagnóstico y las posibles soluciones.

Es obvio que la buena gobernanza territorial tal y como se ha descrito aquí está aún por construir. Pese a que en las últimas décadas se han producido algunos avances en mejorar la gobernanza a nivel europeo y se ha potenciado una mejor articulación en la toma de decisiones entre los niveles regionales y nacionales⁷, los mecanismos de cooperación interinstitucional e intersectorial de los que actualmente se dispone a nivel local son, en la gran mayoría de los casos, insuficientes o están aún muy inmaduros para dar lugar a una colaboración efectiva, no tanto en lo que se refiere a la fijación de objetivos estratégicos para temas o sectores concretos —en este campo en los últimos tiempos se han producido algunas experiencias territoriales esperanzadoras, como los Pactos Territoriales de Empleo, el Programa de Agendas Locales 21, la proliferación de Planes Estratégicos multisectoriales referidos a territorios concretos, etc. —, sino principalmente en la articulación de los medios y recursos para generar una verdadera coordinación de las acciones, aspecto este último que sigue enfrentándose con marcos administrativos demasiado rígidos.

Por otra parte, todavía son muy deficientes los mecanismos para dar una mayor participación directa a la población en la definición de las problemáticas y la propuesta de soluciones, aunque también en este campo hay algunos ejemplos de experiencias exitosas —elaboración de presupuestos participativos, planes integrales de intervención en áreas urbanas desfavorecidas, etc.— (Wassenhoven, 2008).

7 / Cf. *European Governance. A white Paper Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final. Para un análisis de cómo se está introduciendo la cuestión de la gobernanza territorial en el ámbito europeo a través de la Estrategia de Lisboa y de la política de cohesión territorial, véase Farinós (2008).*

A falta de marcos institucionales política, administrativa y jurídicamente más flexibles, los poderes públicos, y en menor medida los actores privados, han propiciado la creación de partenariados de desarrollo territorial de muy diferente naturaleza. Desde los años 80 pueden haberse constituido decenas de miles de estas entidades con muy diversos fines y objetivos: unos se han creado exclusivamente con el propósito de legitimación de las políticas públicas internacionales, nacionales, regionales o locales aportándoles un cariz más participativo; otros, como en el caso de la Unión Europea, se han construido como exigencia de las entidades financiadoras de los proyectos territoriales; otros, las experiencias más genuinas, se han creado de abajo a arriba, respondiendo a una lógica y a un deseo auténtico de los actores territoriales de coordinar mejor sus acciones y optimizar sus recursos.

Los resultados han sido variables. Aunque se han producido avances, a menudo el partenariado ha acabado chocando con los rígidos marcos administrativos y la participación no ha introducido cambios significativos en la estructura del poder local, ni ha modificado sustancialmente los procesos de tomas de decisiones (OECD, 2006). Por otra parte, aunque el objetivo básico fuese la coordinación de las acciones intersectoriales sobre un mismo territorio, ha sido frecuente que cada ministerio a nivel nacional o regional pretendiera crear su propia asociación —es decir, la coordinación horizontal se ha visto interferida y obstaculizada por la coordinación vertical. Adicionalmente, la composición de los partenariados en muchas ocasiones no se ha ajustado tanto a las necesidades reales como a la oportunidad política o a la disponibilidad real de los socios. A menudo los promotores no han querido contar con los actores que les resultaban más incómodos, o no han podido contar con los más representativos en el asunto de que se trate, bien por las dificultades de identificar y definir los poderes de representación, bien por falta de interés o por expreso deseo de no colaborar de aquellos que han sido identificados. Esto plantea el problema de la legitimidad y representatividad de los partenariados en los procesos de toma de decisiones.

En última instancia, el principal problema que presenta el trabajo en el marco de partenariados es la inexistencia de una verdadera cultura de la cooperación y de la participación en el conjunto de

las instituciones y organizaciones públicas y privadas. La jerarquía en el sector público y la jerarquía y la competencia en el sector privado siguen siendo los principios que rigen la acción en las organizaciones, bloqueando en muchos casos los intentos de introducir principios participativos y cooperativos, aunque éstos puedan llevar a soluciones más eficaces y más eficientes. Esto provoca que a menudo la actuación en el marco del partenariado se quede aislada, se considere como una actividad de representación pública de la organización o como un recurso meramente consultivo que facilita el acceso a la información o como un ejercicio necesario para legitimar determinados proyectos o para conseguir determinados fondos, pero sin llegar a permeabilizar el conjunto de la cultura de trabajo de las organizaciones que participan.

La cuestión del tiempo es de enorme importancia, los ciclos electorales y los plazos de los proyectos territoriales que disponen de financiación, provocan que sobre el terreno siempre se trabaje con urgencia. De ahí que los actores prioricen las acciones que les ofrecen más rendimientos a corto plazo. Participar, cooperar, implica en última instancia ceder o compartir con el grupo parte del poder y los recursos individuales. Por las razones aducidas es obvio que los participantes sólo van a hacer la inversión, o sólo van a compartir su poder de decisión, si ven claramente de qué manera esta cesión va a repercutir en una mejora de sus resultados a corto o como mucho medio plazo. Por otra parte, los cambios electorales y la discontinuidad de los proyectos provocan que una gran parte de los partenariados que se crean sean de corta duración, aunque posteriormente se recompongan en el territorio en torno a nuevos proyectos, pero ya con otros objetivos. La consecuencia es que los partenariados se crean y se destruyen, pero los problemas territoriales permanecen.

La reflexión sobre el tiempo nos remite a la sostenibilidad del desarrollo territorial, el objetivo último de la gobernanza territorial, un desarrollo que por su propia definición se tiene que producir necesariamente a largo plazo, de ahí que las acciones que lo modulen deban producirse también en ese término. Se necesita pues que la cooperación sea duradera en el tiempo, algo que como hemos visto, en el estado actual de las cosas, está aún lejos de producirse. Es obvio que para salvar todos estos problemas se

necesitan reformas institucionales de gran calado que permitan desarrollar estos marcos cooperativos a largo plazo, sin embargo, la inercia de los sistemas político-administrativos, la necesaria especialización de los campos de intervención en aras de su mayor eficiencia y eficacia y la complejidad del entramado burocrático, necesariamente impondrán límites a la flexibilización y distribución del reparto del poder.

De este modo, la única alternativa que queda es tratar de mejorar la acción partenarial, teniendo en cuenta todas sus dificultades y obstáculos. Se trata de abordar la raíz del problema, de fomentar una cultura de la cooperación, no sobre la base de la persuasión sino a través del desarrollo de metodologías de trabajo mediante las cuales los participantes puedan percibir de modo inmediato los resultados de la participación y por tanto la refuercen. Herramientas que conviertan al proceso participativo en un fin en sí mismo, y que permitan visibilizar los efectos que el propio proceso trae consigo para las organizaciones tanto en términos de eficiencia como de eficacia. Entendemos que esto es posible si los actores territoriales generan y usan métodos y herramientas de trabajo que les permitan construir conjuntamente un conocimiento integral sobre el territorio, diagnosticar mejor las necesidades de la población y evaluar mejor los impactos de sus acciones. Se trata de construir un conocimiento colectivo que favorezca el aprendizaje de los participantes para abordar los problemas individualmente y en grupo, que empodere a los actores, particularmente a aquellos con menos capacidades y poder de negociación, y que les convierta en una fuerza de proposición en el territorio, una voz que tenga que ser tenida en cuenta en los procesos de toma de decisión. Se trata en definitiva, de mejorar la acción partenarial desarrollando la inteligencia territorial.

5. GOBERNANZA TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Un hecho de capital importancia que no se ha mencionado hasta aquí más que superficialmente es que toda esta evolución se produce en el contexto de la emergencia de lo que se está denominando “sociedad

del conocimiento”⁸. En esta sociedad globalizada, en el que el trasiego de capitales y mercancías se ha abaratado de forma extraordinaria, es la originalidad en la combinación de los recursos y la innovación tecnológica y organizacional lo que confiere la ventaja competitiva, de ahí que el conocimiento, hoy más que nunca, se presente como el principal factor productivo, el generador de valor económico determinante. Quizá la expresión más significativa para resumir el papel del conocimiento en el mundo actual sea la atribuida a M. Serres: *el conocimiento es ahora la infraestructura* (Lévy 1994a).

La sociedad del conocimiento desborda el concepto de sociedad de la información. Esta última es un instrumento del conocimiento, pero no el conocimiento en sí mismo. Este sería el resultado de la interpretación y el análisis crítico de aquella y de la capacidad para extraer conclusiones útiles, tanto para su aplicación práctica, como para vivir vidas, que en la expresión habitual de A. Sen “valgan la pena” (Sen, 1992). Es en este punto en el que el concepto de sociedad del conocimiento establece un vínculo con el de desarrollo humano, entendido éste en su doble faceta: creación de oportunidades vitales y desarrollo de la libertad de elección. Tanto para un componente como para el otro el conocimiento resulta de capital importancia. La sociedad de la información hace referencia a lo tecnológico, la del conocimiento afecta a dimensiones sociales, éticas y políticas mucho más amplias.

Como explica Pierre Lévy (1994b) la cuestión es que la principal característica de la sociedades del conocimiento, es haber llegado a reconocer que éste está en todas partes y que la inteligencia está universalmente distribuida (nadie dispone de todo el conocimiento y todo el mundo dispone de alguno): la sociedad del conocimiento es concebida como una sociedad que se nutre de diversidades y de capacidades. Sobre esta característica construye Lévy el concepto de “inteligencia colectiva”, matizando que no se trata de

8 / “La noción de *gsociedad del conocimiento*” fue utilizada por primera vez en 1969 por un universitario, Peter Drucker, y en el decenio de 1990 fue profundizada en una serie de estudios detallados publicados por investigadores como Robin Mansell o Nico Stehr. [Esta noción, surgió] casi al mismo tiempo que los conceptos de “*sociedades del aprendizaje*” y de “*educación para todos a lo largo de toda la vida*”, lo cual no es precisamente una casualidad (UNESCO, 2005:61).

una inteligencia emergente a partir de sujetos intercambiables en el sentido en que podría considerarse un hormiguero, si no de una inteligencia construida a partir de los saberes de individuos únicos y singulares.

Otro rasgo distintivo de la sociedad del conocimiento es que los avances científicos y tecnológicos, avivados por el estímulo de la producción de valor y las cambiantes necesidades de las sociedades modernas, y amplificadas y realimentadas por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, están provocando que los conocimientos disponibles evolucionen con gran rapidez. A medida que el proceso se generaliza, cada vez un mayor porcentaje de la población se ve involucrado en el uso y la producción de nuevas formas de conocimiento, pero no todas las personas, grupos, territorios, participan por igual en los mismos, ni sus conocimientos son considerados de igual valor. Esto genera diferencias (brecha cognitiva) que reflejan el modo de inserción de cada grupo o territorio en esta sociedad del conocimiento en función de sus posibilidades económicas y de su nivel educativo.

El informe *Hacia las Sociedades del Conocimiento* publicado por la UNESCO en 2005, destaca la necesidad de que las sociedades actuales trabajen por evitar la exclusión o la participación marginal de los ciudadanos en la producción y uso del conocimiento. Desde esta organización se insiste en que el problema no implica únicamente facilitar el acceso a las infraestructuras, en proporcionar educación y formación de base, en desarrollar las capacidades cognitivas y en establecer una reglamentación adecuada sobre el acceso a los contenidos, sino también y principalmente, en contribuir a potenciar la capacidad de generar nuevos contenidos del conocimiento. Esto último es de capital importancia puesto que las capacidades de la gente no son estáticas, sino dinámicas, y de lo que se trata es de propiciar estrategias en las que las personas sean protagonistas de los cambios del conocimiento (poniendo en juego sus capacidades desde la diversidad, participando de la construcción de la inteligencia colectiva) y no meros adaptadores de un estado de conocimiento global, por otro lado inabarcable y en permanente evolución.

Esta sociedad del conocimiento es el caldo de cultivo en el que se producen las transformaciones que afectan a los componentes para el desarrollo de la gobernanza territorial (cognitivo, socio-político, tecnológico-organizacional). Y es precisamente con respecto a este último aspecto, la necesidad de potenciar la capacidad de los individuos de ser protagonistas de la construcción y evolución de los conocimientos, la que permite la articulación de estos tres componentes remitiéndolos a un único concepto, a saber: la inteligencia territorial.

6. INTELIGENCIA TERRITORIAL COMO ARTICULADOR DE LOS TRES COMPONENTES DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

El concepto de inteligencia territorial, como toda noción en construcción es una noción polisémica. El enfoque que estamos sosteniendo aquí, se apoya en diferentes definiciones de la inteligencia territorial que ponen el énfasis en diferentes aspectos relacionados con el conocimiento del territorio, bien sea en referencia al conjunto de conocimientos para comprender el territorio (Girardot, 2002), a los procesos de conocimiento o autoconocimiento del territorio (Dumas, 2004), bien sea a los procesos de transferencia de conocimientos entre los actores de un mismo territorio (Bertacchini, 2004)⁹.

Pese a sus diferentes enfoques, todas estas definiciones conciben el territorio como una realidad autoorganizativa con capacidad de aprendizaje (capacidad de aplicar conocimientos y competencias y de variar su estado o sus acciones respondiendo a diferentes situaciones en función de las experiencias pasadas) de ahí la referencia a la inteligencia territorial.

La capacidad de aprendizaje del territorio reside, en primer lugar, en los actores, quienes tienen por un lado, diferente acceso a la información y, por otro, diferentes capacidades de convertirla en

9 / Para una ampliación de este concepto consúltense los textos enlazados a la web del proyecto CAENTI (Coordination Action of the European Network of Territorial Intelligence), <http://www.territorial.intelligence.eu>.

conocimiento. Pero a su vez, el aprendizaje puede ser concebido como una propiedad emergente del sistema, de modo que puedan concebirse los territorios como sistemas (o grupos de sistemas) inteligentes, capaces de movilizar sus conocimientos y adaptar sus estados y acciones a las nuevas circunstancias, en un plano diferente al de los actores individuales. La interacción de estos dos niveles (individual y colectivo) de aprendizaje es el que genera el conocimiento territorial. Se trata de un engarce hologramático tipo sociedad-individuo (Navarro, 1994). Conviene insistir en un punto, en el concepto de inteligencia territorial que se está tratando aquí, sólo nos referimos al territorio inteligente en un sentido metafórico, la inteligencia reside en los actores territoriales y los agentes individuales. La inteligencia territorial se construye a partir de las inteligencias concretas desplegadas sobre el territorio que construyen conocimientos en un acto consciente de diseño, creación, recogida, análisis e interpretación y mutualización de las informaciones de las que disponen.

Se ha dicho más arriba que el territorio es un espacio de actores en los que se genera una producción y apropiación de recursos. En la sociedad del conocimiento el primer recurso que es necesario que sea objeto de esa producción y apropiación es el conocimiento existente a lo largo de todo el territorio, así como de los procesos que intervienen en su creación. Particularmente, el conocimiento “sobre el territorio” y sobre las “acciones desarrolladas sobre el territorio” se convierte en un conocimiento de capital importancia para orientar la acción a favor del desarrollo territorial. Desde aquí, en relación con la gobernanza territorial, se puede definir la inteligencia territorial como el conjunto de conocimientos relativos a la comprensión de las estructuras y dinámicas territoriales, así como a los instrumentos utilizados por los actores públicos y privados para generar, utilizar y compartir dicho conocimiento en favor del desarrollo territorial sostenible.

De este modo, la inteligencia territorial, apoyándose en los recursos que ofrece la sociedad de la información (nuevas tecnologías de la información y de la comunicación), implica la producción de teorías e instrumentos para comprender el territorio (plano cognitivo de la gobernanza territorial), pero también la forma en que los miembros de una sociedad conjuntamente generan y aprehenden los

conocimientos disponibles y los aplican a la solución de sus problemas (plano tecnológico-organizacional). Como se explicó en el apartado anterior, estos dos componentes son los llamados a potenciar de la componente socio-política que permita la articulación vertical y horizontal de las acciones de los diferentes niveles y sectores sobre el territorio a favor del desarrollo sostenible.

Desde esta perspectiva, la inteligencia territorial es un instrumento para la gobernanza territorial, sin embargo ambos conceptos sostienen una relación compleja en el sentido de E. Morin (1992), ya que, a su vez, la evolución de la gobernanza territorial potencia el desarrollo de la inteligencia territorial. El motor que impulsa este proceso de realimentación es la participación de los actores. La intensidad y calidad de la participación es la que determina la forma en que ambos procesos se realimentan.

En efecto, si la gobernanza territorial se refiere básicamente a “poner en común lo que sabemos y pensar juntos desde la diversidad y desde ahí abordar acciones coordinadas y coherentes”, la inteligencia territorial realimenta ese proceso a través del análisis y evaluación participada de las acciones desarrolladas en la diversidad, generando nuevo conocimiento compartido que permita mejorar la acción. En la sociedad del conocimiento, donde el saber está repartido, ambas son caras de la misma moneda.

Hoy día, gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, se dispone de una cantidad enorme de información y de multitud de instrumentos muy sofisticados para su recogida, tratamiento y análisis. El desarrollo de la inteligencia territorial implica poner todo este potencial al servicio de la acción territorial, contribuyendo a que los actores involucrados, no sólo los decisores institucionales, sino los actores más directamente implicados en las acciones sobre el terreno, incorporen en el curso de sus actividades ordinarias mecanismos para facilitar las interacciones, potenciando su capacidad individual y conjunta de gestionar información, mutualizarla y convertirla en conocimiento que les permita evaluar, reorientar o diseñar nuevas acciones. En este sentido el diseño de instrumentos y metodologías de trabajo participativas que permitan potenciar las capacidades de los actores es de vital importancia.

7. INTELIGENCIA TERRITORIAL: CIENCIA E INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA GOBERNANZA

Hoy día una gran parte de los temas de investigación relacionados con el desarrollo sostenible como la biotecnología, las nanociencias, la genética humana, la genética de las poblaciones, las investigaciones sobre la vida urbana y las dinámicas territoriales, la gestión sostenible de los recursos, o el cambio climático, son extraordinariamente complejos, y su análisis requiere la intervención transversal de múltiples disciplinas. En estos casos, la incertidumbre asociada a las causaciones establecidas por los modelos, muchas veces provenientes de la falta de información, provocan que los resultados científicos sean susceptibles de múltiples interpretaciones. Por esta razón, la sociedad actual demanda, en primer lugar, una investigación participativa, tanto desde el punto de vista de la intervención de diferentes disciplinas, como desde el punto de vista de la formación de equipos en los que se integren otros profesionales y actores del sector público o de la sociedad civil no especializados en la investigación, pero que por su actividad pueden contribuir aportando o generando información, diferentes puntos de vista para establecer hipótesis de trabajo y procedimientos para valorar la veracidad de los resultados. En segundo lugar, la sociedad está demandando también una mayor transparencia en lo tocante a la difusión de los resultados, sobre todo en aspectos que afectan sustancialmente a la vida humana y que tienen implicaciones éticas, de modo que se pueda generar un debate público lo mejor informado posible.

Obviamente, esta forma cooperativa de abordar la investigación, puede no tener sentido en el campo de la investigación básica o fundamental, cuyos resultados no son inmediatamente aplicables, o en temas orientados a la reflexión crítica acerca de la naturaleza y la humanidad que tratan de construir teorías con un gran nivel de abstracción. Sin embargo, este tipo de colaboración entre la investigación y los actores directamente concernidos en las temáticas investigadas resulta muy ventajosa para ambas partes en los campos más aplicados. En un sentido, los investigadores dispondrán de más fuentes de información y de una mayor diversidad de puntos de vista para enfocar los problemas, esto repercute en la calidad de los resultados en términos de pertenencia, rigurosidad y

veracidad (como se suele decir “una ciencia que se obliga a todos los argumentos es siempre más y no menos rigurosa”). En el sentido inverso, para los actores no científicos involucrados, la participación en la investigación tendrá como ventaja un aprendizaje de los métodos y valores científicos y la capacidad de establecer una mayor distancia crítica en relación con los problemas planteados, enriqueciendo su conocimiento sobre los temas que más les conciernen (los experimentos en los que se los enfermos participan conscientemente en investigaciones en el campo de la medicina, las investigaciones en el campo de organización de empresas que incluyen a sus clientes o trabajadores, las de la agricultura ecológica que incluyen a los campesinos, las del campo de las ingenierías que trabajan con las empresas, son algunos buenos ejemplos en este sentido).

Pues bien, si esta dinámica participativa se revela hoy como enormemente productiva en muy diversos campos de la investigación aplicada, en relación con el desarrollo y promoción de la inteligencia territorial esta se hace absolutamente imprescindible. Y esto último es importante para favorecer el desarrollo sostenible en el sentido que aquí lo hemos definido, puesto que, como hemos argumentado en este trabajo, la promoción de la inteligencia territorial es una condición sine qua non de la gobernanza territorial.

Esta última requiere, en primer lugar, un conocimiento sobre la dinámica territorial que genere visiones integrales sobre los principales problemas que afectan al desarrollo territorial duradero. Sin embargo, el conocimiento científico referido al territorio es un conocimiento incierto pues la escasez de información, los errores de medida y la indeterminación de los resultados son a menudo la pauta. Faltan indicadores a nivel territorial, especialmente en el ámbito local, tanto por escasez de datos como porque muchos de los datos disponibles sobre el territorio no constituyen una información relevante. Por otra parte, lo importante para la acción no es la situación comparativa de los indicadores locales en relación con otros contextos (esta, a lo sumo, puede justificar la acción), sino el análisis de porqué cambian esos indicadores territoriales y cuál es la importancia de los determinantes globales y cuál la de los locales (esto permite planificar la acción). Sin embargo, el estudio de este último punto es una cuestión compleja en lo que

se refiere a la dificultad de identificar y cuantificar vínculos causales entre una multitud de factores potenciales; como consecuencia de esto, el conocimiento científico sobre el territorio es habitualmente ambiguo y suelen coexistir diferentes interpretaciones legítimas basadas en observaciones o evaluaciones de datos idénticas. Sobre todo en este último caso, los valores cobran especial importancia a la hora de la interpretación de los resultados. De ahí que para generar un conocimiento pertinente sobre el territorio se haga especialmente necesaria la participación de los actores territoriales involucrados, incluida la propia población destinataria de las acciones o directamente implicada en los problemas analizados, que hagan entrar en juego diferentes tipos de conocimientos y que planteen explícitamente los diferentes sistemas de valores a partir de los cuales los resultados científicos pueden ser interpretados.

Pero el principal valor de la participación no es únicamente que los actores territoriales produzcan, en el transcurso de la realización de sus acciones, información muy valiosa para la generación de teorías y modelos acerca de las dinámicas territoriales, ni siquiera que sus conocimientos sean capitales para la interpretación de los resultados. La aportación fundamental de la dinámica participativa es que, cuando logra la involucración total de los actores territoriales en el proceso de convertir la información en conocimiento, hasta el punto de incorporar la actividad investigadora en sus cursos de acción, se produce un impacto directo en las capacidades de aprendizaje de los actores a partir de su propia experiencia, y de sus posibilidades de adaptación al cambio, estimulando su inteligencia individual y mejorando sus capacidades para la acción sobre el territorio.

Adicionalmente, en la medida en que el conocimiento territorial requerido es un conocimiento integral, la investigación no sólo debe involucrar a investigadores de diferentes disciplinas, sino también a actores que intervienen desde diferentes sectores (Girardot, 2005). Sin embargo, esta es una cuestión mucho más compleja, ya que esto requiere que la investigación se desarrolle en el marco de los propios partenariados de actores territoriales que actúen sobre una misma problemática.

Es aquí donde las dinámicas de investigación participativas pueden generar un mejor impacto, dado que el hecho de compilar, generar, analizar la información e interpretar los resultados de manera colectiva, por un lado incrementa las capacidades individuales de los actores, movilizandolos su capacidad potencial de generar y procesar conocimientos sobre su campo de acción y, por otro, puede contribuir a propiciar consensos sobre el diagnóstico de los principales problemas, o al menos una base común de información y conocimiento sobre la cual discutir las discrepancias. Todo esto facilita la propuesta de soluciones integrales conjuntas, que es el primer paso para la coherencia y coordinación de las acciones sobre el territorio. En este punto, conviene aclarar que para que esta conexión entre la investigación y la acción sea eficaz, la dinámica ha de involucrar a los actores que realmente tienen un contacto más directo con el terreno, pues es su apropiación de los sistemas de conocimiento acerca de los efectos y condicionantes de sus acciones la que puede tener un mayor efecto sobre la acción territorial a largo plazo (aprendizaje), independientemente que la involucración de los responsables institucionales sea imprescindible para alcanzar los acuerdos para el establecimiento de las oportunas sinergias.

De esta manera, la investigación participativa se revela como una premisa básica de la inteligencia territorial y a partir de ahí de la gobernanza territorial.

En definitiva, lo que se está planteando aquí es que los desafíos de la gobernanza territorial requieren un tipo de investigación aplicada del tipo investigación-acción. Un enfoque con una amplia tradición en las ciencias sociales, y con menor impacto en otras disciplinas, que realza la complementariedad entre el mundo científico y la acción de los grupos humanos. Aplicada al campo de la gobernanza territorial, la investigación-acción, que en este contexto no puede ser otra cosa que participativa, puede ser definida como aquel tipo de investigación en la que están involucrados investigadores y actores territoriales y que se realiza con un doble propósito: científico, mejorar el conocimiento sobre un aspecto concreto de la estructura y, o, dinámica territorial; y práctico, actuar sobre un problema concreto de dicho territorio.

Sin embargo, pese a que en los últimos años se han producido avances en este campo desde diferentes perspectivas y enfoques, la investigación-acción del tipo que estamos describiendo aquí sigue siendo marginal, incluso en el campo de las ciencias sociales, al menos si se consideran las publicaciones sobre estas cuestiones en las principales revistas de las diferentes áreas científicas. Esto puede ser porque los resultados de estos proyectos de investigación normalmente se observan a muy largo plazo y suelen ser bastante difíciles de expresar en términos de lo que se consideran resultados científicos convencionales. Sin embargo, quizá la principal razón de que estos proyectos no estén más extendidos se deba a que la dinámica de investigar y actuar juntos (investigadores y actores multidisciplinariamente y multisectorialmente) es realmente muy complicada debido fundamentalmente a la falta de instrumentos que potencien y faciliten el aprendizaje cooperativo.

De ahí que una parte del esfuerzo que ha de ser realizado por parte de las entidades especializadas en el conocimiento sea precisamente el diseño y construcción de herramientas que contribuyan al desarrollo de estos procesos participativos. En este sentido el potencial de las tecnologías de la información y comunicación es enorme. Por otra parte, también se necesita que las universidades y los centros de investigación trabajen en el sentido de lograr hacer más accesibles los conocimientos y las herramientas disponibles para el análisis sobre el territorio a los actores territoriales, extrayendo así el máximo partido a unos sistemas de tratamiento y análisis de la información hoy infrautilizados. Por último, desde el punto de vista institucional, es necesario que se fijen unas nuevas reglas del juego que permitan establecer protocolos y normas concretas para el desarrollo de este trabajo participado sistemático y a largo plazo, creando redes de confianza, garantizando la transparencia, distancia crítica y veracidad de los resultados y estableciendo reglas básicas para la apropiación y explotación de resultados. Sobre todos estos aspectos han trabajado con notables resultados los equipos de ocho universidades europeas y siete actores territoriales en el marco de la Coordination Action of the European Network of Territorial Intelligence (CAENTI, 2009)¹⁰.

10 / Todos los trabajos y publicaciones de esta red están publicados en www.territorial.intelligence.eu

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANAND, S. y SEN A. (1994): “Desarrollo Humano Sostenible: Conceptos y Prioridades”. Disponible en [http://portal.onu.org.do/contenidos/archivos/\(%20traducci%C3%B3n\)%20Desarrollo%20humano%20sostenible.pdf#search=%22Sen%20Anand%20Desarrollo%20Humano%20Sostenible%3A%20Conceptos%20y%20Prioridades%22](http://portal.onu.org.do/contenidos/archivos/(%20traducci%C3%B3n)%20Desarrollo%20humano%20sostenible.pdf#search=%22Sen%20Anand%20Desarrollo%20Humano%20Sostenible%3A%20Conceptos%20y%20Prioridades%22)

ASENSIO, M. J. (2004): “El modelo de Desarrollo Sostenible”. Módulo Desarrollo Sostenible. Master Universitario Economía Social y Desarrollo Local. Universidad de Huelva. Mimeografía.

BASKERVILLE, R. L. (1999): “Investigating information systems with action research”. Communications of the association for information systems, Volume 2, Article 19 October 1999, Disponible en http://www.cis.gsu.edu/~rbaskerv/CAIS_2_19/CAIS_2_19.html (accessed: august 2006).

BERVEJILLO, F. (1998): “La reinención del territorio. Un desafío para ciudadanos y planificadores”, Universidad Católica de Uruguay, Borrador mimeografiado.

BOISIER, S. (1997): “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”, *Estudios Regionales*, núm. 48, págs. 41-79.

CAENTI (2009): Coordination action of the European Network of Territorial Intelligence. Final scientific Report March 2006, 1st – February 2009, 28th Deliverable 08, February 2009, 28th, 272 pag. Available in <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable08>

CENTER FOR DEMOCRACY AND GOVERNANCE, Bureau for Global Programs, Field Support, and Research U.S. Agency for International Development (2000): Decentralization And Democratic Local Governance Programming Handbook, Technical Publication Series, Washington.

COGHLAN, D. SHANI, A.B. (2005): “Roles, Politics, and Ethics in

Action research Design” *Systemic Practice and Action Research*, Vol. 18, nº 6, December 2005.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2001): Gouvernance européenne. Un livre blanc. COM(2001) 428 final.

FARINÓS, J. (2008) : “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible : estado de la cuestión y agenda”, Boletín de la AGE, num 46-2008, pag. 11-32.

FOX, N. J. (2003): “Practice-Based Evidence: Towards Collaborative and Trans-gressive Research”. *Sociology*, 37 (1),81-102.

FRANCO, P. (1998): “Los principios estratégicos: el abordaje multidimensional, el partenariado y la participación”, *Políticas sociales en Europa*, núm. 3, «Estrategias europeas frente a la exclusión social», págs. 35-44, Hacer, Barcelona.

GIRARDOT J.-J. (Ed.), 2009. Acts of the Annual International Conference BESANÇON 2008, deliverable 16 of caENTI, project funded under FP6 research program of the European Union, 653 pages <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable16>>

GIRARDOT J.-J., MIEDES-UGARTE B. (Eds.), 2008. International Conference of Territorial Intelligence, Huelva 2007. Papers on territorial intelligence and governance, participative action-research and territorial development (deliverable 14 of caENTI, project funded under FP6 research program of the European Union), Observatorio Local de Empleo, Huelva, 2008, 699 pages. <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable14>>

GIRARDOT J.-J., PASCARU M., ILEANA I. (Eds.), 2007. International Conference of Territorial Intelligence, Alba Iulia 2006. Vol.1, Papers on region, identity and sustainable development (deliverable 12 of caENTI, project funded under FP6 research program of the European Union), Aeternitas, Alba Iulia, 2007, 280 pages. <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/caenti/deliverable12a>>.

GIRARDOT, J. J. (2005): “Intelligence territoriale et participation”.

Disponible en [Http://labiso.be/ecolloque/forums/read.php?3,197,197](http://labiso.be/ecolloque/forums/read.php?3,197,197).

JÁUREGUI, G. (2000): *La democracia planetaria*, ediciones Nobel, Oviedo.

JUAN, S. (1999) : *Méthodes de recherche en sciences sociohumaines. Exploration critique des techniques*. Presses Universitaires de France, Paris.

LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2004 : “La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?”, *Actes des 4emes journées de la proximité “Proximité, réseaux et coordinations”*, 17-18 juin 2004, 15 p. Disponible en http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/publications/documents%20en%20ligne/pequeur_proximite_04.pdf

LÉVY, P. (1994a) : *l'intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace*. La Découverte, Paris.

LÉVY, P. (1994b): *Inteligencia Colectiva, Humanidad emergente en el mundo del ciberespacio*, disponible en <http://espora.org/biblioweb/cultura/inteligencia1.html>

LÉVY, P. (1998) : « l'intelligence collective, une nouvelle utopie de la communication ? » disponible en <http://membres.lycos.fr/natvidal/levy.htm>

LUNDY, P., mcgovern, M. (2006): “Participation, Truth and Partiality: Participatory Action Research, Community-based Truth-telling and Post-conflict Transition in Northern Ireland”. *Sociology*. 40(1), pp. 71-88

MARTÍNEZ, M. (1998): “Lo complejo es el contexto. Exploración participativa, intervención estratégica y autogestión en el Ecosistema Social”, paper submitted in the VI Spanish Conference of Sociology, Septiembre 1998, A Coruña (Spain).

MASSON-VINCENT, M. (2008): “Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space” *Boletín de la AGAE* num. 46-2008, pag 77-95.

MELDOLESI, L. (1997): *En búsqueda de lo posible. El sorprendente mundo de Albert O. Hirschman*, Fondo de Cultura Económica, México.

MIEDES B., 2009. Territorial intelligence and the three components of territorial governance. In International Conference of Territorial Intelligence, Besançon 2008. Papers on Tools and methods of Territorial Intelligence, MSHE, Besançon, 2009. <URL: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/besancon08/Miedes> >

MORIN, E. (1992): *Las ideas*, Cátedra, Madrid.

NAVARRO, P. (1994): *El holograma social. Una ontología de la sociedad humana, Siglo XXI*, Madrid.

NOFFKE, S. E. (1997): “Professional, Personal and Political Dimensions of Action Research”. *Review of Research in Education*, 22, pp. 305-343.

NUSSBAUM, M. and SEN A. (eds.) (1993): *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.

OECD (2006): Successful partnerships a guide, LEED Forum on Partnerships and Local Governance, Paris. www.oecd.org/cfe/leed/forum/partnerships

PERROUX, F. (1984): *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*, Serbal/Unesco, Barcelona.

PRIGOGINE, I. y STENGERS, I. (1990): *La nueva alianza. Metamorfosis de la ciencia*, Alianza, Madrid, (e. o. 1979).

RAMÍREZ-PÉREZ, M.A., NAVARRO-YÁÑEZ, C.J., CLARK, T.N (2004): “Local governance”: redes de responsividad en un espacio de “multi-governance”, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

SEN, A. (1992): *Inequality Reexamined*, Oxford Clarendon Press; and Cambridge, MA Harvard University Press.

SHANI, A.B. , PASMORE, W.A. (1985): Organization inquiry: Towards a new model of the action research process. In Warrick, D.D. (ed.) Contemporary Organization development: Current Thinking and Applications, Scott, Foresman, Glenview, IL., pp. 438-448.

SMALL, S. A. (1995): "Action-Oriented Research: Models and Methods". *Journal of Marriage and the Family*, 57(4), 941-955.

SMITH, M. K. (2001): "Kurt Lewin: Groups, Experiential Learning and Action Research". *The Encyclopedia of Informal Education*. Disponible en <http://www.infed.org/thinkers/et-lewin.htm> (accesed august 2006).

SOMEKH, B. (1995): "The Contributions of Action Research to Development in Social Endeavours: A Position Paper on Action Research Methodology". *British Educational Research Journal*, 21(3), 339-355.

TRIPP, D. H. (1990): "Socially Critical Action Research". *Teory into Practice*, 29 (3), 158-166

TULCHIN, J. S. Y SELEE, A. (2004): Decentralization and Democratic Governance in Latin America. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C. www.wilsoncenter.org

UNESCO (2005): *Hacia las sociedades del conocimiento*, París. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>

WADSWORTH, Y. (2005): "'Gouldner's child?' Some reflections on sociology and participatory action research". *Journal of Sociology*, 41(3), 267-284

WASSENHOVEN, L. (2008): "Territorial governance, participation, Cooperation and Partenership:a matter of national culture", Boletín de la AGE, num 46-2008, pag 53-76.

WILLIAMSON, G. R. And PROSSER, S. (2002): Action research: Politics, ethics and participation, *j. Adv. Nurs.* 40 (5), 587-593.



Capítulo VII: La importancia de la Participación en el Desarrollo Local

Dra. Irene Correa Tierra
Universidad de Huelva

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo local no puede entenderse como un proceso ajeno a los intereses de la ciudadanía: nada más alejado de la realidad.

La Planificación Estratégica de la Sostenibilidad, concretamente, tiene en el establecimiento de una visión compartida y en la elección de una metodología apropiada los puntos esenciales para su desarrollo.

Bajo este enfoque de Planificación Estratégica Sostenible resulta crítica la implicación participativa, y por ello en este capítulo vamos a tratar a qué nos referimos cuando empleamos términos tales como gobernanza, participación o democracia participativa.

Este texto se ha realizado asumiendo que son numerosas las posibles interpretaciones que tanto de desarrollo sostenible, de sostenibilidad, e incluso de gobernanza y participación se pueden realizar. Pero como en los próximos apartados vamos a profundizar en estos dos últimos términos, consideramos apropiado detenernos brevemente en los primeros, pues los entendemos íntimamente conectados.

Sin ninguna duda la definición más conocida de desarrollo sostenible fue la facilitada en el trabajo de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo, en 1987, y que propone “satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Si bien esta idea supone un verdadero cambio de enfoque, y un síntoma de generalización de la asunción de lo que podemos denominar principales valores ambientales, e implica cambios al abandonar la idea de infinitud del entorno natural y la asunción de una visión del sistema en el que la relación entre las causas y los efectos adquiere gran complejidad, el tránsito al nivel práctico no es fácil. Esto es así debido a que se requiere la aceptación general equivalente de unas pautas a seguir lo suficientemente precisas.

Lo que sin duda es cierto es que si el “desarrollo” por el que trabajamos respeta los límites establecidos por la Naturaleza,

cubre las necesidades sociales y económicas requeridas por la sociedad de forma austera y se concibe e implementa mediante el seguimiento de pautas democráticas, la sostenibilidad (o desarrollo sostenible) estará en nuestras manos.

2. LA GOBERNANZA COMO BASE DEL PROCESO

Siguiendo lo comentado en el capítulo anterior, podemos definir la gobernabilidad como un atributo de los sistemas sociales consistente en la “disposición de la sociedad a aceptar los productos, el sistema político y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes; la disposición a actuar y desarrollarse dentro de un marco institucional (...) que refleja los valores y reglas que la sociedad ha preferido; supone la percepción social de una acción efectiva de gobierno”. Por su parte, la gobernanza es un atributo de los gobiernos, y se entiende dentro de la situación de complejidad que se da en la actualidad, suponiendo “[...] la aceptación, por parte de las autoridades políticas, del fenómeno de la publicación de lo público, que se ha manifestado acompañado de otros, como la crisis del Estado de Bienestar, los procesos globalizadores y la emergencia de nuevas identidades, problemas e intereses sociales” (Brito, 2002:260-261). Queda claro en este último punto, que precisamente el elemento crítico es la incapacidad por parte de los gobiernos para garantizar a la sociedad las condiciones para operar en un entorno incierto, cambiante y que genera efectos incontrolables.

La Comisión Europea (2001:8, 10-11) entiende que la gobernanza “designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”. Es decir, atiende a cómo utilizan las instituciones los poderes que les otorgan los ciudadanos, estableciendo como principios que la determinan los que siguen¹:

1 / La aplicación de estos principios ha de reforzar los de proporcionalidad y subsidiariedad -selección de los instrumentos y el nivel de aplicación- (Comisión Europea, 2001:11).

- Apertura. Trabajo más *abierto* de las instituciones, comunicación accesible y asequible.
- Participación. Integración de los ciudadanos en todas las fases del proceso político: desde la concepción hasta la aplicación de las políticas.
- Responsabilidad. Es necesario clarificar el papel de cada nivel institucional en los procesos legislativo y ejecutivo.
- Eficacia. Unos objetivos claros, la conciencia del impacto futuro y la experiencia acumulada han de dar lugar a medidas eficaces y oportunas.
- Coherencia. Contando con un liderazgo firme, se ha de superar la complejidad de los problemas y su dimensión transversal desechando el mero enfoque sectorial.

El problema que se ha planteado en relación con este concepto de Gobernanza nos lo exponen Russi y Roldan, a partir de Nye y Wolf (2002:24):

“la globalización económica ha creado brechas de gobernanza a escala planetaria y regional, porque los procesos que la caracterizan trascienden la escala a la que tradicionalmente se han circunscrito las instituciones y legislaciones encargadas de regular el funcionamiento de los mercados (el estado-nación), haciendo, de esta manera, insuficientes los canales tradicionales de toma de decisiones”.

Está claro que del análisis de la gobernanza vigente se desprende la necesidad de redefinir funciones y estilos de concebir, definir y ejecutar las políticas. Sobre todo si nos referimos a un problema tan complejo como es el ambiental (que no puede superarse si se abstienen las instituciones de una regulación que, en todo caso, es de difícil conceptualización). Siguiendo con Brito (2002:251-253), señalamos que para el éxito de las estrategias de desarrollo “una de las dimensiones que ha tomado gran relevancia dentro de los planteamientos y recomendaciones acerca de los objetivos y metas, tanto de las estrategias como de la reforma, es la creación de entornos favorables para el buen desempeño económico y social: un contexto democrático de calidad que opere con reglas que minimicen los costes de las transacciones sociales, estimulen

el aprendizaje social y la eficiencia adaptativa – pública y privada -, promuevan las relaciones de cooperación dentro de la sociedad y garanticen la gobernabilidad. Este contexto estaría caracterizado por elementos como: Estado de derecho, sociedad civil fortalecida y gobernable – informada y dispuesta a participar en la resolución de problemas públicos² – y gobiernos con elevada capacidad de respuesta y habilitados para catalizar el desarrollo y para rediseñarse a sí mismos”.

Así, afirma esta autora, la revelación de la importancia del bienestar social y la equidad³ (su promoción en definitiva) del desarrollo humano, la consecución de un tejido social fuerte - en el que se desenvuelvan múltiples autores - y un sólido capital social serían garantía “de sostenibilidad de los avances económicos y sociales en el largo plazo, y la preservación ambiental”. Borja y Castells (2001[1997]:161-164) sugieren para el gobierno local distintas líneas de reforma, entre las que destacamos:

A - Gobierno metropolitano del territorio y descentralización de la gran ciudad:

- Estructuras metropolitanas de planificación territorial y estratégica, de programación conjunta de inversiones y servicios supramunicipales.

2 / Entendemos por Sociedad Civil a las “organizaciones sindicales y patronales (los interlocutores locales) así como a las organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, organizaciones de beneficencia, organizaciones de base, y organizaciones para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal, con una especial contribución por parte de las iglesias y las comunidades religiosas”. En este punto, hemos de destacar el papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) por su implicación en la política de desarrollo y porque se muestran como sistema de alerta rápida para la orientación del debate político. La Sociedad Civil reclama una vía estructurada para canalizar sus reacciones, críticas y protestas (Comisión Europea, 2001:16).

3 / La cuestión de la equidad ha de ponerse en relación con un hecho que se está dando de manera generalizada: El crecimiento de las desigualdades ecológicas. “Es [...] una evidencia que la calidad del medio ambiente difiere considerablemente de una región a otra [...]; y que esta forma de desigualdad se acumula a menudo con aquellas existentes en materia de salario o de acceso al trabajo”. Además se ha demostrado que la calidad del medio ambiente ha constituido un factor de segregación social. “Esto es lo que explica, sin duda, que su protección se ha identificado con los valores burgueses, o con un lujo de la clase media” (Theys, 2002:8).

- Gobierno metropolitano como relación consorcial entre administraciones.
- Descentralización, en las ciudades, por distritos a nivel político y administrativo.

B - Organización política:

- Personalización de los liderazgos.
- Superación de la confrontación legislativo-ejecutivo.
- Continuidad de la gestión municipal.

C - Financiación:

- Distribución al 50% del gasto público entre gobierno central y territorial.
- Autofinanciación vía impuestos, apropiación de plusvalías urbanas generadas o concertación público-privada (transferencias centrales con carácter compensatorio).

D - Gestión empresarial de los servicios y actividades públicas:

- Centros gestores autónomos para aquellas actividades que se pueden separar de los servicios generales, con autonomía plena y control administrativo a posteriori.
- Recurso a empresas mixtas o privadas concesionarias para la prestación de un servicio de titularidad pública con el fin de mejorar eficiencia y eficacia.

E - Relaciones con administrados, comunicación y participación:

- Facilitar el acceso de los ciudadanos a la Administración (accesibilidad, desburocratización). Relaciones personalizadas y descentralización territorial y funcional.
- Participación ciudadana.

F - Internacionalización de los gobiernos locales:

- Promoción exterior, constitución de ejes, acción común ante organismos internacionales, reconocimiento de su capacidad en definitiva de actuar como sujetos en la vida internacional.

Por otro lado, la transición hacia la sostenibilidad plantea los siguientes elementos (Manzini y Bigues, 2000:15-18):

- Un plazo que abarca varias décadas.
- Las condiciones de sostenibilidad ambiental fijan algunos aspectos relativos al flujo físico de materia y energía que atraviesa el metabolismo de una sociedad, pudiendo estar las características de esta sociedad totalmente abiertas y pudiendo dar lugar a una multiplicidad de sociedades sostenibles totalmente diversas entre ellas.
- La calidad de las sociedades sostenibles dependerá de las formas que asuma la transición. Para los ecólogos el reto estará en enfocar los aspectos físicos del metabolismo de una sociedad de modo que se evite la catástrofe; para el resto de los actores sociales el reto está en favorecer una transición no traumática en el terreno social (cultural, político...). En este punto podrán darse tendencias tecnocráticas y regímenes autoritarios ecológicos o se dará lugar en el ámbito dialéctico de un régimen democrático capaz de asumir la complejidad de la tarea.

Hemos de pensar que las medidas tendentes a modificar los comportamientos cotidianos, las formas de consumo se apoyan en efecto sobre principios o valores que no pueden venir impuestos por los círculos de expertos, por las élites, que teorizan sobre el desarrollo sostenible.

Es por ello que las Agendas 21, por ejemplo, se apoyan en procedimientos múltiples de negociación, con los grupos de interés en general, las asociaciones, las empresas y el mismo conjunto de la población (Theys, 2002:4).

En relación con esto último defienden Manzini y Bigues que “[...] la nueva cultura de la sostenibilidad debe caracterizarse, como la democracia, por una base de entendimiento común (algunas prácticas sociales, algunos valores, algunos criterios de juicio socialmente compartidos) que sea el mínimo posible para hacer converger las elecciones en la dirección de la sostenibilidad ambiental (en sentido físico), y dejar abierto el máximo espacio posible entre las ideas y sus interacciones. Es decir, de tal manera que puedan nacer y oponerse diversas hipótesis de sociedad sostenible”. Añaden estos autores que entre los autorreguladores (“haremos lo que consideremos y lo publicaremos adecuadamente”)

y la regulación administrativa (“el estado, asistido por los organismos internacionales sometidos a los grandes estados”) se ha de apostar por la regulación concertada, el camino dinámico de la democracia ambiental, una nueva lectura de “pensar globalmente y actuar localmente” (Manzini y Bigues, 2000:41, 54).

El capital social y sus elementos pueden abordarse desde diferentes perspectivas de análisis. Con esto podremos analizar cómo pueden influir en el desarrollo local, expresando cómo y en qué condiciones pueden ser objeto de actuación pública, especialmente desde el punto de vista de la planificación estratégica (Camagni, 2003:44-47)⁴:

- Dimensiones micro -elementos que suponen una implicación de los individuos- y macro - elementos sociales -.
- Dimensiones formal (en el ámbito micro, por ejemplo, las redes sociales, el asociacionismo u las relaciones individuales; en el ámbito macro, por ejemplo, las normas) e informal (en el ámbito micro, por ejemplo, la reputación; en el ámbito macro, por ejemplo, los valores o convenciones).

Entre los elementos formales, instituciones, reglas y normas reducen los costes de transacción o de uso del mercado y proporcionan seguridad y confianza en el sistema (nivel macro). Las relaciones individuales, por ejemplo, reducen los costes de información del sistema (nivel micro). En lo que a elementos informales se refiere, elementos como la confianza recíproca refuerzan la eficacia que los elementos formales proporcionan a las redes y logran reducir los comportamientos del tipo polizón.

Lo que constituye un elemento central para nosotros es que, indudablemente, también refuerza el funcionamiento del sistema (fundamentalmente al nivel de la lógica de la acción colectiva) la

4 / La Planificación estratégica está íntimamente relacionada con el capital social, representando “creación de capital social a través de la realización de nuevas formas de gobernabilidad local” (Camagni, 2003:54): Procura la interacción entre sujetos y ciudadanos, dando su lugar a los procesos participativos. Construye relaciones locales, organizando foros en los que se trata de que emerjan los valores comunales, se establezcan a través de la comunicación y participación oportunidades para la cooperación; dando lugar al establecimiento de normas y procedimientos simplificados. Existe una visión compartida, traducida en proyectos en los que se responsabiliza a los agentes, existiendo unas definidas reglas del juego.

actitud participativa de los agentes o los elementos informales de la perspectiva macro.

Podemos decir que la democracia es el régimen social en el que cada uno tiene la posibilidad real de ser feliz autónomamente, a su manera, sin que ese disfrute reste un ápice a la potencial felicidad del resto de individuos; se basa en la cooperación entre principios organizativos diversos, en el pluralismo, en el juego entre el individuo privado y ciudadano, entre bienes apropiables y comunes, en la división del trabajo institucional y de los poderes. La democracia exige que el límite se asuma como baremo de toda acción y la interioricen los individuos y garanticen las instituciones (Manzini y Bigues, 2000:20-22).

La forma en que la democracia se conciba en una sociedad tiene mucho que ver con la noción de sustentabilidad puesta en juego:

Cuadro VII.1. Sustentabilidad y Calidad Democrática

TIPO DE SUSTENTABILIDAD	NORMATIVA: Abierta	TECNOCRÁTICA: Cerrada
DETERMINACIÓN DEL CONTENIDO	Deliberación Pública	Científica o ideológicamente mediado
RELACIÓN CON LA DEMOCRACIA	Fuerte y Necesaria	Débil y Contingente
ORIENTACIÓN DOMINANTE	Procesual: No se prefijan condiciones	Finalista: El resultado prima sobre el procedimiento
ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA	Sustentabilidad consensuada: Nuevos enfoques	Forma radical de sustentabilidad: Ecologismo temprano
VARIANTES	Modelo liberal – tecnocrático: Racionalidad instrumental, dirigida por expertos.	
	Modelo ecotóxico: Construcción ideológica de la sociedad indiscutida.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Arias (2004:138-142)

En este particular, Arias (2004:144) llama la atención sobre los peligros de un entendimiento tecnocrático (determinado “asépticamente” por expertos) de la sociedad sostenible -trascendiendo el ámbito

de la política, al determinar los límites ecológicos las opciones políticas-, ya que: “cabe preguntarse qué ámbito de decisión tienen los ciudadanos en una sociedad donde las constricciones ecológicas dan forma a la organización social, qué políticas pueden ser decididas democráticamente, si el ámbito de actuación de estas políticas queda reducido hasta la insignificancia”. Lo importante es fijar a través del consenso unas normas de convivencia que asuman los principios de la sostenibilidad⁵.

La clave del éxito de la práctica política en general, y en la resolución de los conflictos ambientales en particular, se encuentra en una coevolución entre una democracia formal (representativa)⁶ y la “informal” (participativa) potenciada, resultante de la sinergia entre cambios institucionales y culturales. Se han de crear, en definitiva, estructuras de participación que no dependan exclusivamente de las estructuras burocráticas o los expertos y que cuenten con los mecanismos de control adecuados (Martell y Querol, en Font, 2000:71).

No hemos de olvidar, por otra parte, que existe una interrelación compleja entre lo público y lo privado que impide la eficacia de los mecanismos de control político. El estado no puede erigirse en árbitro del sistema, pues interviene en el desenvolvimiento de la sociedad civil y, al tiempo, apoya la pervivencia de un sistema socioeconómico que no puede evitar la perpetuación de

5 / Pellizoni (2001:60) destaca la existencia de una democracia deliberativa cuyo principio básico es que el proceso de decisión incluye todos los puntos de vista disponibles, sin exclusión a priori de ninguno.

6 / Ibarra (2001:116) define la democracia representativa fuerte a través de los condicionantes mínimos que ha de cumplir para que se pueda hablar de la misma. Así, se refiere a: cargos públicos electos y autónomos; elecciones libres, imparciales, frecuentes y competitivas; libertad de expresión, lo que implica evidentemente la posibilidad de crítica y control al gobierno, al Estado; acceso a fuentes alternativas de información; autonomía de las sociedades civiles; ciudadanía inclusiva (todos los que viven permanentemente en el territorio tienen los cinco derechos anteriores); principio de contingencia (no usar el poder para poner trabas que de hecho impiden sistemáticamente el acceso de la oposición al poder); principio de incertidumbre; tanto respecto los que han de ser elegidos como a las políticas públicas de los gobiernos (si un gobierno en la práctica cumple hasta el último detalle de su programa, si nunca cambia nada de lo que va a hacer, lo que ocurre es que la sociedad civil ha muerto; no oligarquización ni corrupción; territorio indisputado que define la población votante.

desigualdades. Esto ocasiona el distanciamiento del ciudadano medio respecto a la política activa. Este estado, sin embargo, no puede ser sustituido directamente por las instituciones de autogobierno, ya que el vacío de poder sería cubierto rápidamente por las burocracias: se ha de conquistar el justo medio.

Precisamente, Giovannini (2000) ve como evidente que la democracia del tipo “centralista en las sedes de representación, tendencialmente inspirada en una filosofía mayoritaria, como competencia entre pocos partidos casi idénticos entre sí, en creciente desacuerdo con las poblaciones” es mala para el medio ambiente. Este planteamiento ilustra la concepción de democracia representativa fuerte más extendida. Opone a esta realidad el hecho de que “el medio ambiente necesita de la democracia y de las instituciones, porque su protección necesita intervenciones orgánicas, competencias coordinadas, consenso activo, por tanto, una rica red de sedes institucionales” (Giovannini, 2000:64-66). Más allá de esto, Arias (de acuerdo con Pearce, en Arias, 2004:142) sostiene que si existe un conflicto entre los medios para la consecución de la sustentabilidad y los deseos democráticos, el equilibrio debe caer del lado de la perpetuación de la democracia.

3. LA PARTICIPACIÓN

Hasta aquí hemos reclamado un compromiso con la participación en términos políticos. Ibarra la define como “poder, como capacidad de un grupo humano de definición, planificación, gestión y decisión de ámbitos que se viven colectiva, comunitariamente. La participación así entendida es el poder de un conjunto de individuos de gestionar por sí mismos y de forma comunitaria - cotidiana y horizontalmente – aquellos asuntos que les son propios. [...] Pero la participación política no supone sustituir el poder político formal y democráticamente constituido.” (Ibarra y Unceta, 2001:110-112).

Ya el informe Brundtland apunta en su fundamental capítulo segundo (“*Hacia un desarrollo sostenible*”), dentro de su apartado “Conciliar medio ambiente y economía en la toma de decisiones” una serie de aspectos básicos relativos a ese proceso de toma de decisiones que orienta las diversas estrategias a seguir para

promover el desarrollo sostenible: “Muchos de los problemas ambientales y de desarrollo que afrontamos tienen su origen en esta fragmentación de la responsabilidad. El desarrollo sostenible requiere la superación de esta fragmentación. [...] La sostenibilidad del desarrollo exige que se otorguen mayores atribuciones a los responsables de las decisiones, a fin de hacerlas cumplir. Para ello es menester modificar las estructuras legales e institucionales que velan por el interés común. Algunos de los cambios indispensables del sistema legal empiezan por la aceptación de la fórmula de que un medio ambiente adecuado es esencial para la salud y el bienestar de todos los seres humanos, incluidas las próximas generaciones. [...] El papel de velar por el interés común no corresponde sólo a la ley. Se necesita principalmente la comprensión y el apoyo de la comunidad, lo cual supone una mayor participación del público en las decisiones relacionadas con el medio ambiente. La mejor forma de conseguirlo es descentralizando el control de los recursos de los que dependen las comunidades locales y otorgando a dichas comunidades de modo efectivo el derecho de voz y de voto sobre la utilización de estos recursos. También se requerirá la promoción de la iniciativa ciudadana, dando más poder de decisión a las organizaciones populares y reforzando la democracia local” (CMMAD, 1987: 88-90). El intenso espíritu democrático que preside el conjunto del Programa 21 se pone igualmente de manifiesto en el punto 5.45⁷:

“Se debería establecer y poner en marcha un proceso eficaz de consulta con los grupos interesados de la sociedad en el cual la formulación y la determinación de todos los componentes de los programas estuviera basado en un amplio proceso de consulta nacional consistente en reuniones a nivel de la comunidad, cursos prácticos regionales y seminarios nacionales, según correspondiera. Este proceso debería permitir que las opiniones de hombres y mujeres sobre sus necesidades, perspectivas y limitaciones se reflejaran debidamente en los programas y que las soluciones estuvieran basadas en experiencias concretas. En este proceso debería darse prioridad a la participación de los grupos pobres y desfavorecidos”.

7 / <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp/capitulo5.htm>

Se persigue fomentar el hábito de la participación en la formación de la voluntad política y adquirir una noción adecuada de los problemas existentes y de la dificultad que supone aunar voluntades y recursos financieros para la superación de los mismos. Se integrarán colectivos para que, tanto el respaldo a las políticas generadas como el nivel de compromiso adquirido sean máximos.

De este modo, todos sin excepción son partícipes de un proceso dirigido por las distintas instituciones relevantes públicas y privadas - horizontal y verticalmente coordinadas - que recoge el conjunto de inquietudes existentes en la comunidad, analiza las alternativas para solventar las mismas y propone actuaciones directamente aplicables, fácilmente identificables por sus beneficiarios en lo que a ejecución y resultado se refiere (independientemente de los preceptivos análisis de eficacia y eficiencia realizados por los entes competentes).

Al respecto de la pretensión de habilitar cauces democráticos en un sentido pleno, participativo, resulta por otra parte muy interesante el Capítulo 8 (Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones). Señala en su apartado 8.3 que es necesario “[...] mejorar o reestructurar el proceso de adopción de decisiones, de manera que se integre plenamente en él el examen de las cuestiones socioeconómicas y relativas al medio ambiente y se logre una participación más amplia del público [...]” apostando por “crear o mejorar mecanismos para facilitar la participación de organizaciones, grupos y particulares interesados en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones”.

Por tanto, siendo la participación de los agentes públicos y privados vital para el proceso de planificación estratégica, la misma ha de contar con las siguientes características (Borja y Castells, 2001[1997]:242-243):

- Se produce en todas las etapas del planeamiento.
- Idealmente debe de incluir a todos los agentes privados y públicos (paradójicamente, la participación de estos últimos -salvo si se trata de quien lidera el proyecto- resulta difícil).
- No se debe excluir a aquella parte de la ciudadanía con bajos niveles de organización, liderazgo y visibilidad social.
- Es vital la comunicación hacia la ciudadanía del proceso.

- La concertación así como el consenso social en torno a las actuaciones estratégicas desplegadas es vital.

Esta necesidad de participación se justifica por distintos autores con argumentos diversos, como vemos en el siguiente cuadro.

Cuadro VII.2. Argumentos favorables a la Participación

Argumentos	
<u>Pragmático, Consecuencialista o Funcionalista:</u> “La participación ofrece ventajas” (mejores decisiones, reducción de la incertidumbre).	1. Mejora del resultado decisonal. 2. Facilitación de la implementación. 3. Mayor legitimidad. 4. Contribución a la educación pública.
<u>De Justicia y Derecho:</u> “Es justo que los afectados por una decisión tengan oportunidad de participar en el proceso a partir de la cual se toma”.	
<u>Expresivos:</u> “Es importante como medio para definir la identidad individual y colectiva”.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Meadowcroft, 2003:124-125.

Para Blanco (en Espinoza, 2003:114-115), las siguientes cuatro hipótesis básicas justificarían de manera inequívoca el recurso a la participación:

- En cuanto al diseño de políticas: aporte de información, consensos básicos sobre la definición de problemas, objetivos, estrategias y actuaciones públicas.
- En cuanto a la implantación de políticas: corresponsabilidad de los actores.
- Alimenta la creación de capital social.
- Mejora, en definitiva, de las políticas públicas: ajuste de las mismas a las verdaderas necesidades sociales.

Por su parte, Borja y Castells, apuntan las siguientes razones justificadoras de la participación, teniendo a su vez los objetivos que se refieren:

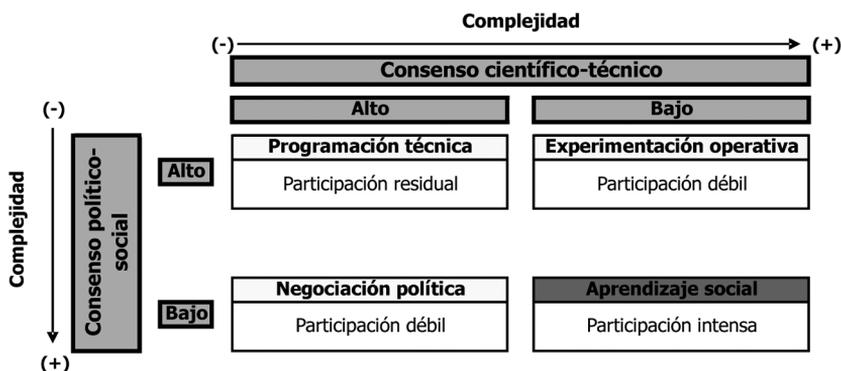
Cuadro VII.3. Razones que justifican y objetivos que persigue la participación

Razones	Objetivos
Relativa a los procesos de intensificación de la democratización política.	Desarrollar la participación en la definición de programas y proyectos, en la ejecución de obras y en la gestión de servicios.
Exigencia social de los sectores sacrificados por el desarrollo urbano.	Promover la iniciativa y el voluntariado, orientando las energías sociales hacia objetivos de interés colectivo debatidos públicamente.
Reivindicación de identidades colectivas.	Reforzar el tejido asociativo, procurando la mejora de su capacidad y su competitividad para opinar, actuar o gestionar en relación a asuntos de interés general
Emergencia de problemas de calidad de vida: Demandas de Bienestar.	
La multiplicidad y diversidad de funciones de la administración deviene exceso de burocracia.	
Situación de crisis de la democracia representativa.	
Necesidad de combatir la marginación y exclusión social de numerosos colectivos.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Borja y Castells (2001[1997]:299-301).

Incluso se puede explicar el recurso a la participación como elección óptima en un proceso de adaptación estratégica -en un proceso de ganancia de eficiencia- al complejo entorno en el que se desenvuelven las interacciones sociales según Blanco (Espinoza, 2003):

Gráfico VII.1. La Participación y la Complejidad inherente al grado de consenso necesario



Fuente: Elaboración propia a partir de Blanco (Espinoza, 2003:111-114, 116).

4. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Volviendo a Meadowcroft (2003:125-126), la gobernanza para el desarrollo sostenible “requiere mejoras relativas a la calidad decisonal, la implementación, la legitimación y la educación que una mayor participación parece implicar”, y que se explican por las especiales características de este desarrollo sostenible:

- El desarrollo sostenible es un avance socialmente dirigido para evitar futuros sociales insostenibles.
- El concepto tiene una carga normativa, puesto que juicios de valor determinan elecciones y priorizaciones de los individuos.
- El proyecto tiene un carácter global, multidimensional, transversal.
- No existe ninguna guía preexistente de la escala y el carácter específico de la transformación de las prácticas sociales e instituciones que requiere el desarrollo sostenible. Este *learning through doing* es exponente de una gestión adaptativa.

Así, Font (2000:15) apunta en la dirección de un nuevo entendimiento -o tal vez, la interpretación genuina de la democracia- :

“Si interpretamos la idea de desarrollo sostenible desde la perspectiva de la teoría democrática, claramente podemos asociarla a la idea de democracia participativa. Esta noción corrige los esquemas tradicionales de la democracia representativa, (c) por considerar que estas estructuras priman unos intereses en detrimento de otros y, por tanto, no satisfacen plenamente el principio de igualdad política”.

La participación ha sido tratada con entusiasmo por los pensadores de la ciencia política a lo largo de la historia. Por no remontarnos demasiado en el tiempo, resulta interesante el análisis que los pluralistas clásicos proponen en la década de 1950 (Held, 2001). Autores como Truman o Dahl definen el poder como la resultante de un proceso complejo de intercambio entre distintos grupos que representan diversos intereses, estando disperso por toda la sociedad, advirtiendo que la toma de decisiones de los gobiernos pasa en muchas ocasiones por la satisfacción de las peticiones de pequeños grupos conformados en torno a un interés concreto. Para estos autores, la participación política activa de los ciudadanos es positiva, pero su ejercicio ha de quedar en el plano de las opciones personales ya que la abstención de algunos es funcional para el sistema por evitar un nivel de saturación en las demandas recibidas por los gobernantes, pudiendo incluso reflejar la mera aquiescencia con las políticas desarrolladas. En relación con esto último, los pluralistas señalan la existencia de un amplio consenso entre la ciudadanía de las sociedades democráticas occidentales respecto las políticas generales existentes en la sociedad⁸.

8 / Los acontecimientos de finales de los años sesenta y principios de los setenta hacen patente la inexistencia de ese consenso. Abundando en su discurso, Dahl y otros inauguran el neopluralismo centrandolo ahora su atención en la dinámica del denominado capitalismo corporativo moderno (omnipresencia de las grandes organizaciones económicas privadas capitalistas), que genera desigualdades de suma importancia en la asignación de los recursos sociales y económicos. El Estado favorece a través de medidas concretas los intereses de estos grupos económicos, promoviendo la rentabilidad y el crecimiento, muchas veces a expensas de los más débiles.

Por otra parte (Held, 2001:248-263), Milliband y, sobre todo, Poulantzas atacan el modelo liberal y aun las concepciones del pluralismo clásico a través del neomarxismo. Offe, por su parte, y como superación de lo señalado por los anteriores autores, dice que ni estamos ante un estado capitalista ni ante un estado en una sociedad capitalista: el estado se encuentra atrapado en las contradicciones del sistema capitalista al que ha de servir para obtener los recursos necesarios para la aplicación de las políticas.

Los años setenta, tal y como comentamos al principio de este capítulo, son tiempos convulsos. Irrumpe la teoría de la crisis de legitimidad (Held, 2001:281-286), propuesta por la corriente ideológica progresista, que se opone a la explicación de la crisis como efecto de la inviabilidad de un estado sobredimensionado o sobrecargado. Bajo este enfoque, las relaciones de clase y las restricciones que opone el capital al desenvolvimiento maduro de la política son el origen de la situación⁹. Este enfoque anticipa la teoría de la democracia participativa. El consenso no sirve ya de soporte a los defensores del orden democrático liberal existente: el autoritarismo creciente, los déficits democráticos en cuanto a participación política activa de los ciudadanos, la falta de respuesta a los problemas suscitados por las minorías (racismo, feminismo), los desequilibrios norte-sur, la amenaza nuclear y el deterioro ecológico sugieren la necesidad de una nueva orientación política e institucional de los gobiernos. Así, la corriente de la Nueva Izquierda, pretendiendo superar la influencia directa social-comunista en el ideario progresista, apuesta por la participación ciudadana como sustrato del progreso y la democratización de la sociedad¹⁰. David Held destaca a Macpherson y a Pateman como

El estado favorecerá a aquellos grupos de los que precisa el apoyo para la estabilidad del sistema: el capital oligopolista y las organizaciones laborales. La amplia participación en el juego político de estos grupos se realiza a expensas de aquellos otros vulnerables, que registran una participación limitada o inexistente. La existencia de grupos de presión, de partidos políticos y el mecanismo electoral sirve de control respecto al voraz desarrollo de esos grupos económicos y, por lo tanto, contribuye a la pervivencia de un estado sensible a las demandas del ciudadano (Held, 2001:237-241, 248-263).

9 / La continua intervención del estado para evitar las crisis cíclicas -propias del sistema capitalista- ha de contar con el apoyo de las organizaciones de clase, promoviendo un estado social y evitando la exclusión del sistema de producción de grupos económicos en dificultades -proteccionismo, subsidio-. La expansión de la estructura estatal requiere una financiación del sistema que ha de hacerse sin interferir en el proceso de acumulación capitalista. El aumento del intervencionismo ocasiona el incremento de las demandas de los distintos grupos; el estado no puede atender todas y se ve perjudicado por una creciente crisis de legitimidad y motivación h con efectos desestabilizadores. Reacciona con la imposición del orden sobre todas las cosas para evitar una presión irresistible. Como consecuencia de esto último, las libertades y la democracia en su conjunto quedan en gran parte vacías de contenido.

10 / En 1960 Arnold Kaufman introduce el término democracia participativa, estableciendo que la principal función de la misma no es tanto la de proteger o estabilizar una comunidad concreta como la contribución que puede hacer al desarrollo de las capacidades humanas de pensar, sentir y actuar. En este sentido, Kaufman es tributario de las ideas de Mill. Poco más tarde, en 1962,

figuras más representativas de esta tendencia. De acuerdo con lo que éstos proponen, sintetiza así el modelo:

Cuadro VII.4. La lógica del planteamiento político participativo

Principio Justificativo	El derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa, una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno.
------------------------------------	--

Arnold Kaufman es consejero de los estudiantes radicales de la Universidad de Michigan que elaboraron el Port Huron Statement. Este documento popularizará el término, que se erigirá en inspiración filosófica para la Nueva Izquierda. El llevar a sus últimas consecuencias el autodesarrollo individual (y por extensión, el grupal o comunitario) es el objetivo de estos heterogéneos grupos defensores de los derechos de las minorías: esto conducirá al fin del aislamiento para ser recepcionado el individuo en su plenitud en la comunidad y prestará un sentido de la independencia, de respeto hacia los demás y un deseo de aceptación de la responsabilidad social.

<p>Características Fundamentales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local. • Reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados. • Funcionamiento de los “partidos participativos” en la estructura parlamentaria o del congreso. • Mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.
<p>Condiciones Generales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora directa de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la redistribución de recursos materiales. • Reducción (erradicación si fuera posible), en la vida pública y privada, del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos. • Un sistema abierto de información que garantice decisiones informadas. • Reconsideración de la atención y cuidado de los niños, para que las mujeres, al igual que los hombres, puedan aprovechar la oportunidad de participar.

Fuente: Elaboración propia a partir de Held (2001:305).

Insistimos nuevamente: se han de integrar en las instituciones de democracia representativa las de democracia participativa, y no sólo nos estamos refiriendo a las instituciones de democracia

participativa comúnmente recogidas en el constitucionalismo democrático occidental (*referéndum e iniciativa legislativa*) sino, por ejemplo, a la integración en las bases de los partidos políticos competitivos del discurso de tanto los afiliados como los ciudadanos y la recepción, con él, de las aspiraciones de la comunidad. Esto se consigue mediante la democratización de estas organizaciones.

Carole Pateman (Held, 2001:302) afirma que la democracia participativa “fomenta el desarrollo humano, intensifica un sentido de eficacia política [...] nutre una preocupación por los problemas colectivos y contribuye a la formación de una ciudadanía activa y sabia”. Aparte del beneficio del desarrollo individual, destaca como objetivo último de la participación la mejora de la democracia. La eficacia política que supone la identificación por parte del ciudadano de su participación con las consecuencias por él deseadas, la cooperación y la contribución a la formación de decisiones colectivas imprime un carácter democrático a la sociedad concienciada y activa. Nos estamos refiriendo, desde este enfoque, al establecimiento de una *democracia continua*, en la que el compromiso del ciudadano con la gestión de su entorno inmediato socioeconómico es integral.

Macpherson, por su parte, pone de manifiesto que el diferente acceso al capital social (a los recursos materiales disponibles) provoca que el potencial desarrollo individual que la democracia participativa puede originar quede severamente mermado. Es necesario revisar, por tanto, las condiciones materiales de la sociedad, y volvemos a llamar la atención sobre el problema de la equidad¹¹.

En definitiva, la participación requerida “no consiste en institucionalizar la protesta, sino en una elaboración más eficaz de las políticas basada

11 / Por su parte, y en este particular, Peter Bachrach (*New Citizenship*, www.cpn.org) defiende la participación como medio para descubrir las necesidades de cada individuo al contemplarse a sí mismo como ser social. Las clases bajas, las no-élites que están al margen de las oportunidades pueden, a través de este mecanismo, influir en la agenda política de la comunidad, participar en la toma de decisiones y contribuir al cambio. Por tanto, esta vía puede superar las resistencias que Macpherson opone al desarrollo de la democracia participativa: en ella misma está la solución para esos problemas de desigual asignación de recursos.

en la consulta previa y en el aprovechamiento de la experiencia adquirida” que precisa, por tanto, de una cultura reforzada de diálogo, entendida como la asunción de un código de conducta que fijara unas normas mínimas centradas básicamente en qué, cuándo y cómo de las consultas, así como en la mejora de la representación de la sociedad civil y la estructuración del diálogo que mantienen con las instituciones (Comisión Europea, 2001:17-19).

Giovannini (2000:70-71) hace alusión en su trabajo al *biorregionalismo*, caracterizándolo como espacio propio para el alcance de una sociedad orgánica con el medio ambiente. Cuenta con el núcleo político y ecológico básico que es el de la comunidad, que gestiona la tierra de acuerdo con fórmulas de participación directa, de democracia participativa.

De igual manera, Manzini y Bigues (2000:50, 64) defienden que la postura ecologista es la de la promoción de una democracia participativa y representativa que incluye valores como los derechos de las mujeres, de las futuras generaciones y un pensamiento crítico frente al modelo vigente e insostenible; este movimiento tiene en la democracia ambiental su entorno natural, no siendo ésta sino el derecho a saber, a participar y a corresponsabilizarse.

En todo caso, se han de respetar una serie de consideraciones previas para que los procesos participativos contribuyan efectivamente al desarrollo sostenible como proyecto social (Meadowcroft, 2003:126-128):

- Una representación adecuada de los intereses implicados y una apertura al escrutinio público.
- Una implicación deliberativa de las partes intervinientes, redefiniendo intereses y valores.
- La aplicación e integración de diferentes formas de conocimiento a la toma de decisiones. Ajuste del carácter abierto de la ciencia al carácter conclusivo de la política y la regulación.
- La promoción del aprendizaje social, mediante la interacción de perspectivas divergentes en contextos moderadamente conflictivos.

La participación puede, de acuerdo con Meadowcroft (2003:130-134) configurarse a la hora de preparar estrategias:

- Como un ejercicio de consulta pública general.
- Como negociación intensa con los principales grupos interesados.

Distinguiendo al tiempo entre modos de participación orientados a:

- Los ciudadanos.
- Los grupos de interesados (representan los intereses comunes grupales), actores responsables en gran medida de las prácticas a transforman mediante la acción estratégica. Los procesos basados en el grupo se inician desde una base de conocimiento más extensa, ya que los representantes están involucrados por su comunidad de intereses en la temática concreta tratada.

Gráfico VI.2



Fuente: Hewitt, 1998:19.

En el gráfico VII.2 se expresa cómo los actores demandan la satisfacción de sus expectativas pudiendo presentar intereses contrapuestos. Resulta necesario desplegar políticas que integren estas expectativas.

Podemos destacar, por otra parte, el hecho de que las organizaciones no son entes pasivos ante las presiones sino que pueden ser varios los motivos y, por tanto, las respuestas que estratégicamente decidan dar las organizaciones, desde la conformidad con estas presiones hasta la evasión de las mismas. Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro VII.5. Respuestas organizativas a la presión hacia la sostenibilidad

Estrategia	Tácticas	Descripción	Ejemplo sobre Protección Ambiental
Conformidad	Hábito	Seguir las normas dadas por sentido, invisibles	Buscar la eficiencia en la utilización de recursos; ser responsable de sus productos y procesos
	Imitación	Imitar modelos institucionales	Copiar medidas de protección ambiental como reciclado de papel, etc. Programas de certificación ambiental.
	Sumisión	Obedecer las reglas y aceptar las normas	Adoptar normas sobre tratamiento y emisión de residuos, etc.

Compromiso	Equilibrio	Equilibrar las expectativas de múltiples participantes	Desarrollar y cumplir un plan ambiental en colaboración con grupos ecologistas.
	Apaciguamiento	Amortiguar y acomodar los elementos institucionales	Publicar información ambiental. Realizar estudios de impacto ambiental.
	Pacto	Negociar con los <i>stakeholders</i> institucionales	Participar en la fijación de estándares y/o su calendario.
Evasión	Disimulo	Disimular la no-conformidad	Asignar los temas ambientales a la función de relaciones públicas sin modificar sustancialmente su actividad.
	Amortiguación	Perder apoyos institucionales	Crear secciones o departamentos de medio ambiente para separar las cuestiones técnicas de las ambientales.
	Escape	Cambio de objetivos, actividades o dominios	Trasladar las actividades a países con estándares ambientales más bajos.

Desafío	Rechazo	Ignorar las normas y valores explícitos	No prestar atención a las cuestiones ambientales
	Reto	Rebatir las reglas y requerimientos	Algunos fabricantes pueden rechazar leyes de protección del medio por irracionales y estrictas.
	Ataque	Asaltar las fuentes de presión institucional	Cuestionar la relación causal entre algunas actividades de la empresa y la degradación del medio.
Manipulación	Cooperación	Importar constituyentes institucionales influyentes	Acuerdo sectorial para la protección del medio ambiente.
	Influencia	Formar valores y criterios	Utilizar argumentos de venta ecológicos de forma parcial: por ejemplo, P&G con los pañales desechables frente a los de tela.
	Control	Dominar componentes y procesos institucionales	Introducir representantes en comisiones estatales sobre medio ambiente, en grupos ecologistas...

Fuente: Carmona y De Burgos, 2002 en Llamas Sánchez, 2005:155-156.

Y considerando a la hora de seleccionar las estructuras participativas:

- El carácter genérico de los procesos estratégicos. Se han de establecer las prioridades claves y la orientación básica del trabajo.

- El foco (alcance) específico de la estrategia propuesta.
- Los elementos definidores de la estrategia propuesta, su estatus en definitiva.
- Las circunstancias políticas que rodean su preparación (amplitud y nivel de apoyo político al proceso).

Según Blanco (Espinoza, 2003:108, 111) podemos concluir, a modo de síntesis y de acuerdo con los principios inspiradores de la democracia participativa, que la planificación participativa o planificación popular es una nueva concepción del gobierno local “en la que una red compleja de actores públicos y privados tratan de ponerse de acuerdo en la definición de unos problemas, de unas prioridades y de unas estrategias de actuación, se corresponsabilizan en la consecución de esos objetivos y evalúan los resultados del proceso político”. Este nuevo fenómeno está influido por:

- La repolitización de un ámbito local que se erige en espacio que puede dar respuesta a la diversificación de las demandas sociales y a nuevas realidades de exclusión social.
- Nuevas formas de gobierno en red, en las que la tarea del ente rector de la política local estriba fundamentalmente en influir, habilitar o liderar esas redes.
- Innovación democrática, como mecanismo de superación de la crisis de legitimidad.

Teniendo por propósito (Brito, 2002:270-271):

- La selección de demandas sociales y la definición de prioridades que den lugar a cursos alternativos de acción. La elección final determinará, mediante el apoyo de los ciudadanos que están involucrados en el proceso, una coherencia esencial entre fines y medios dispuestos en las acciones públicas.
- El diseño e implantación de las mencionadas estrategias y políticas.

No obstante todo lo mencionado, Meadowcroft (2003:135-136) señala que “no se debería asumir que la participación más intensiva, la más amplia, la más decisiva o la más frecuente sea necesariamente la *mejor participación*”. Hemos de decidir si la participación es un ejercicio excepcional o continuo; si afecta a la toma de decisiones o también a la puesta en práctica. De acuerdo

con la conceptualización del desarrollo sostenible ha de ser sin duda continua y afectar decididamente a la fase de ejecución, siendo conscientes de las limitaciones que la participación tiene, pues:

- depende del ámbito –especificidad y complejidad- en que se dé,
- depende del plazo y la profundidad requerida,
- es sabido que no siempre conduce al consenso,
- se ha de considerar que el desarrollo sostenible es un bien del que distintos actores son partícipes asumiendo costes diferenciales en el proceso.

En todo caso insistimos en el irrenunciable papel de la participación, siendo las dificultades que la misma suscita objeto nuevamente de nuestro análisis en el momento de abordar en este trabajo el estudio de los procesos de Agenda Local 21. A continuación vamos a presentar las bases conceptuales que sustentan este instrumento de gestión local de la sostenibilidad.

5. LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE SOSTENIBILIDAD LOCAL COMO REQUISITO PARA EL ALCANCE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El enfoque que ya se define en la Ley 7/1985 de 2 de abril sobre la gestión de las administraciones locales, que regula las Bases de Régimen Local ha ido asimilando con el paso del tiempo los principios que emanaban desde los Convenios Internacionales y de la Unión Europea, favorables a una visión integrada de la sostenibilidad.

En concreto, el actual Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente denominado “Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”¹², requiere que en los Estados se trabaje de forma integrada, realizando cambios en su forma de actuar, mediante el desarrollo de procesos participativos que favorezcan los planteamientos más sostenibles.

12 / Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002.

La Comisión Europea introduce a nivel administrativo el concepto de desarrollo sostenible con la pretendida puesta en práctica a partir de 2005 de la Estrategia de Desarrollo Sostenible asociada a núcleos urbanos y la Estrategia Territorial Europea. Están basadas las mismas en el principio de cohesión económica y social, que se convierten en marcos orientativos de las políticas locales (Gómez, 2004:1). Según expresa la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE.: “Si los responsables políticos crean las condiciones adecuadas y animan a la ciudadanía y al empresariado a integrar las consideraciones medioambientales y sociales en todas sus actividades, las políticas de desarrollo sostenible crearán muchas situaciones ventajosas para todos y positivas para la economía, el empleo y el medio ambiente”.

La Estrategia de Medio Ambiente Urbano¹³, coherente también con la Estrategia de Desarrollo Sostenible, es la traslación a España de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano, COM (2005) 718 final de 11 de enero de 2006, la cual recoge el sentir de los estados miembros y las instituciones europeas sobre los problemas medioambientales que presentan las zonas urbanas y la necesidad de abordarlos de manera integrada, incidiendo en las bases que los generan.

Con todo, los gobiernos juegan un papel fundamental en la promoción de los procesos de sostenibilidad de su localidad, encomendado por la propia Comisión Europea al destacar el rol de los Estados miembros “en el fomento de las mejores prácticas, en la adopción del Programa 21 Local y la Carta de Aalborg, así como en iniciativas similares”. Sin embargo, la Comisión no se desentiende y promueve la adopción de acciones concretas en este tema, mediante aportaciones financieras a redes de ciudades que se comprometan conjuntamente por esta iniciativa¹⁴.

13 / La Estrategia de Medio Ambiente Urbano, basada en la Estrategia Europea de Medio Ambiente Urbano, fue aprobada el 11 de enero de 2006, y surge como primer trabajo desarrollado por la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible. Esta Red de Redes se constituyó el 15 de diciembre de 2005 por el Ministerio de Medio Ambiente a petición de las Redes de Agenda Local 21 que a nivel autonómico y provincial tenían una experiencia de trabajo en el desarrollo e implementación de la AL21.

14 / COM(2004)60 final, pp. 41 y 10.

El enfoque de trabajo al que se debe de aspirar debe ser integrado, globalizador, y capaz de superar las deficiencias que se presenten. Además, debe concebir los procesos adoptados como una oportunidad para aumentar la influencia de las acciones y políticas nacidas en ella, consiguiendo con ello aumentar la fuerza de conexión existente con otras políticas del ámbito local mucho más tradicionales y con las que configuran las distintas facetas de la sostenibilidad (Subirats, 2000:46).

Bajo este enfoque, los procesos de sostenibilidad –entre los que destacamos las Agendas Locales 21- deben de desarrollarse vía metodología adaptativa en la que la participación de todos

los agentes resulta determinante desde la concepción hasta la evaluación. Además, la participación resulta ser la labor más determinante en el resultado final de la Agenda Local 21 caracterizándose comúnmente como el principal elemento del mismo (Adolfsson Jörby, 2002; Freeman et al., 1996; Kitchen et al., 1997; Echebarria et al., 2004:273).

Subirats defiende la idea que desde mediados de los noventa se inicia una etapa de reforzamiento de la democracia local, que se caracteriza por: buscar el mantenimiento y la dirección adecuada a la gestión diaria y aumentar la relevancia de los aspectos sociales y ambientales gracias al diseño de planes estratégicos.

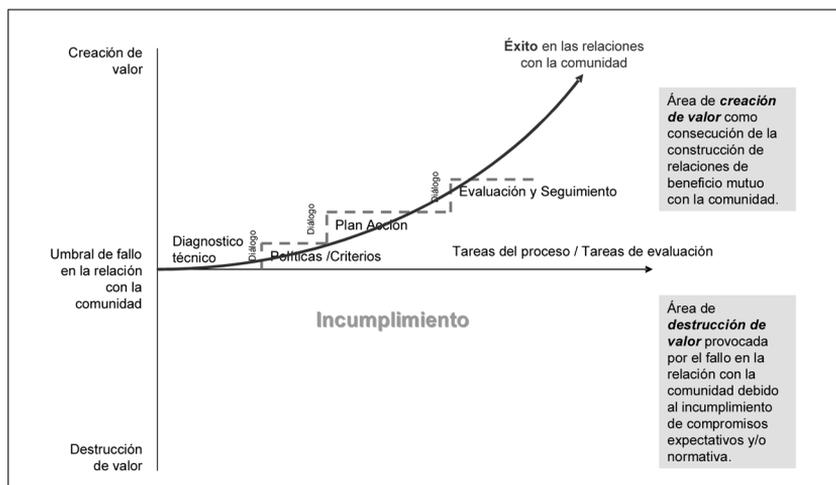
El conocimiento parcial de los problemas, que dificulta la toma decisiones en estos casos debido a la falta de información y la existencia de intereses enfrentados en cada una de las opciones hace conveniente que la decisión final tomada sea respaldada por la población, para lo que es necesario crear espacios donde se exprese la opinión de cada uno, se justifiquen y defiendan, y se llegue a un acuerdo final tras un proceso de negociación. En estos casos, la decisión tomada se comprende por todos, y serán todos los que tratarán de ayudar a alcanzarla.

La puesta en marcha de los procesos participativos no resulta fácil, sin embargo el balance final de los mismos suele ser muy positivo. Entre los beneficios derivados de su implantación

destacamos¹⁵: la cercanía entre la administración y la ciudadanía pondrá a disposición de la primera información más completa y fidedigna; genera dinámicas de confianza debido al acercamiento conseguido; mejora la imagen pública de la administración local; aumenta la aceptabilidad social de las medidas resultantes; y se originan sinergias, gracias al óptimo aprovechamiento y utilización de los recursos.

Los efectos derivados del proceso de participación continua lo representamos en el siguiente gráfico. Así, se observa como las prácticas participativas desarrolladas en el seno de un proceso que evoluciona de modo ininterrumpido son creadoras de valor mientras que los incumplimientos originados a lo largo del proceso ocasionan destrucción del mismo.

Gráfico VII.3. Creación de valor mediante un proceso de sostenibilidad local



Fuente: Adaptado de Correa, 2008:323.

15 / Referencias a estos y otros beneficios originados por los procesos de participación son comentados en: Grupo de trabajo nº 18, 2004:6-8, Gobierno vasco 2004b:13, y Díaz Palacios, 2000:39.

Frente a los beneficios derivados del proceso de sostenibilidad local debemos comentar la existencia de eventuales dificultades que la convierten en una tarea poco fácil. Así, algunos de los retos que se plantean a los procedimientos de participación son los siguientes¹⁶:

- La mayor dificultad con la que se encuentra este proceso es la falta de educación y concienciación sobre sostenibilidad.
- Obtención de resultados a largo plazo.
- Conseguir la representación de todos los colectivos del municipio, en igual proporción, e incluso de ciudadanos individuales, y permanecer abiertos de forma permanente a cualquier otra incorporación.
- Debe de contar con unos medios materiales y humanos mínimos que lo hagan viable, además de ajustarse al ritmo de vida de la zona.
- Se debe de evitar que los procesos de participación iniciados se conviertan en plataformas reivindicativas y se monopolice por colectivos o individuos.
- La falta de voluntad política de respetar lo acordado en el proceso y de ponerlo en marcha en el municipio desalienta a los participantes, desmotiva para la participación futura y resta credibilidad a las decisiones tomadas por la administración local.
- La puesta en marcha de los procesos de participación puede originar en los representantes políticos ciertas dudas debido al desconocimiento de la compatibilidad entre sus decisiones y las tomadas por la representación ciudadana, y por el grado de renuncia que estas podrían implicar tanto directa como indirectamente.
- Una tarea difícil es la de coordinar los procesos de participación, y los resultados alcanzados en los distintos procesos puestos en marcha en el municipio.

En referencia a los distintos mecanismos de participación que utilizamos para la aplicación de las estrategias de sostenibilidad local, debemos de resaltar que existe también una gran diversidad de ellos. Sin embargo, a pesar de ya haber expuesto algunas de ellas al comentar las metodologías más usuales vamos a nombrar los cinco mecanismos muy usuales¹⁷:

16 / En referencia a este tema se puede leer las conclusiones del Grupo de trabajo de Participación nº 18 del CONAMA 2005 (2004:10-14).

- Foros o Mesas Temáticas: agrupación de participantes que puntualmente toman parte en el proceso para exponer su opinión o consideraciones sobre un tema o trabajo realizado.
- Foros Permanentes de Sostenibilidad: órgano participativo de nueva constitución formal (con o sin reglamento propio) o surgido a partir de la ampliación de los Consejos Municipales de Medio Ambiente existentes con anterioridad en el municipio, que debe contar con una numerosa y plural representación.
- Consejos Municipales de Sostenibilidad (o de Medio Ambiente): estos Consejos son órganos existentes en los municipios que tienen el objetivo de asesorar en temas de relevancia en el campo del medio ambiente.
- Talleres EASW¹⁸: este mecanismo de consulta suele utilizarse de forma puntual para estudiar un tema de relevancia. Así, se convoca a este encuentro distintos tipos de colectivos que trabajando en grupos de una veintena de personas en dos fases (primero por colectivos, y segundo de forma mezclada) llegarán a analizar la situación-objetivo, debatir, y realizar propuestas de mejora.
- Presupuestos Participativos: este instrumento hace posible que la población de un municipio intervenga en la elaboración del presupuesto anual de la entidad local.

17 / Para este tarea nos basamos en la guía de Gobierno vasco 2004b:21-27.

18 / *European Awareness Scenario Workshop (EASW): Iniciativa lanzada por la Comisión Europea DG XIII D en 1994 como acción piloto para explorar nuevas posibilidades de acción y experiencias sociales para la promoción de un entorno favorable para la innovación en Europa.*

Cuadro VII.7. Clasificación y evaluación de los principales mecanismos de participación

MECANISMO	FOROS/ MESAS TEMÁTICAS	FORO PERMANEN TE	CONSEJOS MUNICIPALES	TALLERES EASW	PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS
Tipo de participación	Voluntaria	Representativa			Voluntaria
Fase en la que se realiza	Diagnóstico Plan de Acción Implementación			Diagnóstico	Plan de Acción
Temas que trata	Diversos	Organizativos y de contenido	Sectoriales	Diversos	Presupuestarios
Frecuencia de encuentros	Puntual	Periódicos	Permanentes/ periódicos	Puntual	Periódicos
Debilidades	Dificultades para comprender ciertos contenidos técnicos unido a la falta de tiempo.	Condiciones no idóneas para la concreción.	Reducida representatividad y poca consideración de sus decisiones.	Tiempo limitado para el debate y negociación.	Contenido complejo.
Fortalezas	Gran cantidad de información y de participación.	Buena representatividad y permanencia en el tiempo.	Permanece en el tiempo y fortalece la relación entre el ayuntamiento y las entidades representadas.	Gran riqueza representativa y metodología sencilla.	Fortalecimiento de la cultura participativa

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno vasco, 2004:22 y 25.

En los procesos de Sostenibilidad se debe considerar la participación como principio determinante en la toma de decisión municipal, pero concede libertad a la entidad local y no indica la fórmula para realizarlos debido a la importante consideración de las peculiaridades municipales que se debe de realizar a la hora de diseñarlos (Alió y Gallego, 2002:124). Por este motivo, los procesos no siguen un modelo único que sea extrapolable a todo caso. Para exponer algunas de estas distintas estrategias de participación acudimos al clarificador trabajo de Young (1996) (en Font, 2000:72-73), quien las clasifica según el grado de dominio que el gobierno local ejerce sobre el proceso puesto en marcha, pudiendo oscilar entre un control total por parte de la entidad local (estrategia descendente o *top-down*) hasta aquella otra en la que el poder decisional está en manos de los ciudadanos (estrategia ascendente o *down-top*).

A continuación, aportamos un cuadro-resumen de las distintas estrategias de Participación entre las que se puede optar en los casos de AL21, según las características locales.

Cuadro VII.8. Estrategias de Participación según el rol del gobierno local

ESTRATEGIA	DESCENDE NTE	DIÁLOGO LIMITADO	DIÁLOGO RECEPTIVO (“SÍ... PERO...”)	ASCENDENTE O CONSENSUADA
GRADO DE DIÁLOGO	Proceso unidireccional: solo interviene el gobierno local	Proceso Bidireccional		
GRADO DE APERTURA	Restringido y dirigido a unos ciudadanos-objetivo	Abierto y dirigido a todos		
OBJETIVOS	Específicos: informar y conocer la opinión de los ciudadanos	Amplios: informar, conocer y considerar la opinión de los ciudadanos		
PODER DE DECISIÓN	Gobierno local retiene el poder, y define la Agenda	Poder compartido (gobierno local – participantes)		
MOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN	Puntual: la participación tiene lugar en momentos (1 o más) fijados previamente	Permanente		

Fuente: Adaptado de Young, S.C. (1996) [en Font, 2000:73] y Gobierno vasco (2004:10).

Los procesos de participación exigen un control y evaluación permanente de sus resultados, para conocer si existiera desviación de los objetivos marcados y para el posible diseño de medidas correctivas.

En definitiva, la participación deseable es aquella que consiga la mejor representación posible de la población local. Lograr ese empeño supone el verdadero valor añadido del proceso y su consecución marca la diferencia con cualquier otro proceso de planificación estratégica que puede llevarse a cabo.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADOLFSSON JÖRBY, S (2002): “Local Agenda 21 in four Swedish Municipalities: A Tool towards Sustainability?”, *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 45, nº 2, pp. 219-244.

ALIÓ, M.A.; y GALLEGO, A. (2002): “Civic entities in environmental local planning. A contribution from a participative research in the metropolitan area of Barcelona”, *GeoJournal*, nº 56, pp. 123-134.

ARIAS MALDONADO, M. (2004): “Sustentabilidad y democracia: hacia una articulación democrática del principio de sustentabilidad”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 11, pp. 121-148.

BORJA, J.; y CASTELLS, M. (2001): Local y global. *La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid [1997].

BRITO, M. (2002): ““Buen gobierno” local y calidad de la democracia”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 12-13, pp. 249-275.

BRUNET ESTARELLAS, P.; ALMEIDA GARCÍA, F.; y COLL LÓPEZ, M. (2005): “Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible”, *Boletín de la A.G.E.*, nº 39, pp. 423-446.

CAMAGNI, R. (2003): “Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio”, *Investigaciones Regionales*, nº 2, pp. 31-57.

COMISIÓN EUROPEA (2001): Comunicación sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en Materia de Medio Ambiente, COM(2001)31 final, Bruselas.

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (CMMAD) (1992): *Nuestro Futuro Común*, Alianza Editorial, Madrid [1987].

CORREA TIERRA, I. (2008): *El desarrollo sostenible en el ámbito local: metodología para la implementación de una Agenda Local 21. El caso de Punta Umbría (Huelva)*, Tesis Doctoral, Huelva.

DÍAZ PALACIOS, J. (coord.) (2000): *Manual de Planificación y Gestión de Agendas 21 de las ciudades*, Unión iberoamericana de municipalistas, Lima.

DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2000): *Los procesos de Agenda 21 Local en España. Una visión mediterránea*, Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat, Barcelona.

ECHEBARRIA, C.; y AGUADO, I. (2003): "Pursuing a sustainable development through the Local Agenda 21: The case of Spain", *International Conference on Sustainable Planning and Development*, WIT, Southampton, pp. 179-187

ECHEBARRIA, C.; y AGUADO, I. (2003b): "La Agenda Local 21 como instrumento de sostenibilidad:

ECHEBARRIA, C.; BARRUTIA, J.M.; y AGUADO, I. (2004): "Local Agenda 21: progress in Spain", *European Urban and Regional Studies*, vol. 11, nº 3, pp. 273-281.

ESPINOZA GUERRA, L.E. (2005): "Revisando el <<desarrollo sostenible>>", *Ecología Política*, nº 29, pp. 155-164.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2000): *Código de Buenas Prácticas Ambientales*, Diputación de Barcelona, Barcelona, versión on-line: <http://www.femp.es/life/>

FONT, N.; y SUBIRATS, J. (2000): *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Icaria, Barcelona.

FREEMAN, C.; LITTLEWOOD, S.; y WHITNEY, D. (1996): "Local government and emerging models of participation in the Local Agenda 21 process", *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 39, nº 1, pp. 65-78.

GIOVANNINI, P. (1993): "¿La democracia es buena para el medio ambiente?", *Ecología Política*, nº 5, pp. 61-72.

GOBIERNO VASCO (2004): “Agenda Local 21. Guía para la puesta en marcha de mecanismos de participación”, *Serie PMA*, nº 33, Ithobe, Bilbao.

GOMÀ, R.; y BLANCO, I. (2002): “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa (Portugal).

HELD, D. (2001): *Modelos de democracia*, Alianza Ensayo, Madrid [1996].

HEWITT, N. (1998): *Guía Europea para la planificación de las Agendas 21 Locales*, Bakeaz/ICLEI, Bilbao [1995].

IBARRA, P.; y UNCETA, K. (coords.) (2001): *Ensayo sobre el desarrollo humano*, Icaria, Barcelona.

KITCHEN, T.; WHITNEY, D.; y LITTLEWOOD, S. (1997): “Local Authority/Academic Collaboration and the Local Agenda 21 Policy Process”, *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 40, nº 5, pp. 645-660.

LLAMAS SÁNCHEZ, R. (2005): Un análisis institucional de la implantación de la Agenda Local 21 por los ayuntamientos españoles, Tesis Doctoral, Granada.

MANZINI, E.; BIGUES, J. (2000): *Ecología y democracia*, Icaria Editorial, Barcelona.

MARTÍN, J. (2003): *Agenda Local 21. ¿Qué es?. ¿Cómo se hace?. ¿Para qué sirve la planificación participativa?*, Fundación de Iniciativas Locales, Madrid.

MEADOWCROFT, J. (2003): “Participación y estrategias para el desarrollo sostenible”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 14-15, pp. 123-138.

PELLIZZONI, L. (2001): “The myth of the best argument: power, deliberation and reason”, *British Journal of Sociology*, vol. 52, nº 1, pp. 59-86.

SUBIRATS, J. (2000): “Los gobiernos locales en España y las agendas 21: de la gestión a la estrategia”, *Win Empresa*, sept., pp. 45-48.

THEYS, J. (1992): “L’approche territoriale du “développement durable”, condition d’une prise en compte de sa dimension sociale”, *Revue Développement Durable et Territories*, nº 1, versión on-line: <http://developpementdurable.revues.org/document1475.html>



Capítulo VIII: Entrepreneurship e innovación empresarial

Dr. Joaquín Guzmán Cuevas
Dr. Juan Antonio Martínez Román
Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, el factor empresarial siempre ha constituido un elemento de estudio dentro de lo que se conoce como teoría de la empresa o economía de la empresa, es decir, ha pertenecido (y en gran medida sigue perteneciendo) a la vertiente business de la economía. Su objeto de atención, por consiguiente, proviene casi exclusivamente de las *business schools* o, en la terminología hispana, de los estudiosos de las distintas parcelas de empresariales o dirección y administración de empresas. Ello no carece de lógica si tenemos en cuenta que el desarrollo de la gestión empresarial cuenta con especialistas en sus distintas parcelas: administración, organización, recursos humanos, marketing, recursos financieros, etc. Los objetivos últimos de esta línea de estudio se plasman, naturalmente, en los propios de los que ostentan el control y la propiedad de la empresa, es decir, en el beneficio monetario, el crecimiento empresarial y/o la consecución de mayores cotas de poder o influencia social.

Desde un punto de vista de la preocupación por el desarrollo económico de los países, esta vertiente de estudio ha contado poco o nada, puesto que se ha partido del supuesto incuestionable de que son dos ámbitos de análisis perfectamente diferenciados y de que los objetivos últimos que persiguen las empresas están también perfectamente diferenciados de los que persiguen las economías de los países. Los enfoques micro y macro de la economía se presentan, por tanto, por parte de los economistas, como dos líneas de investigación diferentes, inconexas o con escasa relación entre sí.

Cierto es que las distintas teorías del Desarrollo Económico, desde la tradición clásica y neoclásica hasta los estructuralistas y neo-estructuralistas latinoamericanos, pasando incluso por los planteamientos marxistas, asumen, explícita o implícitamente, que todo proceso de desarrollo económico requiere algún mecanismo ahorro-inversión que haga incrementar la producción de bienes y servicios. En la actualidad, estos incrementos del PIB, junto con los avances en el plano político –democracia y libertades– y en el social –salud, educación–, es lo que viene a configurar conceptualmente los procesos de desarrollo económico por parte

del PNUD y la mayor parte de las instituciones internacionales. No obstante, con la excepción de Schumpeter, esas teorías del desarrollo no profundizan en el ámbito interno de ese mecanismo ahorro-inversión, dando por supuesto que, bajo ciertas condiciones políticas, sociales y, en su caso, también económicas –baja inflación, control del déficit público, etc.-, dicho mecanismo ahorro-inversión se debe desencadenar automáticamente.

Con independencia de que los procesos de desarrollo están condicionados por diversas variables de diferente naturaleza –especialmente las referidas a las estructuras sociales y político-institucionales- y son articulados sobre estructuras complejas (Fontela y Guzmán, 2003), parece obvio que el mecanismo ahorro-inversión que da origen al crecimiento económico no es automático ni uniforme para todo tiempo y lugar. Y ello por dos razones esenciales:

- a) No siempre existen agentes empresariales que sepan, quieran o puedan convertir ahorro en inversión productiva.
- b) No todas las acciones de inversión productiva empresarial contribuyen en igual proporción al proceso de crecimiento económico.

Sobre la base, pues, de que el proceso de crecimiento económico se constituye como condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo, las teorías económicas sobre el crecimiento se han centrado exclusivamente sobre la parcela “económica” del desarrollo, es decir, sin entrar en los aspectos sociales y político-institucionales que afectan, también, en mayor o menor medida, al proceso de desarrollo de cualquier economía. Si ello posee cierta lógica desde el punto de vista de la necesaria especialización del análisis económico, la abstracción del factor empresarial, por las dos razones apuntadas, limita extraordinariamente la validez empírica de las teorías del crecimiento.

En efecto, las distintas teorías que han tratado de explicar el fenómeno del crecimiento económico, o bien no han tomado en consideración el entrepreneurship o factor empresarial (modelos neoclásicos) o bien sólo han contemplado la faceta innovadora de la función empresarial como soporte fundamental y único del

proceso de crecimiento (modelos neoschumpeterianos). Es por ello que se hace necesario un esfuerzo de clarificación y profundización del concepto del entrepreneurship, antes de analizar la incidencia que los componentes de éste puedan tener en el crecimiento económico. No obstante, antes de abordar dicho concepto, puede resultar ilustrativo revisar, aunque sea brevemente, la razón de ser del escaso protagonismo concedido al fenómeno empresarial por las principales corrientes teóricas del crecimiento económico.

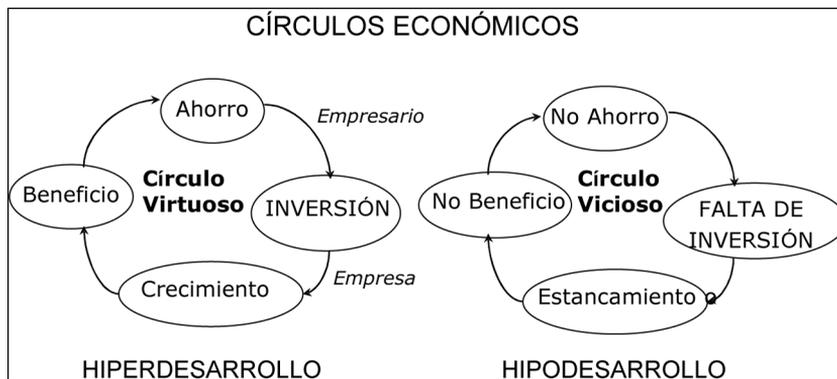
2. ENTREPRENEURSHIP Y DESARROLLO ECONÓMICO

Con independencia de la diversidad de variables, económicas y no económicas, que inciden directa o indirectamente en los procesos de crecimiento y desarrollo de cualquier territorio, se puede dibujar un mecanismo básico que se da necesariamente en toda economía para propulsar el crecimiento y el desarrollo económico.

En efecto, desde un punto de vista sencillo pero clarificador, en las economías avanzadas se produce un círculo virtuoso de carácter económico que, a modo de feed- back, caracterizan a los países y territorios hiperdesarrollados, frente a los círculos viciosos del hipodesarrollo (Fontela y Guzmán, 2003). Como se puede apreciar en la figura VII.1, en los casos de las economías hiperdesarrolladas, se produce un proceso de inversión productiva que propicia un determinado incremento del PIB (crecimiento económico) que, a su vez, da lugar a que se pueda obtener un cierto volumen de beneficio en términos de sueldos y salarios o en términos de rendimientos empresariales, lo que conlleva la posibilidad de acumular unos recursos financieros (ahorro) que son susceptibles de dirigirlos nuevamente, mediante la acción de los circuitos financieros apropiados (bancos, cajas de ahorros, mercado de valores, etc.) hacia la inversión productiva. Lógicamente, y por el contrario, en los casos de economías hipodesarrolladas se produce una insuficiencia de inversión productiva que lleva a un estancamiento económico y, por tanto, a una inexistencia de beneficios personales y empresariales, por lo que se imposibilita generar ahorro interno para financiar nuevos procesos de inversión.

Como ya se ha señalado, ante este esquema sencillo del funcionamiento económico de cualquier territorio, la teoría económica ortodoxa ha sobreentendido y sigue sobreentendiendo que la conexión entre el ahorro y la inversión es automática, es decir, en la práctica y de modo subrepticio, se piensa que siempre y en todo lugar aparecerán los suficientes agentes empresariales que, con sus correspondientes proyectos, transformarán los recursos financieros, generados mediante el ahorro, en inversión productiva.

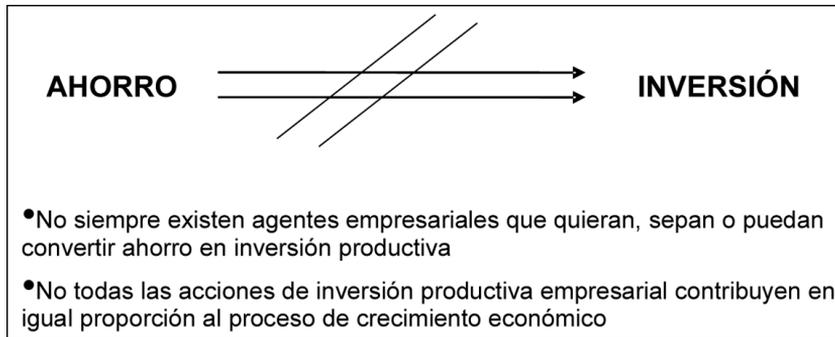
Figura VIII.1. Círculos Económicos



Fuente: Fontela y Guzmán (2003)

Sin embargo, como la realidad demuestra, este automatismo no siempre ocurre, o mejor dicho, no suele ocurrir en las economías atrasadas o hipodesarrolladas, por lo que se puede afirmar que una de las causas, no la única, que incide en el subdesarrollo de los territorios (sean regiones, países e incluso continentes) es la debilidad del factor empresarial. Como se deduce de la figura VII.2, esa debilidad se puede materializar bien en la escasez de empresarios (es de amplio reconocimiento que las economías más atrasadas se vienen a caracterizar por un insuficiente espíritu o cultura empresarial), bien por la insuficiente calidad de los proyectos empresariales, no desde un punto de vista de la rentabilidad particular, sino desde la óptica de su correspondiente contribución al crecimiento de la economía en cuestión.

Figura VIII.2. La no conexión automática ahorro-inversión

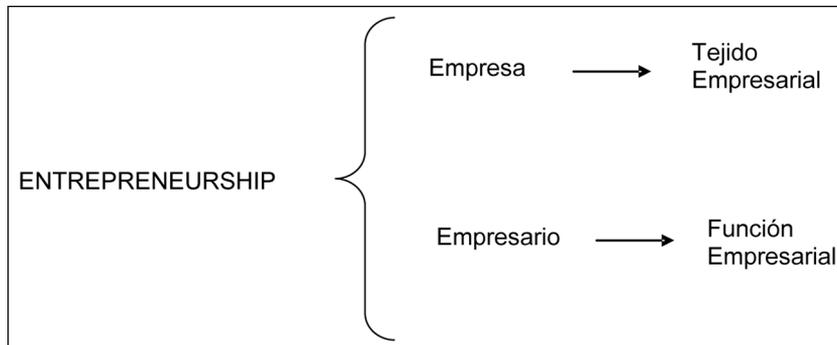


Fuente: Elaboración propia

A partir de los dos puntos recogidos en la figura VIII.2, el desarrollo de la investigación del entrepreneurship en estas coordenadas macroeconómicas, se puede desdoblar en dos vertientes bien diferenciadas (figura VIII.3). De una parte, la vertiente referida a la empresa, que desde una óptica macroeconómica, se proyecta sobre el análisis del tejido empresarial respecto a su relación con los procesos de crecimiento y desarrollo económicos. De otra, la vertiente referida al empresario, que da lugar al análisis de las distintas variables que configuran e inciden directa o indirectamente en la aparición del agente empresarial y en las características cualitativas de su función en la actividad económica. Quizás por esta doble vertiente de análisis con sus respectivos y amplísimos campos de estudio, el término entrepreneurship es difícil de precisar de modo unánime en la vasta literatura internacional que tiene relación con el mundo empresarial. Sólo a título ilustrativo, podríamos señalar la definición que ofrece P. Thornton y K. Flynn (2003): “We define entrepreneurship as both the discovery and exploitation of entrepreneurial opportunities and the creation of new organization, which occur as a context-dependent social and economic process”. Por otro lado, el proyecto internacional Global Entrepreneurship Monitor define el concepto en los siguientes términos: “Any attempt at new business or new venture creation, such as self-employment, a new business organization, or the expansion of an existing business, by an individual, a team of individuals, or an established business”.

En los epígrafes siguientes vamos a desarrollar brevemente el contenido básico del estudio del entrepreneurship desde la perspectiva de crecimiento y desarrollo que aquí estamos contemplando.

Figura VIII.3. Las dos vertientes del entrepreneurship

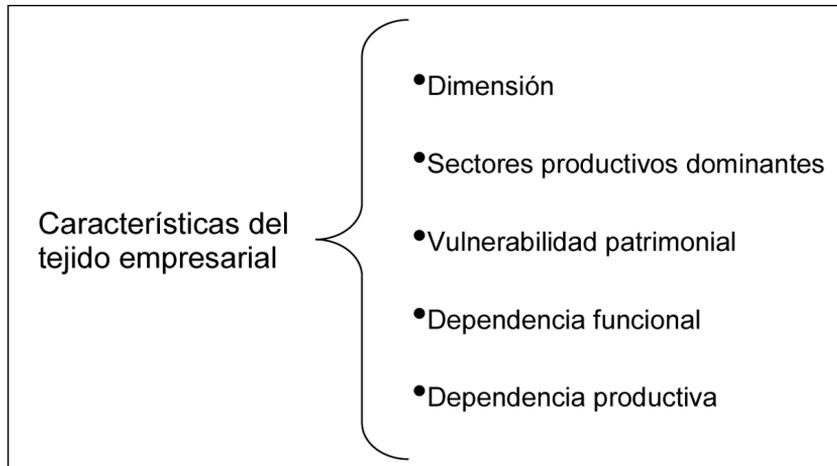


Fuente: Elaboración propia

3. ANÁLISIS DEL TEJIDO EMPRESARIAL

Uno de los aspectos más relevantes que diferencian a las economías más desarrolladas de las más atrasadas es la configuración del aparato productivo. Un componente puntual en este sentido es, naturalmente, el número de grandes empresas. No es casual, por ejemplo, que sean precisamente los países más avanzados –EEUU, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido, etc.– los que cuenten con la inmensa mayoría de las grandes empresas del ranking mundial. Ahora bien, desde el punto de vista del crecimiento y el desarrollo económico, el tejido empresarial que conforma el aparato productivo de un territorio puede presentar una serie de características cualitativas que inciden de distinta manera en la evolución de la economía territorial. Algunas de esas características se recogen en la figura VIII.4, y vamos a realizar un breve comentario de los cinco puntos recogidos en dicha figura.

Figura VIII.4. Análisis del tejido empresarial



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, el factor dimensión constituye una variable importante respecto al desarrollo territorial porque, además de lo ya señalado respecto a las grandes empresas multinacionales, las economías atrasadas se vienen a caracterizar por una excesiva atomización (microempresas) de su tejido empresarial, frente a la fuerte presencia de empresas de mediano tamaño (pequeñas y medianas) que desarrollan su actividad en las economías avanzadas.

En segundo lugar, estas economías avanzadas se caracterizan a su vez por una notable presencia de empresas que generan elevado valor añadido, principalmente de carácter industrial, y también suelen ser frecuentes las actividades sectoriales caracterizadas por la alta tecnología. Por el contrario, en las economías atrasadas abundan las actividades con bajo valor añadido, principalmente en torno a los sectores de servicios tradicionales.

En tercer lugar, los territorios hipodesarrollados se vienen a caracterizar también por un modelo de crecimiento exógeno, donde la presencia de grandes compañías extranjeras es notable e incluso hegemónica en el aparato productivo. Este modelo de crecimiento

de “arriba-abajo” confiere un alto grado de vulnerabilidad respecto a posibles decisiones de deslocalización empresarial en busca de menores costes de mano de obra. Como es bien sabido, este fenómeno adquiere especial importancia en los actuales tiempos de globalización económica.

En cuarto lugar, es necesario diferenciar la posición que ocupan las empresas en las cadenas de valor (*global value chains*). En este sentido, hay que señalar que los territorios de economías avanzadas se caracterizan por una baja dependencia funcional, es decir, por la presencia de empresas fabricantes, mientras que en las de economías atrasadas abunda el tipo de empresas que podríamos denominar market-maker, es decir, pequeñas empresas –comerciales, de distribución, de representación, etc.- que se especializan exclusivamente en la búsqueda de mercados y, por consiguiente, con una fuerte dependencia funcional.

La última característica que discrimina el tejido empresarial de las economías atrasadas respecto a las avanzadas, es la cuantificación específica respecto al número de proveedores y clientes. En este sentido, en las regiones y territorios más atrasados suele existir una mayor presencia de empresas, normalmente de tamaño muy pequeño, que trabajan exclusivamente para una gran empresa en régimen de subcontratación (*outsourcing*), lo que conlleva un alto grado de dependencia productiva que, en última instancia, viene a representar un signo de debilidad empresarial.

Finalmente, desde un punto de vista comparativo, de lo anterior no se puede deducir que en los países desarrollados no exista un número importante de empresas con estos parámetros analíticos negativos. La diferencia respecto a las economías atrasadas, donde sí se produce un perfil generalizado de puntos débiles, estriba en que, junto a este tipo de empresas, también se cuenta con grandes grupos empresariales y auténticas PYMES industriales con alto grado de independencia patrimonial, funcional y productiva.

4. ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN EMPRESARIAL

La otra vertiente del entrepreneurship se refiere a la función empresarial, es decir, a la figura del agente empresarial o empresario, que no sólo es el que crea la empresa con sus ideas y sus medios, sino también el que la dirige, la administra y la mantiene viva mientras no desaparezca. En este sentido, y al igual que en el epígrafe anterior, hay que señalar que no todas las empresas y, por consiguiente, no todos los empresarios, contribuyen de igual modo al proceso de crecimiento o desarrollo de las regiones o países.

La complejidad para definir con exactitud la función del empresario se fundamenta en el amplio número de facetas que este representa y desarrolla en su actividad. Así, por ejemplo, en un muy citado artículo, Robert Hebert y Albert Link señalan hasta doce concepciones diferentes que el término entrepreneur ha tenido en la literatura económica: la persona que asume riesgos, el innovador, el tomador de decisiones, el líder industrial, el manager,...etc. (Hebert y Link, 1989). En este sentido, se pueden distinguir tres grandes ámbitos funcionales que son imprescindibles y fundamentales en la materialización de todo proyecto empresarial (Guzmán, 1994):

Ámbito Financiero. Esta vertiente funcional del empresario viene a identificarse con la tradicional concepción “capitalista” de los economistas clásicos y marxistas. Se corresponde con la aportación de los recursos necesarios para iniciar el desarrollo del proyecto empresarial y, por tanto, coincide con la propiedad formal de la empresa. Cabría precisar, desde esta perspectiva, que un simple accionista de una gran empresa que cotice en Bolsa no se puede considerar, por sí solo, “empresario”, pero sí cubre, junto al resto de accionistas, una función financiera o de aportación de capital absolutamente imprescindible para el proyecto empresarial.

Ámbito Gerencial. En esta esfera funcional, el empresario es el protagonista del proceso de toma de decisiones para el desarrollo de la actividad en las distintas vertientes de la empresa: dirección, organización, administración, control, etc. Desde este punto de vista, la función gerencial engloba la célebre teoría de eficiencia-X de Leibenstein, en el que la decisión de crear una empresa deriva del nivel de eficiencia frente al mercado que se puede alcanzar en el proceso de

transformación de los inputs en outputs (Leibenstein, 1968). Dicho nivel de eficiencia viene determinado, lógicamente, por una acción específica de dirección, organización, control, etc., del proceso productivo.

La función gerencial viene a identificarse con el término *management*, y, por tanto, su grado de eficiencia está fuertemente condicionado por el nivel de formación y especialización de la persona o personas que desarrollan esta actividad. De ahí que constituya en la práctica el objetivo fundamental de las *business schools* o, en España, la especialidad universitaria de Administración y Dirección de Empresas.

En su sentido más estricto, esta faceta gerencial o directiva, aunque se sitúe al máximo nivel, constituye per se y con independencia de quien la desempeñe, una figura laboral asimilable al asalariado por cuenta ajena. El directivo puede desarrollar una labor de gran carga rutinaria o ejercer la toma de decisiones y organizar el proceso productivo en las distintas parcelas de la empresa, pero, a diferencia de otras esferas funcionales, no asume por sí solo riesgo empresarial alguno pues, como tal directivo, el límite máximo de sus decisiones no alcanzaría la disolución de la propia empresa. En la medida en que las decisiones del directivo tengan menos carga rutinaria y vayan apareciendo por el contrario elementos de innovación, creatividad, etc., entrarán en la esfera impulsora que se identifica a continuación.

Ámbito Impulsor. Además de la aportación de capital y el desempeño de la gestión de la empresa, parece claro que el hombre-empresario asume otras funciones menos “tangibles” o formalizables, como la capacidad de iniciativa, de innovación, de captación de oportunidades de negocio, etc. Entre estas últimas funciones escasamente formalizables se encuentra en un lugar prominente la “asunción de riesgos” (Knight, 1947). En este sentido, hay que señalar, desde nuestro particular punto de vista, que esta función va más allá del ámbito financiero, pues puede hacer referencia a la búsqueda de nuevos mercados, nuevas alianzas estratégicas, procesos de reconversión/ampliación o la creación de nuevos productos, con lo que viene a englobar el surgimiento de nuevos proyectos innovadores dentro de la gran empresa (*corporate entrepreneurship* o *intrapreneurship*).

No obstante, incluso en el sentido estrictamente financiero, esta faceta impulsora puede conllevar una dosis de riesgo como consecuencia de una inversión de capital pero, a diferencia de la esfera capitalista, que puede limitarse a invertir los recursos financieros en un proyecto que le viene dado, el impulsor puede asumir una carga de riesgo incluso más intensa, pues no sólo puede invertir sus recursos propios sino que, en muchas ocasiones suele movilizar recursos ajenos, a fin de materializar un proyecto empresarial que él mismo diseña.

En un principio, cabe percibir que la función impulsora se asimila, en gran medida, a la figura del emprendedor o, más precisamente, del “empresario-promotor” (Mises, 1980), sin embargo, hay que tener presente que, en su sentido más estricto, el término emprendedor o promotor posee una clara connotación limitada al inicio de la vida empresarial. Es obvio que el “espíritu de iniciativa” en que tácitamente se fundamenta el enfoque de Mises –al igual que la “perspicacia” ante las posibles oportunidades de negocio (Kirzner, 1979), la asunción de riesgos (Knight) o la aplicación de combinaciones innovadoras (Schumpeter)-, se extiende a lo largo de la vida de la empresa, la cual, en última instancia, cabe concebir como una sucesión de “proyecto de negocios” en el tiempo. Ello constituye una de las razones por las que parece preferible la denominación de “impulsor” –que además de “promotor” implica también “dinamizador”- en lo referente a esta tercera faceta funcional del empresario, pues refleja mejor el carácter permanente y no exclusivamente esporádico de la actividad de la unidad empresarial. De otro lado, también hay que tomar en consideración que el empresario no tiene que adquirir necesariamente tal condición cuando crea, “emprende” o “promueve” una determinada empresa, sino también cuando diseña o simplemente mantiene vivo un proyecto empresarial, aunque la empresa como tal estuviera ya creada con anterioridad.

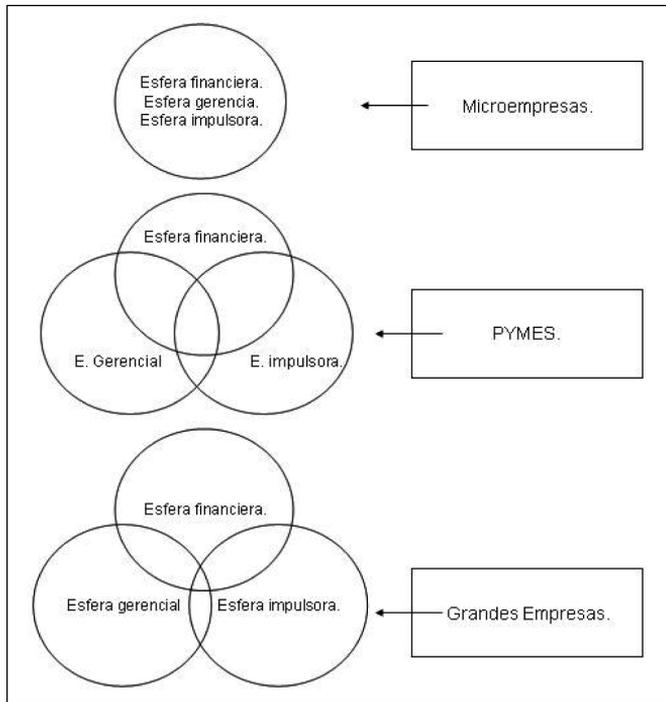
En definitiva, lo que viene a determinar la función empresarial en este “ámbito impulsor” es la asunción de la responsabilidad por la propia existencia de la empresa, con independencia del ejercicio diario de la gestión o de la aportación de los recursos de capital. Esta responsabilidad conlleva, como mínimo, un proceso de toma de decisiones –siempre impregnado de alguna dosis de

incertidumbre- imprescindible para la simple supervivencia de la empresa, pero también puede englobar otras funciones con mayor carga de dinamismo; y no sólo en lo que se refiere a la aplicación de las funciones básicas ya señaladas (innovación, asunción de riesgos, perspicacia, etc.) sino también en lo referente a la simple adopción o puesta en marcha de políticas apropiadas para alcanzar los típicos objetivos empresariales de crecimiento, rentabilidad, etc.. Derivado de lo anterior, la función impulsora también viene a representar lo que se denomina “cultura” –o personalidad- de la empresa, la cual se refleja simultáneamente tanto en los objetivos que persigue como en el estilo de desenvolvimiento, y en ello, indudablemente, es determinante el rol del hombre-empresario.

Al menos, en el inicio del proceso empresarial y en el caso de las PYMES, y más aun en el de las microempresas, el hombre-empresario concita las tres esferas funcionales y, en mayor o menor medida, las desarrolla posteriormente. El solapamiento al menos parcial de estos tres ámbitos de la función empresarial suele ser frecuente y sólo en los casos de grandes empresas o en las organizaciones relativamente complejas, esta diferenciación de esferas funcionales suele ser claramente observable en la práctica (figura VIII.5).

Naturalmente, la emergencia y el desarrollo de la actividad está condicionada por numerosos factores de diferente naturaleza: personales-psicológicos, económicos, institucionales y sociales. Las políticas dirigidas a fomentar o estimular el espíritu empresarial en una determinada economía, exigiría el análisis pormenorizado de cada uno de esos factores para el caso en cuestión. No obstante, desde una perspectiva genérica, conviene distinguir tres categorías analíticas que exigirían un tratamiento diferenciado en su relación con la esfera impulsora del empresario (figura VIII.6).

Figura VIII.5: Las esferas funcionales del empresario



Fuente: Guzmán (2006:380)

a) Funciones. Representan los componentes sobre los que se desarrolla en la práctica la denominada función impulsora. El empresario, en su actividad, desarrolla una acción de captación de una oportunidad de negocio, puesta en marcha de un proyecto (iniciativa), asume riesgos y también puede poner en práctica un proceso innovador. El desarrollo de estas subfunciones impulsoras tiene lugar cuando se crea la empresa, en la fase promotora, y viene a configurar lo que normalmente se conoce como la acción de “emprender”.

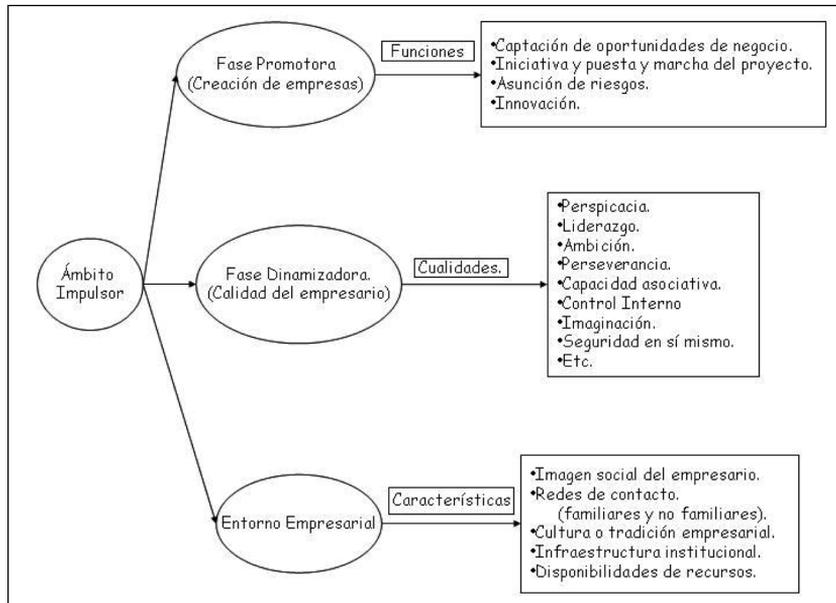
b) Cualidades. Representan las características cualitativas que inciden sobre la actividad del empresario, no sólo en el momento de crear su empresa, sino a lo largo de la vida de ésta. Estas cualidades son las que, en última instancia, vienen a discriminar el

proyecto empresarial de una mera supervivencia y el que persigue un objetivo de dinamismo: crecimiento y generación de empleo.

c) Entorno. Representa las características de índole económica, sociales e institucionales que vienen a condicionar, positiva o negativamente, el desenvolvimiento de la actividad empresarial en una determinada economía. Hasta tiempos recientes, las políticas de apoyo al empresariado se limitaban a la aplicación de los llamados *hard incentives* que, en muchas ocasiones, han obtenido escasos resultados, debido fundamentalmente a las restricciones conceptuales que con frecuencia han acompañado la compleja actividad desarrollada por el agente empresarial.

Parece necesario, por tanto y como puede derivarse de lo expuesto en las páginas anteriores, que la investigación en el campo del entrepreneurship, en su nivel agregado, adopte unos enfoques multidisciplinares que tomen en consideración las distintas naturalezas de la función empresarial así como las distintas características de las empresas en el proceso de crecimiento económico. Todo ello con el objetivo último de explicar mejor el crecimiento endógeno y la generación de empleo en todo contexto de economía de mercado.

Figura VIII.6. Categorías analíticas de la esfera impulsora



Fuente: Guzmán (2006: 381)

5. LA FUNCIÓN INNOVADORA

El estudio del empresario en el análisis económico ha tenido como principal objetivo precisar las actividades básicas del empresario. Desde nuestra perspectiva de estudio, hay que destacar que en la mayoría de estos trabajos figura la innovación como un rasgo esencial de la función empresarial. A partir de estos estudios, investigaciones más recientes han puesto de manifiesto la relevancia de la función innovadora en la calidad del empresario y en su actividad promotora. De este modo, el análisis económico ha obtenido resultados concluyentes sobre la vinculación entre ambos términos que resumidamente podemos formular del siguiente modo:

- La innovación es una competencia básica de la función empresarial. Ser innovador es uno de los rasgos básicos del empresario.

- La calidad y la emergencia empresarial se ven favorecidas por el comportamiento innovador del empresario.

Para analizar la primera de las proposiciones utilizamos la síntesis anterior de la función empresarial. Dicha taxonomía sitúa claramente a la innovación en el ámbito de la esfera impulsora y por tanto dentro del núcleo de las funciones del empresario, como se aprecia en la figura 6. La tarea de emprender un nuevo negocio, renovar sustancialmente el actual, internacionalizar la empresa, diferenciar la producción o crear nichos de mercado son decisiones estratégicas habituales en las empresas que poseen un marcado carácter innovador. De este modo, los nuevos proyectos innovadores son instrumentos valiosos para dinamizar la organización, mientras que la introducción de novedades importantes en el mercado conlleva en no pocas ocasiones el nacimiento de una nueva empresa.

La trascendental figura del empresario se halla muy presente en la teoría de la innovación. La teoría schumpeteriana, por ejemplo, presta especial atención a la faceta promotora al señalar que las nuevas empresas con innovaciones que incorporan mayores novedades impulsan el proceso de “destrucción creativa” de la economía (Schumpeter, 1976). Igualmente queda patente la importancia del empresario cuando este autor analiza el trascendental fenómeno de la difusión mediante las sucesivas “oleadas” de mejoras incrementales y al estudiar el papel de los imitadores en el ciclo vital de las innovaciones. Todas estas manifestaciones del impulso innovador pueden encuadrarse sin dificultad en la esfera promotora y en la esfera dinamizadora descritas anteriormente.

Dentro de la esfera impulsora, cabe distinguir la calidad empresarial (Santos, 2001) y la emergencia empresarial (Cáceres, 2002), aspectos que se corresponden respectivamente con las subesferas dinamizadora y promotora de la función empresarial, destacándose en estos estudios la importancia de la innovación en ambos casos.

Respecto a la calidad empresarial, se ha podido contrastar una relación significativa y positiva entre calidad empresarial y comportamientos dinamizadores, los cuales desarrollan las competencias propias de la subesfera dinamizadora de la función empresarial. Santos (2001)

establece cuatro categorías en este tipo de comportamiento: la ambición o capacidad de crecimiento, la capacidad de innovación, el asociacionismo o espíritu de colaboración, las iniciativas dinamizadoras o espíritu emprendedor y la capacidad de planificación. Sus resultados confirman el planteamiento teórico e indican que los comportamientos innovadores constituyen una de las principales fuentes de calidad empresarial. Si la innovación se desarrolla de forma sistemática generará además sinergias positivas con el resto de comportamientos dinamizadores, ya que las rutinas innovadoras formalizan aspectos tan importantes como la colaboración, el trabajo en grupo y la experimentación (Drucker, 1997).

Las investigaciones sobre emergencia empresarial, por su parte, estudian la aparición de empresarios a partir de factores que influyen en las tres esferas de la función empresarial. En este sentido, Cáceres (2002) clasifica los factores explicativos de la emergencia en cuatro categorías: “características personales”, “contexto económico”, “contexto social” y “formación y experiencia laboral” del empresario potencial. Estas cuatro categorías suelen estar influidas por otra categoría denominada “acción institucional”, integrada por variables del entorno que generalmente actúan de forma indirecta sobre la emergencia empresarial, como son las “medidas gubernamentales de apoyo empresarial”, el “grado de desregulación” y “otras acciones relacionadas con el papel del gobierno”, según indica este autor. Dentro de la categoría denominada “características personales” se señala que la propensión a innovar es un rasgo psicológico asociado a la esfera impulsora del empresario que el autor relaciona con las funciones de convivencia con la incertidumbre y captación de oportunidades. Por otro lado, el “contexto social” influye sobre la subesfera promotora, mientras que los valores culturales del contexto inciden en la esfera impulsora al influir indirectamente en los rasgos psicológicos de los individuos. La “formación y experiencia laboral”, por su parte, influyen sobre la emergencia empresarial al afectar al desarrollo de las esferas gerencial e impulsora, mientras que las variables del “contexto económico” afecta a las esferas financiera e impulsora. Por tanto, la investigación señala diversos factores relacionados con la emergencia empresarial que afectan a la esfera impulsora del empresario y en particular a la función innovadora.

Como conclusión de lo anterior podemos señalar la importancia de la innovación en la función empresarial, no sólo a la hora de definir la denominada esfera impulsora, sino también entre los factores condicionantes de la calidad y la emergencia empresarial.

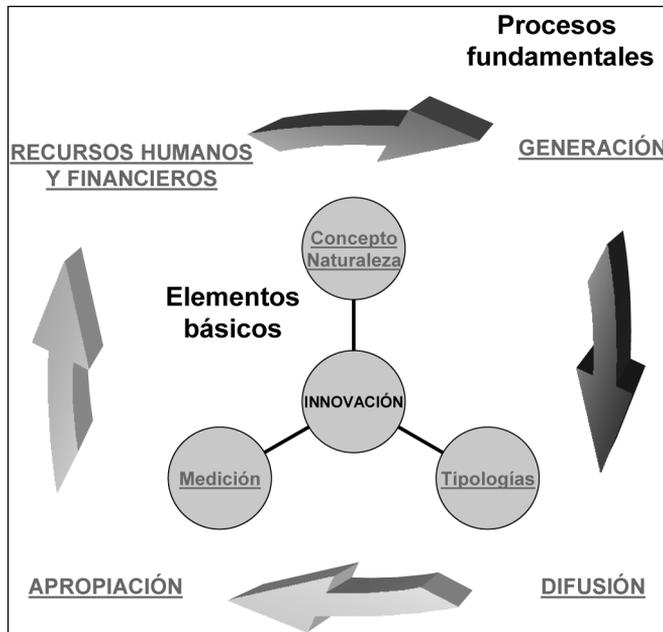
6. ELEMENTOS BÁSICOS Y PROCESOS FUNDAMENTALES DE LA INNOVACIÓN: UN MARCO TEÓRICO DE ESTUDIO

La innovación es un proceso complejo orientado a la creación de novedades con impacto económico que ha suscitado un interés creciente en la comunidad científica por su gran implicación en cuestiones tan importantes como el crecimiento económico, la creación de empleo y, por tanto, en la capacidad emprendedora. Desde una perspectiva económica, el fenómeno globalizador y el continuo cambio tecnológico han situado a la innovación tecnológica en el centro de la estrategia competitiva de los países. Desde una perspectiva meramente empresarial, existe la convicción general de que la supervivencia y competitividad del tejido empresarial autóctono, especialmente en los países más desarrollados, dependerán en gran medida de la participación eficaz de actividades innovadoras en las cadenas de valor de las organizaciones y su repercusión final sobre la rentabilidad empresarial. Corresponde, pues, a los empresarios la complicada tarea de adaptar y proyectar sistemáticamente sobre el mercado los logros y capacidades del sistema de innovación en el que participan. De este modo, las particularidades del tejido empresarial y la idiosincrasia de los emprendedores condicionan sustancialmente el resultado global de los sistemas de innovación.

Una vez ubicada la innovación en la esfera impulsora y analizada su influencia en la calidad y emergencia empresarial, continuaremos nuestro estudio analizando las características del propio fenómeno innovador. Para abordar esta tarea, vamos a presentar un marco teórico original construido a partir de los principales elementos básicos y procesos fundamentales analizados en la teoría de la innovación. Como elementos básicos vamos a estudiar el concepto y naturaleza, las tipologías y la medición de la innovación, mientras que entre los procesos fundamentales analizaremos la generación, difusión, apropiación y los recursos humanos y financieros de la

innovación. Todos estos elementos y procesos, representados en la figura VII.7, son abordados en los siguientes epígrafes.

Figura VIII.7. Los elementos básicos y los procesos fundamentales de la innovación



Fuente: elaboración propia

6.1. Concepto y naturaleza de la innovación

La innovación es un proceso complejo básicamente empresarial orientado a la creación de novedades con impacto económico. Innovar consiste en crear o mejorar productos, procesos productivos, organizativos o de gestión, y en introducir cambios en la estructura de los mercados, todo ello con el fin de conseguir ventajas competitivas sostenibles y mejorar la rentabilidad empresarial. Innovar no es inventar, siendo esta última una actividad fundamental para la innovación tecnológica. Por ejemplo, un desarrollo tecnológico o un prototipo son etapas previas a la innovación en producto.

En la naturaleza de la innovación hay tres componentes fundamentales: conocimiento, tecnología y creatividad. En primer lugar, para innovar hay que generar y acumular conocimiento en la empresa (aprendizaje y experiencia), por ello es considerado el elemento nuclear de la innovación (Lundvall, 1992). La tecnología, por su parte, es la aplicación sistemática del conocimiento a las tareas prácticas (Fernández, 2005). Por último, la creatividad permite hallar soluciones originales a las necesidades del mercado, inferir cambios en la demanda y modificar los procesos internos, concretando todas esas ideas de forma útil y económicamente viable (Drucker, 1997; Amabile, 1998).

6.2. Tipologías de la innovación

Las distintas taxonomías vienen a destacar las múltiples expresiones que puede tener la innovación. A efectos de nuestro estudio, podemos establecer tres criterios básicos de clasificación (Guzmán y Martínez, 2008):

a) Según el objeto en que se manifiesta. Podemos distinguir entre innovaciones en productos (novedades en bienes y servicios) e innovaciones en procesos (novedades en procesos de producción, gestión, organización y en la creación o modificación de los mercados, tanto de distribución como de aprovisionamiento). Diversas investigaciones indican que la primera categoría ejerce un efecto impulsor mayor sobre el comportamiento innovador en las empresas, mientras que la segunda suele estar asociada a la reducción de costes y el aumento de la capacidad competitiva de las empresas. No obstante, existen importantes conexiones entre ambas, ya que hay innovaciones en productos que conllevan innovaciones en procesos (productivos, mercados, etc.) y viceversa, por ejemplo, un nuevo mercado que necesita mejoras sustanciales en el producto ya existente.

b) Según el grado de novedad. En este caso, cabe diferenciar entre:

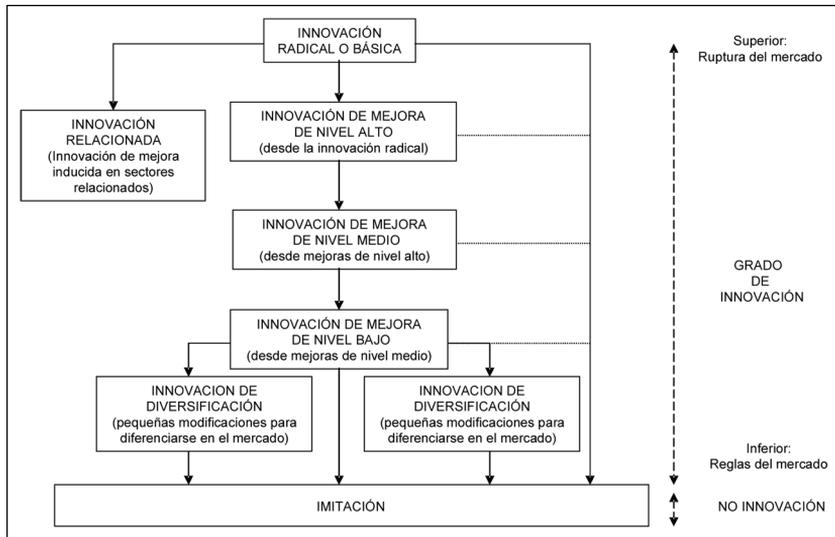
- innovaciones radicales, básicas o primarias, referidas normalmente a productos o procesos totalmente nuevos en el mercado;

- innovaciones incrementales, secundarias o progresivas, cuando se trata de mejoras realizadas sobre productos o procesos ya existentes y que, por tanto, aportan menor novedad al mercado.

El grado de novedad también puede estar referido a escala mundial, de forma que el “grado de novedad” es un continuo en cuyo extremo superior estarían los productos o procesos nuevos a escala mundial y en cuyo nivel más bajo se sitúan las mejoras imitativas que adaptan los productos y procesos de la empresa a la norma del mercado, estableciéndose una jerarquía de innovaciones como la que aparece en la figura VIII.8.

c) Según la finalidad estratégica. La innovación puede responder a una orientación estratégica ofensiva, cuando se toma la iniciativa para cambiar las condiciones competitivas del mercado, o defensiva, cuando busca la adaptación a la tendencia del mismo. Un ejemplo más elaborado es la tipología de Abernathy y Clark (1985), que identifica cuatro categorías orientativas a partir de la influencia posible de la innovación en las condiciones del mercado y en las condiciones tecnológicas del sector; denominando “arquitectónica” a la innovación que rompe tanto las condiciones de mercado como las tecnológicas, “revolucionaria” si transforma las condiciones tecnológicas manteniendo la estructura del mercado, “creación de nichos” si al crear nuevos mercados las condiciones tecnológicas no se alteran, y “regular” cuando no se altera sustancialmente las condiciones de mercado ni las condiciones tecnológicas.

Figura VIII.8. Jerarquía de las innovaciones



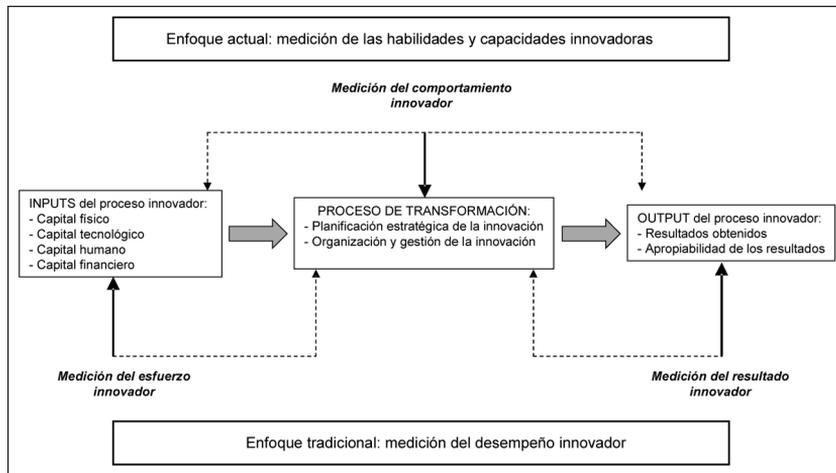
Fuente: Martínez (2010: 52)

6.3. La medición del proceso innovador

La valoración de la innovación nos sitúa en el centro del debate entre los enfoques tradicionales y actuales. El primero de ellos se corresponde con los llamados modelos lineales o clásicos, en los cuales las innovaciones se originan indefectiblemente en el departamento de I+D y, tras recorrer secuencial y ordenadamente las distintas fases productivas, finaliza en el mercado. Esta es una visión sistémica simplista centrada en los inputs y outputs de un proceso básicamente tecnológico sin retroalimentación entre áreas funcionales. En este caso, el esfuerzo en I+D es el factor determinante del proceso de innovación (tecnológica). Por el contrario, el enfoque actual o interactivo considera a la innovación como un proceso integral de la empresa, en el que todas las áreas funcionales tienen participación y en el que el proceso de feed-back, interno y externo, es un factor esencial del proceso de transformación interno que explica la generación de innovaciones, como queda representado en el célebre modelo de Kline (1985). Este enfoque resulta más completo y acertado (OCDE, 1997) ya que

centra la atención en el desempeño innovador y permite estudiar la innovación no tecnológica, si bien dificulta el análisis empírico de la innovación a nivel agregado.

Figura VIII.9. Los enfoques tradicional y actual del proceso innovador



Fuente: Martínez (2010: 61)

Siguiendo el marco teórico establecido, llega el momento de estudiar cómo aparecen y evolucionan las innovaciones y cuáles son los principales condicionantes del proceso innovador en las empresas, es decir, de profundizar en lo que hemos llamado los procesos fundamentales de la innovación.

6.4. El proceso de generación de innovaciones

Existen dos enfoques teóricos básicos sobre la aparición de innovaciones: los modelos de mercado y los modelos de organización. En los primeros, la innovación es impulsada por factores externos a la organización. Estos modelos se basan en el llamado "tirón de la demanda" pues las condiciones de la demanda y la tecnología disponible determinan el conjunto de posibilidades innovadoras de las empresas de cada sector (patrones sectoriales de innovación). Según estos modelos, el nivel de innovación

depende de la especialización productiva del territorio, es decir, de las características de los sectores dominantes (Pavitt, 1984; Dosi et al., 1990).

Los modelos de organización, basándose en el denominado “empujón de la oferta”, sitúan por el contrario el origen de la innovación en el ámbito interno de las empresas (Schumpeter, 1976). Para ello remarcan el carácter específico de la innovación, los principios de racionalidad limitada (Simon, 1979), el oportunismo en la toma de decisiones (Williamson, 1989) y la importancia de la estrategia y la estructura organizativa en los resultados innovadores de las empresas. No obstante, existe cierta complementariedad entre ambos modelos, ya que en las etapas iniciales o de introducción de la innovación predomina el empujón de la oferta y en la fase de madurez es mayor el tirón de la demanda (Freeman et al., 1985).

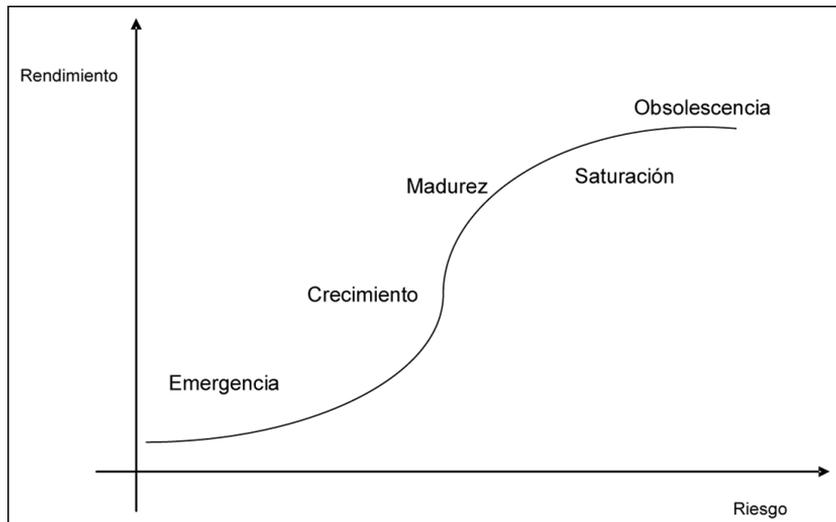
6.5. El proceso de difusión de las innovaciones

La introducción de una innovación radical inicia un proceso de difusión en el mercado mediante una corriente de mejoras que ofrecen mejoras progresivas para satisfacer nuevos segmentos de demanda y aumentar la productividad. El proceso de transferencia de conocimientos y tecnologías a través de las innovaciones es fundamental para el crecimiento económico ya que afecta tanto al nivel general de inversiones, a través de la acumulación de capital, como a la competitividad global de la economía, mediante la difusión de las novedades tecnológicas en los mercados. La difusión no tiene carácter instantáneo, siendo en realidad un proceso dilatado y variable según dos categorías de factores:

a) El ciclo de vida de la innovación, relacionado con el cambio tecnológico (obsolescencia) y la rentabilidad de las inversiones. El proceso puede resumirse del siguiente modo: una vez que la innovación radical ha alcanzado el éxito en el mercado, surgen competidores que pretenden aportar mejoras sustanciales sobre la idea original. En el transcurso del tiempo, la intensidad de las novedades sucesivas va disminuyendo, hasta reducir la actividad innovadora a la introducción de pequeñas modificaciones que no pretenden más que sostener el mercado sin apenas inversiones a base de introducir pequeñas diferencias de escaso valor tecnológico.

Los autores evolucionistas vincularon la difusión a la rentabilidad de cada etapa del “ciclo vital” de la innovación. Esta evolución suele representarse mediante una curva logística con una serie de etapas o fases (inicial, crecimiento, madurez, saturación y obsolescencia), como muestra la figura VIII.10. La duración de cada etapa del ciclo de vida tecnológico es variable dependiendo, principalmente, de las condiciones de la demanda y de la evolución de las tecnologías.

Figura VIII.10: Ciclo de vida de las innovaciones



Fuente: Hidalgo et al. (2002: 26)

b) Las redes interempresariales. Las redes de empresas adquieren un papel fundamental en la difusión tecnológica al facilitar la difusión del conocimiento y, por tanto, la aparición innovaciones. Entre los factores endógenos que condicionan la intensidad de la difusión de los conocimientos entre las empresas podemos destacar:

- El grado de especialización de las distintas unidades productivas.
- La existencia de economías externas.
- El aprovechamiento de los denominados beneficios de la proximidad, como los valores culturales, las redes interpersonales, la facilidad para la movilidad de los individuos, etc.

- Las características sectoriales, que potencian las relaciones según el tipo de actividad productiva.

Estas agrupaciones pueden incorporar otras organizaciones del entorno, públicas y privadas, especializadas en investigación o en otras actividades de interés para la red (actividades de comercialización y distribución), resultando especialmente beneficioso para la difusión del conocimiento la integración de centros tecnológicos y spillovers universitarios en citadas las redes de empresas.

6.6. La apropiación de las innovaciones

El éxito de una innovación en el mercado supone la explotación de una especie de monopolio temporal cuyas rentas pueden diluirse a causa de los problemas de apropiación. La innovación es consecuencia de un esfuerzo inversor que posee unas expectativas de rentabilidad con un plazo de recuperación, de forma que la apropiación del resultado condiciona la viabilidad del proyecto. Por ello, desde una perspectiva empresarial, tan importante como alcanzar la innovación es su apropiación para poder internalizar los frutos del esfuerzo financiero y humano. Existen diversas fórmulas de apropiación de las innovaciones (Fernández, 2005):

- El sistema de propiedad industrial, que es el conjunto de derechos exclusivos con los que el ordenamiento jurídico protege temporalmente los resultados de las investigaciones (patentes, modelos de utilidad, dibujos industriales y signos comerciales como las marcas, nombres y rótulos comerciales).
- Los secretos comerciales, o capacidad de mantener bajo custodia los propios descubrimientos y novedades.
- La regularidad innovadora, basada en la continuidad del proceso de introducción de innovaciones con el fin de anticiparse a los competidores. En este caso, la ventaja competitiva consiste en hacer obsoleta prematuramente las innovaciones con lo que se anula la utilidad de la imitación.

6.7. Los recursos financieros y humanos en la innovación

La financiación es un obstáculo habitual para la innovación debido a que la incertidumbre asociada a este tipo de proyectos es un freno muy importante para la financiación ajena, mientras que la autofinanciación tiene un importante coste fiscal y resulta difícil en las empresas pequeñas y de reciente creación. Frente a las fórmulas habituales de crédito bancario existen entidades especializadas en capital riesgo que promueven la participación accionarial de carácter temporal en las empresas innovadoras (capital riesgo formal) e inversores privados o business angels que financian temporalmente proyectos innovadores, generalmente tecnológicos, a corto y medio plazo (capital riesgo informal).

En el caso de los recursos humanos, una vez destacado y analizado el papel del empresario, hay que señalar la relevancia del resto de personas involucradas en la innovación (Senge, 1992; Nonaka y Takeuchi, 1995). La innovación tiene su base en los conocimientos, correspondiendo a los individuos la labor de desarrollar y aplicar los conocimientos organizativos y la tarea de incrementar ese stock disponible mediante el aprendizaje. Por otra parte, la influencia que tiene el nivel de cualificación profesional de los empleados sobre la innovación ha quedado patente en diferentes estudios, mientras que en otras investigaciones queda patente que la calidad del sistema de educación científica favorece la capacidad y eficiencia del aprendizaje y la capacidad de innovar, así como la absorción de novedades tecnológicas y la generación de nuevas innovaciones a partir de ellas.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERNATHY W. J.; CLARKE, K. B. (1985). "Innovation: mapping the winds of creative destruction", *Research Policy*, Vol. 14, N. 1, pp. 3-22.

ACS, Z.; AUDRETSCH, D. (2003). *The International Handbook of Entrepreneurship*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht.

AMABILE, T. M. (1998). "How to kill creativity", *Harvard Business Review*, Vol. 76, N. 5, pp. 77-87.

AUDRETSCH, D.; THURIK, R. (2000). "Capitalism and democracy in the 21 st. Century: from the managed to the entrepreneurial economy", *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 10, N. 1-2, pp. 17-34.

CÁCERES CARRASCO, F. R. (2002). *Entorno socioeconómico y espíritu empresarial. Factores determinantes de la emergencia de empresarios en Andalucía Occidental*. Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. (1990). *The economics of technical change and international trade*, Prentice Hall, Hemel Hempstead (UK).

DRUCKER, P. F. (1997). *La innovación y el empresario innovador. La práctica y los principios*, Apóstrofe, Barcelona.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, E. (2005). *Estrategia de innovación*, Internacional Thomson Editores Spain Paraninfo, Madrid.

FONTELA, E.; GUZMÁN, J. (2003). "La Teoría Circular del Desarrollo: un enfoque complejo". *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 21, N. 2, pp. 221-242.

FREEMAN, C.; CLARK J.; SOETE, L. (1985). *Desempleo e innovación tecnológica. Un estudio de las ondas largas y el desarrollo económico*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

GUZMÁN, J. (1994). "Towards a taxonomy of entrepreneurial theories", *International Small Business Journal*, Vol. 12, N. 4, pp. 77-88.

GUZMÁN, J. (2006). "El rol del entrepreneurship en el proceso del crecimiento económico", *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 24, N. 2, pp. 361-387.

GUZMÁN, J.; MARTÍNEZ ROMÁN, J. A. (2008). "Tipología de la innovación y perfiles empresariales. Una aplicación empírica", *Economía Industrial*, Vol. 368, pp. 59-77.

HEBERT, R. F.; LINK, A. N. (1989). "In search of Meaning of Entrepreneurship", *Small Business Economics*, Vol. 1, N. 1, pp. 39-50.

HIDALGO NUCHERA, A.; LEÓN SERRANO, G.; PAVÓN MOROTE, J. (2002). *La gestión de la innovación y la tecnología en las organizaciones*, Pirámide, Madrid.

KIRZNER, I. M. (1979). *Perception, Opportunity and Profit: Studies in the Theory of Entrepreneurship*, University of Chicago Press, Chicago.

KLINE, S. (1985). "Innovation is not a linear process", *Research Management*, Vol. 28, N. 4, pp. 36-45.

KNIGHT, F. (1947). *Riesgo, Incertidumbre y Beneficio*, Aguilar, Madrid.

LEIBENSTEIN, H. (1968). "Entrepreneurship and Development", *American Economic Review*, Vol. 58, N. 2, pp. 72-83.

LUNDVALL, B. (1992). "User-Producer Relationships, National System of Innovation and Internationalisation", en Lundvall, B. (ed.) *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, pp. 45-67, Pinter Publishers, London.

MARTÍNEZ ROMÁN, J. A. (2010). *Análisis y modelización del comportamiento innovador de las empresas. Una aplicación a la*

provincia de Sevilla, Colección Premio de Investigación, Consejo Económico y Social de Andalucía, Sevilla.

MISES, L. (1980). *La Acción Humana; Tratado de Economía*, Unión Editorial, Madrid.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. (1995). *The knowledge creating company. How Japanese companies create the dynamics of innovation*, Oxford University Press, New York.

OECD (1997). "Oslo Manual", *Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*, The Measurement of Scientific and Technological Activities Series, Paris.

PAVITT, K. (1984). "Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, Vol. 13, N. 6, pp. 343-373.

SANTOS CUMPLIDO, F. J. (2001). *La calidad del empresario sevillano*, Sociedad Siglo XXI, Diputación de Sevilla.

SCHUMPETER, J. A. (1976). *Teoría del Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

SENGE, P. M. (1992). *La quinta disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*, Granica, Barcelona.

SIMON, H. A. (1979). "Rational Decision Making in Business Organization", *American Economic Review*, Vol. 69, N. 4, pp. 493-513.

WENNEKERS, S; THURIK, R. (1999). "Linking Entrepreneurship and Economic Growth", *Small Business Economics*, Vol. 13, N. 1, pp. 27-55.

WILLIAMSON, O. E. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.



Capítulo IX: Desarrollo Local y Economía Social

Dra. M^a del Carmen Pérez González
Universidad de Cádiz

1. APROXIMACIÓN A LA DEFINICIÓN DE “ECONOMÍA SOCIAL”

El concepto “Economía Social” es de difícil definición ya que no existe un consenso general, claro y estricto sobre su ámbito de aplicación ni sobre el conjunto de entidades que sí pertenecen y cuáles no, con carácter exhaustivo. Por tanto, para establecer hoy en día, qué es “Economía Social”, se debe considerar una serie de aspectos específicos como el conjunto de características y requerimientos mínimos que se considera debe cumplir una entidad de ese ámbito, la tipología de actividades a las que se dirige con carácter prioritario, y sobre todo la forma en la que se produce el reparto de beneficios y la toma de decisiones.

En una primera instancia, podría diferenciarse la “Economía Social” de los dos grandes sectores dominantes:

“La delimitación científica de ese campo de la economía, que no se corresponde ni con la economía pública (Primer Sector institucional), ni con la economía capitalista tradicional (Segundo Sector), se halla exenta de consenso entre la comunidad científica (Chaves y Monzón, 2000:114-115; Chaves, 1995; Monzón, 1996)”¹.

Podría considerarse como “Tercer Sector”, diferenciado del público y del privado capitalista tradicional, pero no al margen de ellos, sino complementando su actuación para con la sociedad. En relación a esto surge otro problema de delimitación de la “Economía Social”: ¿dónde se incluye el Sector no lucrativo? ¿La “Economía Social” es sector no lucrativo, o éste puede estar presente con carácter transversal en diferentes actividades de los tres sectores institucionales considerados?

Como respuesta a este interrogante surgen dos grandes vertientes que desarrollan sendas líneas de pensamiento. Una de ellas, de origen anglosajón, es la de las Nonprofit Organizations (NPO), que identifica el Sector no Lucrativo con el Tercer Sector, a partir del

¹ / Chaves Ávila, R., Monzón Campos, J. L. (2001): “Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas”, en CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 37, abril, pág. 11.

principio de No Distribución de Beneficios (PNDB), y donde estarían todas las entidades que aplican este principio, estén en el sector que estén. El otro enfoque, de origen francófono, plantea que el Sector No Lucrativo es una parte del “Tercer Sector”, considerado como “Economía Social.”

La delimitación de la Economía Social, del Tercer Sector y de la posible identificación entre ambos, no está absolutamente clara, de manera que la determinación de las entidades que pertenecen a uno y otro, tampoco lo está.

Grandes autores en el estudio del NPO², establecen la existencia de cinco requisitos claves para identificar la pertenencia de una determinada entidad al Tercer Sector, entendido como tal, y que pueden resumirse en que sea una organización formal, privada, no lucrativa, con autogobierno y con participación voluntaria.

En sus primeras apariciones, la Economía Social, cuyo término empieza a ser acuñado en Francia, suele estar muy vinculada a realidades de cambio, de transformación o incluso de dificultad económica-social. De esta forma, se va empezando a considerar este concepto ante las nuevas situaciones que van apareciendo a partir de la industrialización europea en el siglo XIX³, ante la crisis de la segunda mitad del siglo XIX, o las sucedidas en diferentes momentos a lo largo del siglo XX y hasta la actualidad. Las características de cooperación, autoempleo, responsabilidad, compromiso, participación o autogestión, pueden ser muy decisivas ante condicionantes generales de dificultad o de incertidumbre, además de potenciar la economía en general en momentos expansivos del ciclo.

2 / Salamon, L.M., Anheier, H. K. (1992): “In search of the Nonprofit Sector I: The question of definitions”, en Working Paper n° 2, Johns Hopkins Nonprofit Sector Series. Manchester University Press.

Salamon, L.M., Anheier, H.K., et. Al (1999): *Global civil society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

3 / Ferrer, A. (2004): “La economía social en la sociedad de la información”, [on line]. “Hipertext.net”, núm. 2. <<http://www.hipertext.net>> ISSN 1695-5498.

Actualmente, la Economía Social se plantea como una respuesta a la realidad socioeconómica global. Ésta ofrece nuevas posibilidades tecnológicas, de mercado, de información o de comunicación, entre otras; pero también obliga a que las diferentes economías se enfrenten a nuevos retos de competitividad, de posicionamiento, de riesgos, de formación, de producción ó de sostenibilidad.

La propia Constitución Española de 1978, directa e indirectamente propicia el fomento de las figuras y los mecanismos de la Economía Social⁴.

A partir de la constitución del Comité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas y Asociativas, con la elaboración de la Carta de la Economía Social, va tomando consistencia el concepto de Economía Social en el sentido en que actualmente se considera y cuya definición establecida en ese documento es la siguiente:

“El conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes de ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad⁵”.

Las definiciones sobre la “Economía Social” se han ido sucediendo, intentando esclarecer el concepto y delimitar las características que deben cumplir las entidades incluidas en él. En algunos casos, hay que tener en cuenta que se ha identificado la Economía Social con alguna de sus entidades más representativas, excluyendo en la definición general determinados principios que pueden afectar al conjunto y figurando sólo los definitorios de esa modalidad.

4 / Calvo Ortega, R., (2003): “Las figuras de la Economía Social en la Constitución Española de 1978”, en CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 47, extraordinario, noviembre, pp. 161.

Barea Tejeiro, J. (2003): “Constitución y nueva Economía Social”, en CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 47, extraordinario, noviembre, pp. 137-148.

5 / Recogida en Monzón, J. L. (1987): “La Economía Social en España” en Ciriec-España, nº 0, pp. 19-29.

En la Comunicación de la Comisión de las Comunidades al Consejo de 18 de diciembre de 1989 se establece que *“una empresa pertenece a la economía social si su actividad productiva se basa en técnicas de organización específicas. Estas técnicas se fundamentan en los principios de solidaridad y participación (que fundamentalmente responde a la norma de un hombre, un voto) entre sus miembros, sean éstos productores, usuarios o consumidores, así como en los valores de autonomía y de ciudadanía. En general, estas empresas adoptan la forma jurídica de cooperativa, mutua o asociación”*⁶.

Para el profesor Barea,

*“podemos definir la economía social de mercado como el conjunto de empresas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes, así como la toma de decisiones, no están ligadas directamente con el capital o cotizaciones aportadas por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos”*⁷

Entre el Sector de las Administraciones Públicas y el Sector de las Familias, se encuentran una serie de entidades que pueden dedicarse a diferentes tipos de actividad y que tienen su carácter específico en que, tanto la toma de decisiones como la forma de repartir los beneficios, no se rigen por los principios capitalistas tradicionales, sino que una persona es un voto y el beneficio se distribuye según el trabajo y no según el capital. Esa es la línea divisoria entre la Economía Social y el sector tradicional capitalista, para la mayoría de los analistas del sector.

6 / Indicada en Barea Tejeiro J. (2008): *“El concepto científico de economía social desde la perspectiva actual”*, en *Temas para el Debate* nº 167, Octubre, ISSN: 1134-6574.

7 / Barea Tejeiro, J. (2008): *Op. Cit.*
Barea Tejeiro, J. (1981): *“La Economía Social en España”*, en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo* nº 12.

Por tanto, relacionando los diferentes interrogante establecidos previamente, una parte de la Economía Social puede estar constituida por entidades que acuden al mercado y que, junto con su compromiso social intentan conseguir beneficios y repartirlos entre sus socios según su principio básico y diferenciador; mientras que otra parte, puede contar con entidades con fines no lucrativos.

Las entidades de Economía Social tienen sus propios principios, pero hay que tener muy claro que la mayor parte de ellas están vinculadas al mercado y que, por tanto, deben responder a sus exigencias, según los requerimientos del mismo, para tener una producción limpia, competitiva y eficiente.

“Por ser empresas que actúan en el mercado, tienden a maximizar su beneficio y a minimizar sus costes, por consiguiente la economía social no debe identificarse con las empresas que no produzcan beneficios.”⁸

En este sentido el Manual europeo de cuentas satélite de las empresas de la ES, establecido en 2006, se pronuncia en la misma línea.⁹

Chaves y Monzón¹⁰, establecen una definición de “Economía Social”, resaltando el papel de las empresas de Economía Social como empresas de servicio, creadas para cubrir las necesidades de sus socios a través del mercado. Según este planteamiento:

“Se entiende por Economía Social al conjunto de empresas privadas creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada

8 / Barea Tejeiro, J. (2004): “Economía Social: Concepto y Delimitación”, en JULIA IGUAL, J. F. (Coord.): *Economía Social. La actividad económica al servicio de las personas*. Colección Mediterráneo Económico, N° 6, pp. 27.

9 / Barea, J. y Monzón, J. L. (2006): *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: cooperativas y mutuas*, Comisión Europea, mimeo.

10 / Monzón, J.L. (1987): *Op. Cit.*

socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también incluye a las instituciones sin fines de lucro que son productores no de mercado privados, no controlados por las administraciones públicas y que producen servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares, procediendo sus recursos principales de contribuciones voluntarias efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad.”

Como recoge Monzón¹¹, en la Carta de Principios de la Economía Social, de la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF)¹², aparecen como elementos definitorios del ámbito conceptual de la Economía Social, los siguientes principios:

- Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital.
- Adhesión voluntaria y abierta.
- Control democrático por sus miembros (excepto para las fundaciones, que no tienen socios).
- Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general.
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad.
- Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos.
- Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a los miembros y del interés general.

Se insiste en el planteamiento de una definición y un tratamiento de la Economía Social con carácter sistemático, siguiendo los términos de la Contabilidad Nacional, de forma que se puedan aplicar y contabilizar de manera rigurosa y comparable, y por tanto

11 / Monzón, J.L. (2006): “Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector”, en CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 56, noviembre, pág.13.

12 / Declaración final común de las organizaciones europeas de Economía Social CEP-CMAF, 20 de junio de 2002.

fomentando la elaboración de estadísticas fiables y homogéneas de todo el conjunto de la Economía Social.

Por esta razón, en 2006, con el objetivo de fomentar la homogeneización de los datos estadísticos de las entidades de Economía Social y posibilitar las comparaciones y análisis entre diferentes países con mayor fiabilidad, exactitud, prontitud y veracidad, se elabora un Manual¹³, mencionado anteriormente, con la finalidad de *“establecer las directrices que permitan elaborar las cuentas satélite de las empresas de la ES, es decir, no de toda la ES sino solo de aquella parte de su subsector de mercado constituido por cooperativas, mutuas y otras empresas similares”*¹⁴.

El propio Manual recoge la definición de trabajo de cooperativas, mutuas y otras empresas similares de la Economía Social de la siguiente forma:

“Conjunto de empresas privadas, organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos.”

Siguiendo los parámetros establecidos en el Manual europeo de cuentas satélite de las empresas de la ES, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) establece la siguiente definición del conjunto de la Economía Social, centrándose sobre todo en el papel de los actores que intervienen en ella:

13 / Barea, J. y Monzón, J. L. (2006): *Op. Cit.*

14 / Monzón, J. L. (2006): *“Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector, en CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 56, noviembre, pp. 9-24.*

“Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian”¹⁵.

A partir de estas definiciones, dentro de la Economía Social se establecen dos subsectores que agrupan a los diferentes actores que intervienen en ella: *el subsector de mercado o empresarial, formado por aquellas organizaciones cuya principal fuente de recursos proviene del mercado (la mayoría de las cooperativas, mutuas –aunque la consideración de estas entidades no está muy clara- y otras empresas similares) y *el subsector de productores no de mercado, formado por organizaciones de la Economía Social cuyos recursos monetarios provienen principalmente de fuera del mercado: donaciones, cuotas de socios, rentas de la propiedad o subvenciones (la mayoría de las asociaciones y fundaciones).

Tomando como base la definición de Economía Social establecida en el Informe del CESE, se pueden señalar siete características comunes a los dos subsectores que integran a las diferentes entidades de Economía Social¹⁶:

- 1) Son privadas.
- 2) Están organizadas formalmente.

¹⁵ / Chaves, R. y Monzón, J. L. (2006): *La Economía Social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, mimeo.

¹⁶ / Recogidas en Monzón, J. L. (2006): *“Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector*, en CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 56, noviembre, pág.17.

- 3) Tienen autonomía de decisión.
- 4) Disfrutan de libertad de adhesión, es decir, que no son de afiliación obligatoria.
- 5) La posible distribución de beneficios o excedentes entre los socios usuarios, en caso de llevarse a cabo, se produce, de acuerdo con la actividad que éstos realizan con la entidad y no en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos.
- 6) Ejercen una actividad económica en sí misma considerada para satisfacer necesidades.
- 7) Son organizaciones democráticas. Generalmente, el proceso de toma de decisiones de las organizaciones de primer grado de la Economía Social está basado en el principio de “una persona, un voto”, independientemente del capital o cotizaciones aportadas por los socios. Las entidades de otros grados están también organizadas de forma democrática. Los socios controlan mayoritaria o exclusivamente el poder de decisión de la organización.

La Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)¹⁷, establece la siguiente definición para la Economía Social:

“Es toda actividad económica basada en la asociación de personas en entidades que apuestan por un funcionamiento democrático y participativo, tanto en la gestión como en el reparto de los excedentes”.

Según la definición aportada por la Comisión Científica de Ciriec-España en 1989, se entiende por Economía Social a:

“Las empresas que actúan en el mercado con la finalidad de producir, asegurar, financiar o distribuir bienes o servicios, pero en las que la repartición de beneficios no está directamente relacionada con el capital aportado por cada miembro; y en las que las decisiones no se toman teniendo en cuenta el capital de cada socio; el peso a la hora de tomar decisiones es el mismo para todos, independientemente del capital aportado por cada uno”¹⁸.

17 / Cepes-Andalucía: <http://www.cepes-andalucia.es/index.php?id=78>

18 / Barea Tejeiro, J. (1990): “Concepto y agentes de la economía social”, en

Actualmente, se está a la espera del establecimiento de una nueva Ley de Economía Social que está en proceso de elaboración final y aprobación y en la que no se pretende aumentar el control de las entidades de Economía Social sino, sobre todo, mejorar su definición, identificación y cuantificación, así como fomentar su desarrollo¹⁹.

Hay que resaltar que las diferentes entidades de Economía Social, hoy en día, no deben plantearse su existencia y su continuidad sólo con carácter subsidiario respecto al resto de la economía, sino que deben considerarse como una respuesta alternativa más dentro de ese marco socioeconómico en el que se dan el conjunto de relaciones socioeconómicas. Por ello es necesario regular, normalizar, clarificar y sistematizar la Economía Social para poder desarrollar su ámbito de actuación, siendo conscientes de su cada vez mayor importancia en el marco de las relaciones socioeconómicas y, sobre todo, considerando su potencial en cuanto al impacto sobre el desarrollo territorial en el medio/largo plazo.

2. TIPOLOGÍAS DE EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL

La dificultad para establecer el concepto de Economía Social de una manera clara y rigurosa, se traduce también en una falta de sistematización en cuanto a poder identificar las entidades que la integran. Uno de los elementos clave para determinar esa pertenencia es la implicación de la Economía Social en algo tan imprescindible de cara al desarrollo territorial como es el autoempleo. Este proceso de autogeneración del puesto de trabajo, puede ser de carácter individual y se estaría hablando del empresario individual, del trabajador autónomo²⁰ propiamente

CIRIEC-España. *Revista de debate de Economía Pública, Social y Cooperativa*, octubre, nº 8, p. 110.

19 / Sánchez Pachón, L.A. (2009): "La delimitación de las entidades y organizaciones de economía social en la próxima ley reguladora del sector", en CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 66, octubre 2009, pp. 61-84. Fajardo García, G. (2009): "La Economía Social en las leyes" en CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 66, octubre 2009, pp. 5-35.

dicho, o de carácter colectivo, en clara referencia a las diferentes entidades de Economía Social. Una aproximación a estas últimas es el objetivo de este epígrafe.

El núcleo más importante de la Economía Social lo configuran las Cooperativas como entidades donde se recogen tradicionalmente los principios y valores básicos de esta forma de hacer y vivir: el carácter solidario, la responsabilidad interna y externa, la cooperación o la participación, entre otros. Junto con las Cooperativas, destacan también las Sociedades Laborales y las Mutualidades.

En términos generales, en España pueden considerarse como integrantes de la Economía Social, por una parte, las entidades empresariales bajo la figura jurídica de Cooperativas, Sociedades Anónimas Laborales, Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, Mutuas e Instituciones sin Fines de Lucro al servicio de los Hogares y financiadas por las empresas de la Economía Social; por otra parte y en lo que se puede denominar “Economía Social no mercantiles” estarían incluidas las Instituciones sin Fines de Lucro al servicio de los hogares como Asociaciones o Fundaciones, entre otras.

Pero la evolución socioeconómica reciente, marcada por el carácter global de la economía junto a las dinámicas territoriales que afectan a la relación entre diferentes marcos espaciales, obligan a dar respuesta a nuevos condicionantes, a situaciones en las que las organizaciones reticulares son fundamentales para el desarrollo del territorio. Y, ante este nuevo contexto socioeconómico, las entidades de Economía Social deben adaptar su configuración, sus estructuras y sus procedimientos para que, sin dejar de ser fieles a sus principios, contribuyan a la dinamización de los espacios sobre los que actúa.

Las entidades de Economía Social presentan distintos rasgos definitorios que afectan a su composición y posibilidades de actuación. Esta diversidad puede alcanzar un efecto muy positivo

20 / Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo y Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero, por el que se desarrolla el Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de contrato del trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro y se crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos.

sobre el entorno, debiéndose adaptar la figura empresarial al objetivo establecido sobre el ámbito socioeconómico a partir del cual, va a desarrollar su actividad, teniéndolo, a su vez, como destino de una parte importante de ella.

A partir de las características espaciales específicas y potenciando los elementos endógenos, las diferentes modalidades de entidades de Economía Social, deben imbricarse en el territorio, actuando como agente de desarrollo, debiéndose adaptar la forma jurídica empresarial a las necesidades del territorio. El ámbito local, entendido en sentido amplio, ofrece nuevas posibilidades a la Economía Social; pero también requiere de ella, respuestas ante las nuevas situaciones a las que se enfrentan los cada vez más amplios yacimientos de actividad, quizá más vinculados con la puesta en valor de los principios básicos de estas entidades. Economía Social y Desarrollo Territorial constituyen un binomio bidireccional fundamental en las estructuras socioeconómicas actuales.

Tal y como se entiende lo anterior, hoy en día, existe un amplio consenso en cuanto al concepto de Economía Social como conjunto de actividades integradas en alguna de las siguientes entidades:

- Cooperativas.
- Sociedades Laborales.
- Mutualidades.
- Asociaciones y Fundaciones.
- Empresas de Inserción.
- Centros Especiales de Empleo.

2.1. Sociedades Cooperativas

La Ley de Sociedades Cooperativas de España, en su artículo 1, habla del concepto de estas entidades de Economía Social, definiéndolas como²¹:

21 / Ley de Sociedades Cooperativas de España (Ley 27/1999, de 16 de julio).

“Artículo 1. Concepto.

1. Las cooperativas son sociedades que, con capital variable y estructura y gestión democráticas, asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, a personas que tienen intereses o necesidades socioeconómicas comunes, para cuya satisfacción y al servicio de la comunidad desarrollan actividades empresariales, imputándose los resultados económicos a los socios, una vez atendidos los fondos comunitarios, en función de la actividad cooperativizada que realizan.

2. Cualquier actividad económica podrá ser organizada y desarrollada mediante una sociedad constituida al amparo de la presente Ley.

3. Las cooperativas se ajustarán en su estructura y funcionamiento a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional en los términos establecidos en la presente Ley.”

Las cooperativas se rigen tanto por una legislación a nivel nacional, la mencionada Ley de Sociedades Cooperativas de España, como por una legislación a nivel autonómico. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, están reguladas por la Ley 2/99, de 31 de Marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, (BOJA 46/1999), con una modificación del año 2002, Ley 3/2002, de 16 de Diciembre (BOJA 153 de 28/12/2002).

Esta Ley²² establece en su artículo 2, el concepto y los rasgos definitorios de las Cooperativas, de la siguiente forma:

“Artículo 2. Concepto y caracteres.

1. Las cooperativas son sociedades participativas que asocian a personas físicas o jurídicas que tienen intereses o necesidades socioeconómicas comunes para cuya satisfacción y en interés de la comunidad realizan cualquier actividad empresarial, con arreglo a los principios y disposiciones de esta Ley.

2. Los principios generales que informan la constitución y

22 / Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

funcionamiento de las sociedades cooperativas andaluzas, y que suministran un criterio interpretativo de esta Ley, son los siguientes:

- *Libre adhesión y baja voluntaria de los socios, con la consiguiente variabilidad del capital social.*
- *Igualdad de derechos y obligaciones entre los socios.*
- *Estructura, gestión y control democráticos.*
- *Interés voluntario y limitado a las aportaciones al capital social.*
- *Participación en la actividad de la cooperativa.*
- *Participación de los socios en los resultados, en proporción a la actividad desarrollada en la cooperativa.*
- *Educación y formación cooperativa de sus miembros, así como la difusión en su entorno de estos principios.*
- *Promoción de las relaciones intercooperativas para el mejor servicio de sus intereses comunes.*
- *Autonomía de las cooperativas frente a toda instancia política, económica, religiosa o sindical.*

3. Estos principios se aplicarán de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.”

Pueden establecerse diferentes tipologías sobre las cooperativas, en función del criterio de clasificación. De esta forma, según su composición y la naturaleza de sus socios, estas entidades pueden ser:

- **Cooperativas de primer grado:** Son aquellas que agrupan a personas físicas o jurídicas con objetivos socio-económicos comunes, para cuya obtención realizan una determinada actividad, por lo general con carácter empresarial.
- **Cooperativas de segundo o ulterior grado:** Son aquellas que agrupan exclusivamente a cooperativas, que se unen con la finalidad de alcanzar objetivos comunes de naturaleza económica, instaurando un singular modelo de integración o de concentración empresarial.
- **Cooperativas de integración:** Son aquellas que agrupan a cooperativas y a entidades o personas jurídicas, públicas o privadas para el cumplimiento y desarrollo de fines económicos comunes.
- **Federación de cooperativas y asociaciones de federaciones:**

Las sociedades cooperativas, para la defensa y promoción de sus intereses, podrán constituir federaciones y éstas podrán, a su vez, asociarse libremente, sin perjuicio de poder acogerse a otra fórmula asociativa conforme al derecho de asociación.

Atendiendo a la actividad para la que fueron creadas, las Cooperativas pueden clasificarse en:

- Cooperativas de producción y obtención de bienes y servicios.
 - Cooperativas de Producción Industrial
 - Cooperativas de Producción Agrícola
 - Cooperativas de Producción Pesquera
 - Cooperativas de Producción de Servicios
 - Cooperativas de reproducción de especies animales, Cooperativas de Producción Minera, Cooperativas de Producción Pecuaria, etc.
- Cooperativas de consumo y comercialización de bienes y servicios.
 - Cooperativas de Consumo
 - Cooperativas de Servicios
 - Cooperativas de Ahorro y Préstamo
- Cooperativas mixtas (realiza actividades propias de las dos categorías anteriores).

Una clasificación muy utilizada es la que distingue entre:

- Cooperativas de trabajo asociado: las que agrupa como socios ordinarios a personas físicas que, mediante su trabajo, realizan cualquier actividad económica para terceros, con la finalidad de obtener un empleo desarrollando conjuntamente una actividad empresarial.
- Cooperativas de consumidores y usuarios: las que tienen por objeto procurar, en las mejores condiciones de calidad, información y precio, bienes y servicios para el consumo o uso de los socios o de quienes con ellos conviven habitualmente, distinguiendo, entre otros, los siguientes tipos:

- De suministros de artículos de consumo, uso, vestido, mobiliario y demás elementos propios de la economía doméstica.
 - De servicios diversos.
 - De suministros especiales.
 - De ahorro para el consumo.
 - De suministros, servicios y actividades para el desarrollo cultural.
 - De viviendas.
 - De crédito.
 - De seguros.
 - Educativos.
- Cooperativas de servicios: las que asocian a personas físicas o jurídicas, titulares de explotaciones industriales o de servicios y a profesionales o artistas, que ejerzan su actividad por cuenta propia y tengan por objeto la prestación de suministros y servicios y la realización de operaciones encaminadas a mejorar las actividades profesionales o las explotaciones de sus socios, pudiéndose distinguir entre:
 - Agrarias
 - De explotación comunitaria de la tierra.

Por sus características y por el amplio abanico de posibilidades que ofrece, la cooperativa es una entidad de Economía Social muy vinculada al desarrollo territorial. En este sentido Morales²³ destaca que:

“...queda así plenamente justificada la consideración de la cooperativa como una fórmula idónea para el desarrollo del potencial endógeno de una zona”.

23 / Morales, A. C. (1995): “Las cooperativas como acción colectiva: una reflexión desde el ámbito rural andaluz”, en CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 18, julio, pp. 57-82

2.2. Sociedades Laborales

La Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales, de carácter estatal, en su artículo 1, expresa:

“Artículo 1. Concepto de Sociedad Laboral.

1. Las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada en las que la mayoría del capital social sea propiedad de trabajadores que presten en ellas servicios retribuidos en forma personal y directa, cuya relación laboral lo sea por tiempo indefinido, podrán obtener la calificación de Sociedad Laboral cuando concurren los requisitos establecidos en la presente Ley”²⁴.

Se administran igual que una Sociedad Anónima o una Sociedad Limitada, según sean Sociedades Anónimas Laborales (S.A.L.) o Sociedades Limitadas Laborales (S.L.L.) -en estas últimas ningún socio puede ostentar más de un tercio del capital social, el 50% si se trata de ente público-.

2.3. Mutualidades

Son entidades sin fines de lucro, de carácter personalista y no capitalista, constituidas por asociados o mutualistas que son los propios beneficiarios de la previsión y, por tanto, tienen capacidad para decidir sobre el funcionamiento de la Entidad. El asociado tiene la facultad de autogestionarse ya que es asegurador y asegurado al mismo tiempo.

Todos los asociados tienen los mismos derechos, con independencia de sus aportaciones. Funcionan bajo el principio de la solidaridad, que es a su vez uno de sus valores más importantes.

Aunque su actividad principal es la previsión y cobertura de riesgos, ante los cambios socioeconómicos que se están produciendo, están desarrollando actividades complementarias vinculadas con la salud, la tercera edad y la mejora de la calidad de vida, entre otros aspectos.

24 / Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales.

2.4. Asociaciones y Fundaciones

Son entidades cuyo origen se encuentra en la sociedad civil, parten de los ciudadanos, siendo un claro ejemplo de participación ciudadana en el ámbito socioeconómico. Estas entidades que cada vez están más presentes en nuestra sociedad, pueden dedicarse a un amplio campo de actividades, abarcando desde la ayuda humanitaria, hasta la investigación, la defensa de espacios o sectores amenazados o el desarrollo de las artes, la ciencia, el deporte, o la cultura en general, caracterizándose, entre otros, por los siguientes rasgos:

- Pueden organizarse bajo la forma jurídica de asociación o fundación;
- Tienen carácter privado y son de adscripción voluntaria;
- Sus actividades están sometidas a control institucional;
- No reparten beneficios entre los asociados o administradores.

En lo que se refiere a las Fundaciones, La Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, recoge, entre otros aspectos, el concepto y la finalidad de estas entidades²⁵:

“Artículo 2. Concepto.

1. Son fundaciones las organizaciones constituidas sin fin de lucro

que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general.

2. Las fundaciones se rigen por la voluntad del fundador, por sus Estatutos y, en todo caso, por la Ley.

Artículo 3. Fines y beneficiarios²⁶.

1. Las fundaciones deberán perseguir fines de interés general, como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos

25 / Además de esta Ley nacional, existen otras regulaciones a nivel de Comunidades Autónomas, como la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

26 / Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico.

2. La finalidad fundacional debe beneficiar a colectividades genéricas de personas. Tendrán esta consideración los colectivos de trabajadores de una o varias empresas y sus familiares.

3. En ningún caso podrán constituirse fundaciones con la finalidad principal de destinar sus prestaciones al fundador o a los patronos, a sus cónyuges o personas ligadas con análoga relación de afectividad, o a sus parientes hasta el cuarto grado inclusive, así como a personas jurídicas singularizadas que no persigan fines de interés general.

4. No se incluyen en el apartado anterior las fundaciones cuya finalidad exclusiva o principal sea la conservación y restauración de bienes del patrimonio histórico español, siempre que cumplan las exigencias de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en particular respecto de los deberes de visita y exposición pública de dichos bienes.”

2.5. Centros Especiales de Empleo.

Los Centros Especiales de Empleo son empresas que, mediante la realización de un trabajo productivo y la participación regular en las operaciones del mercado, tienen por finalidad el asegurar un empleo remunerado y la prestación de servicios personales y sociales a sus trabajadores discapacitados, a la vez que han de constituir un medio de integración del mayor número de estos trabajadores al régimen de trabajo normal.

Los objetivos básicos que persiguen, se desprenden de su propia definición:

- Asegurar un empleo remunerado a sus trabajadores discapacitados.
- Prestar servicios personales y sociales a dichos trabajadores.
- Facilitar la integración de éstos en el mercado ordinario de trabajo.

Según establece ACECA²⁷, un Centro Especial de Empleo “es una empresa con unas características propias: la plantilla de estos centros debe estar conformada, al menos, en un 70% por personas con discapacidad en un grado igual o superior al 33%.

Sin perjuicio de su función social, los Centros Especiales de Empleo se estructuran y organizan como empresas ordinarias. La forma jurídica que adopte es cualquiera de las existentes: S. L., S.A., Cooperativa, Sociedad Laboral, etc.”.

Este tipo de entidades desempeña un papel muy importante en cuanto a la inserción laboral de cierta parte de la población que tradicionalmente se ha visto inmersa en un duro ámbito de exclusión social, pudiéndose alcanzar fines que superan lo estrictamente económico y contribuyendo a la cohesión social.

Entre las características básicas de los Centros Especiales de Empleo destacan que:

- Pueden ser creados por las Administraciones Públicas, directamente o en colaboración con otros organismos, por Entidades, por personas físicas, jurídicas o comunidades de bienes, que tengan capacidad jurídica y de obrar para ser empresarios.
- Pueden tener carácter público o privado, con o sin ánimo de lucro.
- Es indispensable la calificación e inscripción en el Registro de Centros del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), o, en su caso, en el correspondiente de las Administraciones Autonómicas.

27 / Asociación de Centros Especiales de Empleo. <http://www.aceca.es>

- El grado de minusvalía de los trabajadores no puede ser menor al 33%, según la valoración del IMSERSO.
- La gestión está sujeta a las mismas normas que afectan a cualquier empresa.

2.6. Empresas de Inserción

La Ley 44/2007 de 13 de diciembre de 2007 de Empresas de Inserción, en su artículo 4, recoge su concepto, donde se establecen las principales características de estas entidades:

“Artículo 4. Concepto de empresa de inserción.

Tendrá la consideración de empresa de inserción aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario. A estos efectos deberán proporcionar a los trabajadores procedentes de situaciones contempladas en el artículo 2, como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social. Asimismo, estas empresas deberán tener servicios de intervención o acompañamiento para la inserción sociolaboral que faciliten su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario”.

Entre los requisitos a cumplir por estas entidades, la Ley establece en sus artículos 5 y 6, que deben estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras, es decir, sin ánimo de lucro, incluidas las de derecho público, las asociaciones sin fines lucrativos y las Fundaciones, cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, que promuevan la constitución de empresas de inserción.

Estas entidades, cuyo objetivo fundamental es la inserción sociolaboral de los colectivos desfavorecidos mediante el establecimiento y seguimiento de un plan personalizado de

inserción para cada individuo en dificultades que emplea, compiten en el mercado con el resto de las empresas y, por tanto, deben ser rentables.

3. IMPACTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL DESARROLLO TERRITORIAL

Aunque las modalidades de formas jurídicas que puede adoptar las entidades de Economía Social son muy amplias y variadas, en términos generales, las características, fines y objetivos que las definen, ponen de manifiesto su repercusión sobre la sociedad en aspectos no exclusivamente de carácter económico, teniendo importantes incidencias en el ámbito de la cohesión social, o cultural, entre otros.

La Economía Social está directa o indirectamente relacionada con la práctica totalidad de los sectores económicos, aunque su vinculación con algunos tipos de actividades es mucho más notoria, pudiéndose incluso establecer relaciones más concretas entre determinadas categorías de entidades y situaciones o actividades concretas.

Los cambios que la sociedad está experimentando en los últimos años, como incremento de la esperanza de vida, envejecimiento de la población con mejores condiciones económicas, de salud o culturales-formativas, cambio de valores respecto a la relación trabajo-ocio, espacios urbanos-espacios rurales, compromiso con el desarrollo sostenible entre otros, fomentan nuevos yacimientos de empleo y nichos de actividad muy vinculados con los principios y rasgos de la Economía Social.

“...el plano local es el espacio donde con más probabilidad se puede crear una cultura respetuosa con el medio ambiente y estimular el compromiso ciudadano con lo público”²⁸.

28 / Tomás Carpi, J. (2008): “El desarrollo local sostenible en clave estratégica”, en CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 61, agosto, pp. 91.

En este sentido, la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones señala que²⁹:

“Las organizaciones de Economía Social son agentes económicos y sociales que se encuentran presentes en todos los sectores. Se caracterizan por su finalidad y su diferente manera de hacer empresa. La Economía Social comprende organizaciones como las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones. Estas empresas son particularmente activas en algunos campos como la protección social, los servicios sociales, de salud, bancarios, de seguros, producción agrícola, consumo, trabajo asociado, artesanía, vivienda, distribución, servicios de proximidad, educación y formación así como en el campo de la cultura, el deporte y el ocio. Para responder a los nuevos desafíos de nuestra sociedad (desmantelamiento creciente de los servicios públicos, desarrollo sostenible, inserción social, solidaridad inter-generacional) se están desarrollando nuevas iniciativas.

..... El éxito de las empresas de la Economía Social no se mide únicamente en función de sus resultados económicos, que son una condición indispensable para poder llevar a cabo sus finalidades”

Según Marcos de Castro Sanz³⁰ -Presidente de Cepes desde 1998 al 2008-, por su actuación en la sociedad y por los valores sociales que aporta, es necesaria la participación de la Economía Social como agente económico clave en la interlocución social.

Entre otros valores que aporta, de Castro resalta su contribución a la generación de empleo, a la creación de capital social, a la inclusión e inserción social de colectivos desfavorecidos, al desarrollo del espíritu emprendedor, o a su *“compromiso con lo local, con la solución de sus problemas, donde nacen y se desarrollan estas empresas.”*

29 / Carta de principios economía social en: <http://www.cepes.es>

30 / De Castro Sanz, M. (2003): *“La Economía Social como agente económico: necesidad de su participación en la interlocución social”*, en CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 47, extraordinario, noviembre, pp. 44 y ss.

El vínculo entre Economía Social y Desarrollo Territorial es muy intenso. Los participantes o socios de las diferentes entidades de Economía Social, salen, en una amplia mayoría, del propio “espacio”, al cual, en una elevada proporción, revierte su propia actividad. Por ello, el estrecho conocimiento de la realidad sobre la que se actúa, proporciona a estos agentes socioeconómicos, un valor añadido que se convierte en una mayor rentabilidad económica y social de la propia actividad.

Según el profesor Vázquez Barquero (1999)³¹, el desarrollo local se plantea como un proceso, un cambio estructural como consecuencia de la transferencia de recursos, el aprovechamiento de recursos ajenos a la empresa, y la introducción de innovaciones, generándose un aumento del bienestar de la población vinculada a un territorio.

Gran parte de esos elementos de cambio que fomentan el desarrollo territorial, son originarios del mismo espacio sobre el que actúan.

En este sentido también hay que tener en cuenta que la Economía Social tiene una influencia muy positiva sobre la revitalización del territorio, ofreciendo distintas posibilidades para fomentar el espíritu emprendedor de sus habitantes. El conocimiento del entorno es una variable que potencia la creación de entidades con objetivos de cobertura de necesidades específicas, detectadas sobre el propio territorio y fomentando el carácter emprendedor. Esto a su vez incide muy directamente, por un lado, en la fijación de la población al territorio, y, por otro, en el incremento de las redes socioeconómicas, repercutiendo en la vertebración del territorio y en su integración respecto a espacios superiores.

El efecto multiplicador que esta dinámica origina, hace aumentar el valor de los activos de esos espacios, lo que incrementa sus efectos de atracción sobre la población de otros territorios, incidiendo en la modificación de variables migratorias en particular y demográficas en general. Esto se hace especialmente importante

31 / Vázquez Barquero, A. (1999): *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*, Pirámide, Madrid.

en algunos espacios rurales, donde la Economía Social está siendo determinante para evitar los despoblamientos de esas zonas. La generación de empleo y, sobre todo, su incidencia positiva sobre la inserción laboral de colectivos con mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo, hacen que las entidades de Economía Social consigan unos beneficios sociales que, en el medio/largo plazo, se convierten en importantes aportaciones para la mejora de la calidad de vida de los colectivos afectados, por los efectos directos y por los derivados que sobre ellos tienen.

Además, hay que considerar dos aspectos muy significativos: por un lado, el empleo generado en el ámbito de la Economía Social, para los interesados, es algo más que un puesto de trabajo; en muchas ocasiones es su propio proyecto de vida y, por tanto, la lucha por mantenerlo y mejorarlo, fomenta la formación, la dedicación o la entrega, de manera que, en una elevada proporción, son empleos más estables y de mayor imbricación con el entorno, proporcionando ingresos y riquezas, por su relación directa y por su incidencia sobre la generación de empleos indirectos, subcontrataciones, etc. que, en gran medida, recaen sobre el mismo territorio.

“La fuerza de la nueva economía social reside en sus raíces locales y en las oportunidades que crea de movilizar a las personas en pro de objetivos concretos y comunes; además, el compromiso de las personas aparece como el elemento principal en dicho proceso, bien porque buscan un puesto de trabajo, porque están directamente implicadas en el trabajo local o en los ideales cooperativos o porque tienen el convencimiento moral de la solidaridad”³²

Por otro lado y en lo que se refiere al destino de los bienes y servicios producidos por la Economía Social, hay que señalar que una parte muy importante de sus proveedores y la mayoría de sus clientes, están directa o indirectamente relacionados con mercados locales o regionales, contribuyendo a la revitalización de esos territorios y a la consolidación de organizaciones reticulares que potencien los espacios implicados.

³² / Sanchis Palacio, J. R., Campos Climen, V. (2005): “Inserción Sociolaboral, Economía Social y Desarrollo Local. Estudio empírico sobre la realidad actual del Agente de Empleo y Desarrollo Local en España” en CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 52, Agosto, pp. 282.

Todo lo anterior se revaloriza, al considerar que la Economía Social, tiene un cierto comportamiento anticíclico; es decir, en época de recesión, el autoempleo bien individual o bien colectivo es una respuesta a las situaciones de crisis, lo que hace aumentar su rentabilidad social.

Es precisamente su aportación al beneficio social, uno de los valores más importantes de la Economía Social. El compromiso personal y social de los agentes que participan en ella, la solidaridad y la responsabilidad interna y externa, la cooperación, la participación, su carácter democrático, la lucha contra la exclusión social o el fomento de la igualdad, son principios en los que se basa la Economía Social y que trasciende al territorio en el que desarrolla su actividad, elevando el efecto multiplicador. El arraigo cultural, natural e histórico de los habitantes de un determinado espacio y su continua puesta en valor, está vinculado con una línea de actuación dentro del ámbito de la Economía Social que contribuye a mantener la integración y revitalización de los territorios.

La Economía Social está siendo determinante como respuesta a las nuevas necesidades que están surgiendo ante las transformaciones sociales, Por una parte, está contribuyendo con generación de empleo, de actividad, de riquezas; y por otra, contribuye a cubrir requerimientos personales y sociales, por lo que aumenta la calidad de vida de los ciudadanos.

Para conseguir una mayor rentabilidad social en esos casos, es imprescindible un buen diagnóstico de la situación real y potencial y una respuesta adecuada; es decir un buen conocimiento de la realidad territorial, de sus recursos y elementos endógenos y de sus posibilidades de desarrollo sostenible a medio/largo plazo.

Reforzando este planteamiento, el Comité de las Regiones³³ considera que la Economía Social puede contribuir de manera especialmente importante al desarrollo local y regional,

33 / Dictamen del Comité de las Regiones, sobre el tema "Asociaciones entre las autoridades locales y regionales y las organizaciones socioeconómicas: contribución al empleo, al desarrollo local y a la cohesión social": http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2002/c_192/c_19220020812es00530059.pdf

complementando la actuación de los otros dos grandes sectores institucionales:

“Las empresas de la economía social son socios importantes de las autoridades locales a la hora de elaborar estrategias de desarrollo local y de instaurar una nueva protección social pluralista a nivel local. Naturalmente, ello no obsta para que, en su caso, las autoridades locales apliquen el principio del “fair-play”, y que las empresas, tanto del sector comercial tradicional como de la economía social, puedan competir en buenas condiciones de competencia a la hora de aplicar las estrategias locales de desarrollo.

En particular, las empresas de la economía social podrán colmar el vacío en materia de bienes y servicios de carácter social cuya producción o provisión no están cubiertas por los operadores de mercado tradicionales ni por las autoridades.

... La economía social proporciona un valor añadido al proceso de desarrollo local y al progreso social; permite la constitución de un capital social a nivel local gracias al establecimiento de unas relaciones de confianza y de un espíritu comunitario, al compromiso cívico y la participación en la sociedad, así como al fomento de una mayor cohesión social que permite reintegrar a las personas excluidas y marginadas (por ejemplo, los grupos de inmigrantes, los desempleados de larga duración).”

La Economía Social es una realidad; los datos del Anuario Estadístico de Cepes-Andalucía, 2008, lo ponen de manifiesto, en primera instancia:

“En España hay 39.731 Empresas de Economía Social, 19.690 Cooperativas y 20.041 Sociedades Laborales. 413.253 son los empleos generados por la Economía Social Española durante 2008. De ellos, 311.922 los generan cooperativas y 101.331 las Sociedades Laborales.

Según datos facilitados por el Ministerio de Trabajo e inmigración, a 31 de diciembre de 2008, en España hay 39.731 Empresas de Economía Social (19.690 Cooperativas y 20.041 Sociedades Laborales).

A 31 de diciembre de 2008 la Economía Social española ha generado 413.253 empleos directos (311.922 en cooperativas y 101.331 en sociedades laborales). La tasa nacional de trabajadores de Economía Social respecto al total de ocupados se sitúa en un 20,8 por mil, lo que significa que 1 de 50 ocupados pertenecen a empresas de Economía Social.”

Pero además, la aportación de la Economía Social al Desarrollo Territorial significa mucho más de lo que se desprende de estas cifras. Implica potenciar el marco espacial, partiendo, en gran medida, de los propios recursos endógenos, lo que significa que el efecto multiplicador ocasionado se intensifica de forma notoria, contribuyendo también a la vertebración del territorio y al incremento de las redes interesaciales.

4. CONCLUSIONES

- La Economía Social es un agente dinamizador del territorio, por el impacto directo y el efecto multiplicador derivado de sus actuaciones, presentando, entre otras, las siguientes repercusiones sobre el ámbito espacial en el que actúa:
 - Generación de empleo estable y de calidad;
 - Generación de riqueza y mejora de su distribución.
 - Potenciación del carácter innovador y emprendedor;
 - Fomento de redes entre diferentes agentes y territorios;
 - Aprovechamiento de los recursos presentes en el marco espacial.
 - Reactivación de valores sociales vinculados a sus principios básicos.
- En la base de estos resultados está en gran medida, el conocimiento de la realidad del territorio, de sus necesidades y de su potencial endógeno.
- Como principales consecuencias de la actuación de la Economía Social sobre un entorno espacial determinado, se pueden resaltar:
 - Inserción laboral de colectivos más desfavorecidos, fomentando la cohesión social;

- Mantenimiento y potenciación de los valores medioambientales, culturales o históricos del ámbito territorial;
 - Adaptación a las transformaciones sociales, aprovechando los yacimientos de empleo y los nichos de actividad; por tanto, es de resaltar su capacidad para cubrir nuevas necesidades de la población.
 - Flexibilidad que puede permitir una mejor reacción ante situaciones de crisis.
 - Incidencia sobre la fijación de la población al territorio e incluso, a partir de la revalorización de los activos locales, contribuyendo a la atracción de población inmigrante.
 - Fomento del tejido empresarial;
 - Contribución a la mejora de la calidad de vida de la población y al desarrollo territorial.
- La Economía Social tiene una repercusión directa y muy significativa sobre el Desarrollo Territorial, siendo éste mayor cuanto mejor sea el aprovechamiento que las entidades de Economía Social puedan realizar de los recursos endógenos que el propio territorio ofrece.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad Andaluza, ACECA: <http://www.aceca.es>

BAREA, TEJEIRO, J. (1990): “Concepto y agentes de la economía social”, en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* nº 8, octubre, pp.109-117.

BAREA, TEJEIRO, J (1991): “La economía social en España”, en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 12, pp. 8-16, Ministerio de Trabajo.

BAREA, TEJEIRO, J. (2003): “La economía social en España: realidad y perspectivas”, *La Economía Social y el Tercer Sector*, Escuela Libre Editorial.

BAREA, TEJEIRO, J. (2003): “Constitución y nueva Economía Social”, en CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 47, extraordinario, noviembre, pp. 137-148.

BAREA, TEJEIRO, J. (2004): “Economía Social: Concepto y Delimitación”, en JULIÁ IGUAL, J. F. (Coord.): *Economía Social. La actividad económica al servicio de las personas*. Colección Mediterráneo Económico, Nº 6, pp. 23-34.

BAREA TEJEIRO J. (2008): “El concepto científico de economía social desde la perspectiva actual”, en *Temas para el Debate* nº 167, Octubre, ISSN: 1134-6574

BAREA, J. y MONZÓN, J. L. (directores) (1992): *Libro Blanco de la Economía Social en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

BAREA J. Y MONZÓN, J. L. (1999): “Tercer Sector e instituciones sin fines de lucro en la contabilidad nacional”, en BAREA, M. y VITTADINI, E. (dirs): *La economía del non profit*, Ediciones Encuentro. Madrid.

BAREA, J. y MONZÓN, J. L. (2006): *Manual para la elaboración*

de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: cooperativas y mutuas, Comisión Europea, mimeo.

BAREA, J. Y PULIDO, A. (2001): “El Sector de Instituciones sin Fines de lucro en España”, en CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 37, abril 2001, pp. 35-49.

CALVO ORTEGA, R. (2003): “Las figuras de la Economía Social en la Constitución Española de 1978”, en CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 47, extraordinario, noviembre, pp. 159-174.

CEPES-ANDALUCÍA: Anuario Estadístico de 2008.

CEPES-ANDALUCÍA: <http://www.cepes.es>: *Carta de principios economía social*.

CHAVES ÁVILA, R., MONZÓN CAMPOS, J. L (2001): Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas, en CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 37, abril pp. 7-33.

CHAVES ÁVILA, R., MONZÓN CAMPOS, J. L (2006): *La Economía Social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, mimeo.

COMITÉ DE LAS REGIONES. “Asociaciones entre las autoridades locales y regionales y las organizaciones socioeconómicas: contribución al empleo, al desarrollo local y a la cohesión social”, Dictamen del Comité de las Regiones 2002.

http://europa.eu.int/eurlex/pri/es/oj/dat/2002/c_192/c_19220020812es00530059.pdf.

DE CASTRO SANZ, M. (2003): “La Economía Social como agente económico: necesidad de su participación en la interlocución social”, en CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 47, extraordinario, noviembre, pp. 41-57.

FAJARDO GARCÍA, G. (2009): “La Economía Social en las leyes” en CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 66, octubre, pp. 5-35.

FERRER, A. (2004): “La economía social en la sociedad de la información”, [on line]. “Hipertext.net”, núm. 2. <<http://www.hipertext.net>> ISSN 1695-5498

GARCÍA MARCOS, C. (1997): “Papel de la Economía Social en la construcción europea”, en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 25, abril, pp. 11-27.

Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales.

Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

Ley 27/1999, 16 de julio, de Cooperativas de España.

Ley 3/2002, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

Ley 44/2007 de 13 de diciembre de 2007 de Empresas de Inserción.

MONZON, CAMPOS, J. L. (1987): “La Economía Social en España” en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 0, pp. 19-29.

MONZÓN, CAMPOS, J. L. (2006): “Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector”, en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 56, noviembre, pp. 9-24.

MORALES, A. C. (1995): “Las cooperativas como acción colectiva: una reflexión desde el ámbito rural andaluz”, en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 18, julio, pp. 57-82.

MOZAS MORAL, A., BERNAL JURADO, E. (2006): "Desarrollo territorial y economía social", en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 55, agosto, pp. 125-140.

NOGALES, M. A. (2006): "Desarrollo rural y desarrollo sostenible", en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 55, agosto, pp. 7-42.

OCDE (1999): *Redes de empresas y desarrollo local: competencia y cooperación en los sistemas productivos locales*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, París.

Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero, por el que se desarrolla el Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de contrato del trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro y se crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos.

RODRIGUEZ COHARD, J. C. y MOZAS MORAL, A. (2000): "La economía social: agente de cambio estructural en el cambio social", *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, nº 4, pp. 7-18.

SAJARDO, A. (1999): "Fundamentación económica del Tercer Sector", en BAREA, M. y VITTADINI, E. (dirs): *La economía del non profit*, Ediciones Encuentro. Madrid.

SALAMON, L. M., ANHEIER, H. K. (1992): "In search of the Nonprofit Sector I: The question of definitions", en *Working Paper* nº 2, Johns Hopkins Nonprofit Sector Series. Manchester University Press.

SALAMON, L.M., ANHEIER, H. K., et. Al (1999): *Global civil society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

SÁNCHEZ PACHÓN, L. A. (2009): "La delimitación de las entidades y organizaciones de economía social en la próxima ley reguladora del sector", en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 66, octubre, pp. 61-84.

SANCHIS PALACIO, J. R., CAMPOS CLIMEN, V. (2005): “Inserción Sociolaboral, Economía Social y Desarrollo Local. Estudio empírico sobre la realidad actual del Agente de Empleo y Desarrollo Local en España” en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 52, agosto, pp. 279-306.

TOMÁS CARPI, J. A. (1997): “La Economía Social en un mundo en transformación”, en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 25, abril, pp. 83-115.

TOMAS CARPI, J. (2008): “El desarrollo local sostenible en clave estratégica”, en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 61, agosto, pp. 73-101.

VARA MIRANDA, M. J. (1994): “Funciones de la Economía Social en el modelo de desarrollo económico”, *ICE*, nº 729, pp. 9-17.

VV.AA. (2003): *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*,

VV.AA. (2005): *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 52, agosto.

VV.AA. (2006): *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 56, noviembre.

VV.AA. (2008): *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 60, abril.

VV.AA. (2008): *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 61, agosto.

VV.AA. (2009): *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 64, abril.

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

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antonio Bosch Editor, Barcelona.

VIDAL, I. (1996): “Economía Social e inserción por el trabajo”, en BAREA, J., MONZÓN, J. L. (Dir.): *Informe sobre la situación de las cooperativas y las sociedades laborales en España*, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. Valencia.

WESTLUND, H y WESTERDAHL, S. (1996): “Contribución de la economía social a la economía laboral”, en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 24, pp. 23-29.



Capítulo X: Mercados de trabajo locales

Dra. Celia Sánchez López
D. Antonio Moreno Moreno
Universidad de Huelva

1. INTRODUCCIÓN

A nivel comunitario, la necesidad de actuar localmente sobre el empleo está hoy en día plenamente justificada en un contexto donde las desigualdades territoriales en materia de empleo (y también de desempleo) mantienen una tendencia estructural de crecimiento que, en muchas ocasiones, impiden el aumento de las tasas globales de empleo. Pero no sólo las desigualdades territoriales han influido positivamente en la toma de conciencia de las oportunidades que ofrece el ámbito local en la creación de empleo, sino que existen otros muchos factores que justifican y fortalecen (al mismo tiempo) la dimensión territorial de la política de empleo: los procesos de descentralización administrativa e institucional en los que están envueltos muchos países, la apertura de los mercados y la creciente importancia de la innovación tecnológica y de la sociedad de la información, los nuevos cambios en la estructura de la población y en las estructuras familiares, la creciente importancia que en la creación de empleo juegan las pequeñas y medianas empresas, las limitaciones que las acciones globales tienen sobre los problemas locales o, la propia presión de los gobiernos internacionales para mejorar las condiciones sociales y/o económicas de sus territorios de referencia.

El aprovechamiento a largo plazo de las potencialidades que ofrece el ámbito local como estímulo a la creación de empleo, y por tanto, el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo del empleo local exige, por un lado, partir de diagnósticos territoriales por cuanto en cada territorio los factores socio-económicos, aún siendo los mismos, interaccionan de forma diferente dando lugar a mercados de trabajo también diferentes, y por otro, la creación de un marco de acción europeo y nacional coherente que fomente este tipo de dinámicas y ayude a eliminar los obstáculos asociados a su desarrollo. Al estudio de estos elementos dedicamos este capítulo. En primer lugar, estudiamos la evolución de la política de empleo comunitaria desde principios de la década de los noventa y el papel de la dimensión territorial en la misma, partiendo de la idea que, aún cuando las estrategias locales de empleo tienen que afianzarse y desarrollarse localmente, deben vincularse a objetivos y directrices comunitarias y nacionales más globales. En segundo lugar, de cara al establecimiento de diagnósticos territoriales en materia de empleo

que sirvan de base para el diseño e implementación de estrategias locales, analizamos la dimensión territorial de los mercados de trabajo profundizando, desde un punto de vista teórico, en los elementos que intervienen en la configuración de los mismos, y desde un punto de vista empírico, en la metodología de estudio de los mercados de trabajo locales. Finalmente exponemos una serie de reflexiones que pueden servir de base para una territorialización de las políticas de empleo locales.

2. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

La importancia del desempleo en la Unión Europea ha ido creciendo desde principios de la década de los noventa. Hasta junio de 1993 el desempleo en Europa se presentaba como un elemento más a abordar en el marco de las intervenciones comunitarias para la consecución de un Mercado Único, pero a partir de esta fecha, y más concretamente a partir de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Copenhague en junio de ese mismo año, el desempleo se convirtió en una prioridad fundamental de la UE cuando se ratificó por primera vez la necesidad de establecer acciones conjuntas dirigidas a combatir los problemas socio-económicos (y entre ellos el desempleo) que afectaba a una gran parte de los países de la UE¹.

Un punto de inflexión importante hacia la consecución de una acción conjunta y coordinada se produce en diciembre de este mismo año cuando la Comisión presenta ante el Consejo Europeo de Bruselas el primer informe sobre la situación del empleo en la Unión Europea que lleva por título *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y*

1 / Aunque en el Consejo de Copenhague se expresa la profunda preocupación por el desempleo y se aboga por una acción conjunta para fomentar el crecimiento y la competitividad y combatir el desempleo en Europa, anteriormente, en el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992 y tras el informe presentado por la Comisión sobre la situación económica de la UE, los Estados Miembros llegan a acuerdos dirigidos al establecimiento de un plan de acción con el objeto de fomentar el crecimiento y la recuperación económica (Consejo Europeo 1992 y 1993).

pistas para entrar en el siglo XXI². Este informe pone por primera vez de manifiesto y de forma explícita, la magnitud del problema del desempleo en Europa y la necesidad de que éste sea abordado mediante acciones conjuntas de cooperación y descentralización. Con respecto al plano local, el informe hace referencia al importante papel que lo local, a través de iniciativas de desarrollo y empleo, puede ejercer en la creación de empleo por ser esta dimensión la más cercana a los problemas y necesidades de la población y de los territorios.

A partir de este momento, y como comentábamos anteriormente, la creación de empleo se convierte en una línea de acción prioritaria como vía para combatir de forma conjunta las diferencias socio-económicas en la UE, así el desempleo empieza a abordarse de forma independiente del resto de problemas socio-económicos que afectaban a la Unión. El siguiente paso importante hacia el establecimiento de una estrategia coordinada de empleo de ámbito comunitario se produce en el Consejo Europeo de Essen en el que, por un lado, se establecen los grandes ámbitos de actuación prioritarios que con posterioridad conformarían los cuatro pilares de la Estrategia Europea de Empleo en sus inicios³, y por otro, se

2 / También conocido como Informe Delors, por ser éste el presidente de la Comisión Europea en el momento de la realización del mismo. El Libro Blanco del empleo se instauró como un elemento básico por tres motivos principales: en primer lugar, porque ha marcado una línea de actuación a seguir por los distintos países, en segundo lugar, porque ha mostrado la necesidad de establecer un sistema o proceso de coordinación de las distintas políticas de empleo nacionales que requiere de esfuerzos a todos los niveles (europeo, nacional y local) y, en tercer y último lugar, porque ha puesto de manifiesto la necesidad de adaptar dichas políticas de acción a los continuos cambios de la sociedad actual, como es el caso de la nueva sociedad de la información. En este informe se tratan aspectos de suma importancia en lo relativo a la mejora de la situación actual del mercado laboral y se dieron una serie de recomendaciones, que hoy en día, son la base de actuación en materia de empleo de los diferentes países europeos:

- Aumentar los niveles educativos de la población.
- Fomentar la formación continua como medida para conseguir una oferta laboral más adaptada a las nuevas necesidades del mercado.
- Aumentar la flexibilidad en los dos sentidos, tanto por parte de la demanda de trabajo como por parte de la fuerza de trabajo.

En definitiva, la elaboración de este informe supuso el comienzo de un largo camino en el que aún estamos inmersos con la finalidad de mejorar las condiciones en que se desarrollan los mercados de trabajo europeos.

3 / Las directrices se articularon en torno a cuatro pilares: desarrollo de la empleabilidad (lograr una mayor y mejor inserción de la población en el

define formalmente el sistema de seguimiento de la evolución del empleo en los Estados miembros. La transparencia del proceso condujo a solicitar a los interlocutores sociales, tanto del ámbito comunitario como nacional, que emprendiesen acciones dirigidas a promover la participación regional y local.

En posteriores Consejos hasta su implantación en 1997 el sistema de seguimiento y coordinación del empleo en Europa se fue consolidando y la consciencia de las potencialidades que los ámbitos locales podían ejercer en la creación de empleo estuvo presente incluso en posteriores ratificaciones del proceso de seguimiento. Así, en el Consejo Europeo de Cannes, en junio de 1995, continuando con la hoja de ruta acordada en Essen, se solicita a los Estados miembros que presenten informes plurianuales desarrollando las intervenciones a emprender en materia de empleo y prestando especial atención: a las PYMES, a la inversión en investigación, desarrollo y educación y a los ámbitos de las Iniciativas Locales de Desarrollo como vía de creación de empleo⁴. Reflejo de esta orientación surgirían con posterioridad los 89 pactos territoriales de empleo puestos en marcha en 1997 como proyectos pilotos.

En el Consejo Europeo de Turín, en marzo de 1996, se confirma que la lucha contra el desempleo, aunque bajo la responsabilidad de los Estados miembros, seguía siendo una prioridad fundamental de la Unión, reforzándose de este modo el compromiso con la Estrategia de Empleo⁵. En estos momentos, en el marco de la configuración

mercado de trabajo); estimular el desarrollo del espíritu de empresa; lograr una mayor adaptabilidad de las empresas y trabajadores a los cambios en los mercados de trabajo a través de los cambios organizativos en las empresas y el desarrollo de las políticas de igualdad de oportunidades laborales para varones y mujeres. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (1998).

4 / El primero de ellos debía ser presentado en el próximo Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995, donde podemos decir que se consolida definitivamente la Estrategia de Essen.

5 / Se recomienda a los Estados miembros que incidan especialmente en los siguientes puntos:

- «1. Proseguir con una estrategia macroeconómica de crecimiento económico y empleo, conectando políticas económicas con estructurales y empleo.*
- 2. Aprovechar los nuevos yacimientos de empleo y potenciar el desarrollo local.*
- 3. Mejorar la eficacia del mercado laboral invirtiendo en recursos humanos.*
- 4. Hacer que los sistemas fiscales y de protección social favorezcan más la creación de empleo.*

de la estrategia coordinada de empleo, los entornos locales seguían revelándose como importantes espacios de creación de empleo, prueba de ello es que en 1996 la Comisión presenta la *iniciativa a favor de un Pacto Europeo de Confianza para el Empleo* destinado a establecer una estrategia común y coherente entre las Instituciones europeas, los Gobiernos y los interlocutores sociales que atienda las necesidades propias del territorio y donde se establezcan las funciones y compromisos de cada uno de ellos en el marco de una estrategia coordinada de empleo. Sobre la base de esta iniciativa se aprueba en el Consejo de Dublín, en diciembre de 1996, la iniciativa: “Acción a favor del empleo: Pacto de Confianza en favor de un compromiso de todos los agentes económicos y sociales para poner en práctica proyectos de pactos territoriales de empleo como una medida para dar solución a los problemas estructurales de los mercados de trabajo europeos. La idea clave de estos Pactos Territoriales de Empleo era la actuación a favor del empleo desde el ámbito local, ya que es desde aquí donde mejor se pueden detectar las demandas insatisfechas y también aprovechar las potencialidades de cada territorio⁶.”

A partir de este momento el compromiso con lo local parece firme pero las escasas especificaciones de cómo se debería producir la participación de los mismos en el proceso de seguimiento del empleo seguía siendo una asignatura pendiente. También es cierto que la diversidad y complejidad que encierran los mercados de trabajo locales por la multiplicidad de variables que intervienen en la configuración de los mismos y las complejas relaciones existentes entre los agentes sociales en los diferentes niveles

5. *Desarrollar más los indicadores comunes de empleo.*

6. *Prestar apoyo a los grupos vulnerables, especialmente mujeres y jóvenes.» (Rossi, 2000).*

6 / *En el Consejo Europeo de Dublín en diciembre de 1996 se refrendó una lista de 89 zonas infrarregionales seleccionadas por las administraciones nacionales con vista a la aplicación de esta iniciativa. La lista de las 89 zonas puede consultarse en el segundo informe intermedio relativo a los pactos territoriales a favor del empleo. Uno de los requisitos de estos pactos territoriales era el seguir un enfoque ascendente, es decir, que la iniciativa debía partir del nivel local. Posteriormente y sobre la base de las experiencias piloto de los pactos territoriales 1997-1999 se crea una segunda fase de pactos territoriales en el periodo 2000-2006. Para mayor nivel de detalle sobre los fondos estructurales 2000-2006 puede consultarse la monografía gFondos estructurales 2000-2006 h editada por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico.*

territoriales dificultan el establecimiento de directrices que rijan cómo debe concretarse la dimensión local o territorial del proceso de seguimiento del empleo.

En 1997 el Tratado de Amsterdam⁷ firmado el 2 de octubre formula por primera vez un Título destinado exclusivamente al empleo (Título VIII artículos 125 a 130) contemplándose una extensa regulación en lo relativo a la Estrategia de Empleo iniciada en Essen (artículo 128 del Tratado de la UE) para coordinar las distintas políticas de empleo nacionales. Este proceso comienza con la aprobación por parte del Consejo Europeo a propuesta de la Comisión Europea de las “Directrices para el empleo” (publicadas en Diario Oficial) que son orientaciones a las políticas nacionales construidas a partir de un análisis común de la situación y de los ejes generales de las líneas de acción dirigidas a reducir el desempleo. Posteriormente cada Estado miembro elabora un “Plan Nacional de Acción (PNA)” (a partir de 2005 Plan Nacional de Reforma —PNR—) en el que se describe por parte de los diferentes países participantes las líneas de acción en torno a las directrices fijadas. A continuación cada Estado elabora un “Informe de Aplicación” de sus planes nacionales de acción, donde deben incluir indicadores y estadísticas comunes que muestren de forma válida el nivel de cumplimiento de cada directriz⁸. La Comisión y el Consejo presentan el “Informe Conjunto de Empleo”, además la Comisión puede proponer “Recomendaciones a los Estados” a la vista del examen de la aplicación de las Directrices para mejorar sus sucesivos PNA (PNR). El primer informe conjunto debía presentarse a finales de cada año y contener un análisis comparativo en profundidad de la aplicación de las Directrices en cada Estado miembro. A partir de 2003 las orientaciones para el empleo forman parte de las orientaciones integradas para la política macroeconómica que se

7 / La misión de esta Cumbre era clausurar la Conferencia Intergubernamental encargada de preparar la modificación del Tratado de Maastricht para adaptarlo a los nuevos retos a los que tenía que hacer frente la Unión Europea. Se aprobó el Plan de Acción para el Mercado Único en el que se señalaba la necesidad de un buen funcionamiento del mercado interior para poder fomentar la competitividad y el empleo.

8 / La lista actual de indicadores puede consultarse en la siguiente dirección web de la Comisión Europea en la sección de Estrategia Europea de Empleo. *Employment Guidelines (2009) - indicators for monitoring and analysis – endorsed by EMCO 24/06/09* <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=477&langId=es>

apoyan en tres pilares: las políticas macroeconómicas, las reformas microeconómicas y la política de empleo y se concretan para un periodo de 3 años, no anualmente como se desarrollaban hasta este momento⁹. Actualmente están vigentes las orientaciones generales 2008-2011. El siguiente esquema reproduce el proceso de la política de empleo comunitaria:

Figura X.1. Proceso de seguimiento de la estrategia europea de empleo.



Fuente: elaboración propia.

En la Cumbre de Luxemburgo en noviembre de 1997 se decidió que las disposiciones del nuevo Título sobre el empleo entraran en vigor en este momento para que la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros fuese posible a partir de 1998.

En los años posteriores al inicio el proceso de Luxemburgo se fue consolidando y concretando el proceso de seguimiento y coordinación de la política de empleo europea (Estrategia Europea de Empleo) profundizándose en determinadas cuestiones en

⁹ / La revisión intermedia de la Estrategia puso en evidencia que la estructura seguida de objetivos y acciones múltiples era demasiado compleja. Por ello la Estrategia se relanzó en 2005 con una nueva estructura.

materia de empleo que se consideraban importantes de cara al crecimiento y la cohesión social y territorial¹⁰.

Como hemos podido observar, desde principios de la década de los noventa, cuando se toma conciencia a partir del primer informe sobre el empleo en Europa del problema del desempleo, la dimensión local ha estado presente en todo el proceso de seguimiento del empleo europeo. Así, en el año 2000 los responsables de la EEE destacan la necesidad de que se produzca una verdadera territorialización de la política de empleo que aunque no queda recogida explícitamente en la Estrategia Europea, sí formó parte de las directrices europeas. Concretamente en la Directriz nº 12 para el año 2000 vinculada al 2º pilar: “Desarrollar el espíritu de empresa y la creación de empleo”, se recogen explícitamente las grandes posibilidades que en la creación de empleo ofrece el ámbito local:

«Se promoverán medidas para aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de puestos de trabajo a nivel

10 / Sin ánimo de ser exhaustivos y centrándonos sólo en aquéllos aspectos que pueden resultar interesantes de cara al análisis de la dimensión territorial de la EEE destacamos los puntos más relevantes en esta materia tratados en algunos Consejos Europeos:

- en el Consejo Europeo de Cardiff, en junio de 1998, se aconseja a los Estados miembros que propicien un diálogo macroeconómico que incluya reformas macroeconómicas acordes con la EEE.

- en el Consejo de Colonia, en junio de 1999, se adopta un gPacto Europeo para el Empleo h.

- en el Consejo Europeo de Helsinki, en diciembre de 1999, se promueve un uso más extensivo de las nuevas tecnologías para apoyar la competitividad, empleo y la cohesión social

- en el Consejo Europeo de Lisboa en el año 2000 se lanza la Estrategia con el objeto de dar respuesta a los desafíos de la globalización y el envejecimiento de población principalmente y se fijan objetivos cuantitativos y cualitativos para 2010. Como objetivo cualitativo se propone que la UE se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Como objetivos cuantitativos se fija alcanzar una tasa de empleo global del 70%, una tasa de empleo femenina del 60% y una tasa de empleo de la población mayor del 50%.

La Estrategia se relanzó en 2005 centrándose más en el crecimiento y el empleo, asimismo se fijaron cuatro grandes áreas prioritarias de acción: investigación e innovación, inversión en personas y modernización de los mercados de trabajo, apertura del potencial empresarial, particularmente de las PYMES, y energía y cambio climático. La crisis económica actual ha obligado a replantearse los objetivos y en estos momentos se trabaja sobre una nueva estrategia 2020. Para ampliar más sobre esta cuestión puede consultarse la página web de la Estrategia Europea de Empleo.

local y en el ámbito de la economía social, especialmente en las nuevas actividades ligadas a las necesidades aún no satisfechas por el mercado, estudiando, con objeto de reducirlos, los obstáculos que las frenen. A este respecto, es preciso reconocer y apoyar de forma más decidida el papel y la responsabilidad de las autoridades locales y regionales, de otros interlocutores a escala regional o local, así como de los interlocutores sociales. Además, se deberá aprovechar plenamente el papel de los servicios públicos de empleo locales en la detección de las oportunidades de empleo y en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo locales» (Comisión Europea, 2000).

En la comunicación de la Comisión de abril de 2000 *“Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo¹¹”* se recogen los principales argumentos de la UE en favor de que la Estrategia Europea para el Empleo tenga muy en cuenta la concreción de los mercados de trabajo en los diferentes ámbitos locales. De ahí, que en las directrices para el 2001 (Directriz 11, también incluida en el II pilar) se inste claramente a los países miembros a desarrollar acciones locales y regionales a favor del empleo¹²:

«Todos los agentes regionales y locales, incluidos los interlocutores sociales, deben movilizarse para llevar a la práctica la estrategia europea de empleo, determinando el potencial de creación de puestos de trabajo a nivel local y reforzando la colaboración con este objetivo.

11 / Sobre la base de esta comunicación, la Comisión Europea patrocinó diversos seminarios europeos y realizó una serie de consultas con una duración de 6 meses que culminaron en la Conferencia de Estrasburgo, en diciembre de 2000. En dichas consultas se evidenciaron las posibilidades que ofrece el ámbito local en materia de empleo y los muchos obstáculos que suponen un freno a dichas posibilidades. Obstáculos como la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles, la prestación de apoyo logístico y metodológico a los actores locales, la difusión de indicadores en el ámbito local que permitan evaluar los avances en materia de empleo. Comisión de las Comunidades Europeas (2001).

12 / Esta misma directriz se mantiene también en las orientaciones para el empleo del año 2002. A partir de este momento las potencialidades del ámbito local en la creación de empleo es un aspecto transversal de las directrices 2003-2005 y también de las directrices vigentes 2008-2010.

A tal fin, los Estados miembros:

Tendrán en cuenta, si ha lugar, en sus respectivas políticas de empleo, la dimensión del desarrollo regional.

Alentarán a las autoridades locales y regionales a establecer estrategias de empleo, a fin de explotar plenamente las posibilidades que ofrece la creación de empleo a nivel local y favorecerán, a tal fin, las asociaciones con todos los actores interesados, incluidos los representantes de la sociedad civil.

Promoverán medidas para impulsar el desarrollo competitivo y la capacidad de creación de puestos de trabajo de la economía social especialmente el suministro de bienes y servicios relacionados con necesidades aún no satisfechas por el mercado, y examinarán, con objeto de reducirlos, los obstáculos que pudieran surgir a dichas medidas.

Reforzarán a todos los niveles el papel de los servicios públicos de empleo en la detección de las oportunidades de empleo locales y en la mejora del funcionamiento de los mercados locales.» (Comisión Europea, 2000).

Durante varios meses en el 2001 y sobre la base de la comunicación *Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo se puso en marcha un debate*¹³ en el que se reafirmó la necesidad de reforzar la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo aunque conscientes de la multitud de obstáculos. Entre las limitaciones destacaron especialmente dos, la falta de información y la baja participación del nivel local en el proceso de elaboración de los PNA. Los resultados extraídos del foro apuntaban la necesidad de actuar en torno a dos ejes: un eje horizontal a través del desarrollo de estrategias locales de empleo y un eje vertical para conseguir una mayor integración de las estrategias y las líneas de actuación entre los diferentes niveles territoriales —europeo, nacional, regional y local—. Estos

13 / Un resumen sobre los temas tratados puede consultarse en el anexo 2 de la Comunicación: "Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo". Comisión de las Comunidades Europeas (2001).

aspectos se recogen en la comunicación de noviembre de 2001 *Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo*, donde se refuerza la dimensión local de la EEE y se fomenta la coordinación entre las políticas en los diferentes ámbitos: nacional, regional y local. Se proponen distintos aspectos que creemos importantes enumerar para conseguir cumplir el objetivo de llevar a cabo estrategias locales de empleo:

- Un conjunto integrado de medidas y un plan de acción consistente en:
 1. Delimitación de un ámbito local.
 2. El diagnóstico de puntos fuertes y débiles.
 3. La identificación de actores potenciales y el desarrollo de mecanismos para coordinar sus aportaciones.
 4. El análisis de oportunidades y de los peligros en relación con el empleo en el territorio en cuestión¹⁴.
 5. La participación de las autoridades nacionales y regionales a partir del correspondiente plan nacional de acción a favor del empleo.
- Coherencia con los objetivos y prioridades de los PNA y de doble dirección participativa.
- Diseño de común acuerdo entre los actores locales de los diferentes niveles de autoridades competentes sobre la base de un diagnóstico compartido de los puntos fuertes y débiles y traducido en un plan específico de acción.

Actualmente en el marco de la Estrategia Europea por el Empleo y especialmente a partir del relanzamiento de la Estrategia de Lisboa en 2005 la asociación entre los Estados miembros y la UE es fluida y bastante constructiva después de los más de 10 años de trabajo conjunto en materia de empleo. La Comisión Europea aconseja a los Estados sobre diferentes opciones políticas, en gran parte basadas en experiencias con otros países, y los Estados miembros

14 / En relación con este punto hay que señalar que en el Dictamen del Comité Económico y Social sobre la comunicación se añade que los puntos fuertes o débiles, las oportunidades y las amenazas pueden radicar no sólo en las condiciones económicas del territorio sino también en la necesaria formación que facilite el empleo (DOCE del 26 de junio de 2002).

ofrecen una perspectiva nacional e identifican los obstáculos en sus propios territorios. La incorporación en este proceso de la participación regional y local y según el último informe de febrero de 2010 sobre la evaluación de la Estrategia de Lisboa —SEC (2010) 114 final—, aunque desigual, ha sido muy favorable en algunos Estados miembros que reconocen el importante papel que ejercen los entornos locales en la creación y mantenimiento del empleo, pero parcial en otros, por cuanto que la participación de los interlocutores regionales y/o locales se realiza sobre una base ad hoc.

Actualmente la Unión Europea tiene muy presente las potencialidades que pueden ejercer los territorios en la creación de empleo y en la sostenibilidad económica. En el sexto informe de situación sobre la cohesión económica y social de 2009 se hace un apuesta firme porque sean las regiones las que promuevan la creatividad y la innovación como medidas para que la Unión Europea pueda salir de la crisis con mayor rapidez y más fortalecida. Este hecho se pone explícitamente de manifiesto en el siguiente fragmento:

Asimismo, este informe afirma que la creatividad y la innovación poseen una dimensión regional fundamental. La OCDE hace hincapié en que, dada la creciente complejidad de la innovación (con modelos más abiertos, procesos innovadores y el papel que desempeñan la absorción y la adaptación), no es posible designar una política única que promueva la innovación en todas las regiones. Debe recurrirse a los conocimientos locales para que las regiones creen sus propios sistemas de innovación y se utilicen con más efectividad el conocimiento y la innovación. COM (2009: 3) 295 final.

La evolución de la política de empleo comunitaria estudiada en este apartado pone cada vez más de manifiesto la conveniencia de que ésta sea adaptada a las necesidades de los diferentes territorios en función de las características socio-económicas propias, pero el proceso de territorialización de la EEE supone para todos los actores implicados un importante reto. La “localización” de la política de empleo, que exige el diseño de estrategias locales de empleo, requiere en un primer momento la elaboración de un buen diagnóstico que refleje la situación de los territorios (dado que no

se puede actuar sobre lo que no se conoce bien) pero a menudo ni se dispone de las herramientas necesarias para la elaboración de estos diagnósticos, ni mucho menos, de sistemas de información homogeneizados que permitan comparar los resultados de diferentes territorios en distintos periodos de tiempo (la mayor parte de los indicadores de seguimiento del empleo proceden de las encuestas de fuerza del trabajo que carecen de representatividad para niveles inferiores al regional). Por otro lado, también se presenta el problema de la delimitación territorial de “lo local”, de hecho los mercados de trabajo locales no tienen por qué coincidir con las delimitaciones administrativas de las que normalmente se dispone de información socio-laboral. Y, por último, está el problema de la propia complejidad de la configuración del mercado laboral, es decir, la multiplicidad de factores, no sólo económicos, que intervienen en la configuración de los mercados de trabajo. Estas cuestiones son tratadas en los siguientes apartados.

3. EL ESTUDIO DE LOS MERCADOS DE TRABAJO LOCALES. DEFINICIÓN, DELIMITACIÓN Y FUENTES

Incorporar la dimensión territorial al análisis de los mercados de trabajo implica, por un lado, analizar el funcionamiento de los mercados de trabajo incorporando nuevos elementos al análisis convencional sobre el funcionamiento de los mismos, y por otro lado, abordar la cuestión de la delimitación de los mercados de trabajo como el espacio geográfico donde interacciona una oferta y demanda de trabajo determinada y no sólo como espacios geográficos delimitados por criterios puramente administrativos (municipios, provincias, comarcas, regiones, naciones etc.).

3.1. Conceptualización teórica de los mercados de trabajo locales

La cuestión sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo se ha abordado en el pensamiento económico desde diferentes perspectivas, en líneas generales y en relación con el tema que nos ocupa, podemos decir que dos concepciones polarizan los

análisis laborales, por un lado, el enfoque neoclásico tradicional¹⁵, y por otro, las teorías marxistas, keynesianas y las distintas generaciones de investigadores institucionalistas. Es, en este segundo grupo, donde (y a pesar de sus diferencias ideológicas en cuanto a sus fundamentaciones teóricas) se empieza a considerar, en contraposición con el enfoque convencional, las instituciones sociales y otras variables sociales como elementos endógenos al sistema y no simplemente como imperfecciones del mercado. Veamos algunos de estos enfoques un poco más detalladamente.

El enfoque económico convencional¹⁶, analiza el mercado de trabajo como un mercado ordinario en el que las decisiones individuales configuran la oferta y la demanda. A grandes rasgos, este análisis prescribe que la oferta laboral, es decir, el número de horas que las personas deciden ofertar en el mercado de laboral, la duración de la jornada que están dispuestos a dedicar al trabajo y la calidad de las horas trabajadas, medidas según la cantidad de capital humano incorporado al proceso, sería el resultado de la asignación temporal particular de cada individuo al trabajo, a la formación de capital humano, al trabajo doméstico y al ocio,

15 / La utilización de este enfoque analítico se ha ido extendiendo hasta alcanzar en la actualidad el rango de ortodoxia y su análisis de la realidad laboral supone la aceptación de tres supuestos implícitos: a) escasez relativa, b) conducta intencionada y c) adaptabilidad. Las aportaciones fundamentales están bien recogidas en McConnell y Brue (1997). Para enfoques alternativos desde las corrientes institucionalistas y marxistas, puede verse Toharia (1999). Una descripción crítica de los diferentes puntos de vista está recogida en Recio (1997).

16 / Adam Smith (1776 [1776]) en la *Riqueza de las Naciones* consideró el factor trabajo como un elemento esencial junto con la tierra y el capital para comprender el proceso de crecimiento económico e, identificó el trabajo como una fuente importante de valor "el aumento de la riqueza derivado del aumento de la productividad dado por el proceso de división del trabajo. Sin embargo, fue la corriente neoclásica la que impulsó el desarrollo de la economía del trabajo como campo de análisis independiente de la ciencia económica. Boyer G. y Smith R. (2001) distinguen tres generaciones entre los analistas neoclásicos. Una primera generación a finales del siglo XIX cuyo principal representante es Alfred Marshall; una segunda generación que comienza aproximadamente en los años 30 del siglo XX y en la que destacan como principales investigadores John Hicks y Paul Douglas y, una tercera etapa, que comienza a finales de la década de 1950 y principios de 1960 en la que destacan investigadores de la Universidad de Chicago como H. Grez Lewis, George Stigler, Jacob Mincer y Gary Becker destacando especialmente con su teoría sobre el capital humano.

en función del salario que espere obtener en el mercado, de sus rentas no salariales y de sus preferencias psicológicas¹⁷. Por otro lado, la demanda de trabajo (que actúa conforme a la teoría de la productividad marginal), no posee ninguna característica que la diferencie de la demanda de cualquier otro bien o servicio, es una demanda derivada de la demanda del producto o servicio que contribuye a producir o suministrar. Las empresas, cuyo objetivo es la maximización de sus beneficios, contratarán un trabajador adicional siempre que el ingreso que esperan obtener por el aumento de la producción sea superior al coste laboral del trabajador —o coste de la contratación—, de aquí su relación inversa con el nivel salarial en el mercado.

Bajo esta perspectiva y en su visión más simple, el salario sería único en cada mercado y las diferencias salariales sólo podrían deberse a diferencias en los niveles de productividad de los individuos derivada en última instancia de sus distintas dotaciones en capital humano y de la intervención de diversos factores institucionales en los mecanismos de fijación de salarios (legislación sobre el salario mínimo, seguros de desempleo, presencia de mercados internos,...), y el desempleo sería el resultado, bien de la no aceptación por parte del trabajador del salario de mercado (hecho al que contribuiría el sistema de protección por desempleo, que podría incrementar el *salario de reserva*), bien de un déficit de capital humano por parte del trabajador que mermaría sus niveles de productividad, bien por el encarecimiento, por parte de las distintas instituciones, del factor trabajo de modo que no resultase rentable la contratación de personal.

En el análisis laboral keynesiano¹⁸ dos aspectos adquieren especial importancia: la concepción de los salarios y la influencia de la demanda agregada sobre los ajustes entre la oferta y la demanda de trabajo. Bajo este enfoque se sostiene que la variación del volumen de empleo depende fundamentalmente de las fluctuaciones de la

17 / Habitualmente considerados como dados Alba (2000).

18 / Un desarrollo más exhaustivo de los planteamientos keynesianos pueden consultarse en Keynes (1968) en el que se desarrollan tanto las principales aportaciones de Keynes como artículos de diferentes autores que analizan los principales postulados de la teoría keynesiana frente a la clásica.

actividad económica derivadas de las expectativas de la demanda del producto o servicio en el mercado. El comportamiento de la oferta de trabajo no varía inmediatamente con las variaciones salariales (como sostiene el enfoque tradicional) dado que se considera que los salarios nominales son rígidos a la baja. Los sindicatos, el efecto de ilusión monetaria, el nivel imperfecto de información en el mercado o, las normas sociales e institucionales son algunos de los factores que impiden una fluctuación a la baja de los salarios (Alujas, 2002: 24). Por otro lado, la demanda de trabajo tampoco fluctúa (como se defiende bajo el enfoque neoclásico) en función de los salarios sino en función de la demanda global de producción. Así, aún cuando se produjese una disminución de los salarios nominales, y en consecuencia una reducción en los costes marginales, como el mercado no funciona en competencia perfecta, la competencia entre los productores provocará un descenso de los precios, volviendo a llegar a una situación de equilibrio (Lerner, 1937) sólo cuando el descenso de los precios sea igual al descenso de los salarios.

Así, el factor que determina el nivel de producción y de empleo en el mercado no son las fuerzas del mercado trabajo sino la demanda agregada, y por tanto, los ajustes entre la oferta y la demanda de trabajo se producen vía empleo y no vía salarios como se defendía bajo el enfoque convencional. En consecuencia, el exceso de oferta (desempleo) no puede eliminarse disminuyendo los salarios reales y el resultado es la existencia de desempleo involuntario dependiente de las fluctuaciones de la actividad económica. La situación de pleno empleo a la que se hace referencia en el análisis tradicional no tiene cabida bajo este modelo y en este sentido, la intervención gubernamental será necesaria para llevar a la economía hacia el pleno empleo.

Como se observa tanto desde los planteamientos neoclásicos como keynesianos el mercado es el elemento determinante en la fijación de salarios y en el volumen de empleo frente a los enfoques heterodoxos que, como veremos a continuación, cuestionan la propia naturaleza mercantil de las relaciones laborales (enfoque marxista) y consideran que el mercado por sí sólo no puede explicar los niveles salariales y de empleo sino que es necesario incluir otros elementos en el análisis del funcionamiento de los mercados de

trabajo. De la corriente heterodoxa sólo haremos referencia en este texto al enfoque marxista y al institucionalista.

La cuestión principal en el análisis marxista del mercado de trabajo es la concepción de la relación laboral como una relación social más que como una relación puramente mercantil. Los principales analistas marxistas del mercado de trabajo ponen especialmente el acento en dos aspectos que diferencian su análisis del convencional: la relación de poder desigual entre trabajadores y empresarios, la distinción entre fuerza de trabajo y trabajo efectivo¹⁹. Los empresarios, propietarios tanto de los bienes de producción como del capital, compran la capacidad de trabajo a los trabajadores para incorporarla a la producción y, los trabajadores, desposeídos de los medios de producción, necesitan vender su capacidad de trabajo a los empleadores a cambio de un salario para sobrevivir. La otra cuestión, el conflicto en el lugar de trabajo, procede de la distinción entre fuerza de trabajo (o capacidad para trabajar) y trabajo efectivo. Por una parte, el trabajador no tiene por qué trabajar en la forma y cantidad que el empresario desea, y por otro, el empresario por el pago de un salario está interesado en obtener de la fuerza de trabajo contratada, la máxima cantidad posible de trabajo efectivo, como la conversión de fuerza de trabajo en trabajo efectivo no es automática, el empresario está obligado a implementar algún mecanismo de control que la garantice²⁰. Según Braverman (1974) el valor del trabajo no es establecido por el mercado, sino que depende de las relaciones entre el trabajador y el capitalista derivadas de la organización económica. De forma que, el valor de la fuerza de trabajo (salario) siempre va a ser menor que el valor del trabajo efectivo, de esta diferencia surge la plusvalía del empresario. El desempleo es visto, bajo este enfoque, como un fenómeno necesario tanto para la conversión de fuerza de trabajo en trabajo efectivo (conflicto de control) como para mantener controlado el crecimiento salarial (conflicto distributivo).

19 / Un análisis más detallado puede consultarse en Braverman (1974) y en Toharia (1999).

20 / Sólo en el caso en que la conversión de fuerza de trabajo en trabajo efectivo fuese instantánea la relación social podría ser considerada como una relación puramente mercantil.

Finalmente, los trabajos de corte institucionalista²¹ presentan una absoluta oposición al modelo de agente económico racional y maximizador de utilidades seguido por el análisis convencional. Bajo este enfoque se defiende un análisis inductivo, interdisciplinario, dinámico y no individualista del mercado de trabajo²². En este contexto, dos ideas fundamentales centran los planteamientos desde la primera generación de institucionalistas. La primera de ellas es el concepto de “valor razonable”²³ de John Commons, que viene a expresar que las transacciones en el mercado laboral no están sujetas a ningún precio competitivo como se defiende desde el enfoque tradicional, sino que están influidas por un conjunto de reglas consuetudinarias que evolucionan en el tiempo (Gimble, 1991 y Hugué, 1999). Este hecho, implicó una importante revolución en los planteamientos metodológicos seguidos hasta este momento por cuanto que incorporaba a las investigaciones económicas laborales un carácter más dinámico e inductivo del seguido bajo el enfoque tradicional²⁴. La estrecha correspondencia que, bajo este enfoque, se defiende entre el análisis teórico y la realidad laboral

21 / *La primera generación de institucionalistas laborales (1890-1940), también conocida como “Escuela de Wisconsin”, surge a finales del siglo XIX, sus principales representantes son: el matrimonio Webb (Beatrice y Sydney), Richard Ely, John R. Commons, Summer Slichter y, Selig Perlman, entre otros investigadores. Un análisis más detallado de las ideas desarrolladas durante esta fase puede consultarse en Edwards (1973: 401 y ss.). La segunda generación de institucionalistas sucedió a la primera en sus posiciones teóricas y de ella destacan importantes investigadores como: J. Dunlop, C. Kerr, R. Lester, L. Reynold, A. Ross o, R. Livernash o, L. Fisher. Las reflexiones de estos autores fueron claves en el desarrollo del enfoque de los mercados de trabajo segmentados y especialmente en el desarrollo de la teoría de la dualidad de M. Piore y P. Doeringer. En este sentido, destacamos especialmente las contribuciones de Dunlop (1958), Fisher (1951) y Kerr (1985), entre otros trabajos.*

22 / *Uno de los primeros investigadores institucionalistas fue Thorstein Veblen, aunque sus investigaciones no se centraban exclusivamente en el ámbito laboral, rechazaba con rotundidad los supuestos neoclásicos: tanto la existencia de mercados competitivos como la idea de homo economicus. Uno de sus discípulos más destacado fue Wesley Clair Mitchell fundador de la Nacional Bureau of Economic Research (Campos Rios, 2002).*

23 / *El concepto de valor razonable puede consultarse en la obra de John Commons (1934): *Institucional Economic*, MacMillan and Co., New York.*

24 / *Este cambio metodológico, compartido por las siguientes generaciones institucionalistas, ha sido objeto de grandes debates entre defensores y detractores de los enfoques neoclásicos e institucionalistas. Puede consultarse al respecto Cain (1976), Wachter (1974), Kaufman (2002).*

que se pretende explicar les lleva a definir una metodología de trabajo contraria a la seguida por el modelo tradicional, por cuanto que construyen sus teorías sobre datos extraídos de la realidad laboral y no sobre la base de modelos formales abstractos. La segunda cuestión a la que hacíamos referencia anteriormente, también supuso bajo nuestro punto de vista, un importante punto de inflexión en el análisis de los mercados de trabajo, por cuanto que reflejaba explícitamente la influencia que ejercen factores históricos, sociales e institucionales (y no sólo económicos) sobre las decisiones y actuaciones de los agentes del mercado laboral. En líneas generales, los investigadores de corte institucionalistas se caracterizan por mantener una visión escéptica sobre el modelo neoclásico de competencia perfecta y defienden una visión dinámica, interdisciplinar y segmentada de los mercados de trabajo. Consideran que en la configuración de estos últimos influyen factores de muy distinta naturaleza: económicos, pero también sociales, instituciones y tecnológicos, y que en ocasiones, la estructura de empleos y salarios que presenta cada segmento está más presionada por fuerzas institucionales que por fuerzas competitivas (Gimble, 1991).

De este modo, las conclusiones de la economía laboral convencional acerca de la configuración de los mercados de trabajo pueden ser sólo parciales en la medida en que este enfoque, al seguir centrándose en un agente tipo *homo oeconomicus* tomando decisiones «racionales» aislado de su contexto, deja fuera del análisis aspectos que tienen una gran incidencia en la estructura y funcionamiento de los mercados de trabajo. Entre ellos destacamos especialmente tres:

- en primer lugar la pluralidad de motivaciones (y no sólo económicas) que influyen en los procesos de participación en el mercado laboral (Meda, 1998), un aspecto especialmente importante en el caso de las mujeres (aunque no sólo), dado el conflicto que supone el desarrollo de su trabajo mercantil con el tradicional reparto del trabajo reproductivo entre ambos géneros, el cual aún sigue recayendo en mayor medida en las mujeres,

- en segundo lugar, el hecho de que la mayor parte de las personas obtienen su renta de su participación en el mercado laboral; y por lo tanto, dicha participación (aunque no tanto el modo en que se produce) es obligada para obtener cierta autonomía económica, y finalmente,
- el hecho que el mercado de trabajo no es un mercado cualquiera, es una institución social (Solow,1990) conformada por un conjunto de instituciones sociales que influyen, a veces simultáneamente, tanto en la determinación de los factores condicionantes de la oferta laboral (familia, educación, sistema de valores, etc.)²⁵, como de la demanda (formas de organización de la producción, modos de la gestión de la mano de obra, etc.) como de la confluencia entre ambas (legislación laboral, formas de negociación colectiva, etc.).

Todos estos aspectos hacen que cobre sentido el enfoque de los mercados de trabajo locales, dado que es sobre un territorio determinado donde las instituciones y los factores ambientales se concretan dando lugar a estructuraciones muy diferentes de los mercados que, además, en cada lugar alcanzan una configuración característica²⁶. Diferentes estructuras del mercado de trabajo supondrán también formas diferentes de adaptación a los ciclos económicos y, por consiguiente, pautas de evolución distinta.

La Figura X.2. puede ayudarnos a ilustrar los factores institucionales y estructurales que inciden en la configuración de los mercados locales²⁷ y que son resultado de las acciones de los actores que participan (trabajadores, empleadores, sindicatos, organizaciones patronales, legisladores, órganos de concertación, administraciones públicas, organismos intermediarios, etc.), pero que a su vez condicionan los márgenes de actuación de éstos. Como se puede apreciar en la siguiente figura, en la configuración del mercado

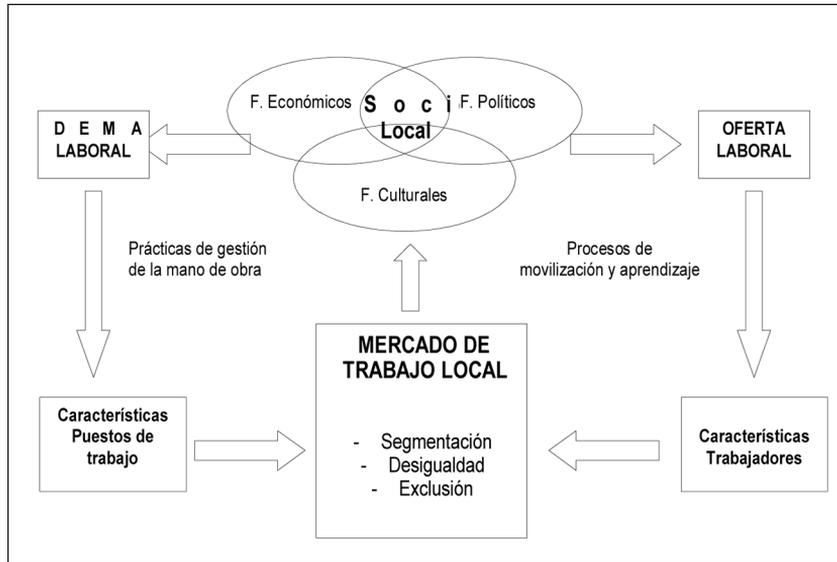
25 / *La constitución de la fuerza de trabajo no es un simple «dato "natural" sino que es producto de un complejo proceso institucional» (Recio, 1997:17).*

26 / *Puede consultarse Miedes y Sánchez (2001, 2002 y 2003).*

27 / *El cuadro ha sido elaborado siguiendo a otro de Banyuls y Cano y está fuertemente inspirado en el enfoque de la segmentación de Piore. Véase Miedes (2001) y Miedes y Sánchez (2002).*

local de trabajo, los factores relacionados con la formación de la oferta y de la demanda son interdependientes.

Figura X.2. El mercado de trabajo local.



Fuente: Miedes y Sánchez (2002).

La configuración de la demanda laboral dependerá de las características de los puestos de trabajo que los empleadores locales pretendan cubrir. Unos puestos cuyas características responderán a una estructura particular que segmentará el mercado laboral atribuyendo a los diferentes puestos, diferentes condiciones de trabajo y diferentes estatutos. Esta estructura de puestos se configurará a partir de las diferentes prácticas de contratación y gestión de la mano de obra que lleven a cabo las empresas del lugar, en las cuales incidirá la especialización productiva local; el tipo de relaciones entre empresas (por ejemplo, si predomina un grupo de empresas centrales que subcontratan los servicios de otras, o si se dan relaciones menos dependientes, o si hay competencia o más bien complementariedad en las diferentes unidades productivas, etc.); el tipo de demanda (fuerte o débil, estable o inestable) a que tengan que hacer frente las producciones locales; la cultura de gestión laboral local; las costumbres en el plano de la gestión de

conflictos laborales; las diferentes regulaciones legales, etc. Por su parte, la cultura local y el sistema de valores (que no podemos concebir de forma independiente de la especialización productiva local) a través de la familia y del sistema de formación local van a influir considerablemente en los procesos de movilización y aprendizaje de la mano de obra. Estos procesos darán lugar a una fuerza de trabajo con características heterogéneas, y por lo tanto, las relaciones que tengan con el sistema educativo y los canales de acceso al mercado laboral (en los que los vínculos informales juegan un papel muy relevante) serán también diversos.

Todo ello dará lugar a una estructuración peculiar de la oferta laboral local, de forma que las personas tendrán acceso desigual a los diferentes puestos de trabajo. Aquí juegan un papel importante las cualificaciones y el tipo de redes formales e informales a las que las personas tengan acceso (ninguno de ambos factores son independientes de su contexto socioeconómico²⁸), pero también,

28 / Esta posición no coincide exactamente con lo que plantea la teoría del capital humano acuñada por Schultz en los años 50 y desarrollada por Becker a partir de los 60 (Toharia, 1999:65). La idea del capital humano parte de la observación en el mercado de trabajo ordinario de que son las personas mejor formadas las que obtienen salarios más altos: «probablemente, la prueba más impresionante sea la de que personas más educadas y cualificadas casi siempre tienden a ganar más que las demás» (Toharia, 1999:40). Este enfoque plantea que son los individuos los que, en un momento de su vida, toman la decisión de formarse más o formarse menos en función de la rentabilidad que esto vaya a reportarles en un futuro en términos de mayores salarios y el coste en el que incurren al prolongar su periodo de formación. Si unos individuos se forman más que otros será en función de las preferencias que tengan por la liquidez inmediata. Posiciones menos individualistas han reconocido que el grado y tipo de formación alcanzado por las personas puede depender de factores ambientales, del tipo de oportunidades con el que cuenten las personas (y la representación que éstas tengan de aquéllas) y no sólo de una determinada estructura de «gustos». El análisis del capital humano supone también que los empleadores pagarán más a los más formados porque estos serán más productivos, enfoques alternativos (la escuela radical norteamericana y el enfoque societal, por ejemplo), plantean, no obstante, que la estructura salarial dependerá más de las jerarquías en los puestos de trabajo que se establecen en el seno de las empresas para el mejor control de la mano de obra que de la productividad asignada a cada puesto. Desde esta perspectiva contratar a personas más formadas para los puestos jerárquicos más elevados es una forma de legitimación de esa jerarquía. Desde este punto de vista, las personas provenientes de familias de los trabajadores que ocupen puestos jerárquicos superiores, gozarán de mejores condiciones para acceder a puestos más altos, lo que incrementa sus posibilidades de acceder a dichos puestos en el futuro. La educación contribuye así a mantener la estratificación social, a la vez que legitima las jerarquías en el interior de la empresa (Recio, 1997).

según los entornos, influirán atributos como la edad, la etnia, la nacionalidad y, de manera determinante y transversal a todos estos rasgos, el género (Maruani, Rogerat, Torns, 2000; Carrasco, 1999). Un hecho muy significativo que pone de manifiesto este enfoque es que la situación laboral de las personas es un fenómeno multidimensional dado que depende de la confluencia simultánea de muy diferentes variables. Es el resultado de un complejo sistema de interacciones que puede ser mucho más fácilmente comprendido si se aborda su análisis con un enfoque integral que incluya el mayor número de factores relevantes posibles. Estar desempleado u ocupado puede decir poco de la situación laboral de un individuo si no se conocen el resto de circunstancias que lo rodean, así como sus características personales específicas.

3.2. Delimitación y análisis de los mercados de trabajo locales.

Desde el momento en que se considera la estructuración de los mercados de trabajo como el resultado de la interacción de factores sociales, económicos, institucionales y culturales procedentes de las esferas productiva, reproductiva e institucional, la dimensión local de los mercados de trabajo adquiere un papel fundamental (dado que es en cada territorio donde se concretan todos estos factores cuya interacción conforma estructuras de la oferta y la demanda de trabajo diferentes y particulares) y los estudios dirigidos a analizar las características de los mercados de trabajo locales dejan de ser meros estudios particulares para adquirir un papel más relevante en el estudio y análisis de los mercados de trabajo.

De este modo y de cara al análisis de los mercados de trabajo locales hay dos elementos que debemos considerar, por un lado, estaría la cuestión de la delimitación territorial de los mismos, y por otro, las fuentes de información disponibles para su estudio en niveles de desagregación territorial inferiores a NUTS-3.

Con relación a la primera cuestión, si partimos de la idea de que los mercados de trabajo son el resultado de la confluencia de una determinada oferta y demanda de trabajo coincidimos con Casado Díaz en que «un mercado laboral local se caracteriza porque dentro de sus límites tienen lugar los acuerdos entre un número

significativo de empleadores y de trabajadores, de forma que estas áreas reflejan la organización espacial del mercado de trabajo. En la acepción finalmente seleccionada, las fronteras de estos mercados se caracterizan por ser relativamente impermeables a los desplazamientos diarios por motivo de trabajo, de tal manera que la mayor parte de trabajadores que residen en uno de estos mercados locales ejerce su actividad laboral sin cruzar estos límites y, simultáneamente, la mayor parte de los puestos de trabajo que existen en el área son ocupados por trabajadores que también residen en ella» (Casado Díaz, 2000:21).

Bajo esta definición la delimitación de un mercado de trabajo local no necesariamente tiene que estar definida a través de subdivisiones administrativas²⁹ (bien sea utilizando criterios de proximidad o de densidad de población, como es el caso de los municipios, mancomunidades de municipios o, como ocurre con las diferentes divisiones territoriales que se utilizan en el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza por las diferentes Consejerías³⁰), sino que la dimensión de cada mercado de trabajo local depende de la localización o movilidad de la población entre los puestos de trabajo y el lugar de residencia. Esta delimitación de los mercados de trabajo locales está siendo utilizada en un gran número de países para el estudio de la situación de empleo/ desempleo en entornos reducidos pero requiere de datos individualizados de movilidad que no siempre están disponibles. Como ejemplos tenemos las *Metropolitan Statistical Areas*³¹ en el caso de Estados Unidos, o

29 / De hecho, esta división olvida que los cambios locales no son sólo el resultado de factores de la misma índole sino que dependen de un amplio conjunto de factores económicos, tecnológicos y sociales más amplios y que no siempre se restringen al nivel municipal. La no consideración de estos aspectos ha llevado, en no pocas ocasiones, a luchas competitivas entre localidades no llegando a resultados satisfactorios para ninguna de ellas como consecuencia de olvidar la existencia de factores supralocales (Fina, 2001: 426).

30 / Sea el caso de las Áreas Territoriales de Empleo (ATES) de la Consejería de Empleo, o los Centros de apoyo al Desarrollo Empresarial de la Consejería de Innovación, entre otras zonificaciones. Más información puede encontrarse en la página web de la junta de Andalucía [http:// www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es).

31 / Se construyen partiendo de un núcleo central donde residen más de 50.000 habitantes y se le van añadiendo núcleos de residencias en los que un 15% de la población residente tiene su puesto de trabajo en el núcleo central de población. (Fina 2001: 429)

las *Travel-to-Work Areas*³² del Reino Unido o, en el caso de España la delimitación de los mercados laborales locales de la Comunidad Valenciana (Casado Díaz, 2000).

Sin embargo, también hay que tener en consideración que los mercados laborales locales definidos como espacios de movilidad trabajo-residencia son realidades dinámicas, con cierta estabilidad en el corto-medio plazo al depender de factores estructurales, pero fácilmente mutable en el largo plazo. Además, lamentablemente, la información disponible sobre los desplazamientos no siempre está disponible con la periodicidad requerida. La información sobre los desplazamientos residencia-trabajo en España procede del Censo de población³³.

El segundo elemento a abordar es la disponibilidad de información (no sólo laboral) susceptible de ser utilizada de cara al análisis de los mercados de trabajo locales. Aunque la Encuesta de Población Activa es la principal fuente de datos sobre la actividad económica de la población (en España y también en la Unión Europea) está concebida para proporcionar información a nivel nacional o como máximo a nivel de comunidad autónoma³⁴. La representatividad de la muestra a niveles territoriales de NUTS-3 es muy baja, concretamente en Huelva en el año 1998 fueron seleccionados 720 hogares para el total de la provincia (sólo en la capital hay un total de 41.275³⁵ hogares). Esta falta de representatividad se pone de manifiesto en estudios de evaluación de calidad de datos de

32 / Puede consultarse al respecto la Revista *Journal of the Operational Research Society* (1986: vol. 37) o la Revista *Regional Studies* (1980: vol. 14).

33 / Para profundizar sobre los mercados de trabajo locales puede consultarse el informe publicado por el Observatorio Local de Empleo en 2007 sobre la determinación y análisis de los mercados de trabajo locales en Andalucía, OLE (2007).

34 / En España esta encuesta se realiza con periodicidad trimestral desde 1964. Se dirige a hogares familiares, quedando excluidos de la muestra los establecimientos colectivos (residencias, hospitales, conventos, orfanatos, hoteles, cuarteles, etc.). Las definiciones que aplica para la extracción de la situación laboral de las personas son las establecidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la XIII Conferencia Internacional sobre Estadísticos del Trabajo. Más información puede consultarse en la página web <http://www.ilo.org> y en INE (1999).

35 / Dato procedente del Padrón Municipal de Huelva de 1999.

la EPA publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Por consiguiente, para niveles territoriales inferiores a NUTS-3 la información laboral disponible para el análisis de los mercados de trabajo locales procede fundamentalmente de dos grupos de información, por un lado, los censos, y por otro, aquella que procede de registros administrativos. Veamos las principales diferencias entre ellos de cara a su utilización en el caso de los diagnósticos territoriales³⁶.

Censos de población

Los censos de población son las fuentes más fiables de información en cuanto a representatividad de la población se refiere, no son registros administrativos en los que solamente una parte de la población tiene obligación de inscribirse en él, ni son encuestas donde sólo una parte de la población (la muestra) es susceptible de participar en la misma, sino que se trata de un marco que recoge a toda la población que reside habitualmente en el territorio nacional. Pero a pesar de ello no está exenta de inconvenientes de cara a la utilización de los datos de empleo/paro, de los que destacamos someramente dos: el primer inconveniente deriva de su periodicidad, hasta 2001, fecha en la que se realizó el último censo de población para dar paso al Padrón Continuo³⁷, la periodicidad es de 10 años, lo que dada la continua movilidad del mercado laboral, lo convierte en una fuente que sólo puede ser utilizada como apoyo para estimaciones y como base para las encuestas que se realizan sobre el mercado de trabajo. El segundo inconveniente hace referencia a la metodología de cálculo de las distintas categorías laborales de la población (ocupación, desempleo e inactividad que no son exactamente iguales a la utilizada a nivel internacional para

36 / Por la limitación de espacio en este trabajo no es posible tratar más fuentes. Información más detallada sobre la información disponible a nivel local puede consultarse en OLE (2008); OLE (2004). Informes publicados en la web del Observatorio Local de Empleo de la Universidad de Huelva.

37 / Más información sobre el Padrón Continuo puede encontrarse en la página web del Instituto Nacional de Estadística (INE) ([http:// www.ine.es](http://www.ine.es)) o, en el Primer Congreso de Investigación Mediante Encuestas (año 2000) celebrado en Sevilla se presentó una comunicación, desde el INE, donde se exponían las últimas modificaciones incorporadas al Censo del 2001 tanto en relación con el contenido como con el tratamiento y mecanización de la información.

comparar las estadísticas sobre el mercado de trabajo) y a la escasa homogeneización de criterios de recogida de información que pueden llevar a errores tan graves que distorsionen la información cuando se trabaja a altos niveles de desagregación.

Registro de Demandantes de Empleo: Paro registrado y DENOS. Servicios Públicos de Empleo.

Es la fuente de datos más conocida junto a la EPA del INE para el estudio de los mercados de trabajo. Ofrece datos de “paro registrado” hasta el nivel municipal desagregado por sexo, nivel de estudios, actividad profesional y sector económico fundamentalmente. El principal inconveniente para ser utilizado como base del diagnóstico de un mercado de trabajo local es que solamente ofrece información de una parte de la oferta laboral, los demandantes de empleos inscritos en el los Servicios Públicos de Empleo que cumplen una serie de requisitos esenciales para ser considerados como parados registrados. Así, se considera como paro registrado a todos aquellos demandantes de empleo en alta registrados en las oficinas el último día de cada mes, excluyendo las siguientes situaciones:

- Demandantes que solicitan otro empleo compatible con el que tienen o que quieren cambiar de empleo.
- Pensionistas de jubilación, invalidez o edad superior a 64 años.
- Demandantes de empleo para un periodo inferior a 3 meses o una jornada inferior a 20 horas semanales.
- Estudiantes de formación reglada.
- Demandantes que están percibiendo el subsidio agrario o que, habiéndolo agotado, no haya transcurrido un periodo superior a un año desde el día de nacimiento del derecho.
- Hay que destacar que no están dentro del paro registrado todas aquellas personas, que aún siendo desempleados según la normativa internacional, no están inscritas en el INEM.

Si comparamos las definiciones de paro registrado, que nos proporciona el SPEE (Servicio Público de Empleo Estatal), y la de desempleados, que nos proporciona el INE (que es la utilizada a nivel internacional para comparar los datos entre países y regiones),

son tan diferentes³⁸ que nos hacen dudar de posible utilización en ámbitos territoriales pequeños. Por detallar algunas diferencias entre ambas definiciones, mientras en el SPEE no considera personas paradas a los trabajadores eventuales agrarios subsidiados, la EPA sí los considera, igual ocurre con los estudiantes, la EPA los considera parados siempre y cuando cumplan todas los requisitos establecidos en su metodología, en cambio en los Servicios Públicos de Empleo no son considerados como tal. Todos estos aspectos hacen que cuando comparamos indicadores, las diferencias entre ellos sean muy significativas.

Desde el 2005 el SPEE ofrece el indicador “DENOS” (Demandantes de empleo no ocupados) que hace referencia a un concepto más amplio que el “paro registrado” pues incluye otras categorías de demandantes de empleo que no están trabajando y que habitualmente los servicios públicos de empleo no contabilizan como parados registrados como son los desempleados estudiantes, los demandantes que han rechazado acciones de inserción laboral, los demandantes de empleo coyuntural, los demandantes de jornada reducida y a los trabajadores eventuales agrícolas subsidiados que están desempleados al final de cada mes. En los casos donde exista una actividad productiva agrícola intensa, las diferencias entre paro registrado y DENOS puede ser muy notable. Visibilizar esta situación es la principal razón para elegir el DENOS como indicador en lugar del paro registrado.

Sin embargo, los “DENOS” tampoco coinciden exactamente con la definición de “paro-EPA”, porque algunas de las personas que están inscritas en las oficinas no buscan empleo activamente; otras, realmente están trabajando en la economía sumergida; y, otras personas no inscritas pueden estar realmente sin trabajo y buscando activamente empleo.

38 / Existen diferentes documentos donde se comparan los datos del INEM y del INE (pueden consultarse en la página web del INE). Pero esta comparación requiere tener los datos tan desagregados por categorías que no están disponibles a los niveles territoriales que nosotros analizamos.

Afiliación a la Seguridad Social

El número de personas afiliadas a la Seguridad Social es, entre las estadísticas laborales procedentes de registros administrativos para estudiar la población con empleo, la más conocida. Recoge el número de personas trabajadoras que están en alta laboral al final de cada mes³⁹. Por este motivo y dada la obligatoriedad es la fuente administrativa más fiable. No obstante, la complejidad y el número de regímenes especiales, así como los colectivos no integrados hacen difícil el análisis de la información. Entre algunas peculiaridades hay que destacar que los funcionarios adscritos a mutualidades (y que no realizan otro trabajo que haga necesaria su inclusión) no figuran en dicho registro. Tampoco las personas que realizan trabajos de ayuda familiar, ni los empleados de hogar que trabajan menos de 20 horas y, por otra parte, los trabajadores eventuales agrarios subsidiados aparecen en el registro aunque en un mes determinado no hayan trabajado. Aspectos, todos ellos, que nos impiden tener una visión clara de la ocupación, además de la no consideración de todas aquellas personas que estando ocupados no consten en el registro, bien por pertenecer a la economía sumergida, bien por trabajar a comisión o, simplemente por estar adscritas a otras mutualidades distintas a la Seguridad Social.

En definitiva, estas son las fuentes de información más importantes y accesibles para el estudio de los mercados de trabajo locales, sin embargo, como hemos podido observar, aunque éstas han avanzado mucho en los últimos años⁴⁰ aún no disponemos de unas buenas fuentes de calidad para el análisis de la realidad laboral local que debería servir de base a cualquier tipo de diagnóstico e intervención.

39 / Actualmente también se ofrece el dato medio mensual.

40 / Han sido muchos los problemas que las estadísticas actuales sobre distintos aspectos del mercado laboral han ido superando. Hasta hace pocos años los estudios realizados eran puramente descriptivos y muy históricos, no se producían en un plazo razonable, sin embargo, hoy en día, muchos indicadores de los mencionados están disponibles en intervalos de tiempo razonables.

En determinadas ocasiones, esto obliga a los interesados en investigar estas cuestiones, a desarrollar fuentes específicas, normalmente basadas en encuestas, que dado su elevado coste, son realizadas de forma no continua en el tiempo, según la voluntad (o la disponibilidad de recursos económicos) de los responsables políticos locales, que son quienes financian los trabajos. Algunos de estos trabajos en el caso de recogida directa de información son el Panel de Hogares de la Ciudad de Huelva llevado a cabo desde el primer semestre de 1999 hasta el segundo del 2001 o el Panel de empleo Provincial de 2003 y 2005 ambos elaborados por el Observatorio Local de Empleo. En el caso de datos procedentes de registros administrativos también puede consultarse Laborstat-Huelva⁴¹ también disponible en la web del Observatorio Local de Empleo (<http://www.ole.uhu.es>) y que ofrece información homogeneizada a nivel municipal.

4. REFLEXIONES FINALES

El diseño y la implementación de estrategias locales de empleo requiere de procesos estables, continuos e integradores en los territorios. Estables en el sentido de que, tanto el diseño, como la implementación y gestión de las estrategias locales, no debe estar sujeta a cambios en los sistemas organizativos político-institucionales de niveles territoriales más elevados. Este hecho exige de procesos participativos interterritoriales que cuenten con el apoyo de los agentes socio-económicos e institucionales más importantes en los territorios. De aquí que, un elemento muy importante en cualquier proceso participativo sea tanto la identificación de los agentes sociales más relevantes de los territorios y/o de los agentes responsables de la toma de decisiones a diferentes niveles territoriales (es decir, de las instituciones públicas, los empresarios privados y/o representantes de los mismos, los

41 / LABORSTAT-Huelva es un sistema de información estadística sobre el mercado de trabajo en el ámbito provincial y municipal creado por las principales administraciones públicas que recogen o analizan información sobre el mercado de trabajo en la provincia de Huelva: la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE-INEM), la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), la Delegación Provincial de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía y el Observatorio Local de Empleo de la Universidad de Huelva.

empleados y/o sus representantes y las personas desempleadas, entre otros agentes) como la identificación de sus necesidades e intereses. Es lo que nosotros normalmente denominamos mapa de actores y acciones.

Por otro lado, la estabilidad de las estrategias locales de empleo también deriva de su carácter integrador. Éstas deben ser diseñadas teniendo en cuenta las diferencias territoriales y las especificidades propias de cada territorio para que puedan afianzarse y desarrollarse localmente, pero a su vez deben vincularse a objetivos y directrices más globales que también deben configurarse de acuerdo a las condiciones socio-económicas de los territorios. Más si cabe en la situación actual, en la que la crisis ha puesto de manifiesto grandes diferencias tanto en la calidad, como en los ritmos y dinámicas de crecimiento de las diferentes regiones europeas. Con relación al primer punto, es necesario partir de diagnósticos territoriales veraces que muestren las diferentes dinámicas territoriales. Los obstáculos en este sentido, como hemos podido ver en este capítulo, no sólo proceden de la escasez de datos homogenizados a nivel local, que también, sino de lo que creemos aún es más importante de la propia definición del término “local”. En la directriz 11 de las orientaciones para el empleo del año 2000 aparece el concepto de “mercado de trabajo local” haciendo simplemente referencia a espacios geográficos inferiores a la región. Con relación al segundo punto, el compromiso de los poderes públicos es un elemento clave para la eficacia y eficiencia de las estrategias de desarrollo de empleo local, y es por ello, que el desarrollo de la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo proporciona el marco conceptual de estabilidad que requiere el diseño de estrategias de desarrollo local.

Finalmente, comentar, que las estrategias de desarrollo de empleo local no generarán crecimiento si no permanecen en el tiempo. Los resultados que sobre los territorios se derivan de la aplicación de estrategias de creación de empleo local no son nunca a corto plazo si lo que se pretende es tender hacia dinámicas territoriales más generadoras de crecimiento socio-económico.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBA, A. (2000): *La riqueza de las familias. Mujer y mercado de trabajo en España*, Ariel S.A., Barcelona.

ALUJAS RUÍZ, J.A. (2002): *Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España 1985-2000*. Tesis doctoral, Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial, Universidad de Barcelona.

LERNER, A.P. (1937): “¿Por qué la Teoría Keynesiana de los Salarios es Correcta?” en KEYNES, J.M. et. al (1968): *Crítica de la Economía Clásica*, Ariel, Barcelona

BAGNASCO, A. (1989): “Mercado y mercados de trabajo”, *Revista de Sociología del Trabajo*, núm. 6, pp. 21-31.

BOYER, G. y SMITH, R. (2001): “The Development of the Neoclassical Tradition in Labor Economcs”, *Industrial & Labor Relations Review*, Tomo 54, núm. 2, p.199, 25 pgs.

CAIN, G. (1976): “The Challenge of Segmented Labor Market Theories to Ortodoxo Theory: A Survey”, *Journal of Economic Literature*, 14, vol. 4, p.1215-1257.

CAMPOS RIOS, G. (2002): *Un Modelo de Empleabilidad Basado en Resistencias: El Caso del Mercado de Trabajo en Puebla*, tesis doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana, México, <http://www.eumed.net.tesis/gcr>, fecha de consulta 14 de marzo de 2006.

CASADO DÍAZ, J.M. (2000): *Trabajo y territorio. Los mercados laborales locales de la Comunidad Valenciana*, Publicaciones Universidad de Alicante, Alicante.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): *Crecimiento, competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XX*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

- (1995): “Orientaciones para establecer progresivamente un proceso de vigilancia del sistema de empleo”, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, (COM (95) 74), Luxemburgo.
- (2000): “Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo”, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM (2000), 196 final.
- (2001): “Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo”, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM (2001), 629 final.
- (2002): “Balance de cinco años de la Estrategia Europea de Empleo”, COM(2002), 416 final.
- (2003): “El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE). «Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos»”, COM (2003), 6 final.
- (2009): “Sexto informe de situación sobre la cohesión económica y social”. COM (2009) 295 final.
- (2010): “Documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa”. SEC (2010) 114 final.

CONSEJO EUROPEO (1993): Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Copenhague 21-22 de junio de 1993.

CONSEJO EUROPEO (1992): Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Edimburgo, diciembre de 1992.

CONSEJO EUROPEO (1995): Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Cannes, junio de 1995.

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000): Decisión del Consejo sobre las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en el año 2000. Diario Oficial L 72 de 21.03.2000.

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997): Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1997 sobre las directrices para el empleo 1998. Diario Oficial C 30 de 28.01.1998.

DUNLOP, J.T. (1978): *Sistemas de Relaciones Industriales*, Edicions 62, Barcelona.

FINA SANGLAS, L. (2001): *El reto del empleo*, McGraw-Hill, Madrid.

FISHER, L.H. (1951): "The Harvest Labor Market in California", *Quarterly Journal of Economics*, núm. 65, Noviembre, pp. 463-491.

GIMBLE, D. (1991): "Institutionalist Labor Market Theory and Veblenian Dichotomy", *Journal of Economic Issues*, vol. 25, núm.3, pp. 625-648.

HUGUET, A. (1999): *Segmentación en el Mercado de Trabajo Español*, Consejo Económico y Social, Madrid.

INE (1999): *Encuesta de Población Activa 199. Descripción de la encuesta, definiciones e instrucciones para la cumplimentación del cuestionario*, INE Artes Gráficas, Madrid.

KAUFMAN, B.E. (2002): *On the Neoclassical Traditional in Labor Economics*, Department de Economics, Georgia State University, Atlanta.

KERR, C. (1985): *Mercados de Trabajo y Determinación de los Salarios. La Balcanización de los Mercados de Trabajo y otros Ensayos*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid (edición traducida al castellano, título original: *Labor Markets and Wage Determination. The Balkanization of Labor Markets and Other Essays*, Institute of Industrial Relations of Berkeley)

KEYNES et al. (1968): *Crítica de la Economía Clásica*, Ariel, Barcelona.

McCONNELL, C.R. y BRUE, S.L. (1997): *Economía laboral*, McGraw-Hill, Madrid.

MARUANI, M. (2000): “De la sociología del trabajo a la sociología del empleo”, *Política y Sociedad*, Revista de la Universidad Complutense. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, núm. 34 «¿Qué es el empleo?», pp. 9-17.

MÉDA, D. (1998): *El Trabajo. Un Valor en Peligro de Extinción*, Gedisa S.A., Barcelona.

MIEDES, B. y SÁNCHEZ, C. (2001): “Políticas Regionales de empleo en la UE. Necesidad de un enfoque territorial en ámbitos reducidos”, XXVII Reunión de Estudios Regionales, Madrid.

- (2002): “La diversidad de situaciones de las mujeres en el mercado laboral en función de las características socio-demográficas de sus zonas urbanas de residencia”, VIII Jornadas de Economía Crítica, Valladolid.

- (2003): “La Segmentación del Desempleo: Tipologías de Desempleados según las Características de los Mercados de Trabajo Locales”, V Jornadas de Economía Laboral, Reus, 9-11 julio 2003.

OCDE (1989): “El paro regional en los países de la OCDE”, *Perspectivas del empleo*, Informes de la OCDE, Capítulo 3.

- (2000): “Diferencias entre los mercados de trabajo regionales”, *Perspectivas del empleo*, Informes de la OCDE, Capítulo 2.

RECIO, A. (1997): *Trabajo, personas, mercados*, Icaria, Barcelona.

ROSSI DEL ARCO, R. (Redacc.) y PEREA ACOSTA, E. (Coord.) (2000): *La política de empleo en la Unión Europea (I). La Estrategia Europea de Empleo*, Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, Dirección General de Empleo e Inserción.

- (2000): *La política de empleo en la Unión Europea (II). La Estrategia Europea de Empleo*, Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Dirección General de Empleo e Inserción.

SOLOW, R.M. (1992): *El mercado de trabajo como Institución social*, Alianza Editorial S.A., Madrid.

TOHARIA, L. (1999): *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*, Alianza Universidad Textos, Madrid.

WACHTER M.L. (1974): *Primary and Secondary Labor Markets: a Critique of the Dual Approach*, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1974, núm.3, pp. 637-693.

www.unia.es

un
i Universidad
Internacional
de Andalucía
A

&
cepes
ANDALUCÍA
*Confederación de Entidades
para la Economía Social
de Andalucía*