



**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE
PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL - ILPES**

DIRECCIÓN DE DESARROLLO Y GESTIÓN LOCAL - ILPES

**MANUAL DE
DESARROLLO LOCAL**

Edificio CEPAL/Casilla 1567-Santiago-Chile/Telex Chile 240077/Fax (562)-2066104/Santiago-
Chile/Tel.(562)-2102512

DIRECCIÓN DE DESARROLLO Y GESTIÓN LOCAL

**Distr.
LIMITADA**

**LC/IP/L.155
20 de octubre de 1998**

ORIGINAL: ESPAÑOL

MANUAL DE DESARROLLO LOCAL*

* Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

98-10-791

MANUAL DE DESARROLLO LOCAL

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	ix
Prólogo	xi
Presentación	xiii
Parte I: Agentes y recursos del desarrollo local	1
1. Introducción	3
2. Evolución del entorno. Hacia una nueva concepción espacial	5
3. El desarrollo local como marco y modelo	8
3.1. Aproximación histórica. Origen y causas del concepto de desarrollo local.....	8
3.1.1. El desarrollo en las teorías tradicionales	8
3.1.2. La crisis económica: el cambio de modelo	9
3.2. Hacia una definición de lo local.....	12
3.3. Objetivos y características	13
4. Recursos para el desarrollo local	15
4.1. Recursos físicos: Las infraestructuras en el desarrollo regional.....	16
4.1.1. Hacia una definición.....	18
4.1.2. Características relevantes.....	18
4.1.3. Teorías sobre el papel de las infraestructuras en el desarrollo territorial.....	19
4.1.4. Una tipología de las infraestructuras	21
4.1.4.1. Infraestructuras económicas o técnicas.....	22
4.1.4.1.1. Infraestructuras de transporte y comunicaciones.....	22
4.1.4.1.2. Las telecomunicaciones	24
4.1.4.1.3. Abastecimiento de agua y energía	25
4.1.4.1.4. Infraestructuras industriales.....	25
4.1.4.1.5. Medioambiente	28
4.1.4.2. Infraestructuras sociales	29
4.2. Los recursos humanos. Potencial de desarrollo	31
4.2.1. La gestión de los recursos humanos: el desarrollo de capacidades.....	34
4.2.2. La formación.....	35
4.2.2.1. La formación como recurso estratégico	38
4.2.2.2. La formación y la empresa.....	38
4.2.2.3. Cambios tecnológicos y formación.....	40

4.2.3.	Las funciones de la formación en el desarrollo local.....	40
4.2.4.	Consideraciones para la gestión de la formación.....	42
4.2.4.1.	La relación del binomio.....	43
4.2.4.2.	Contenido del programa de formación: diagnóstico de necesidades.....	44
4.3.	Recursos económico-financieros	45
4.3.1.	Los recursos económicos y las iniciativas locales: el tejido empresarial.....	45
4.3.2.	Los instrumentos financieros: el origen y desarrollo de las iniciativas económicas	46
4.3.2.1.	Financiando la creación de empresas y empleo	47
4.3.2.2.	El acceso al capital-riesgo	48
4.4.	Recursos técnicos: Progreso tecnológico y desarrollo local.....	49
4.4.1.	El impacto de las nuevas tecnologías: características.....	49
4.4.2.	Tecnología y entorno sociocultural.....	50
4.4.3.	Tecnología y sistema productivo	51
4.4.4.	Tecnología y mercado de trabajo.....	53
4.4.4.1.	Efectos sobre el empleo.....	53
4.4.4.2.	Cambios en las cualificaciones.....	53
4.4.4.3.	Ruptura del proceso productivo.....	54
4.4.5.	Tecnología y espacio	54
4.4.6.	Tecnología y desarrollo local.....	56
4.5.	Los recursos socioculturales en el desarrollo local.....	60
4.5.1.	La participación ciudadana	61
4.5.2.	Aspectos socioculturales en espacios específicos: el caso de las ZID.....	63
5.	Los agentes de desarrollo local.....	68
5.1.	Las autoridades locales	69
5.1.1.	Su papel en el desarrollo local.....	69
5.1.2.	Formas de intervención.....	72
5.1.3.	Retos y limitaciones.....	76
5.1.3.1.	Falta de experiencia y de competencias	76
5.1.3.2.	Cambio de enfoque	77
5.1.3.3.	Falta de recursos	78
5.1.3.4.	Inhibición de los problemas.....	79
5.1.3.5.	Escasa capacidad movilizadora	79
5.1.3.6.	Inflación de instituciones.....	80
5.2.	Los organismos públicos supramunicipales.....	80
5.2.1.	La Administración regional.....	80
5.2.2.	La Administración central.....	82
5.2.3.	Los organismos internacionales.....	85
5.3.	Las agencias de desarrollo local.....	88
5.3.1.	Su origen.....	88
5.3.2.	Su papel.....	90
5.3.2.1.	Objetivos.....	90
5.3.2.2.	Funciones y características	91

5.3.2.3. Requisitos y formas de intervención.....	93
5.3.2.4. Tipología.....	95
5.3.2.5. Destinatarios.....	97
5.3.2.6. Problemas y limitaciones.....	98
5.3.3. El agente de desarrollo local.....	99
5.4. La universidad en el desarrollo local.....	101
5.4.1. Funciones de la universidad.....	101
5.4.1.1. Formación.....	101
5.4.1.2. Investigación.....	103
5.4.1.3. Transferencia tecnológica.....	104
5.4.2. La universidad como agente de desarrollo local.....	105
5.5. La empresa como agente de desarrollo.....	108
5.5.1. La empresa.....	108
5.5.2. El empresario.....	111
5.6. Nuevos agentes para el desarrollo local.....	113
Parte II: Metodología de los procesos de desarrollo local.....	117
6. Introducción a la metodología.....	119
7. Aspectos preliminares.....	122
7.1. Necesidades y recursos locales: los pilares de desarrollo.....	122
7.2. La necesidad de un enfoque integral.....	123
8. Acondicionando el territorio: las dinámicas del desarrollo.....	126
8.1. La identificación con el territorio.....	127
8.2. La concertación entre los actores: la vía del partenariado.....	129
8.3. La animación del proceso: el leadership (liderazgo).....	132
8.3.1. Reglas para la dirección del proceso de desarrollo.....	133
8.4. Acciones que se pueden emprender desde esta perspectiva.....	134
9. La dinámica del desarrollo: fases de la planificación estratégica.....	136
9.1. Fase I: Recogida de datos, análisis y diagnóstico: la información.....	136
9.1.1. La información en la base de la acción.....	136
9.1.2. Metodología para obtener la información.....	138
9.1.2.1. Detección-selección de las fuentes documentales.....	138
9.1.2.2. Recogida de la información.....	139
9.1.2.3. Elaboración y tratamiento de la información.....	140
9.1.2.4. Difusión de la información.....	141
9.1.3. Información para el diagnóstico.....	141
9.1.3.1. Área de análisis.....	141
9.1.3.1.1. Base socio-económica.....	142

9.1.3.1.2. Capacidad de desarrollo.....	149
9.2. Fase II: Definición de la estrategia.....	149
9.2.1. Actitud ante la estrategia	150
9.2.2. Fijación de unos objetivos generales	151
9.2.2.1. Puntos fuertes y débiles	151
9.2.2.2. Los objetivos	152
9.2.3. Elección de las líneas de acción.....	153
9.3. Fase III: Creación de un plan de acción.....	154
9.3.1. Métodos de desarrollo.....	155
9.3.2. Identificación de proyectos.....	155
9.3.2.1. Desarrollo de infraestructuras y servicios	157
9.3.2.2. Desarrollo de empresas.....	157
9.3.2.3. Desarrollo de los recursos humanos.....	158
9.3.2.4. Desarrollo institucional de la comunidad.....	159
9.4. Fase IV: Selección y gestión de proyectos	160
9.4.1. Condiciones que afectan al proyecto	160
9.4.2. Gestión del proyecto	161
9.4.2.1. Conseguir apoyo para el proyecto	162
9.4.2.2. Proporcionar posibles soluciones.....	162
9.4.2.3. Hacer proposiciones y revisar el proyecto.....	163
9.5. Fase V: Realización.....	165
9.5.1. Realización de las condiciones de desarrollo	165
9.5.1.1. Las agencias de desarrollo.....	165
9.5.1.2. La coordinación y el partenariado	166
9.5.1.3. Trabajo en red de colaboración (Network).....	167
9.5.2. Realización del proyecto.....	167
9.6. Fase VI: La evaluación.....	168
9.6.1. La investigación evaluadora	169
9.6.2. Tipos de evaluación o aspectos de la misma	170
9.6.3. Campos y sujetos de la evaluación.....	171
9.6.4. La necesidad del esfuerzo de evaluación.....	172
9.6.5. El proceso de evaluación.....	172
Conclusiones	175
Bibliografía.....	177

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	<u>Página</u>
1. Recursos para el desarrollo local.....	16
2. Agentes intervinientes en el desarrollo local.....	69
3. Las dinámicas del desarrollo.....	127

ÍNDICE DE CUADROS

	<u>Página</u>
1. Características de las infraestructuras.....	19
2. Infraestructuras económicas o técnicas.....	21
3. Infraestructuras sociales.....	22
4. Competencias municipales en infraestructuras sociales.....	31
5. Fases de intervención.....	44
6. Condiciones idóneas para entornos innovadores.....	58
7. Las administraciones públicas en el desarrollo local.....	88
8. Actividad de los agentes privados o parapúblicos en el desarrollo local.....	115
9. Notas comunes de los procesos de desarrollo local.....	121
10. Aspectos que ha de integrar la estrategia.....	125
11. Aspectos que delimitan el territorio.....	128
12. Reglas para la concertación.....	131
13. Fases y contenido de la dinámica del desarrollo.....	136
14. Funciones a cumplir por el proceso de información.....	137
15. Fuentes de información socioeconómica.....	139
16. Áreas de información para el desarrollo.....	142
17. Aspectos que deben guiar el análisis.....	144
18. Cuestiones básicas para analizar el tejido económico.....	146
19. Cuestiones básicas para analizar la demografía.....	147
20. Cuestiones básicas para analizar infraestructuras y servicios.....	148
21. Actitudes ante la estrategia.....	150
22. Parámetros de análisis más significativos.....	152
23. Líneas de acción estratégica.....	154
24. Puntos de acción estratégica.....	157
25. Instrumentos para el desarrollo empresarial.....	158
26. Instrumentos de formación y empleo.....	159
27. Factores que condicionan el éxito de los proyectos.....	161
28. Características del proyecto.....	164
29. Aspectos de los que se ocupa la evaluación.....	171

RESUMEN

A la hora de impulsar el desarrollo de una determinada zona, habitualmente se había puesto la mirada en la inversión externa o en las soluciones y acciones provenientes de instituciones alejadas del marco local. Sin embargo, desde hace algunos años ha aparecido como complemento de las políticas tradicionales de desarrollo un nuevo enfoque basado en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenos, entendidos como punto de partida para un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local.

La necesidad de descender a nivel local, sin embargo, requiere la realización de diagnósticos precisos de las transformaciones económicas y sociales y fijar objetivos de cada localidad para poder detectar así la diferente problemática territorial y elaborar estrategias diferenciadas que permitan establecer una ordenación territorial adecuada.

Dado que el éxito de los procesos de desarrollo local depende en gran medida de la elaboración de un plan que permita coordinar e integrar las distintas acciones de los agentes intervinientes, se ha considerado necesario ofrecer una metodología donde se indiquen, desde una vertiente endógena, valorando las potencialidades y estrangulamientos propios del desarrollo del territorio, las fases a seguir para dar respuesta a los problemas locales.

El manual de desarrollo local no pretende ser un modelo de aplicación universal, sino un esquema de orientación general que permita a cada espacio identificarse, conocer los pasos a seguir según sus características, discutir las opciones estratégicas, implantar las decisiones adoptadas y evaluar los resultados de las acciones implementadas.

PRÓLOGO

Quisiera dedicar especialmente estas primeras líneas a expresar nuestro profundo agradecimiento al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco y, en particular, a don Jaime del Castillo, Director de este estudio, y a su equipo de trabajo constituido por las señoras Belén Barroeta, María Mercedes Bayón y Esther Cordero, quienes autorizaron la reproducción de este libro, cuya primera edición fue publicada el 1º de julio de 1994, y el que será utilizado en los cursos de capacitación que el ILPES imparte anualmente a los países de América Latina y el Caribe.

Dicho libro, tanto por su estructura como por su amplitud y profundidad temática, está llamado a constituir un referente de consulta muy importante para comprender las características y condicionantes de la dinámica local, así como para disponer de una guía de los pasos a seguir para explotar con habilidad y posibilidades de éxito el potencial de recursos endógenos disponibles en pro del exitoso impulso de procesos de desarrollo local.

La estabilidad macroeconómica y el éxito de los procesos de ajuste estructural que han alcanzado los países de América Latina y el Caribe no garantizan por sí mismos la superación de las desigualdades personales y territoriales, ni tampoco contribuyen al impulso de procesos de innovación, ni aseguran la introducción de cambios tecnológicos en los sistemas productivos locales que permitirían elevar los niveles de productividad, generar empleo y, por ende, garantizar senderos de crecimiento económico ambientalmente sustentables.

La necesidad de volver la mirada hacia los planos micro y mesoeconómicos en lo territorial constituye un doble desafío para los países de la región, ya que donde más se requiere innovar, es precisamente donde menos condiciones existen para hacerlo. Por ello, agudizar la imaginación para proponer instrumentos y políticas de gestión con posibilidades de éxito constituye un gran desafío y buena parte del reto que se debe asumir.

El aprovechamiento de los recursos endógenos como punto de partida para originar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades de las economías locales es el complemento indispensable de las políticas nacionales de desarrollo. La realidad de los países de América Latina y el Caribe, que presenta disparidades territoriales muy acentuadas es, en todo caso, mucho más crítica que aquella que han enfrentado las localidades deprimidas europeas, lo que implica una dedicación y capacidad de gestión probablemente mucho mayor.

En muchas localidades de la región es común encontrarse con altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas, así como también con incapacidad técnica y financiera para administrar los servicios que se han traspasado como parte de los procesos de descentralización; localidades con bajos niveles de escolaridad, altas tasas de analfabetismo, tasas de desempleo sobre los promedios nacionales, bajo nivel de infraestructura, escaso nivel de desarrollo empresarial y tecnológico, escasa capacidad de gestión, a lo que se suma un serie de restricciones que ponen en duda las posibilidades de éxito de un desafío de esta naturaleza.

Las localidades y regiones que más lo necesitan son justamente las que menos cumplen con las condiciones requeridas para impulsar procesos de desarrollo endógenos con posibilidades de éxito.

Aquí reside buena parte de los desafíos que tenemos que conllevar y, por tanto, la Dirección de Desarrollo y Gestión Local quisiera concentrar buena parte de sus esfuerzos de investigación, difusión, cooperación, capacitación y propuestas de nuevos mecanismos de gestión innovadora para conseguir que los gobiernos y administraciones locales asuman un nuevo rol como agentes promotores del desarrollo económico local, vinculándolo con los aspectos jurídicos, políticos y financieros propios de los procesos de descentralización que deben ser consecuentes con este enfoque, y mejorando su papel tradicional e irremplazable en la entrega de servicios y atención de programas sociales.

Consecuentemente, consideramos que este libro puede contribuir en forma muy importante al alcance de estos objetivos, sin perder de vista las diferencias que nos separan de los países del viejo continente y la enorme diversidad de situaciones que se pueden enfrentar en nuestra región. Por lo tanto, aunque el libro sea un gran aporte para la reflexión de esta problemática, no puede ni debe reemplazar nuestra capacidad de inventiva para contribuir a resolver estas situaciones concretas.

Iván Silva Lira
Dirección de Desarrollo y Gestión Local
ILPES

PRESENTACIÓN

Con el estudio que ahora presentamos se continúa en la línea, iniciada en números anteriores, de ligar el análisis económico con el territorio, entendiendo éste no como un mero soporte físico de las distintas actividades sino como un elemento aglutinador de los aspectos que configuran una colectividad, desde los económicos hasta los sociales pasando por los geográficos.

Entre las conclusiones del último número publicado en esta serie* ya se señalaba la necesidad de descender a nivel comarcal o incluso municipal a la hora de realizar diagnósticos precisos de las transformaciones económicas y sociales y fijar objetivos de cada área para poder detectar así la diferente problemática territorial y elaborar estrategias diferenciadas que permitan establecer una ordenación territorial adecuada.

Dado que el éxito de los procesos de desarrollo local depende en gran medida de la elaboración de un plan que permita coordinar e integrar las distintas acciones de los agentes intervinientes, se ha considerado necesario ofrecer una metodología donde se indiquen, desde una vertiente endógena, valorando las potencialidades y estrangulamientos propios del desarrollo del territorio, las fases a seguir para dar respuesta a los problemas locales.

El manual que a continuación se presenta no pretende ser un modelo de aplicación universal, sino un esquema de orientación general que permita a cada espacio identificarse, conocer los pasos a seguir según sus características, discutir las opciones estratégicas, implantar las decisiones adoptadas y evaluar los resultados.

Espero que las páginas que a continuación se presentan sirvan de guía a todos aquellos que aprovechando los recursos propios deseen impulsar el desarrollo de una determinada zona.

Fernando Olmos Barrio
Viceconsejero de Economía y Presupuesto

* “Perspectivas de desarrollo territorial: la economía de las comarcas del País Vasco”.
Estudios Nº 10.

PARTE I

AGENTES Y RECURSOS DEL DESARROLLO LOCAL

1. INTRODUCCIÓN

A la hora de impulsar el desarrollo de una determinada zona, habitualmente se había puesto la mirada en la inversión externa o en las soluciones y acciones provenientes de instituciones alejadas del marco local. Sin embargo, desde hace algunos años ha aparecido como complemento de las políticas tradicionales de desarrollo un nuevo enfoque basado en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenos. Entendidos como punto de partida para un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local.

En este contexto, cada vez son más frecuentes las respuestas espontáneas de quienes sienten las necesidades de cada área y la búsqueda de nuevos instrumentos adecuados para la realización de esta nueva estrategia de desarrollo. Sin embargo, por su propia espontaneidad, muchas de estas iniciativas de desarrollo local han surgido de forma aislada, sin coordinación y careciendo de una estrategia definida que las conduzca al éxito.

Entendemos que todo proceso de desarrollo pasa por la creación de un plan que integre todos los recursos y esfuerzos en torno a unos objetivos, sensibilizando y movilizándolo al mismo tiempo a los agentes socioeconómicos del nivel local mediante redes de solidaridad, que rompiendo su tradicional aislamiento, faciliten la circulación de la información, refuercen las estructuras existentes y difundan más rápidamente las experiencias y el progreso.

La elaboración de este manual de desarrollo local nace precisamente de la necesidad de ofrecer una metodología que sirva para crear unos instrumentos de apoyo y un entorno en el que surjan y se consoliden las iniciativas de desarrollo local, facilitando las claves para que se genere un proceso autosostenido de crecimiento. En este contexto, pretendemos presentar una metodología con una clara orientación práctica y muy flexible a fin de que pueda ofrecer ideas adecuadas a diferentes situaciones y problemáticas.

De ahí que este manual sea una guía donde, por un lado, se recogen los aspectos que han de tenerse en cuenta a la hora de considerar las potencialidades de desarrollo de un área, y donde, por otro lado, se analizan las acciones que han de emprenderse para configurar un entorno socioeconómico que ayude al surgimiento y éxito de las iniciativas económicas. Una guía donde se indicarán una serie de pautas que favorecen el surgimiento de iniciativas económicas a nivel local y donde se puedan encajar las acciones de desarrollo local desde que surgen como mera intuición o idea hasta que salen a la luz y se ponen en práctica. El manual indicará fases que se deben seguir en una actividad cuyo resultado final sea la generación de empleo y desarrollo económico en una determinada zona.

La estructura básica del manual es sencilla. En primer lugar recogeremos, a título de introducción, la base teórica del desarrollo local, las corrientes en las que se fundamenta y las características que lo determinan y diferencian de otros modelos de desarrollo emprendidos hasta ahora.

En segundo lugar, se analizarán todos aquellos aspectos que a nivel general pueden ser entendidos como recursos del desarrollo local y de los que en gran medida puede depender la capacidad potencial de desarrollo de un área concreta. Se trata de resaltar aspectos que, precisamente por encerrar una potencialidad de explotación económica y de generación de desarrollo, han de ser tenidos en cuenta por el promotor de una acción o iniciativa con base local.

En tercer lugar, se analizará en sentido amplio la figura del agente de desarrollo local, su papel, sus funciones y la importancia que puede tener a la hora de hacer surgir iniciativas económicas locales que alcancen el éxito, entendiendo como agente de desarrollo todo aquel que, de un modo más o menos institucionalizado, trabaja en torno al desarrollo económico de un lugar. Se dedicará especial atención a la agencia de desarrollo en cualquiera de sus formas jurídicas (pública, privada o mixta) y a la acción de las instituciones públicas locales por entender que son quienes en la mayor parte de los casos lideran el proceso.

En la cuarta parte se presentará el manual propiamente dicho. En ella se indicarán fases a seguir para poner en práctica una acción de desarrollo económico desde la elaboración de un plan, tras un diagnóstico previo, hasta la puesta en práctica de cada una de las acciones que encierre tal plan. Serán los pasos necesarios para dar coherencia a la acción de desarrollo poniendo en relación los aspectos que se han de tener en cuenta, tanto técnicos como humanos.

En ningún momento va a referirse a un tipo de área concreta. Primero porque no se pretende ofrecer aquí un modelo de aplicación universal, que probablemente no exista dado que precisamente la clave del desarrollo local es adaptarse a las peculiaridades de cada zona. Y, segundo, porque nuestro objetivo es simplemente elaborar una metodología de partida que pueda servir para ayudar a definir una estrategia de desarrollo local sean cuales sean las características del lugar o de la acción de que se trate, pero teniendo siempre en cuenta que será solamente en la escala local donde esa estrategia puede tomar forma concreta en función tanto de las necesidades y posibilidades existentes como de la actitud y sensibilidad de los diferentes agentes que deben participar en el proceso.

2. EVOLUCIÓN DEL ENTORNO. HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN ESPACIAL

La crisis económica se desencadenó en los años 70 se caracterizó por su difusión a nivel mundial, así como por la aparición de una nueva división internacional del trabajo, el agotamiento del régimen de acumulación preexistente y el deterioro del marco institucional y del orden económico internacional instaurado a partir de la Segunda Guerra Mundial bajo los auspicios de EE.UU.

Con la crisis como punto de inflexión han surgido nuevos modelos de organización de la producción, y con ellos nuevos problemas y conceptos que precisan de soluciones diferenciadas respecto a las tradicionalmente diseñadas por la política económica. Así han aparecido como condiciones fundamentales dentro de la nueva organización industrial el papel de las economías externas a la producción y el consumo; la cualificación de la mano de obra; la capacidad de iniciativa y de organización empresarial; la movilidad y la cohesión social; la infraestructura, así como el propio desarrollo del tejido productivo local y de la cultura industrial.

Además, el nuevo modelo de organización industrial surgido con la crisis se caracteriza por su mayor flexibilidad organizativa y capacidad de innovación. Esta flexibilidad se deriva de la existencia en el entramado empresarial de una importante red de relaciones interempresariales para la cooperación en la producción y en el intercambio. Asimismo, el establecimiento de acuerdos de carácter estratégico ha relativizado el paradigma sobre la eficacia productiva de la gran empresa como única forma válida de organización de la producción.

A nivel espacial, la crisis y los cambios económicos y sociales que se han producido también han provocado importantes transformaciones tanto en la relaciones entre la actividad económica y el espacio, como en las dinámicas regionales el papel de la ciudad y el ritmo de los procesos de urbanización.

Simultáneamente, la diferente evolución de las ramas y sectores económicos ha favorecido una profunda renovación de los criterios de localización de las actividades. de la división internacional e interregional del trabajo y de las cualificaciones exigidas a los espacios. En consecuencia, las mutaciones que han tenido lugar han puesto en tela de juicio el orden jerárquico establecido anteriormente entre los continentes, las naciones industriales e incluso entre sus regiones.

A escala planetaria, las grandes tendencias de esta reclasificación se resumen en el medio plazo en la ascensión de Japón; el declive relativo de Europa, al menos hasta que el proceso de creación del Mercado Único fructifique y se puedan determinar los efectos del nuevo dinamismo europeo que han significado los cambios en el Este; y, en cierta medida, el declive menos marcado de Norteamérica.

A un nivel más reducido, los equilibrios interregionales también han conocido sensibles modificaciones. En algunos casos la crisis ha acentuado tendencias más antiguas, caracterizadas por el cuestionamiento de la hegemonía de las zonas especializadas en las actividades industriales tradicionales, produciéndose tanto un cambio en la jerarquía de las diferentes actividades productivas como de las regiones que las han soportado.

Así, las viejas regiones ligadas a las actividades industriales tradicionales han sufrido una intensa degradación de su economía, disminuyendo tanto su dinamismo como sus perspectivas de futuro. Consecuentemente, esto se ha traducido en un deslizamiento de las actividades más innovadoras, y a veces incluso de la población, hacia otras zonas, marcando así el auge de aquellos espacios que han sabido reunir las características que exigían las nuevas actividades.

En este sentido, la incidencia del cambio tecnológico con la aparición de nuevas actividades y nuevos procesos de producción ha originado una redistribución de las cartas en la economía mundial que, si por una parte ha significado la aparición de nuevas regiones en desarrollo, por la otra ha hecho surgir nuevas problemáticas como las de las regiones industrializadas en declive.

Del mismo modo, la crisis económica ha afectado de manera particularmente intensa a las grandes áreas urbanas que concentraron durante décadas la mayor parte del empuje industrial que caracterizó el período de crecimiento¹. Industrialización y urbanización fueron dos fenómenos paralelos. De hecho, hablar hoy de regiones en declive o en decadencia nos remite irremisiblemente a zonas urbanas con problemáticas de todo tipo agravadas por el hecho de que es precisamente en ellas donde hasta ahora se concentraba la mayor parte de la población y el empleo.

Es por ello que junto a la creciente internacionalización y globalización de la economía, han ido surgiendo a partir de la crisis diferentes modalidades descentralizadas de intervención en la vida económica. A través de las mismas las instituciones públicas han intentado hacer frente a los desequilibrios, en un intento de solucionar desde una óptica más cercana los problemas de los espacios afectados negativamente por estas alteraciones.

Los intentos de rehabilitación-recuperación del espacio económico, social y físico tanto de las áreas urbanas afectadas por los procesos de estancamiento, declive y degradación como de los entornos rurales atrasados, aislados y con serios problemas de supervivencia han posibilitado así el surgimiento de una nueva concepción espacial del desarrollo económico basada en la necesidad de hacer frente a los procesos de desarrollo local a través del diseño de políticas ad hoc para espacios determinados.

Como ya se ha comentado anteriormente la dimensión territorial ha cobrado gran importancia a partir de la crisis económica, por lo que no parece posible entender la problemática actual si no

¹ ALLENDE. J. (1988) Desarrollo económico local y reestructuración urbana-regional en “La ciudad. Instrumento de recuperación económico y de creación de empleo”. Ed. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

se tiene en cuenta el papel que juega la dimensión local del sistema productivo, del mercado de trabajo, de la vida comunitaria y de la forma de administración y gestión.

La inclusión de este concepto como uno de los puntos centrales para la articulación de un proceso de desarrollo resulta realista sobre todo si tenemos en cuenta que el espacio no es un mero soporte físico de las actividades y procesos económicos, sino que es donde toma cuerpo la organización concreta y específica a cada lugar de las relaciones sociales y técnicas de la producción. Al mismo tiempo, comienzan a destacar aspectos relacionados con un desarrollo más territorial y horizontal (estrategia de desarrollo endógeno) respecto a la lógica vertical y funcional de los grandes sectores que se deslocalizan.

Como conclusión podría decirse que el territorio, a partir de sus propios recursos y potencialidades, ha pasado a jugar un papel determinante en el proceso de desarrollo endógeno local y regional, constituyéndose en un recurso más siempre que sea posible mantener la integridad de los intereses territoriales en los procesos de cambio estructural.

3. EL DESARROLLO LOCAL COMO MARCO Y MODELO

Tradicionalmente se han planteado tres formas diferentes de enfocar y promover el desarrollo de una determinada área: actuar sobre los factores externos que ayudan a la consecución de mayor crecimiento y riqueza, tales como la promoción de la inversión externa, ya sea pública o privada; promover el desarrollo endógeno mediante el aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la propia zona; o, finalmente, diseñar políticas que combinaran ambos esfuerzos².

Históricamente, y en función de diversos aspectos o tendencias, se ha puesto la atención en uno u otro de los ejes mencionados, marcando con ello toda una filosofía del desarrollo. A continuación intentaremos analizar la evolución que han tenido estas filosofías hasta desembocar en las actuales teorías del desarrollo económico local.

3.1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA. ORIGEN Y CAUSAS DEL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL

3.1.1. El desarrollo en las teorías tradicionales

Para el pensamiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial no existían los problemas estructurales. El mundo funcionaba bien, y lo único que había que hacer era regular la coyuntura mediante medidas fiscales o monetarias. La única receta que se daba a las zonas subdesarrolladas, de carácter agrícola, era que tenían que seguir el camino de los países industrializados y atraer hacia ellas alguna industria básica para poder salir de su atraso.

Durante este período marcado por un sustancial crecimiento económico, las políticas de desarrollo regional, cuando las hubo, tendieron a difundir al máximo los efectos del crecimiento para reducir las disparidades espaciales de los niveles de vida, basándose preferentemente en la movilidad de los bienes y factores de producción, especialmente capital, trabajo y tecnología³.

Desde esa perspectiva, las políticas de desarrollo regional se caracterizaron por la aplicación de un modelo de crecimiento cuantitativo basado en una rígida división internacional del trabajo que, además de incidir negativamente en la cualificación de la fuerza de trabajo de las zonas periféricas, implicó una fuerte especialización en actividades tradicionales altamente expuestas a las crisis, así como la concentración en las zonas centrales de las funciones y las decisiones claves.

En este modelo de desarrollo no cabían los aspectos sociales, políticos y ecológicos que en este momento son determinantes, no existía prácticamente ninguna consideración sobre la capacidad

² Comision CEE. *Employment action. Practical manual*. Cap. 2. Pg.3

³ AYDALOT, P. (1984) *Crisis & space*. Económica. París. Pg. 183.

de innovación regional ni sobre los aspectos cualitativos de los mercados locales de trabajo, por lo que se produjo una clara subutilización de los recursos regionales.

Como consecuencia de ello, la economía se orientaba de forma unilateral hacia los factores y recursos extra-regionales, aumentando su dependencia de los centros de decisión políticos y económicos exógenos. Todo ello, además de favorecer la desintegración regional y la infravaloración de los recursos propios, reducía la capacidad de adaptación y de innovación de las comunidades locales, lo cual, como más adelante se verá, es una condición esencial para un desarrollo dinámico e igualitario.

Se trataba, en suma, de “una forma de economía que ignora el territorio cuando no lo niega y en la que éste apenas tiene la consideración de soporte o contenedor para las actividades que en él se asientan. Una concepción que al final se paga con costes sociales, desequilibrios y desajustes que son no sólo económicos o territoriales, sino que, en último término, se traducen en desigualdades en las oportunidades de acceso al crecimiento, a la innovación, al empleo, y, en definitiva, al desarrollo⁴”.

3.1.2. La crisis económica: el cambio de modelo

El modelo de desarrollo predominante durante los años de postguerra, que tenía como eje principal el promover y atraer la inversión exógena, dejó de ser operativo a partir de la crisis económica de los años 70, que puso de manifiesto sus limitaciones para dar una respuesta eficaz a los problemas de empleo y desarrollo no sólo en sus aspectos cuantitativos, sino, más aún, desde una perspectiva de progreso⁵.

Esta constatación obligó a un sustancial cambio de actitud y a la irrupción de una nueva política de desarrollo que revalorizaba el potencial endógeno y resaltaba el papel del territorio como algo más que mero soporte de actividades inconexas.

El dramático descenso de los niveles de crecimiento económico que provocó la crisis junto al agotamiento de los mercados de productos tradicionales, los cambios en la demanda mundial y la acelerada aparición de nuevas tecnologías y productos⁶ hicieron que, frente a la teoría del crecimiento por el crecimiento que caracterizaba la etapa anterior, aumentara también la preocupación por los recursos naturales, la mejora del medio ambiente y en general por todos aquellos aspectos relacionados con la calidad de vida.

Este cambio de actitud indica el final de una etapa en la que primaba el crecimiento proveniente del exterior y el principio de otra en la que el desarrollo endógeno ha pasado a jugar un lugar central. “La orientación de las políticas regionales hacia la movilidad y la acumulación condujo

⁴ FERNANDEZ NORIEGA, J. L. (1992) *Prólogo* en “Mercado de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local”. IRMASA. Madrid. Pg.13.

⁵ CABRERO. A. (1992). *La dimensión estructural de los procesos de desarrollo local, como ámbito de actuación específica de una agencia de desarrollo* en “Mercado de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local”. IRMASA. Madrid. Pg. 17.

⁶ STOHR, W. (1990). *Global challenge and local response*. Ed. Mansell. Pg. 21.

a una selección de los recursos locales decidida desde el exterior” cuando “bien utilizados, los recursos locales podrían ser un instrumento importante para un desarrollo igual y sostenido de las comunidades regionales⁷”.

En un primer momento las respuestas a la crisis tuvieron un carácter eminentemente nacional debido al profundo desequilibrio que ésta generó en los grandes indicadores macroeconómicos. Más tarde, empezaron a considerarse también las consecuencias de la misma para los niveles subnacionales (local, regional) donde la falta de recursos, el desempleo, la dificultad de adaptación y la mayor cercanía del problema hicieron que estas repercusiones fueran más intensas y sentidas⁸.

Este cambio de posicionamiento respecto a la estrategia de desarrollo que se había impuesto hasta mediados de los años 70 se debió también a la observación de que los impactos negativos de la crisis rebasaban las posibilidades de unas políticas macroeconómicas diseñadas por las instancias gubernamentales centrales que resultaban poco eficaces para resolver la problemática del estancamiento, desindustrialización y contención del desempleo de las diferentes zonas⁹.

Fue a partir de este momento cuando se transformaron los planteamientos básicos. Las políticas macroeconómicas desarrolladas hasta entonces, al considerar el desarrollo económico desde un punto de vista agregado, perdían la visión de las dimensiones locales y humanas, mientras que la irrupción del nuevo enfoque local permitió redescubrir y desarrollar las potencialidades contenidas en el tejido económico y social local para darles un nuevo y positivo giro.

El hecho de que la crisis económica haya originado importantes transformaciones en la estructura espacial de la actividad económica hace necesaria la aplicación de políticas más específicas¹⁰, en cuyo diseño y aplicación es imprescindible que participen los agentes locales (tanto de carácter público como de carácter privado), dado que son los que mejor conocen las características de la problemática concreta que afecta a cada zona.

Además, estos agentes, por su mayor proximidad a los ciudadanos, pueden sensibilizar y concienciar mejor a la población sobre la importancia de su aportación al desarrollo económico local.

Si bien es cierto que las políticas macroeconómicas tienen un papel decisivo en la evolución de las variables de carácter agregado, las iniciativas locales tienen también un importante papel que jugar movilizándolo el potencial local existente y estimulando la de responsabilidades en el progreso comunitario. De este modo, no se enfoca como una alternativa, sino como un complemento necesario a las otras políticas de desarrollo regionales y nacionales que por su

⁷ Op. cit. AYDALOT, P. (1984). Pg. 186.

⁸ Op. cit. STHOR, W. Pg. 21.

⁹ RODRÍGUEZ, A Y VIRIZUELA, M. (1988) *Apuntes para una política de desarrollo local en Vitoria-Gasteiz* en “*La ciudad. Instrumento de recuperación económico y de creación de empleo*”. Ed. Ayuntamiento de Vitoria-gasteiz. Pg. 103.

¹⁰ Entendiendo por específicas el que se adecúen a los problemas territoriales concretos, es decir, políticas más centradas en la especificidad territorial de cada área.

lejanía o por la necesidad de atender problemas más urgentes de carácter macroeconómico no resultan lo eficaces que deberían en el nivel local, o que intentando el ajuste provocan efectos contradictorios sobre las diferentes áreas. Una estrategia de desarrollo local endógeno tendrá mayor sentido cuando trata de fomentar el progreso del nivel de vida sin pretender aislar a la comunidad local del contexto definido por el sistema económico más amplio en el que se inserta, sea nacional e internacional.

Aunque esta nueva estrategia “desde abajo”, tienen su origen en la década de los 70, ha sido en los años 80 cuando los procesos de descentralización y desarrollo local adquirieron más importancia y cuando la estrategia “oculta” del desarrollo endógeno se ha ido transformando en una estrategia activa de desarrollo local a medida que los gobiernos locales, democráticamente elegidos, han incorporado a sus funciones el diseño y ejecución de políticas a largo plazo para resolver los problemas locales y defenderse de los cambios producidos en el panorama económico mundial.

La aplicación de una nueva política de desarrollo local endógeno no surge pues cómo fruto del cambio de estrategia de los Estados, sino como consecuencia de que algunos gobiernos locales/regionales deciden intervenir en su definición y ejecución en un momento en que las condiciones institucionales y económicas han cambiado de manera radical.

Las medidas a adoptar según esta nueva concepción del desarrollo que valoriza lo local tienen su punto principal de referencia en el territorio, en el potencial endógeno, en la cercanía a los problemas y a quienes los sufren, y en la movilización, la cooperación y la solidaridad. El desarrollo endógeno se convierte de este modo en uno de los factores que definen el desarrollo local. Por un lado, los emprendedores locales utilizan productivamente el potencial local para conseguir que sus productos sean competitivos, y por otro, las instituciones y los valores socio-culturales locales se convierten en la base de los procesos de desarrollo¹¹.

La identidad propia de cada territorio se transforma así en el pilar fundamental y en el factor que le hace tomar conciencia de su propia individualidad. No en vano, los factores en los que se basa este nuevo modelo no sólo son de carácter tangible y económico, sino que también precisa en gran medida de recursos endógenos de carácter intangible: factores sociales, tecnológicos e incluso de índole cultural.

El desarrollo local es por tanto un resultado del previo compromiso de una parte significativa de la población local, mediante el que se sustituye la concepción tradicional del espacio como simple contigüidad física por la de un espacio de solidaridad activa. Para ello es preciso que se produzcan cambios básicos en las actitudes y comportamientos de los grupos e individuos que componen la sociedad civil.

¹¹ VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*. Ed. Pirámide. Madrid. Pg. 78.

La movilización de la población local asegura en un proyecto de este tipo su participación en la formulación e implementación de los esfuerzos de desarrollo. El desarrollo local debe ser entendido pues como la expresión de la solidaridad local en la creación de nuevas relaciones, y de los habitantes de la comunidad local en la valorización de los recursos locales.

Pese al empuje de esta nueva concepción del desarrollo y del espacio se han producido también significativas reacciones en contra basadas tanto en razones económicas (la mayoría de las económicas locales son demasiado pequeñas para afrontar las incidencias del proceso de reestructuración económica mundial y los cambios en la división del trabajo), como políticas (el poder de las empresas locales y de las autoridades municipales es demasiado pequeño si lo comparamos con el de las grandes multinacionales, instituciones financieras internacionales y las instancias gubernamentales de carácter supramunicipal),¹² y sociales (la necesaria movilización y concienciación que exige el éxito de este proceso no ha tenido en la mayor parte de los casos el eco esperado).

La concepción del desarrollo local también ha sido duramente criticada por parte de aquellos que han confundido o establecido relaciones entre el desarrollo endógeno local y una economía cerrada, sobre todo porque en algunos casos el desarrollo local se ha tomado más como alternativa que como complemento. Sin embargo, el desarrollo local y el desarrollo endógeno que está en la base del mismo no constituyen en ningún caso una estrategia autárquico, sino que deben ser un componente y un método particular dentro del extenso marco de una estrategia de desarrollo integrada.

Tampoco ha de considerarse el desarrollo económico local como la panacea de todos los males. Si bien es cierto que estos procesos cada vez son más necesarios para el desarrollo, también lo es el hecho de que no constituyen una condición suficiente ya que el resultado final dependerá también en gran medida de la evolución del marco global en el cual se inserta cada territorio.

3.2. HACIA UNA DEFINICIÓN DE LO LOCAL

El desarrollo económico local puede definirse como aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local.

Al tratarse de un concepto relativamente novedoso no existe, sin embargo, una definición comúnmente aceptada. Siguiendo a otros autores el desarrollo económico local también podría definirse como “un proceso por el que el gobierno local establece iniciativas, promueve actividades económicas y sociales y conecta con el sector privado en proyectos conjuntos o

¹² Op. cit. STOHR, W. Pg. 22.

incentivándolos con objeto de crear nuevos empleos y regenerar la estructura socio-económica de la zona”.¹³

Igualmente se podría concebir el desarrollo local como “un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, en la 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, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local”.¹⁴

Ahora bien, independientemente de las diferencias conceptuales, en la práctica el desarrollo económico local es siempre un proceso que supone la formación de nuevas instituciones, el desarrollo de industrias alternativas, la mejora de las capacidades de la mano de obra existente para hacer mejores productos, y la promoción de nuevas empresas.¹⁵

3.3. OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS

Todo proceso de desarrollo local tiene tres objetivos generales: la transformación del sistema productivo local, el crecimiento de la producción y la mejora del nivel de vida y de empleo de la población¹⁶ con el fin último de crear puestos de trabajo cualificados para la población, alcanzar una estabilidad económica local y construir una economía local diversificada.¹⁷

Estos tres objetivos pueden considerarse como básicos dentro del desarrollo económico local. Sin embargo, una vez realizado el diagnóstico de cada territorio, y en función de los sectores dominantes en la economía local, de las conexiones existentes entre la economía local y el exterior y del potencial de crecimiento económico existente,¹⁸ se identificarán sin duda otros objetivos específicos que habrán de incluirse en la estrategia de desarrollo que se defina posteriormente.

La amplitud y complejidad de sus objetivos, tanto generales como específicos, explica que las políticas de desarrollo local hayan de ser necesariamente políticas de largo plazo mediante las que se utilicen productivamente todos los recursos disponibles en la localidad y se controle el flujo de recursos del sistema local con el exterior en aras a una mayor eficiencia.

¹³ Op. cit. ALLENDE, J. Pg. 47.

¹⁴ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) Desarrollo local. Una estrategia... Pg. 129

¹⁵ BLAKELY, E. (1988) planning local economic development. Theory and practice. Ed. SAGE, new York. Pg 59.

¹⁶ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) Desarrollo local. Una estrategia... Pg. 130.

¹⁷ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 121-122.

¹⁸ Ibidem. Pg. 123

Otro de los grandes objetivos de la política de desarrollo local que no debe olvidarse es la promoción de la actividad empresarial, sobre todo porque son las empresas las que juegan el papel más dinámico en los procesos de desarrollo y cambio estructural. Y las que generan el empleo y la riqueza que necesita la comunidad local.

Cuando los procesos de desarrollo local ya han sido puestos en marcha debe ponerse énfasis en aspectos, tales como la mejora del funcionamiento de los mercados de productos y factores o en la promoción de aquellos servicios reales y financieros de los que presenta carencias el sistema de empresas. Igualmente es necesario promover el surgimiento de un empresariado local capaz de convertirse en la fuerza dinamizadora del proceso de desarrollo local.¹⁹

Es preciso tener en cuenta que el éxito de esta política sólo será posible si la comunidad local la asume como propia, y si la necesaria existencia de un grado significativo de autonomía es compatible con los objetivos marcados por la autoridad local para que no entren en contraposición con otros objetivos o acciones que emanan de otra autoridad superior.²⁰

Lo que el desarrollo económico local pretende en última instancia es llevar a la práctica una política que reconstituya un tejido local activo, en el que los proyectos se apoyen unos con otros de forma solidaria y donde puedan regularse los equilibrios sociales y económicos a nivel general, respetando a los individuos y colectividades, la armonía del empleo, y la vida cultural y social de cada comunidad local.

Se trata en todo caso de fomentar la creación de un clima social, financiero, político, físico y medioambiental que favorezca la promoción de actividades económicas locales mediante la detección y fomento de creadores de empresas, ayudas al desarrollo de las PYMEs con futuro, acciones en favor de las relaciones interempresariales, promoción tecnológica ayuda a la formación, y ello sin actuar directamente sobre las estructuras o sectores productivos, algo para lo que independientemente de la opinión que merezca tal posibilidad, el sector público local no tiene medios económicos ni la capacidad legislativa suficientes.

¹⁹ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). "Desarrollo local. Una estrategia...", Pg.130-131.

²⁰ Ibidem. Pg. 132-133.

4. RECURSOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Cuando se habla de recursos en un proceso de desarrollo local se está haciendo referencia a un concepto extremadamente relativo, dado que su valor depende, casi exclusivamente, de las posibilidades existentes dentro de una determinada zona y de la estrategia global de desarrollo fijada para la misma.

La existencia de recursos en un área concreta no es una condición suficiente por sí misma para que se origine un proceso de desarrollo económico, pero sí una condición necesaria, de tal manera que aunque su existencia es imprescindible, si dichos recursos no se utilizan de manera adecuada dentro de un conjunto coherente no se llegará a una solución satisfactoria. El contexto en el que debe insertarse el entramado de recursos de los que dispone una comunidad concreta es el de una estrategia global de desarrollo económico donde se delimite la utilización conjunta de todos los factores productivos.

El ámbito de los recursos locales es muy amplio y variado abarcando desde elementos físicos donde se incluyen las infraestructuras de todo tipo, hasta factores de índole tecnológica, económica-financiera y los recursos humanos y socioculturales entre otros. Todos estos factores son, sin duda alguna, un elemento importante en cualquier proceso de desarrollo local siempre que sean integrados de forma adecuada, se ajusten a cada espacio y se complementen e interactúen con el resto de los instrumentos existentes en el área.

A pesar de la importancia conjunta de todos ellos, en los procesos de desarrollo económico local hay que destacar la especial significación de los recursos humanos, que están llamados a desempeñar un papel central al ser uno de los factores básicos y determinantes.

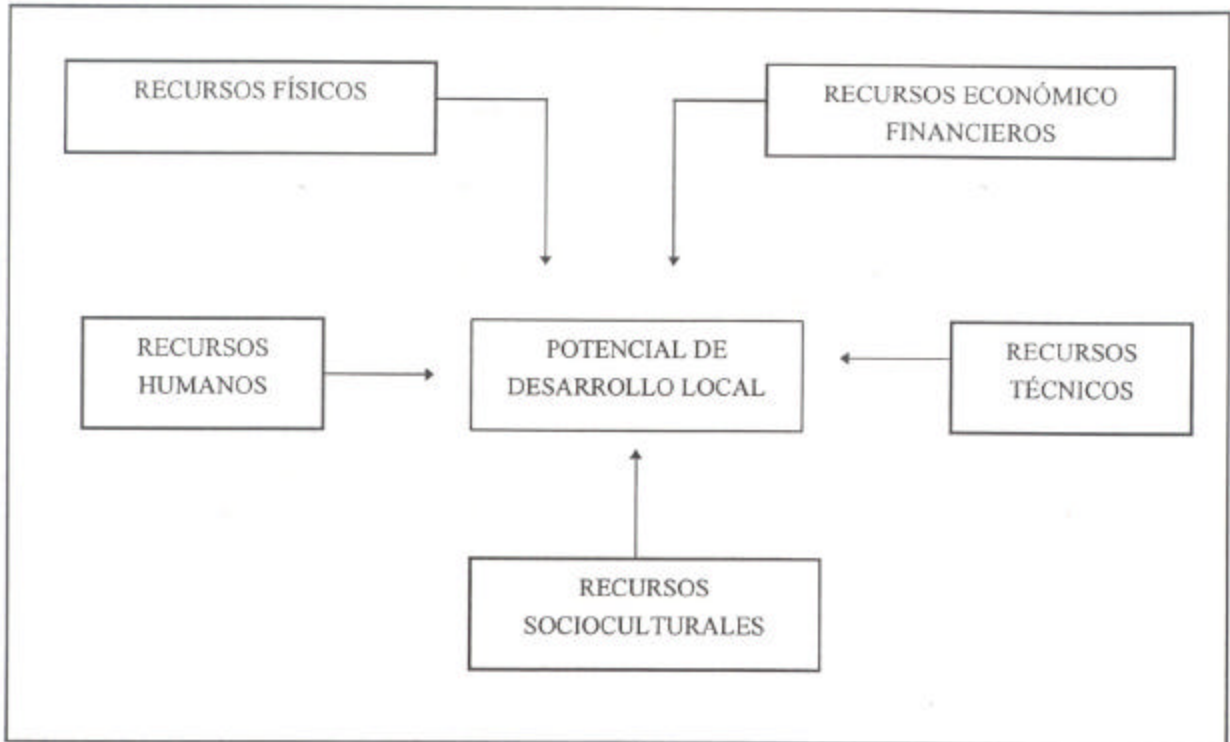
Todas las comunidades territoriales disponen de un conjunto de recursos que constituyen su potencial de desarrollo endógeno. Ante la dificultad y la incapacidad de atraer inversiones del exterior durante los últimos años, el objetivo de las comunidades locales se ha centrado precisamente en la satisfacción de sus necesidades básicas mediante el desarrollo autocentrado y la promoción de sus propias capacidades.

En concreto, a nivel local se identifica la existencia de una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, capacidad empresarial, recursos naturales, estructura social y política, tradición y cultura, en base a los cuales puede articularse el crecimiento económico local y, en consecuencia, la mejora del nivel de vida de la comunidad.

De esta manera, potenciando los recursos existentes, en muchos casos hasta ahora olvidados, una comunidad por iniciativa propia puede encontrar soluciones a sus problemas a través de nuevas ideas y proyectos. Sin embargo, el desarrollo local no debe limitarse al mero aprovechamiento de los recursos, sino que debe entenderse también como la posibilidad que tiene el potencial endógeno existente en el área para ser movilizado en aras a satisfacer las necesidades básicas de la población.

A continuación se realiza un análisis de cada uno de estos recursos

Gráfico N° 1: Recursos para el desarrollo local



4.1. RECURSOS FÍSICOS: LAS INFRAESTRUCTURAS EN EL DESARROLLO REGIONAL

La situación geográfica, la disposición de recursos naturales y la accesibilidad son factores físicos que tienen una gran incidencia en las características y en la economía de una determinada zona. Sin embargo dentro de los recursos que determinan el potencial de crecimiento y desarrollo de una región, el stock de infraestructuras, entendidas éstas en un sentido amplio como capital social fijo, constituye un elemento esencial²¹ de la actividad socioeconómica regional en términos de ingresos, productividad y empleo.

Esto es así porque las infraestructuras, más por sus efectos mediatos que inmediatos, contribuyen a hacer la zona más atractiva para los inversores extranjeros, a disminuir los costos de producción y a incrementar la productividad, creando al mismo tiempo las condiciones adecuadas para el mejor aprovechamiento del potencial endógeno regional, la generación de rentas y la creación de puestos de trabajo.

²¹ VILLAVERDE CASTRO, J. (1991) *Los desequilibrios regionales en España*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid. Pg. 304.

Creando una infraestructura adecuada en determinados emplazamientos o mejorando la ya existente, los poderes públicos sean locales, autonómicos o estatales pueden influir sobre la elección del lugar de residencia o de implantación de las empresas entre varias zonas o dentro de una misma zona. Así, por ejemplo, las medidas destinadas a ayudar a las regiones en crisis han utilizado frecuentemente las inversiones en infraestructuras como medio de reducir la pérdida de atractivo ocasionada por la degradación de esas áreas.²²

Habría que matizar, sin embargo, hasta dónde es determinante el papel de las infraestructuras y cuál es la influencia de los otros factores presentes en el desarrollo general para llegar a la conclusión de que, aún siendo una condición necesaria, la existencia de una adecuada dotación de infraestructuras no es tampoco una condición suficiente para asegurar el desarrollo de una determinada zona.

Las infraestructuras estimulan el desarrollo de un territorio, pero no lo crean, tal y como se pone de manifiesto en aquellas regiones atrasadas con un bajo índice de aprovechamiento de las suyas.²³ En este sentido, la relación entre infraestructuras y prosperidad no es una relación automática de causa-efecto, aunque no se pueda negar que las inversiones realizadas en un área concreta dan lugar a ajustes espaciales en el territorio.

Diversas son las teorías que referidas a las infraestructuras han tratado de explicar su polémica incidencia en un desarrollo armónico y equilibrado, y diversos los enfoques de su papel como impulsor o como mero acompañante de la evolución económica de cada área.

Al mismo tiempo, hay que precisar que el enorme coste de la mayor parte de las obras de infraestructura hace que necesariamente muchas de ellas tengan que ser impulsadas por los gobiernos nacionales o regionales. Si a ello se añaden las limitaciones competenciales que generalmente padecen las instituciones locales, nos encontramos que su papel ha sido casi siempre reducido en este campo, a pesar de su gran relevancia en la actividad socioeconómica de cada municipio.

No puede olvidarse, sin embargo, el importante papel que juegan los ayuntamientos en la provisión de las denominadas infraestructuras menores y en la gestión del planeamiento municipal, especialmente en el caso de los grandes municipios. Las corporaciones locales constituyen generalmente el nivel menos poderoso de la administración pública en cuanto a recursos y margen de maniobra, pero es en ellas donde a menudo recae más directamente la ejecución de las políticas urbanísticas.²⁴

Los ayuntamientos tienen un papel protagonista en la intervención sobre la oferta de suelo, ya sea a través de las normas urbanísticas o mediante la construcción y rehabilitación de polígonos industriales y centros de empresas. La existencia de suelo industrial, de suelo urbanizable, de

²² OCDE (1983) *Las ciudades en transformación Políticas y financiación*. Ed. MOPU. Madrid. Pg. 35.

²³ VV.AA. (1990) *Las infraestructuras en España: carencias y soluciones*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid. Pg. 53.

²⁴ *Ibidem*. Pg. 87.

servicios elementales, de sistemas de agua y sistemas viales constituye una actividad fundamental de las corporaciones locales. Del mismo modo, son responsables de la mayor parte de las infraestructuras de ocio y cultura que existen en una determinada área y de crear en su espacio de influencia aquellas condiciones de vida que contribuyan a hacer la zona más atractiva, tanto para los inversores como para la mano de obra.

No obstante, las grandes infraestructuras viarias, aéreas, portuarias, hidráulicas, etc. son siempre competencia de la Administración Central y ahora, en parte, de las comunidades autónoma. En muchas ocasiones, la estructura de un determinado territorio depende de la variante de una carretera, cuando no de la red arterial que ha diseñado el Ministerio sin tener en cuenta los planes concretos de los municipios. Lo mismo ocurre con grandes dotaciones de carácter singular como hospitales, escuelas, centros culturales o universidades que, aún tratándose de infraestructuras con una incidencia local directa, siguen siendo en la mayor parte de los casos responsabilidad extramunicipal.²⁵ Es por este motivo que el análisis se centrará en el ámbito regional, el más cercano a lo local y sin duda el que también tiene más repercusiones sobre él.

4.1.1. Hacia una definición

Una de las definiciones más extendidas de infraestructuras es la de Biehl²⁶ para quien este término designa “la parte del capital global de las economías regionales o nacionales que, debido a su carácter público, no es suministrada normalmente por el mercado, o que éste sólo suministra de manera ineficiente, por lo que su provisión queda fundamentalmente confiada a las decisiones públicas”.

Según la Comisión Europea, otro de los puntos obligados de referencia, se trataría de “aquellas inversiones realizadas en una amplia gama de bienes materiales de capital no directamente utilizados en el proceso productivo, sino que suministran servicios simultáneamente a múltiples usuarios o al conjunto de la sociedad, más que a las personas o a las empresas privadas, y que generalmente están financiadas por administraciones públicas o por organismos con responsabilidad similar a la de la autoridad pública en la formación de capital”.²⁷

4.1.2. Características relevantes

Además de la indivisibilidad, la insustituibilidad, la inamovilidad y la polivalencia que definen a todo recurso público,²⁸ las infraestructuras tienen como intrínsecas otras tres características básicas: la durabilidad, la existencia de un umbral mínimo de eficiencia y la complementariedad e interdependencia. (Cuadro N° 1)

²⁵ Instituto del territorio y urbanismo (1987) *Los programas de actuación de los planes Generales*, MOPU. Madrid. Pg. 25.

²⁶ BIEHL, D. (1988) *Las infraestructuras y el Desarrollo Regional*, Papeles de Economía Española, N°35, Pg. 293.

²⁷ COMISIÓN CEE (1984) *Las Regiones en Europa. Segundo Informe Periódico sobre la situación socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*, COM (84) 40 final.

²⁸ BIEHL, D. (1989) *El papel de las infraestructuras en el desarrollo regional* en “Política regional en la Europa de los años 90”, Ministerio de Economía. Madrid. Pg. 409.

Cuadro N° 1: Características de las infraestructuras²⁹

- La **durabilidad** se refiere al largo período de vida activa que suelen tener las infraestructuras. Se trata de una cualidad que, unida a la nula o muy limitada movilidad de la mayor parte de ellas, contribuye tanto a configurar una determinada estructura territorial como a dificultar la introducción de cambios en la ordenación territorial preexistente. Las infraestructuras facilitan asimismo la organización y estructuración del espacio geográfico dado su indudable poder de articulación.

Al mismo tiempo, una vez construidas quedan en cierto modo incorporadas al territorio durante un largo período de tiempo. Las modificaciones en el trazado o en el traslado de las infraestructuras, si bien técnicamente no son imposibles, económica y financieramente pueden resultar inviables. Por esta razón introducen una notable rigidez, determinando la ordenación del territorio regional por mucho tiempo.

- A cada infraestructura le viene asociado un **UMBRAL MÍNIMO DE EFICIENCIA**. Una dotación inferior al umbral correspondiente no permitirá que se alcance el nivel de servicio deseado, volviendo ineficaz cuando no inútil la inversión realizada.

El umbral mínimo depende del nivel de servicio fijado como objetivo y está relacionado con el nivel de desarrollo nacional y regional del período y del espacio en cuestión. No obstante, su capacidad debe determinarse no sólo en función de las necesidades o la demanda presente sino también de las perspectivas de crecimiento y desarrollo para el que se programa su vida activa. Esto implica que ha de ser posible realizar las adaptaciones previsibles, pues dotar a una infraestructura de una capacidad que no va a utilizarse plenamente hasta al cabo de un tiempo, equivale a asignar inadecuadamente recursos escasos.

- Habitualmente las infraestructuras son **COMPLEMENTARIAS E INTERDEPENDIENTES** entre sí, Es decir, para alcanzar el nivel de eficacia que se espera conseguir con una de ellas en muchos casos han de crearse otras de acompañamiento que la complementen.

4.1.3. Teorías sobre el papel de las infraestructuras en el desarrollo territorial

Si bien las diferentes teorías y autores destacan como significativo y relevante el papel de las infraestructuras en el desarrollo y la actividad socioeconómica territorial, no existe una única postura sobre el tema y la revisión del pensamiento teórico en planificación regional revela limitaciones tanto en la concepción misma de las infraestructuras, y más en concreto las relativas a redes de comunicación, como en su consideración como factor para el desarrollo económico y social.

A pesar de que el papel activo de las infraestructuras como generadores e impulsoras del crecimiento y su capacidad como principal instrumento de promoción del desarrollo regional no es puesto en cuestión en la literatura especializada consultada, las posturas divergen en cuanto a la cuantificación de su importancia para el crecimiento económico de un determinado espacio

²⁹ LAZARO, L. (1989) *El papel de las infraestructuras en el desarrollo regional* en “Política regional en la Europa de los años 90”. Ministerio de Economía. Madrid. Pg. 471 y ss.

geográfico. Pese a todo, los distintos enfoques no reflejan realmente posturas encontradas, sino matizaciones progresivas, con la intención de depurar aún más la teoría e introducir factores exógenos a la relación de causalidad entre infraestructura y desarrollo.

Según la clasificación establecida por Laureano Lázaro,³⁰ las posturas de los distintos autores que han estudiado el tema pueden dividirse en cuatro grandes grupos:

- **OPTIMISTAS.** Son aquellos que, con o sin matices, creen firmemente en el papel de las infraestructuras como generadoras e impulsoras de crecimiento y en su capacidad como instrumento de promoción y desarrollo regional, configurándose las ayudas al desarrollo infraestructural en el largo plazo como el instrumento de política regional más importante y eficiente.³¹
- **POSIBILISTAS.** Según estos autores, la relación entre las infraestructuras y el desarrollo regional, aún siendo importante, necesita el reconocimiento de la estrecha dependencia existente entre este elemento y el potencial de desarrollo de una determinada área, por lo que es necesario identificar otros determinantes del desarrollo regional.
- **ESCÉPTICOS.** Creen que la política de infraestructuras no siempre viene determinada por un objetivo de desarrollo regional y a menudo se ha desarrollado en función de criterios que conceden una importancia mínima a los objetivos regionales. Según estos autores, la función de las infraestructuras no es una cuestión puramente teórica sino política. Si son criterios diferentes a los de orden regional los que determinan la política de infraestructuras, su capacidad como instrumento de desarrollo regional queda mermada.
- **PESIMISTAS.** Si bien estos autores son firmes defensores del gran papel de las infraestructuras como determinantes de la estructura territorial, desconfían del uso que la Administración hace de la política de infraestructuras, asegurando que se da una acumulación de las mismas en las zonas donde históricamente se ha concentrado la riqueza por lo que contribuyen a un reforzamiento de las regiones centrales y a un mayor estancamiento y debilitamiento de las zonas deprimidas y periféricas.

A modo de conclusión se puede calificar como acertada la aseveración, comúnmente aceptada, de que las infraestructuras representan un instrumento importante en la política regional por su contribución al desarrollo, si bien para conseguir su plena eficacia es necesaria su conjugación con otros instrumentos, lo que lleva a un planteamiento prudente sobre su eficacia “a priori”.

En un principio las posturas más optimistas y voluntaristas asignaron un papel determinante a las infraestructuras en las estrategias de desarrollo. Posteriormente, han aparecido posturas

³⁰ Ibidem. Pg. 462 y ss.

³¹ Para más información véase el informe Mattina: COMISIÓN DE POLÍTICA REGIONAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1988). *Informe sobre el impacto de las infraestructuras del sector terciario en el desarrollo regional. Perspectivas para una nueva política regional.* Parlamento Europeo.

fundamentadas en enfoques teóricos más integradores, que las consideran como un elemento más dentro del análisis.

Por último, las posturas más críticas no cuestionan, en definitiva, la contribución de las infraestructuras al desarrollo regional, sino que tienen presente que los poderes públicos en la práctica relegan a un segundo plano las consideraciones sobre su impacto territorial.

4.1.4. Una tipología de las infraestructuras

En la literatura especializada las infraestructuras se clasifican en dos grandes grupos: económicas o técnicas (transporte, energía, agua, telecomunicaciones, etc.) y sociales (enseñanza, sanidad, vivienda, cultura, ocio)³²

Cuadro N° 2: Infraestructuras económicas o técnicas

1. Transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Red viaria • Ferrocarriles • Aeropuertos • Puertos • Transporte urbano
2. Telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Teléfono, telex • Servicios de Telecomunicaciones • Centros informáticos
3. Abastecimiento de energía	<ul style="list-style-type: none"> • Electricidad (redes eléctricas, estaciones transformadoras) • Gaseoductos y Oleoductos • Centrales térmicas y nucleares • Otras fuentes de energía
4. Abastecimiento de	<ul style="list-style-type: none"> • Ríos y canales • Distribución de agua (diques y embalses) • Regadío y sistemas de drenaje • Alcantarillado
5. Industriales	<ul style="list-style-type: none"> • Suelo industrial
6. Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Depuradoras y servicios de tratamiento de aguas • Protección costera • Protección de suelo • Servicios de recogida y reciclaje de desechos

³²

Ver cuadros 2 y 3.

Cuadro N° 3: Infraestructuras sociales

7. Educación	<ul style="list-style-type: none">• Escuelas e institutos• Universidades• Centros de investigación• Centros de formación profesional
8. Salud y sanidad	<ul style="list-style-type: none">• Hospitales• Red de asistencia primaria• Centros de rehabilitación
9. Servicios urbanos colectivos	<ul style="list-style-type: none">• Protección civil• Conservación del patrimonio cultural• Parques• Servicios de justicia y seguridad ciudadana
10. Deporte y turismo	<ul style="list-style-type: none">• Equipamiento deportivo y turístico general
11. Servicios sociales	<ul style="list-style-type: none">• Viviendas de protección oficial• Servicios de Bienestar Social• Guarderías y centros de protección a la infancia• Centros para la Tercera Edad• Servicios de acogida para marginados
12. Cultura	<ul style="list-style-type: none">• Museos• Teatros• Cines• Bibliotecas• Centros de conferencias y convenciones• Centros de ocio y cultura
13. Medio ambiente natural	<ul style="list-style-type: none">• Parques naturales• Playas• Bosques y reforestación

4.1.4.1. Infraestructuras económicas o técnicas

4.1.4.1.1. Infraestructuras de transporte y comunicaciones

Dentro de la categoría general de infraestructuras económicas se ha destacado insistentemente el papel fundamental que las redes de comunicación y transporte pueden desempeñar a la hora de impulsar y consolidar el desarrollo económico.

En los últimos años han sido muchos los estudios realizados con la intención de analizar la contribución de las infraestructuras en general, y las de transporte en particular, al desarrollo regional y variadas han sido las opiniones que se han vertido al respecto.

Las modificaciones habidas en los patrones de localización empresarial han puesto en cuestión la tradicional teoría de localización y dentro de los cambios más relevantes que se han producido se

encuentra, en concreto, la minimización de la importancia de los costes de transporte que, hasta este momento, se habían considerado muy significativos, y más en general de todos aquellos factores de carácter más cuantitativo.

Los análisis empíricos han puesto de relieve que una buena dotación e infraestructuras de transporte no es un factor suficiente para la elección de una determinada ubicación, mientras que, por el contrario, una región que no cuenta con unos accesos de comunicación adecuadas ni siquiera será tenida en cuenta dentro del abanico de posibles localizaciones.³³

Del mismo modo, la importancia de los factores de localización es distinta según se trate de inversores locales o extranjeros. En principio, la localización de las nuevas empresas viene determinada entre otras razones por criterios de coste, y éste es función tanto de cuestiones relativas a la ubicación y dimensión de la demanda (transporte y comercialización) como de la oferta (materias primas o componentes, personal, tecnología, capital físico y capital financiero).³⁴

En este sentido, las infraestructuras pueden ser un componente importante del coste y, por tanto, su adecuación resulta determinante para captar la inversión exógena. No obstante, la capacidad de atracción de un territorio es la resultante de todo un conjunto de variables y no depende sólo de las comunicaciones.

En el caso de las inversiones endógenas, la existencia de buenas comunicaciones tampoco determina por sí sola la aparición de más o menos iniciativas empresariales locales, pero sí condiciona su supervivencia como un factor más de coste y, por tanto de competitividad.

En segundo lugar, frente a la argumentación de que los costes de transporte no representan un alto porcentaje de los costes de producción y que, eso no son un factor de localización importante, hay que tener en cuenta las siguientes consideraciones para calibrar el alcance de esta tesis: la situación varía dependiendo del sector o subsector industrial; los costes de transporte pueden ser significativos en relación a los beneficios; y finalmente, los costes de transporte son uno de los pocos costes de producción sobre los que una empresa puede incidir al decidir su localización.³⁵

Los diferentes niveles de precio y calidad de los servicios de transporte (frecuencia, rapidez, comodidad, accesibilidad...) constituyen también un campo de elección del usuario y, por tanto, influyen en las decisiones de localización de las industrias y de la actividad económica.³⁶

³³ AURIOLES, M. y CUADRADO, J. R. (1989) *Factores explicativos de las decisiones de localización*, en AURIOLES, M. y CUADRADO, J. R. *“La localización industrial en España”*. Estudios de la Fundación FIES. Pg. 78.

³⁴ REVISTA CONFEBASK. Marzo-Abril 1989. Pg. 36.

³⁵ VANHOVE, N. y KLAASEN, L. (1987) *“Regional Policy: A European Approach”*. 2ª edición Avebury. Pg. 311.

³⁶ HERNANDO COGOLLOR, J. (1979) *El papel del transporte en el desarrollo regional* en *“Transporte y desarrollo regional en Andalucía”*. Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla. Pg. 19 y COMMITTEE FOR THE ECONOMIC DEVELOPMENT. (1986) *“Leadership for dynamic states economies”*. Ney York. Pg. 43.

Finalmente, además de provocar cambios en la ubicación espacial de la actividad económica, las modificaciones en las infraestructuras de transporte son responsables de desplazamientos de población, cambios en los usos del suelo y una diversa jerarquización de los urbanos.³⁷

En consecuencia, existe una estrecha relación entre la distribución espacial de las actividades económicas y las infraestructuras de transporte, aunque la estructura económica espacial está más condicionada negativamente por unas inadecuadas redes de comunicación que positivamente por unas dotaciones infraestructurales adecuadas. De ahí, el importante papel que las inversiones en redes de transporte pueden desempeñar en la reducción de los desequilibrios espaciales.

Pero no hay que olvidar que su contribución al crecimiento regional está condicionada e interrelacionada con las restantes medidas de desarrollo que se pongan en marcha. El impacto final sobre el nivel de desarrollo dependerá, en última instancia, de su inserción y adaptación a las características socioeconómicas y a las necesidades del espacio en cuestión, y de su inclusión en unos planes de actuación de carácter más amplio.

4.1.4.1.2. Las telecomunicaciones

Las telecomunicaciones juegan hoy un papel esencial en el desarrollo económico y la competitividad de las regiones. Se calcula en más de 500.000 millones de ecus el valor actual del tráfico mundial de información y se estima que hasta finales de siglo más de 60 millones de empleos dependerán de los servicios de información y telecomunicaciones.³⁸ Según estimaciones de la CEE, la participación de las telecomunicaciones en el PIB comunitario pasará del 2% actual al 7% en el año 2000 y las inversiones totales hasta ese mismo año rondarán los 70 billones de pesetas.³⁹

Gran parte de la importancia que se concede a las telecomunicaciones desde una perspectiva de desarrollo territorial se basa en la suposición de que proporcionarán una distribución uniforme de la información y que una parte significativa de las actividades adoptará estas tecnologías y sus aplicaciones. Las comunicaciones entre diferentes centros económicos y entre los distintos centros de trabajo de una misma empresa son necesidades de cada día que condicionan la rentabilidad de las empresas y su posición de mercado. Del mismo modo, la capacidad de una región para adoptar la nueva tecnología será decisiva para, su posición económica futura.⁴⁰

No disponer de una infraestructura de telecomunicaciones adecuada es igual a desincentivar la instalación de empresas. En este sentido, las infraestructuras de telecomunicaciones se han convertido en un requisito imprescindible para la instalación en un determinado territorio de los

³⁷ ANDERSEN CONSULTING. “Plan estratégico para la revitalización del Bilbao Metropolitano” Pg. 164.

³⁸ Op. cit. CINCO DÍAS. 29 de Agosto 1991. Pg. 29

³⁹ FOLGADO, J. (1991) *Las infraestructuras española ante el Mercado Único Europeo* en “Papeles de Economía Española” N° 48. Ed. CECA. Madrid. Pg. 130.

⁴⁰ GIAOUTZI, M. (1989) *Infraestructuras de telecomunicaciones y desarrollo regional* en “La Política regional en la Europa de los años 90”. Pg. 445.

centros neurálgicos de decisión, por lo tanto, de los grandes condicionantes de la dinámica de un territorio.⁴¹

Además las decisiones de localización se toman teniendo en cuenta no sólo la situación anual y los medios disponibles, sino también las expectativas de futuro. Por ello no basta que las infraestructuras sean suficientes, sino que debe existir una planificación en el medio y largo plazo capaz de asegurar su permanente puesta al día.⁴²

4.1.4.1.3. Abastecimiento de agua y energía

El abastecimiento de agua y energía constituye un recurso indispensable y básico para el normal desarrollo de la actividad socioeconómica de cualquier zona y ejerce una notable influencia sobre la orientación de su crecimiento. Aunque no tan reconocida como la inversión en infraestructuras de transporte, la inversión en obras hidráulicas es igualmente necesaria, siendo su carencia o deficiencia duramente sentida y criticada.

De acuerdo con el modelo fijado por cada país, el saneamiento y depuración de aguas depende bien de los municipios o agrupaciones de varios municipios, bien de organismos especializados o del sector privado. Pese a su gran importancia, al ser un recurso generalmente presente en cualquier área de los países desarrollados, no reviste especial interés para un análisis regional-local como el que aquí nos ocupa.

4.1.4.1.4. Infraestructuras industriales

Dentro de las infraestructuras industriales, las actuaciones sobre el suelo y la rehabilitación de edificios industriales son sin duda uno de los elementos más destacables e influyentes en las decisiones y competencias de política territorial local.

El mercado del suelo está marcado fundamentalmente por ser un bien inexpandible, inmóvil e irrepetible. Es, además, un mercado lento en la concreción de una oferta operativa frente a demandas expansivas y un mercado segmentado social y territorialmente. Se trata, finalmente, de un recurso básicamente opaco, siendo la falta de transparencia uno de sus atractivos en la movilización de determinados recursos financieros y una de las perversiones que dificultan su adecuado control público.⁴³

El valor de este recurso viene determinado fundamentalmente por sus propiedades espaciales (calificación de usos, grado de edificabilidad, nivel de equipamiento). A su vez estas propiedades son establecidas por el planeamiento urbano, la gestión urbanística y los sistemas de

⁴¹ BORRELL, J. DIRECCIÓN y PROGRESO (Enero-Febrero 1992) *El reto de las infraestructuras como soporte de la competitividad*. APD. Madrid. Pg. 40.

⁴² CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE MADRID (1990) *Infraestructuras para los 90*. Madrid. Pg. 54.

⁴³ MANGADA, E. (1990) *Las políticas de suelo: cómo controlar la especulación sin frenar el dinamismo económico*. Ponencia del Seminario "Los problemas de las grandes ciudades" 13-17 Agosto. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Santander. Pg. 2.

transporte. De este modo, el suelo adquiere un gran protagonismo a la hora de establecer estrategias para el desarrollo futuro de una aglomeración urbana.⁴⁴

En muchas zonas la carencia de suelo industrial urbanizado que cuente con los servicios básicos necesarios, unido al incremento de la demanda en determinados lugares, ha dado lugar a un proceso especulativo que ha disparado los precios hasta niveles que pueden desanimar la ubicación de nuevos proyectos empresariales.⁴⁵

Desde el punto de vista productivo, el encarecimiento del suelo implica en primer lugar una elevación del coste de los factores de producción, lo que supone un aumento del coste de los bienes y servicios producidos, y por tanto una menor competitividad de las empresas. El incremento en el precio del suelo es no sólo una desincentivación de la inversión, sino también una reducción y detracción de los capitales disponibles para la actividad económico-productiva.⁴⁶

Por este motivo es frecuente la intervención pública municipal sobre el mercado en la mayor parte de los países industrializados. Una actuación pública sobre suelo en zonas donde se localizan las actuaciones económicas estructurantes del territorio puede garantizar la solvencia técnico-política de la oferta de la zona y acrecentar su atractivo y competitividad.

La intervención pública en los procesos de desarrollo urbano puede ser, en consecuencia, una garantía para el dinamismo económico de una zona, cumpliendo una función de regulador del mercado, e incluso de promotor de nuevas ofertas públicas o privadas. Un suelo público bien localizado, urbanizado y a precios tasados políticamente puede ser una base adecuada para atraer nuevas actividades y empresas, especialmente las más innovadoras.⁴⁷

Debido a las limitaciones económicas del sector público y a las demandas sociales, no es factible y quizás tampoco deseable que desde un punto de vista cuantitativo y a corto plazo las administraciones puedan alterar de forma radical el mercado, con lo que las actuaciones han de ser necesariamente selectivas, circunscribiéndose a aquellas zonas que constituyan un punto neurálgico de desarrollo y que tengan una mayor importancia a medio plazo.

Por su parte, las políticas de rehabilitación y recuperación del patrimonio industrial, segundo de los grandes ámbitos de actuación municipal en materia de infraestructuras industriales, también juegan un importante papel en el desarrollo local al facilitar una correcta valoración del patrimonio técnico, a veces considerado como un recurso ocioso, a pesar de su elevada capacidad potencial para desencadenar dinámicas de desarrollo.⁴⁸

⁴⁴ Op. cit. ANDERSEN CONSULTING. Pg. 203.

⁴⁵ GOBIERNO VASCO. (1988) *Plan económico a medio plazo 1989-1992. Diagnóstico y prioridades*. Vitoria. Pg. 72.

⁴⁶ OÑORO PEREZ, F. (1989) *La política del suelo* en "EKOMIAZ", N° 15. Gobierno Vasco. Vitoria. Pg.104.

⁴⁷ Ibidem. Pg. 22.

⁴⁸ RODRIGUEZ, F. (1992) *El patrimonio industrial histórico como recurso para el desarrollo local*. ABACO (Revista de Cultura y Ciencias Sociales) 2° época, N° 1 "Arqueología industrial". Pg. 74.

La rehabilitación de obras de arquitectura rural, urbana, industrial o de ingeniería civil es en sí misma un factor de regeneración general por cuanto sirve para recuperar un paisaje degradado, cambiando la cara del territorio y facilitando la utilización positiva de edificios históricos que durante mucho tiempo han servido como símbolos de identificación social y económica.⁴⁹

Esto es aún más importante si se tiene en cuenta que esos mismos edificios conglomerados industriales han podido contribuir en el pasado a degradar el ambiente y que pueden ser reutilizados ya sea como museos, como emplazamiento de nuevas actividades industriales o de servicios, etc...

Ahora bien, no se debe plantear la rehabilitación de edificios industriales en estado de conservación precaria como un fin en sí mismo. La conservación del patrimonio industrial no tiene nada que ver con una política de recuperación sistemática de ruinas, ya que todo proyecto de rehabilitación que suponga una alteración sustancial de la estructura anterior representa a menudo costes superiores a los de la construcción de un nuevo edificio. En este sentido, sólo parece adecuado rehabilitar aquellos edificios con algún interés socio-cultural o histórico, que presenten un grado mínimo de viabilidad, tengan una conservación aceptable y se sitúen dentro de la realidad urbanística.⁵⁰

La variedad de las situaciones locales en este aspecto es muy amplia y la forma de acometer la rehabilitación del patrimonio industrial debe serlo también. Sin embargo, donde las políticas de rehabilitación han tenido tradicionalmente una mayor cabida han sido precisamente en aquellos territorios en los que mayor presencia tienen los testimonios de su pasado industrial, es decir, las zonas de antigua industrialización o zonas en declive donde el crecimiento industrial ha sido generalmente desordenado y al margen de la reglamentación urbanística. En estas zonas se da una mayor presencia de edificios industriales en desuso, obsoletos o inadecuados, lo que es una de las múltiples razones que explican que resulten poco atractivas para la implantación de nuevas actividades.

Las administraciones locales tienen un doble interés en la rehabilitación industrial, desde el punto de vista meramente urbanístico y desde su responsabilidad social en el desarrollo económico de esas áreas.⁵¹ La oferta de suelo y, sobre todo los locales y pabellones que resultan de la rehabilitación son una de sus principales ventajas potenciales, ya que pueden ser utilizados como semilleros de empresas a nivel local para actividades de tecnología avanzada y elevado valor añadido que contribuyan a diversificar y modernizar la economía de la comunidad local.⁵²

Aparte de la falta de sensibilidad política al respecto, el principal obstáculo para el normal desarrollo de las políticas rehabilitadoras es la escasa capacidad financiera de las

⁴⁹ Ibidem. Pg. 73-74.

⁵⁰ DORRONSORO, G. *Gestión local de la rehabilitación industrial*. Ponencia de la conferencia “Lo local y lo internacional en el siglo XXI. La importancia de las redes colaboración” 28 de Febrero y 1 de Marzo de 1991. Bilbao. Tomo II. Pg. 7.

⁵¹ Op. cit. DORRONSORO, G. Pg. 2.

⁵² Ibidem. Pg. 14.

administraciones locales, que a menudo han de resolver problemas más urgentes en el corto plazo.

4.1.4.1.5. Medioambiente

La calidad de vida es un valor en alza en la sociedad contemporánea, jugando un importante papel como foco de atracción y centralidad. Junto a un buen nivel de prestaciones y servicios públicos, una adecuada política de bienestar social y una oferta recreativa y cultural suficiente, el medioambiente constituye cada día más un factor esencial de la calidad de vida de una determinada zona⁵³ y un importante elemento diferencial con respecto a entornos más degradados.

La última década ha sido testigo de un profundo cambio de actitudes de la sociedad hacia los problemas del medio ambiente. Mientras en los años 70 las preocupaciones medioambientales se consideraban el reflejo de un radicalismo antiempresarial o, en el mejor de los casos, un tema de relaciones públicas y de recuperación simplemente “cosmética”, la integración de la dimensión medioambiental en la propia gestión de las empresas se ha ido imponiendo progresivamente a partir de los 80.

Esta toma de conciencia progresiva es el resultado de una lenta transformación de los valores de la sociedad, aunque todavía está lejos de ser homogénea según las empresas y los países. Mientras en los países latinos las medidas adoptadas por la gran mayoría de las empresas se limitan todo lo más a satisfacer los mínimos requisitos legales, en los países nórdicos el tema del medio ambiente constituye un elemento de la responsabilidad social que se reconoce a las firmas y ha pasado a formar parte integrante de lo que se considera una buena práctica de los negocios.⁵⁴

En este sentido, el medioambiente es actualmente un elemento más de diferenciación entre empresas y regiones dinámicas y empresas y regiones retrasadas y poco competitivas. Se ha superado uno de los grandes tópicos que consideraba antagónicos los conceptos de medioambientales y desarrollo, afirmando que las chimeneas humeantes eran el precio a pagar por un mayor crecimiento y progreso. Actualmente, se piensa más en un desarrollo a largo plazo, lo que implica necesariamente una gestión adecuada del medio ambiente y de unos recursos naturales limitados.⁵⁵

La gestión medioambiental puede conllevar tanto importantes costes como beneficios económicos, pero la experiencia demuestra que pese al coste adicional que a corto plazo la protección del medioambiente añade a la producción industrial en determinados sectores y áreas, las políticas de protección no han supuesto grandes perturbaciones en la inversión, los beneficios, el empleo o los precios. En el lado positivo de la balanza hay que señalar que las nuevas tecnologías limpias han estimulado el crecimiento y el empleo, la conservación de los recursos

⁵³ Op. cit. ANDERSEN CONSULTING. Pg. 225.

⁵⁴ REVISTA CONFEBASK. Mayo-Junio 1991. Pg. 50 y ss.

⁵⁵ EVAN, Z. H. (1989) Los empleadores y el reto del medio ambiente. Ministerio de trabajo y Seguridad Social Madrid. Pg. 21.

ha reducido la presión de la demanda y la mejora o, al menos, la estabilización de la calidad de la calidad del medioambiente ha contribuido a una mayor productividad⁵⁶ y a hacer más atractivas zonas que antes no lo eran, estableciendo con ello nuevas pautas de localización empresarial.

Dentro de las ciudades y los municipios la falta de zonas verdes empieza también a resultar un problema ante el que la población se muestra cada vez más sensibilizada. Esta carencia se debe generalmente a que las zonas que serían adecuadas para la creación de zonas verdes se reservan muchas veces para otros fines más lucrativos ante la escasez de suelo y su elevado precio.⁵⁷

4.1.4.2. Infraestructuras sociales

Las infraestructuras sociales en sentido amplio comprenden todas las funciones sanitarias, educativas, de ocio, justicia, seguridad, cultura y vivienda que las administraciones ponen al servicio de los ciudadanos para garantizar un nivel mínimo de calidad de vida.

Habitualmente, la política regional ha prestado una atención insuficiente a las infraestructuras sociales, concibiendo que únicamente las infraestructuras económicas sobre todo las de transporte y comunicaciones, tienen la capacidad para incidir de una forma determinante sobre el nivel de desarrollo global. Para justificar esta actitud se ha argumentado que es más razonable desde el punto de vista económico dotar primero a las regiones de la infraestructura técnica necesaria, dejando lo social para cuando se haya alcanzado cierto nivel de desarrollo.

Hay, sin embargo, teóricos como Richardson que colocan al mismo nivel ambos tipos de infraestructura señalando que “no existe un argumento convincente en favor del punto de vista de que la infraestructura técnica merece primacía sobre la infraestructura social”⁵⁸ por la complementariedad existente entre ambas. Para este autor “dar primacía a la infraestructura técnica sobre la social equivale a admitir que el capital es de alguna manera más importante para el proceso de crecimiento que el trabajo” por lo que “ha de restaurarse el equilibrio haciéndose hincapié en el hecho de que se trata de instrumentos duales, que deben aplicarse simultánea y no secuencialmente”.

La Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio del Parlamento Europeo se orienta en la misma línea cuando en el informe sobre el Impacto de las Infraestructuras y del Sector Servicios en el Desarrollo Regional recomienda al FEDER que contribuya, sobre todo en las zonas menos desarrolladas, “a mejorar la imagen y el atractivo de las regiones desde el punto de vista cultural, artístico, social y turístico” ya que ambos tipos de infraestructura son decisivos no sólo para provocar economías externas sino para ordenar con perspectiva a largo plazo el territorio nacional, regional y/o urbano.⁵⁹

⁵⁶ Ibidem. Pg. 37.

⁵⁷ Op. cit. OCDE (1983). Pg. 39-40.

⁵⁸ RICHARDSON, H. V. (1976) *Política y Planificación del Desarrollo Regional en España*. Alianza Editorial. Madrid. Pg. 75-80.

⁵⁹ SAENZ DE BURUAGA, G. (1975) *Infraestructura y bienes públicos en la sociedad española: el caso del transporte* en Op. cit. LAZARO, L. Pg. 477

Desde esta óptica, las inversiones realizadas por las administraciones para conservar el entorno residencial y social ya no se consideran una opción alternativa, sino que cada vez más se convierten en un prerrequisito para el mantenimiento del nivel de empleo, la creación de un clima favorable a las inversiones productivas o la disminución de la emigración urbana. Aquellos entornos que carecen de las comodidades y las infraestructuras sociales y de vivienda necesarias desaniman a las empresas, especialmente a las de las ramas económicas con mayor valor añadido, y evitan su asentamiento en esos lugares. En este sentido, cada vez se tienen más en cuenta las comodidades y equipamientos de las distintas zonas a la hora de escogerlas como lugar de residencia o de trabajo, sobre todo en el caso de las empresas de tecnología punta y servicios avanzados.⁶⁰

En muchos barrios y zonas periféricas de las grandes ciudades se detecta, no obstante, una oferta insuficiente de viviendas sociales aceptables y una escasez de equipamientos y servicios tanto materiales como sociales, mientras que en determinadas zonas céntricas existe una infraestructura infrutilizada y obsoleta. A todo ello se añade el hecho de que en determinadas regiones, particularmente en las grandes ciudades de los países mediterráneos, la expansión desordenada en la periferia, las edificaciones ilegales y la ocupación ilícita de edificios insalubres plantea problemas cada vez más importantes⁶¹ que los municipios deben atender de forma preteritoria para evitar la segregación social y un crecimiento caótico y descontrolado.

Los gobiernos locales son sin duda los que mejor pueden identificar y valorar el conjunto de atenciones que requieren los individuos y los grupos y responder a ellos con mayor celeridad. Al mismo tiempo, los servicios locales son los más capaces para desarrollar programas de infraestructuras sociales que mantengan a los individuos en su propio medio e insertarlos en acciones de desarrollo comunitario, y también son los más adecuados para desarrollar la cooperación y concertación público-privada.⁶²

Entre las competencias municipales en servicios y bienestar social destacan principalmente las que se enumeran en el cuadro N° 4.

⁶⁰ OCDE (1988) *Revitalización de las economías urbanas*, MOPU, Madrid, Pg. 49.

⁶¹ Op.cit. OCEDE (1983), Pg. 51.

⁶² PASCUAL, J.M. *La política social en las grandes ciudades*. Ponencia del Seminario “Los problemas de las grandes ciudades”, 13-17 de agosto 1990. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Santander, Pg. 11.

Cuadro N° 4: Competencias municipales en infraestructuras sociales

Educación y Formación	Protección de la salud y salubridad pública
Cultura, deporte y ocio	Vivienda
Promoción de la mujer	Defensa de usuarios y consumidores
Reinserción social y laboral	Acogida y atención a colectivos marginados
Seguridad ciudadana	Animación de la participación ciudadana
Protección a la familia	Servicios para la juventud y la Tercera Edad

Junto a estas funciones tradicionales de asistencia, servicio y protección social, empieza a surgir entre los ciudadanos nuevas referencias sobre la actividad municipal orientadas a la creación de espacios abiertos de calidad en los barrios el fomento de actividades de ocio y tiempo libre y otro tipo de actuaciones destinadas al incremento de la capacidad personal del individuo.⁶³

Todo ello requiere políticas de dinamización del tejido social que generalmente obligan a las autoridades locales a revisar y adecuar su modelo de actuación municipal y los instrumentos e infraestructuras necesarios para su normal funcionamiento.⁶⁴

4.2. LOS RECURSOS HUMANOS. POTENCIAL DE DESARROLLO

Uno de los puntos fuertes de los sistemas locales es su capacidad para utilizar productivamente los recursos humanos disponibles. No en vano, la posibilidad de un mejor y más efectivo uso de la fuerza de trabajo local ha sido un factor estratégico en los procesos de industrialización endógena.⁶⁵

En los años 70 cuando la crisis de la producción y la insuficiente creación de empleo mostraron la inadecuación, tanto cuantitativa como cualitativa entre recurso humanos y desarrollo, fue cuando aparecieron las premisas de un cambio respecto al recurso humano que maduraron a partir de finales de los años 70.⁶⁶

Aunque nunca se haya negado que el capital humano es un factor de producción y progreso absolutamente esencial, resulta indudable que en los tiempos modernos, y cada vez en mayor proporción, se está convirtiendo en el auténtico elemento diferencial, sobre todo porque con la

⁶³ BORRELL, I. *El sector público local ante la crisis económica* en op.cit. "Crisis económica y estado del bienestar", Pg. 303.

⁶⁴ FERRAN,P. y CASA, X. Políticas de bienestar: reducción de los desequilibrios. Proyección de los servicios municipales de bienestar en op.cit. "Crisis económica y estado del bienestar" .Pg. 425 y ss.

⁶⁵ Op.cit. VAZQUEZ BARQUERO (1988) *Desarrollo local. Una estrategia...* Pg. 77.

⁶⁶ DATAR (1988) *Guide des stratégies locales de formation*, Syros Alternatives. París, Pg. 52

flexibilidad y capacidad de ajuste rápido que otorga ante los retos que se plantean de forma cotidiana, se ha convertido en un factor de competitividad y de localización prioritario. Poseer un capital humano altamente cualificado y en cantidades importantes es una garantía de éxito en cualquier proceso de desarrollo.⁶⁷

La lógica y el discurso de los modelos de desarrollo endógeno que pretenden la movilización y mejor aprovechamiento de los recursos y potencialidades de una zona, ponen de manifiesto la importancia de la base democrática local como punto de referencia. En este contexto, “cada vez resulta más claro que los recursos humanos constituyen una parte tan importante de la infraestructura económica como la inversión productiva”⁶⁸ y que “la población representa uno de los principales recursos endógenos con que cuenta la economía local.”⁶⁹

Antes de realizar un análisis más detallado del tema es preciso, sin embargo, delimitar el concepto genérico de recurso humano como recurso de desarrollo. Al hablar de la base democrática como recurso se está haciendo referencia a las características del mercado de trabajo: niveles de actividad, composición de la fuerza de trabajo, nivel de formación y cualificación, experiencia profesional, disponibilidad de la mano de obra etc.⁷⁰ Ahora bien, partiendo de esta definición, cabe preguntarse cuál es el nexo de unión entre base demográfica y potencial de desarrollo.

Para intentar explicarlo hay que partir de la definición de lo que se entiende como patrimonio local, que comprende un ámbito más amplio que el de los recursos estrictamente económicos. El patrimonio local está determinado por una serie de tradiciones y un know-how, una cultura que comparte e identifica a cada colectividad. Esta cultura engloba una variedad muy amplia de factores, como la existencia de mano de obra cualificada y flexible, el nivel educacional y capacidad de formación, la existencia de personal creador capaz de emprender acciones orientadas al nacimiento de nuevos negocios o la mejora de los existentes, factores todos ellos que influyen directamente en el capital humano disponible.

Se llega de esta manera a admitir que la calidad de los recursos humanos existentes en un país, junto con la capacidad de movilización de esos recursos en el seno de la empresa, diferencia a los países y empresas líderes del resto consolidando a largo plazo su posición de liderazgo.⁷¹

Desde el punto de vista una colectividad local que se esfuerce por transformar el máximo su producción ha de valorizar de manera óptima todos sus recursos humanos, es decir, está obligada

⁶⁷ VILLAVERDE CASTRO, J. (1991) *Los desequilibrios regionales en España*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, Pg. 311-313.

⁶⁸ BAILLO RUIZ, V. *La formación de los recursos humanos como factor de competitividad*, en “Experiencias de colaboración interempresarial a escala local” (EXCEL), Madrid, 18 y 19 de mayo de 1992.

⁶⁹ RODRIGUEZ, A. y VIRIZUELA, M. (1987) *Apuntes para una política de desarrollo local en Vitoria-Gasteiz* en “La ciudad instrumento de recuperación económica y de creación de empleo”. Vitoria-Pamplona, 9 y 10 de abril de 1987, Pg. 129.

⁷⁰ Ibidem, Pg. 129.

⁷¹ BORJA, J. *La política municipal en la recuperación urbana: el caso de Barcelona* (1987) en op.cit. “La ciudad, instrumento de recuperación económica y de creación de empleo”. Pg. 212.

a utilizar al máximo la mano de obra local disponible y las cualificaciones manuales o intelectuales de la gente que vive en ese lugar, bien sea el Know-now tradicional, o los nuevos conocimientos adquiridos ante las nuevas circunstancias.⁷² En la medida en que se consideren esas capacidades, se estará aprovechando o no la base demográfica como recurso potencial de desarrollo.

Ahora bien, los recursos humanos como factor de desarrollo están también muy ligados a los aspectos de “calidad” y “desarrollo de capacidades”. Se habla en este sentido de la “inversión” humana como un potencial de creatividad que se traducirá en nuevos puestos de trabajo para la población local. Lo que diferencia realmente a las economías no es el número de empleo destruidos, es “la capacidad de reemplazar anualmente los empleos perdidos, de renovar y diversificar muy rápidamente el tejido económico con el fin de prevenir los riesgos de imprevisión y evolución de los mercados la que se relaciona directamente con las diferencias existentes entre las economías locales que tienen un potencial de crecimiento y las que se encuentran en declive.”⁷³

Pese a todo lo anterior, no puede concluirse que el perfil formativo y cultural de un grupo humano en un momento determinado es lo que determinará de un modo inamovible el cauce y el grado de desarrollo por el que puede evolucionar una determinada zona. Si esto fuera así, no habría sociedad que pudiera afrontar con éxito el cambiante mundo del mercado en continua innovación.

Por el contrario, los recursos humanos, como cualquier otro recurso requieren de una gestión adecuada para aprovecharlos al máximo. Esta gestión tiene dos vertientes coincidentes con el doble aspecto del recurso humano como objeto y sujeto del desarrollo y de la utilización del capital y de la tecnología. “En vistas al desarrollo y desde el punto de vista de la gestión del recurso, el desarrollo de capacidades y la formación-desarrollo son pues dos aspectos a considerar”.⁷⁴

Teniendo en cuenta que no hay un único modelo de desarrollo, sino estrategias y proyectos diferenciados de zona a zona, necesariamente fundados sobre los recursos físicos y humanos variables en el espacio, así como que el desarrollo comporta un aspecto individual (desarrollo del individuo) y una dimensión colectiva (desarrollo del grupo de la población de una zona), un proceso de desarrollo local ha de basarse, en primer lugar, en la consideración de la naturaleza y extensión de los recursos de los que dispone y, en segundo lugar, en enseñar a los propios actores del desarrollo que ellos son individual y colectivamente uno de los recursos disponibles.

Esto obliga a transformar el modelo económico utilizado hasta ahora como referencia y a modificar las mentalidades individuales y colectivas que este modelo ha creado en las sociedades, pero, sobre todo, implica acometer una vasta labor de formación de los hombres y de

⁷² ALLESFRESDE, M. (1987) *Développement local en ressources locales vers une rédefinition du concept de ressources locales* en “Iniciatives et Solidarités, l’affaire de tous”. Syros, Pg. 173-181.

⁷³ INNOVACION Y EMPLEO, N° 2, febrero de 1992, Pg.3.

⁷⁴ Op.cit. BAILLO RUIZ, V. (1992).

las mujeres de la zona a fin de que esos recursos sean valorados y mejor utilizados.⁷⁵ Desarrollar una zona consiste precisamente en movilizar, valorizar y reforzar unas potencialidades físicas y humanas reales, pero infrautilizadas.

El desarrollo local plantea la cuestión de saber quienes deben ser los actores que llevarán a cabo el proceso. Hablar de actores, protagonistas, agentes, etc., refleja la existencia de un reparto de papeles, de una división del trabajo y de una jerarquía entre todas aquellas personas o instituciones implicadas en el desarrollo de un área. El proceso de desarrollo supone también la intervención eventual de iniciativas exteriores a la zona y a la población a la que se destina el proyecto de desarrollo.⁷⁶

4.2.1. La gestión de los recursos humanos: el desarrollo de capacidades

Una concepción amplia del recurso humano ve en éste, a la vez, una herramienta y un objetivo de desarrollo. Desde esta perspectiva, la formación técnica, que normalmente se ha valorado dentro de un proceso de desarrollo como una forma de afrontar las nuevas necesidades y demandas laborales, adquiere una dimensión fundamental dentro de una política más amplia de gestión de recursos humanos que contempla el desarrollo de las capacidades como el factor determinante del desarrollo económico y social.

Las nuevas necesidades reclaman nuevas cualificaciones y esto significa traducir las necesidades de desarrollo en oportunidades de empleo mediante cierta especialización de los recursos humanos pero también mediante el desarrollo de ciertas capacidades basadas precisamente en la no especialización y polivalencia de esos recursos y, por tanto, en la apropiación de aquellas capacidades básicas que permiten aprender a emprender. Promover la creatividad y la innovación es ayudar a dinamizar los recursos existentes en el territorio.⁷⁷

La gestión del recurso humano debe ser tratada en su sentido técnico de valorización del know-how, de los métodos y de las estructuras que lo permiten. El grupo encargado de valorizar los recursos locales, y de movilizar las competencias debe estar integrado por los cuadros superiores del espacio local⁷⁸, siendo importante no sólo su formación técnica sino también las de sus habilidades empresariales y gestoras necesarias para llevar a cabo toda la estrategia de desarrollo local.⁷⁹

La función de formación es muy amplia. Es a la vez una oportunidad de confrontación de culturas y de constitución de redes de acción, se aplica a diferentes contextos de desarrollo para movilizar y hacer activos los recursos humanos y es asimismo, factor de adaptación y de

⁷⁵ Op.cit. ALLESFRESDE, M. (1987), PP. 173-181.

⁷⁶ ALLESFREDE, M. (1988) *Ambiguités et confusions sur le concept de développement*, en "Formation et Territoires", Syros Alternatives, Paris, Pg. 12-14.

⁷⁷ SENAULT, P. *Information, animation, formation et organisation: quatre conceptions différentes dans les interventions de développement* (1). En "Formation et Territoire", Syros Alternatives, Paris, Pg. 27-28.

⁷⁸ DATAR (1988) en *Guide de stratégies locales de formation. Ressource humaine et développement*. Syros Alternatives, Paris, Pg. 8.

⁷⁹ LEDA (1990) *Nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local*, Dublin, Pg. 4.

acompañamiento. En este sentido, se considera como una inversión precisamente porque en el contexto socio-económico de crisis, las potencialidades de desarrollo residen, en gran parte, en la capacidad de los recursos humanos para hacer frente a dicha situación.

Tal amplitud de aspectos en las acciones de formación liga necesariamente el conjunto del aparato formativo de una zona con el problema del desarrollo de la misma. Por un lado, se le hace responsable de la transmisión de conocimientos generales y técnicos y por el otro de la movilización de los recursos humanos y de la modificación de las mentalidades y los procesos de constitución del actor social.

Hoy en día asistimos a una relación estrecha entre cambio y formación. Los nuevos públicos, las nuevas tecnologías, las nuevas materias, los nuevos modos de vida, los nuevos recursos, los nuevos productos, los nuevos proyectos... reclaman nuevas cualificaciones, nuevas funciones, nuevas dinámicas. A la vez herramienta y objetivo, la formación es una clave estratégica del desarrollo. Herramienta permanente porque distribuye conocimientos y objetivo porque pone en movimiento nuevas formas de inserción social y profesional por su capacidad de movilización de las inteligencias, las iniciativas y, las responsabilidades.⁸⁰

Pero no sólo es suficiente controlar los hechos económicos y tecnológicos es igualmente necesaria la innovación social. La innovación social tiene que ver con el cambio fundamental que se ha de dar en la concepción del trabajo tradicional, no sólo en cuanto a las nuevas cualificaciones más adaptadas a las necesidades y formas de producción, sino también en relación con la nueva concepción de los recursos humanos, convertidos en recursos productivos, y finalmente, tiene que ver con el cambio que posibilita el paso de la persona empleada a la persona que entiende su trayectoria profesional como un trayecto que depende fundamentalmente de sus elecciones, de sus aptitudes y sobre todo de sus actitudes, convirtiéndose con ello en actor tanto de su destino individual como del colectivo del territorio al que pertenece.

4.2.2. La formación

La formulación ocupa un lugar estratégico como nexo entre la oferta y la demanda de trabajo y como elemento catalizador de los procesos de inserción y desarrollo de los recursos humanos de un territorio.⁸¹

En todas las iniciativas locales de inserción y desarrollo innovadoras orientadas a la resolución de necesidades sociales y la creación de empleo que se están llevando a cabo en Europa en los últimos diez años es una constante el enfoque integral de las intervenciones y la concertación entre los agentes económicos y sociales implicados en el territorio. La formación ocupacional cumple una función social determinada: la encontramos en programas que tienden a la legitimación y reproducción del modelo económico y social dominante, pero también en

⁸⁰ CAUL-FUTY, L. (1987) *La formation en question* en "Initiatives et solidarités, l'affaire de tous". Syros, Paris, Pg. 145-147.

⁸¹ JOVER, D. (1990) *La formación ocupacional*, Ministerio de Educación y Ciencia, Editorial Popular, Madrid, Pg. 21.

proyectos que generan una nueva cultura vinculada a la comunidad y a la consolidación de redes de solidaridad.⁸²

La formación y la educación son uno de los elementos estratégicos del desarrollo local, ya que al mismo tiempo ha de incrementarse la preparación de la población y adaptar su cualificación a las necesidades del mercado de trabajo. Para ello es imprescindible que las políticas formativas, especialmente las de formación ocupacional, tengan en cuenta las características y peculiaridades de cada ámbito territorial. Resulta imposible que esas políticas cumplan sus objetivos sin la participación activa en su diseño y aplicación de los agentes locales implicados.

En este sentido, las políticas privadas y públicas de formación han de edificar en un clima de cambio y de crisis económica los nuevos conocimientos en materia de ingeniería de gestión de los recursos humanos. A nivel general, la gestión del recurso humano y su formación se convierte en una dimensión esencial de la competitividad y no sólo en una variable de ajuste, pasándose con ello de una concepción defensiva de la formación como respuesta “a posteriori” frente a los cambios a otra ofensiva como preparación de las adaptaciones transformaciones futuras desde una perspectiva de apoyo a la innovación colectivas e individuales.

Hay que tener en cuenta que cuando hablamos de formación hay que diferenciar entre:

- La formación de base (educación) que proporciona el equipamiento necesario para moverse en la vida profesional y social. Los resultados obtenidos en esta etapa son los que permiten o no la participación en el proceso de cambio y desarrollo.
- La formación extraescolar, que asegura el perfeccionamiento de la mano de obra, su conversión, su reutilización. Ha conocido cambios considerables en los últimos años tras las transformaciones que se han dado en el proceso productivo y cada vez hay una relación más directa entre el nivel de formación y el dinamismo del tejido económico.⁸³

Para favorecer un tipo de desarrollo que evite los desequilibrios territoriales y que saque el mayor partido de los medios técnicos, financieros y humanos, es preciso otorgar a la dimensión local un papel clave para orientar la formación de cara al desarrollo y diseñarla a partir de las necesidades concretas detectadas.

Lo local es el lugar pertinente donde se debate y establece una coherencia entre las necesidades, las que siempre existieron y las que han ido surgiendo y la formación. Todas las estrategias de gestión previsional del empleo deben incluir una reflexión sobre su evolución y la de las cualificaciones. “La formación ocupa, o debe ocupar un lugar primordial en la elaboración de las estrategias locales como herramienta de revitalización de los recursos humanos y como objetivo de desarrollo. La pertinencia de las estrategias de desarrollo. La implicación de la población, la

⁸² Ibidem, Pg.21.

⁸³ Op.cit. DATAR (1988), Pg. 52-54.

coherencia de las políticas, la garantía de los dispositivos implican que la formación esté en el centro de todo del proceso”.⁸⁴

En este contexto se puede dar una situación paradójica: mientras la tasa de desempleo aumenta, gran cantidad de empresas no pueden encontrar los profesionales que necesitan para cubrir determinados puestos de trabajo. El problema de fondo es la falta de cualificaciones de la población local para desempeñar las tareas requeridas por las empresas. Surge así la necesidad de garantizar a nivel local las condiciones de formación precisas para lograr ese ajuste en el mercado laboral.⁸⁵ Los sistemas de educación y formación han de acompañar los cambios estructurales suministrando unos saberes culturales colectivos.

Orientando los planes de formación a la resolución de los problemas de empleo locales, se comprueba que la utilidad y la razón de ser de la formación es la de asumir el papel de activador y renovador de las relaciones entre los recursos humanos, el capital, las tecnologías, los territorios y las culturas y valores propios de la comunidad. Por eso, cada vez adquiere más importancia disponer de los medios y de la capacidad de observación y seguimiento de los cambios e innovaciones que se operan en el tejido económico y en la recomposición de los mercados locales de trabajo teniendo en cuenta que los mismos se producen en un contexto internacional que los condiciona.⁸⁶

Por ello es importante la elaboración de indicadores sobre cuáles son los perfiles de cualificación que están generando las empresas y centros de trabajo a escala local, con el que se pondrán de manifiesto rasgos y contenidos de las nuevas ocupaciones que se viene anticipando y prefigurando en esos mismos lugares de producción. Luego se podrá desarrollar, fortalecer y articular una vinculación intensa y directa entre recursos humanos y necesidades de los centros de trabajo, superando la concepción limitadora de espacios de producción y espacios de formación mediante el establecimiento de dispositivos y estructuras flexibles que suministren y conformen contenidos y perfiles de cualificación ajustados a los procesos de innovación constante que se están operando.⁸⁷

El aumento del nivel general de formación de la población y su familiarización con las nuevas tecnologías genera un entorno favorable a la creación de actividades mediante el refuerzo de la autonomía y del espíritu de iniciativa y el aumento de las posibilidades de acción. La adaptación de la formación profesional a las necesidades censadas, tanto en sus niveles como en sus contenidos, no puede sino mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda de empleo y hacer de la mano de obra local un factor atractivo en sí mismo para los inversores. La capacidad del aparato de formación local para construir rápidamente formaciones a medidas y adaptadas a las

⁸⁴ Op.cit. CAUL-FUTY,L. Pg. 145.

⁸⁵ FUCHSBERG, G. (1990) *EE.UU.: se buscan trabajadores cualificados*. Cinco Días, 26 de enero de 1991 (Traducido del “Wall Street Journal”)

⁸⁶ Esto hace necesario para las instituciones locales plantearse un trabajo en red que les permite aprovecharse de las economías de escala para estar informadas de las transformaciones de la economía mundial.

⁸⁷ Op.cit. JOVER, D. Pg. 132-133.

nuevas necesidades individuales y colectivas puede ser: una baza importante para favorecer la emergencia de nuevas actividades y proyectos locales.⁸⁸

4.2.2.1. La formación como recurso estratégico

La formación constituye un recurso fundamental para el desarrollo. Se ha dicho que su presencia permite el desarrollo, mientras que su ausencia lo inhibe, de modo que para un desarrollo integrado y autosostenido es requisito *sine qua non* una adecuada formación y cualificación de los recursos humanos.

El espacio local constituye el lugar adecuado para promover la formación como recurso estratégico del desarrollo. La mayor implicación de los agentes institucionales, económicos y sociales, a través de su concertación en el ámbito local, contribuye a reducir los plazos de percepción de las nuevas cualificaciones y a que esta percepción sea más real y cercana al problema.

Permite, asimismo, el desarrollo de aquellas capacidades que sitúan los conocimientos adquiridos en una perspectiva de valorización económica, innovación, creatividad en definitiva de validación social. Constituye un punto de partida necesario para transformar una idea en actuación, dando lugar como tal recurso a sinergias positivas en favor del desarrollo y la dinamización empresarial.

No se trata de que todo el mundo desarrolle capacidades empresariales, pero sí de generar la capacidad colectiva para el cambio.⁸⁹ El carácter masivo del problema del paro y su dimensión generacional convierte las estrategias de formación profesional en el mejor nexo entre desempleo y actividad laboral, como forma de hacer frente a las necesidades de recualificación y reciclaje de la mano de obra.

Multiplicar las oportunidades de empleo y de desarrollo de actividades a partir de una mayor cualificación de los recursos humanos, entendiendo la formación como recurso productivo, es hoy una condición sin cuya existencia es difícil una actividad innovadora.⁹⁰

4.2.2.2. La formación y la empresa

En lo que al entorno empresarial se refiere, no es nuevo afirmar que el desarrollo y la gestión de los recursos humanos son para muchas empresas una asignatura pendiente. Las rápidas transformaciones productivas han condicionado que las prioridades de las empresas hayan estado más centradas en la modernización de los medios de producción y en el desarrollo de las áreas comerciales que en la gestión de los recursos humanos. De hecho, en muchos casos el área de

⁸⁸ Op.cit. DATAR (1986) "*Guide de développement local*", Syros, Paris, Pg. 76.

⁸⁹ IRMASA (1992) *Desarrollo local, regulación económica y concertación social*. Cuadernos de desarrollo local N°5, Pg. 27-28.

⁹⁰ Ibidem, Pg.73-74.

personal todavía se considera más como un coste que como parte del capital de la propia empresa.

La introducción de nuevas tecnologías en la empresa otorga una creciente importancia a la política formativa, que debe considerarse inseparable de los planes estratégicos. No obstante, este enfoque queda lejos de ser aceptado por la mayoría de las empresas que, si bien hacen uso de la formación interna y el reciclaje, carecen todavía en buena medida de planes integrales a largo plazo de formación de empresa.

Sin embargo es imprescindible incorporar al esfuerzo de innovación tecnológica una adecuada gestión del factor humano, basada en la formación, información, comunicación, participación e implicación del personal en los objetivos, de modo que la empresa reúna las condiciones necesarias para reaccionar ante las nuevas pautas que, día a día, le impone la vertiginosa evolución del mercado.

Las nuevas teorías sobre los recursos humanos hablan del hombre como verdadero valor estratégico de la empresa, ya que la calidad y la eficacia de su personal es un factor de competitividad, además de un valor añadido a la satisfacción del cliente, que es quien realmente marca las pautas del mercado.

La permanente formación de los recursos humanos es un camino necesario en un entorno cada vez más competitivo e innovador, ya que los trabajadores cualificados representan un recurso estratégico por excelencia cuya creación es la que más tiempo y más gastos exige, pero cuya existencia permite mantener la competitividad y su ausencia la inhibe.⁹¹

Analizando las consecuencias de dos decenios de crisis económica, merecen especial atención los importantes cambios que se han sucedido en el campo tecnológico y en las condiciones de la competitividad a nivel internacional. Como consecuencia de ello, los conocimientos y aptitudes de los trabajadores han tenido que cambiar radicalmente. El ritmo de la innovación es de tal magnitud que exige de todos una adaptación permanente y, además, acceder a las nuevas cualificaciones mediante un esfuerzo de formación y estudio que antes se suplía simplemente por el aumento de la experiencia que implicaba el paso del tiempo.

La empresa debe ser cada día más consciente de que su competitividad depende de los recursos humanos, de la formación inicial de los mismos y de su capacidad para reciclarse a lo largo de la vida profesional, dado que la continua evolución tecnológica hace impensable que una persona pase toda su vida laboral en un mismo puesto de trabajo. La formación es, por tanto, un factor de competitividad y de supervivencia para las empresas y por ello hay que superar los defectos de un sistema de formación excesivamente burocratizado y rígido sin adecuación a lo que el mercado demanda, y dar un salto cualitativo mediante una mayor responsabilidad de las empresas en la definición de los planes de formación y de estudio.⁹²

⁹¹ OCDE (1993) *L'enseignement, le développement urbaine et les initiatives locales*, Paris, Pg. 45.

⁹² GOBIERNO VASCO BIDEZ BIDE N° 16, 1991.

4.2.2.3. Cambios tecnológicos y formación

Los cambios estructurales derivados de las nuevas tecnologías han supuesto un aumento cualitativo y cuantitativo en la demanda de formación, y más concretamente de formación ocupacional. En este contexto, la formación se concibe como un factor decisivo para la modernización eficaz, movilidad y cualificación de los trabajadores a lo largo de su vida activa.

En lo que a los factores tecnológicos se refiere si bien es cierto que son un importante elemento en el proceso de desarrollo local no suponen, sin embargo, una panacea al tener un impacto condicionado por la capacidad innovadora de los recursos humanos y de las estructuras.

La aparición de nuevas actividades profesionales, al amparo de los avances tecnológicos y del desarrollo del sector terciario, se ha convertido actualmente en un punto de referencia obligado al analizar las perspectivas de creación de empleo a medio y largo plazo. La formación continua y el reciclaje profesional se muestran como poderosos catalizadores de esta dinámica impulsora de nuevas actividades y, al mismo tiempo, como reflejo de una sociedad meta-industrial en permanente cambio.

Mientras que la incorporación de las nuevas tecnologías en la industria y la mecanización en la agricultura han conducido a una poderosa reducción del porcentaje de la población ocupada, dos factores están incidiendo de forma decisiva en el incremento simultáneo de la misma en el sector servicios. Por un lado, las industrias tienden cada vez más a externalizar un buen número de actividades que antes incorporaban a sus estructuras y, por el otro, han aparecido nuevas actividades profesionales ligadas a los servicios sociales, el ocio y la calidad de vida.

En este contexto, una actuación que posibilite el acercamiento de la oferta y la demanda mediante la formación, contribuirá a la consolidación de las actividades económicas existentes y, sobre todo, a la aparición de otras, más novedosas ligadas a los acelerados avances tecnológicos y a las nuevas áreas de demanda social. La formación permitirá la adaptación con éxito a los cambios, la aparición de nuevos empleos y nuevos servicios, y se constituirá además en un valor añadido al nivel de la competencia profesional de los trabajadores y, por tanto, de las empresas.

4.2.3. Las funciones de la formación en el desarrollo local

Se ha producido un cambio en el enfoque de la formación a lo largo del tiempo, superándose su concepción como mero aporte de conocimientos y “desbordando el terreno de las cualificaciones técnicas o económicas, para perseguir la ambiciosa apuesta de ayudar al desarrollo global de las sociedades humanas y al de los territorios que ocupan”⁹³, “organizando a través de sus intervenciones, una especie de confrontación permanente entre las personas y su entorno”.⁹⁴

⁹³ ALLESFRESDE, M. (1988) *Diagnostic et interpretation des besoins de formation*, en “*Formation et territoires*”, Syros Alternatives, Paris, Pg. 53.

⁹⁴ Op.cit. SENAULT, P., Pg. 28.

La construcción de las políticas locales de formación implica un esfuerzo intenso de movilización y de articulación de actores diversos a diferentes niveles territoriales de competencia. De ello se derivan los dos elementos fundamentales sobre los que se basan las políticas locales de formación-desarrollo. De una parte, la necesidad de un diagnóstico sobre la situación real de las demandas productivas y de la cualificación de los recursos humanos en la zona considerada y, de otra parte, la necesidad de movilizar al conjunto de los actores del desarrollo. Es así como la política de formación puede contribuir a las diferentes funciones que requiere una dinámica de desarrollo y entre ellas a:

1. Función de dirigir la innovación: Dirigir la innovación en un ambiente a veces hostil, inclinado a mantener las actitudes adquiridas a lo largo de los años por miedo al cambio, es una batalla a ganar por quienes están implicados en acciones de desarrollo local. La formulación-desarrollo bien concebida puede contribuir a ello.⁹⁵
2. Función de diálogo: Después de una fase inicial donde la animación permita sensibilizar a la población, conocer los problemas, reflexionar sobre ellos, seleccionarlos y jerarquizarlos y después de una fase de diagnóstico que confronte las opiniones sobre el terreno y la opinión del exterior, se llega a una fase de proposición y de acción que necesita dotarse de una organización adecuada. Esto implica la constitución de instancias de reflexión, de concertación y de decisión ligadas entre ellas, algo que ingeniería técnica del proceso de formación-desarrollo habrá puesto en marcha previamente.⁹⁶

Se trata de facilitar localmente la expresión de los problemas, de permitir a la gente definir sus propias necesidades, teniendo realmente la posibilidad de analizar su realidad, lo que a menudo no había sido facilitado previamente por el mundo de las instituciones. En este contexto es necesario encontrar los instrumentos que sirvan para evaluar la capacidad de cambio y de adaptación de la población local.⁹⁷ Esto se articula a través de un proceso en el que la formación interviene en distintos niveles y con distintas funciones:

- Papel activo en la definición de los objetivos del desarrollo y en la animación de esta etapa de definición. Las instituciones y la población se ponen en contacto para definir los objetivos de acuerdo con unas bases contractuales. Los formadores van a participar en esta fase de manera activa.
- Otra tarea que ha de realizar la formación es la de sensibilizar al medio local en cuanto al desarrollo. Las formaciones estarán dirigidas a preparar el cambio.
- La formación acompañará a los creadores, individuales o colectivos, en la realización de los proyectos puntuales de desarrollo.⁹⁸

⁹⁵ GASPAR, R. y RIGAUD, R. (1988) *Surmonter l'ambiguïté du développement local* en "Formation et territoires", Syros Alternatives, Paris, Pg. 39.

⁹⁶ Ibidem, Pg. 39.

⁹⁷ Op.cit. DATAR (1986), Pg. 77.

⁹⁸ Ibidem, Pg. 79-80.

4.2.4. El binomio formación-desarrollo

Por ello desde los años 70 se ha ido creando una nueva idea de la formación y de su utilización al servicio de las políticas de desarrollo para rentabilizar los recursos locales en las zonas inmersas en tendencias desfavorables donde era necesario forjar nuevas prácticas de utilización de los escasos recursos disponibles. El concepto formación-desarrollo, puesto al servicio de las estrategias de desarrollo local, destaca el papel del recurso humano y de su movilización, afirmando la validez de las políticas locales de formación bien adaptadas a las necesidades del desarrollo local.⁹⁹

“La formación-desarrollo asocia, en efecto, la idea de la formación al proceso mismo de la emergencia y de la elaboración de nuevos proyectos. Si la formación tradicional se reduce a la difusión de conocimientos yuxtapuestos los unos a los otros, a menudo despegados de la realidad, la formación-desarrollo se convierte en el acto de aprender varios individuos concernidos por un mismo problema, implicados por un mismo proyecto común, una iniciativa”.¹⁰⁰

El aporte de la formación-desarrollo al diagnóstico de la situación se inscribe en una dinámica donde los actores son formadores o alumnos en proceso de aprender los unos de los otros o de los actores exteriores al grupo y a su entorno. Proporciona a los individuos o a los grupos la capacidad de conocer por y para ellos mismos aquellas relaciones, comprenderlas y organizarlas.¹⁰¹

La formación-desarrollo actúa sobre los comportamientos, estimula las potencialidades creativas, transforma las relaciones sociales y mantiene las dinámicas creadas, concediendo al recurso humano una posición estratégica y fundamental. Es una herramienta multidireccional, ya que en las acciones de formación integradas en una estrategia de desarrollo se genera un conocimiento y un know-how, pero también una fuerza de cambio que insufla a los proyectos individuales y colectivos una nueva solidaridad. La formación-desarrollo se inscribe en una estrategia global del desarrollo territorial donde existen la economía, lo social y lo cultural.

Su éxito depende de la capacidad para movilizar y animar un partenariado interinstitucional, lo que implica pasar a una auténtica ingeniería pedagógica que incluye en cada zona aspectos técnicos y metodológicos,¹⁰² que permiten a los actores el acceso a los conocimientos y el tratamiento de las informaciones necesarias para la realización de los proyectos que contribuyen al desarrollo del grupo humano al que pertenecen.¹⁰³

⁹⁹ Op.cit. DATAR (1986), Pg. 75.

¹⁰⁰ PLASSARD, F. (1988), *Mise en mouvement et émergence de projets* en “Formation et territoires”, Syros Alternatives, Paris, Pg. 77.

¹⁰¹ Ibidem, Pg. 79.

¹⁰² JACQUES, M. (1988) *La formation-développement de l’experimentation à la reconnaissance d’une démarche pertinente*, en “Formation et territoires”. Syros Alternatives, París, Pg. 106-107.

¹⁰³ BOUTIN, A. (1988) Les dispositifs institutionnels impliqués dans la formation-développement, en “Formation et territoires”. Syros Alternatives, París, Pg. 91.

4.2.4.1. La relación del binomio

Los lazos entre los dos términos son muchos. La apreciación de la capacidad de cambio y de adaptación de una población, primer aspecto de una estrategia de desarrollo local, supone disponer de un conocimiento suficiente de sus recursos humanos para asegurar una mejor adecuación entre el tejido humano configurado por la historia, el sistema local de mantenimiento y creación de actividades y de empleo, y un aparato de formación apto para canalizar a los hombres hacia las posibilidades de inserción productiva. Ello significa destacar el interés estratégico por el análisis de tres polos, población, actividades económica y empleo, aparte de formación para tomar las decisiones de acción.

La política de formación juega un papel activo en la animación de esta fase de definición, y un papel de sensibilización del entorno local ante el desarrollo mediante formaciones que constituyan una preparación para el cambio, así como mediante la difusión de la información técnica que favorezca la comprensión por los individuos de su entorno y la asimilación de las claves que les permitan actuar sobre él.

Se clasifican también en esta función las acciones de formación ligadas al proyecto global de desarrollo, que revisten una importancia vital para disminuir la posibilidad de que aparezcan posteriormente bloqueos.¹⁰⁴

Es por ello que la formación-desarrollo comporta a la vez un componente de formación y uno de desarrollo estrechamente relacionados, bajo el postulado de que incluso en los territorios aparentemente desiertos existen recursos mal o subexplotados que hace falta redescubrir. Se parte de la hipótesis de que un proceso de formación puede ayudar a definir nuevas oportunidades de desarrollo, articular las voluntades humanas y movilizar recursos internos o externos al espacio considerado.¹⁰⁵

La concepción de la formación-desarrollo reposa esencialmente sobre la premisa de que en primer lugar han de considerarse las necesidades y demandas de la población, lo que la diferencia de las lógicas clásicas donde mayoritariamente prima la oferta. Esta concepción para concretarse implica un protocolo de intervención en varias etapas, entre las que se pueden distinguir tres fases: fase de iniciación del proceso, de ingeniería de la respuesta, y de realización pedagógica. El cuadro N° 5 muestra en qué se concreta cada una de estas fases.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Op.cit. DATAR (1986), Pg. 789.

¹⁰⁵ SENAULT, P. (1988) *Caractéristiques principales des formations-développement (1)*, en “*Formation et développement*”. Syros Alternatives, Paris, Pg. 48.

¹⁰⁶ Ibidem, Pg. 48-49.

Cuadro N° 5: Fases de intervención

Fase de iniciación	Etapa 1: Sensibilización y movilización del potencial local y detección de las iniciativas existentes Etapa 2: Identificación de demandas y proyectos.
Fase de ingeniería de la respuesta formativa	Etapa 3: Concepción y organización de un sistema-respuesta apropiado a las demandas.
Fase de realización pedagógica	Etapa 4: Acciones de formación. Etapa 5: Acompañamiento y seguimiento de la realización de los proyectos.

4.2.4.2. Contenido del programa de formación: diagnóstico de necesidades

Plantearse cuál ha de ser el contenido de un programa de formación es hablar de una de las grandes preocupaciones de todos los países en la actualidad: saber cómo reforzar la contribución de la enseñanza y de la formación a la actividad económica y al desarrollo.¹⁰⁷ Esa contribución depende en gran medida de que el contenido de los programas realmente suponga una respuesta a las necesidades y de que proporcione soluciones a los problemas que realmente se padecen y que han mostrado como impedimentos o frenos del desarrollo. Este contenido depende a su vez esencialmente de la metodología que se haya seguido para definir esas necesidades. Luego dos aspectos se muestran prioritarios en un programa de formación: la metodología del proceso y el diagnóstico de las necesidades, ya que “el diagnóstico y la planificación de la formación, realizada con los agentes económicos y sociales del territorio, es fundamental para diseñar programas y acciones de intervención concretas”.¹⁰⁸

Nadie tiene el monopolio a la hora de definir cuáles son las necesidades en términos de formación, y la única manera de realizar una aproximación correcta es mediante el diálogo con todas las partes interesadas. Las confrontaciones, negociaciones, ponderaciones y ajustes que tal diálogo implica permitirán la entrada en escena de numerosos intermediarios, dispuestos estratégicamente entre la demanda y la oferta de formación, entre el deseo de formación y su puesta en práctica. De ahí surgirá el programa de formación como medio para llevar a cabo la mediación de las necesidades. “Todo lo que define la oferta de formación y que se materializa en un dispositivo operacional se debe organizar y constituir progresivamente como una institución multipartenarial”.¹⁰⁹ Como la población a la que se ofrecerá la formación está desigualmente preparada hace falta que se proporcione a los protagonistas un conocimiento instruido sobre su territorio dotándoles de los útiles del diagnóstico. A partir de las demandas formuladas con y por

¹⁰⁷ OCDE (1983) *L'enseignement, le développement urbaine et les initiatives locales*, París, Pg. 45.

¹⁰⁸ Op.cit. JOVER, D. Pg. 133.

¹⁰⁹ Op.cit. ALLESFRESDE, M. (1988), *Diagnostic et interpretation des besoins ... en "Formation et territoires"*. Syros Alternative, Paris, Pg. 53.

los demandantes, se podrán organizar respuestas de formación que faciliten la realización de los objetivos últimos del desarrollo.¹¹⁰

La importancia de este proceso reside en que de una exacta evaluación de los recursos locales, físicos y humanos ofrecidos al desarrollo, depende a la vez la estrategia a adoptar para impulsarlo y el margen de autonomía en el cual podrá inscribirse.¹¹¹

4.3. RECURSOS ECONÓMICO-FINANCIEROS

4.3.1. Los recursos económicos y las iniciativas locales: El tejido empresarial

Resulta obvio el papel fundamental que juega la empresa como agente económico en la creación de puestos de trabajo y de riqueza. Las formulaciones tradicionales del desarrollo territorial se basaban en la atracción de empresas del exterior. El fracaso de estas medidas ha hecho que las políticas de desarrollo local tengan como objetivo prioritario la promoción de la actividad empresarial surgida de la iniciativa local debido a que son las empresas quienes juegan el papel más dinámico en los procesos de cambio estructural en el marco de una economía de mercado.¹¹² Pero para ello ha de tenerse en cuenta que “la creación de empleo duradero y viable depende estrechamente no sólo de la creación de nuevas actividades y empresas y del desarrollo y modernización de las que existen, sino también de la existencia de un entorno favorable a la emergencia de iniciativas”.¹¹³

La experiencia demuestra que, a menudo, una pluralidad de iniciativas empresariales acaba finalmente por generar cambios allí donde tiene lugar. Para alcanzar sus objetivos los portadores de iniciativas se ven forzados a relacionarse con diferentes personas y organismos tanto en su entorno más cercano como en el exterior, creando de este modo una dinámica propicia al desarrollo y al surgimiento de sinergias. “Cuando una serie de iniciativas emergen a un mismo tiempo y en un mismo lugar acaban finalmente por modificar las relaciones existentes. Podemos admitir que una serie de iniciativas concentradas constituirá una especie de umbral que acabará por permitir una dinámica de cambio muy cercana al desarrollo endógeno”.¹¹⁴

Sin embargo, el mero surgimiento de iniciativas empresariales no es suficiente. Para que tengan éxito los proyectos debe producirse un relación entre las iniciativas y el territorio sobre el que se sustentan considerado en su conjunto, siendo necesaria también una complementariedad entre las políticas económicas, sociales y culturales que se lleven a cabo. Por ello, todas las políticas de

¹¹⁰ Op.cit. SENAULT, P., Pg. 28.

¹¹¹ ALLEFRESDE, M. (1988) “*Ambiguités et confusions sur le concept de développement*” en “*Formation et territoires*” Syros Alternatives. París. Pg. 17.

¹¹² Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) Desarrollo local. Una estrategia... Pg. 130.

¹¹³ PELLEGRIN, J. P. (1987) *Iniciativas locales, promotion de l'emploie et développement* en “*Initiatives et Solidarités l'affaire de tous*”. Syros Alternatives. Pg. 47.

¹¹⁴ SIMONET, PH. (1988) *Précisions sur le développement endogéne* en “*Formation et territoires*”. Syros Alternatives. París, Pg. 20.

apoyo que se acometan dentro de un territorio deben tener como punto de referencia la diversidad de proyectos, el tipo de empresas que se crean o implantan (generalmente PYMEs), la valoración de los recursos humanos locales y las empresas de economía social.

Crear y desarrollar empresas es asegurar la producción de bienes, servicios y riqueza, garantizando el crecimiento. Pero hablar de la existencia de un clima empresarial como recurso le desarrollo, implica elegir un tipo de crecimiento susceptible de asegurar al máximo las condiciones de actividad y de vida del conjunto de la población del espacio afectado. “Desarrollarse es también tomar en cuenta las necesidades inmateriales no cuantificables y de carácter social, cultural, mental, psicológico, etc... de una colectividad”.¹¹⁵

Ha de hablarse de la creación de empleos para y con la población existente y no tanto de la atracción de empresarios nuevos que precisen una mano de obra con un nivel de cualificación diferente al existente en la comunidad y que, en consecuencia, no solucionarían el problema de desempleo de la comunidad local. En este sentido, sólo una política de mantenimiento y creación de empresas selectiva y respetuosa con su entorno puede ser entendida como recurso del desarrollo local en tanto garantice y asegure la capacidad de reacción ante las nuevas situaciones.

La eficacia buscada en la empresa como recurso de desarrollo, hablando en términos económicos y sociales, pasa también por proyectos de pequeña dimensión, integrados en la vida local mediante el establecimiento de redes de solidaridad que contribuyan a reforzar las políticas nacionales de ayuda a la inserción y a la creación de empresas de economía social.

4.3.2. Los instrumentos financieros: el origen y desarrollo de las iniciativas económicas

Las políticas de desarrollo local y de apoyo a la creación de pequeñas empresas adoptan un enfoque muy diferente al de la lógica de las concentraciones industriales. Sin embargo, muchas de las personas que potencialmente pueden llevar a cabo este proceso de creación, es decir los jóvenes y los parados, no tienen en un contexto de crisis la fuerza personal y económica suficiente para remontar las dificultades de los primeros años.

En este sentido, se considera la financiación de las empresas locales como una de las dificultades que más han limitado la expansión de los procesos de desarrollo local. “A pesar del dinamismo y actividad de los empresarios, los sistemas de empresas locales carecen de recursos financieros suficientes para llevar a cabo sus iniciativas debido tanto al aumento del coste de la actividad productiva, como a la dificultad de las empresas para acceder a los mercados financieros y la inadecuación de las políticas de ayuda existentes”.¹¹⁶

Generalmente los recursos no son suficientes para mantener una actividad empresarial ni existe una capacidad de autofinanciación continuada, agravándose el problema por las dificultades que encuentran las empresas a la hora de utilizar los recursos ajenos existentes en el sistema financiero.

¹¹⁵ Op.cit. ALLESFRESDE (1988) *Ambigüités et confusions ...*,Pg. 15.

¹¹⁶ Op.cit., VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local. Una estrategia ...* Pg. 141-143.

El problema es de mayor calibre si se considera el caso de las zonas menos desarrolladas. En ellas, “la financiación de inversiones privadas se ve aún más limitada por la imperfección de los mercados financieros: trámites burocráticos excesivamente largos y engorrosos para la concesión de créditos, una capacidad inadecuada de los empresarios y deficiencias en la capacidad de los bancos locales para evaluar los proyectos de las PYMEs. Faltan, además, instrumentos financieros flexibles, como el capital riesgo, el arrendamiento financiero y los préstamos a medio y largo plazo”.¹¹⁷

A la dificultad de las PYMEs, y particularmente de las micro-empresas, para acceder a los circuitos financieros, tradicionalmente reservados a los grandes grupos, se añade el hecho de que en la mayoría de los casos las empresas pequeñas son incapaces de cumplir las garantías que la obtención del crédito requiere, de modo que las entidades de crédito público y privado consideran arriesgado y poco rentable los proyectos de las empresas locales. Al mismo tiempo, las empresas suelen carecer de la información precisa sobre las posibilidades de financiación externa pública y privada.¹¹⁸

Una cuestión fundamental es, por lo tanto, instrumentar medidas financieras adecuadas a las necesidades de las empresas locales. El sistema financiero debería crear un mecanismo preferente para resolver los problemas de las empresas locales, y el sector público podría fomentarlo con una legislación que propiciara la creación de instrumentos adecuadas para las empresas autóctonas.

Los instrumentos financieros deberían adaptarse pues a las condiciones de crecimiento y viabilidad de las empresas locales, desarrollando iniciativas privadas, públicas y mixtas, encaminadas a estructurar el ahorro local, utilizarlo en proyectos locales y atender las necesidades específicas de estas empresas.

Una adaptación de las estructuras financieras en el sentido indicado sería además una de las vías para generar una solidaridad territorial que permita a las PYMEs un mayor y más rápido acceso a los mecanismos financieros. En este contexto se ha desarrollado la idea del ahorro de proximidad donde las fórmulas ensayadas varían según las necesidades locales, pero todas ellas “responden claramente a una carencia tradicional de financiación y la respuesta encuentra su eficacia en una verdadera solidaridad territorial”.¹¹⁹

4.3.2.1. Financiando la creación de empresas y empleo

La situación que se viene describiendo, es decir, la falta de recursos financieros adecuados a las necesidades y posibilidades de las PYMEs constituye uno de los principales hándicaps para el surgimiento de iniciativas económicas locales. Mientras que en el mercado de capitales la oferta consiste básicamente en capitales de bajo riesgo o a gran escala, la demanda que proviene de

¹¹⁷ COMISION CEE (1991) *Las regiones en la década de los 90*. Cuarto Informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad Luxemburgo, Pg. 33.

¹¹⁸ Op.cit., VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local. Una estrategia ...* Pg. 141-143.

¹¹⁹ PECQUEUR, B. (1989) *Le développement local*. Syros Alternatives, Paris, Pg. 78-85.

nuevas empresas implica principalmente capital de riesgo y de bajo importe. Paradójicamente, la causa principal del rápido fracaso de las nuevas empresas se debe a la insuficiencia de capital, como confirman recientes estudios realizados en Alemania, Francia y Reino Unido.¹²⁰

Por lo tanto, las primeras etapas del desarrollo de las actividades productivas se caracterizan por una tensión entre la importancia de los fondos a reunir y la imposibilidad de hacerlo eficaz y rápidamente. La subcapitalización de las empresas recientemente creadas constituye un impedimento para la consolidación de las iniciativas locales de desarrollo. De ahí la importancia de crear mecanismos en los que el financiador no esté interesado en la obtención de un beneficio rápido y predeterminado, sino en un plus-valor en el capital o en un beneficio a largo plazo.¹²¹ “La ingeniería financiera local no puede ser la simple transposición a nivel local de la ingeniería financiera nacional, lo que refuerza la hipótesis del partenariado en el seno de las instituciones de capital-riesgo e implica el recurso puntual al ahorro de proximidad”.¹²²

No obstante, hay lugares donde esta situación tiende a mejorar y la actitud de algunos bancos hacia la actividad empresarial de las PYMEs, y por extensión hacia el desarrollo local, está cambiando. La creciente competencia dentro del ramo ha propiciado la aparición de nuevas fórmulas de crédito y el surgimiento de entidades creadas para atender necesidades específicas de los diferentes sectores de la clientela. Igualmente, han progresado y mejorado los sistemas de control y evaluación de riesgo y lo que es más relevante de cara a la financiación de iniciativas locales, las entidades financieras van asumiendo su papel social en una situación estructural de altas tasas de desempleo. Así, ciertas entidades financieras comienzan a establecer con los futuros empresarios planes integrados de financiación e inversión, creando, llegado el caso, un sistema de tutela durante un plazo determinado.¹²³

Pese a ello, el examen de la estructura global de la oferta de capitales demuestra que el lugar reservado a la financiación de la puesta en marcha de nuevas empresa no es todavía suficiente. Se sigue dependiendo en gran parte del ahorro y de las garantías personales, incrementadas por aportaciones de familiares y amigos. Por orden de importancia, la fuente de financiación que se encuentra en segundo lugar es el crédito comercial y, en lo que se refiere a los gastos corrientes, los descubiertos bancarios.¹²⁴

4.3.2.2. El acceso al capital-riesgo

Entre las condiciones propicias para el empresariado hay una que es fundamental: se trata de la oferta de suficiente capital-riesgo¹²⁵ para financiar tanto los fondos iniciales como los préstamos a

¹²⁰ Op.cit. INNOVACION Y EMPLEO, N° 2, 1992, Pg. 11.

¹²¹ Op.cit. CREEFE, X. (1988) *Descentralizar en favor del empleo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, Pg. 179.

¹²² Ibidem, Pg. 202.

¹²³ Ibidem, Pg. 13.

¹²⁴ Op.cit. INNOVACION Y EMPLEO, N° 2, 1992, Pg. 11.

¹²⁵ Incluimos en este concepto tanto el capital-riesgo propiamente dicho (Venture capital) como el capital-semilla (Seed capital) orientado a la financiación de las actividades iniciales de las pequeñas empresas. Op.cit. GREEFE, X., Pg. 177.

largo plazo. El éxito de muchas iniciativas locales se explica precisamente por la presencia del capital-riesgo, técnica de financiación a la que se le reconocen virtudes como la de responder a una complementariedad entre los intereses respectivos de los oferentes y demandantes de capital.¹²⁶

Muchas administraciones han creado, especialmente a nivel local y regional, entidades públicas o cuasi públicas de capital-riesgo; otras han invertido parte de los fondos de las cajas de jubilación de sus asalariados en préstamos de capital-riesgo a pequeña empresas. Pese a todo y aún cuando el capital-riesgo como fórmula se desarrolle a un ritmo más o menos rápido según el país de que se trate, su impacto sigue siendo limitado ya que afecta a una parte reducida de las pequeñas empresas que deben responder generalmente a los siguientes principios:

- Disponer de alta tecnología u otras ventajas complementarias.
- Tener cuotas de mercado u ocupar “canales de comercialización” en rápida extensión.
- Haber demostrado su capacidad de gestión y de beneficiarse de una ayuda normalizada para desarrollar su potencial.¹²⁷

Ahora bien, solo el 2% de las empresas que se crean anualmente en Estados Unidos entrarían en la categoría de fuerte potencial o de alta tecnología. En Francia la proporción se reduce al 1 %. En España el porcentaje sería todavía menor. Con ello en la práctica la mayoría de los nuevos empresarios se ven privados de capitales a largo plazo para poder financiar sus inversiones, aún cuando a primera vista sus proyectos sean suficientemente sólido como para que no impliquen un riesgo más amplio que el de los préstamos de consumo particulares.¹²⁸

4.4. RECURSOS TÉCNICOS: PROGRESO TECNOLÓGICO Y DESARROLLO LOCAL

4.4.1. El impacto de las nuevas tecnologías: características

Durante las últimas décadas se ha conocido un cambio tecnológico espectacular que ha revolucionado la organización del sistema productivo, el mercado de trabajo, la gestión empresarial, las pautas de localización e incluso la vida cotidiana.

Simultáneamente, las nuevas tecnologías han sido causa y efecto de la crisis económica al propiciar no sólo la reestructuración de determinadas ramas y sectores punta, sino de toda la economía en general, favoreciendo también el desplazamiento de las potencialidades de crecimiento de unas zonas a otras y dando lugar al fenómeno del declive industrial.

¹²⁶ Ibidem, Pg. 11.

¹²⁷ Ibidem, Pg. 11.

¹²⁸ Ibidem, Pg. 11.

Con ello el desarrollo económico de los territorios está ahora cada vez más condicionado y mediatizado por la infraestructura técnica existente, la velocidad de la difusión tecnológica el esfuerzo innovador del conjunto de su tejido socioeconómico. Como consecuencia, los procesos de generación y difusión de nuevas tecnologías se han constituido en uno de los principales dinamizadores del desarrollo, determinando también la forma de inserción de las economías locales y nacionales en el sistema económico mundial.¹²⁹

Una de las principales características de las nuevas tecnologías es tanto su gran velocidad de penetración como la rapidez con que se convierten en obsoletas por la irrupción constante de nuevos productos y procesos. Esto convierte en permanente la necesidad de innovación y de adaptación al cambio tanto de las empresas como de los espacios productivos, siendo el acceso a la información y la investigación un factor estratégico de competitividad y de supervivencia.

Las transformaciones más significativas que han generado las nuevas tecnologías se circunscriben generalmente a cuatro grandes ámbitos: el entorno sociocultural y de ocio, el sistema productivo, el mercado de trabajo y el territorio, todos ellos directamente relacionados con el desarrollo local.

4.4.2. Tecnología y entorno sociocultural

Aunque la revolución tecnológica se genera y desarrolla, en primer lugar, en torno a los procesos productivos, las nuevas tecnologías han ido haciéndose un hueco creciente en la vida cotidiana de las sociedades y los individuos provocando importantes cambios en su manera de concebir el mundo y en su relación con éste, en su calidad de vida, en las relaciones interpersonales y en las actitudes, hábitos y comportamientos sociales.

Tal vez el efecto más cercano de la tecnología en la vida cotidiana es la gradual emergencia de lo que se ha venido a denominar el “hogar electrónico”. Un elemento central de ese hogar son los medios de comunicación audiovisuales, pero también el ordenador personal, la conexión telemática a toda una serie de servicios electrónicos, el trabajo a domicilio, la autorregulación del trabajo doméstico, etc...¹³⁰ Todo ello permite a los individuos y grupos sociales un acceso infinitamente superior y más rápido a las fuentes de información.

Las nuevas tecnologías están penetrando asimismo en otras esferas fundamentales de la vida social como la enseñanza, el consumo, o las nuevas formas expresivas y comunicativas del arte y la cultura. El uso generalizado de la informática está también elevando cualitativamente la capacidad de control de los ciudadanos por parte del Estado, y también se ha producido un profundo cambio en la relación de la humanidad con la materia viva, (biotecnología, ingeniería genética).¹³¹

¹²⁹ AGENCIA MUNICIPAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y EMPLEO DE VITORIA, *Programa de Actuación, 1987*, Pg. 6.

¹³⁰ CASTELLS, M. (1990) *Nuevas tecnologías y sociedad en “Los problemas de las grandes ciudades”*. Seminario impartido entre los días 13 y 17 de agosto, Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Santander, Pg. 72-75.

¹³¹ *Ibidem*, Pg. 76-83.

Al mismo tiempo, han permitido que se incremente el tiempo del no trabajo y las posibilidades de ocio, y han generado una progresiva adaptación y concienciación de la sociedad y los individuos frente al cambio y la renovación permanente.

A nivel del individuo, las nuevas tecnologías conllevan un riesgo de reforzar la tendencia a la desagregación social mediante el individualismo creciente y la privatización de la vida social.

4.4.3. Tecnología y sistema productivo

Actualmente la innovación científica y tecnológica es un proceso social que condiciona de forma decisiva la evolución de la base productiva de una estructura económica¹³² y sus efectos se dejan sentir de igual manera en los sectores modernos que en los tradicionales, tanto sobre los bienes de producción como sobre los de consumo.¹³³

El cambio tecnológico y la introducción de nuevas tecnologías han provocado una reordenación y racionalización de las estructuras y modos de producción que exigían tanto las propias innovaciones como el mercado. En este sentido, en ciertas zonas han contribuido a un incremento sustancial de la competitividad, y en todas partes a una renovación constante de los productos y sus mercados, los procesos de producción y los sistemas de organización empresarial y laboral.

La revolución tecnológica actual se caracteriza por dos rasgos básicos:

- Se centra más sobre procesos que sobre productos, aunque éstos últimos también se renueven y sean fundamentales para el desarrollo económico.
- La información ha pasado a ser una materia prima básica, existiendo por ello una conexión nueva y distinta entre el tipo de cambio que se está produciendo y el tipo de organización económica y social.¹³⁴ La información para a ser tratada como un producto y, en consecuencia, cuando se habla de las nuevas tecnologías aparece repetido numerosas veces el concepto de “tecnología de la información”.¹³⁵

La incorporación de contenidos crecientes de información en las distintas áreas de las empresas impone ajustes esenciales en la práctica productiva que se materializan tanto en los nuevos equipamientos como en la propia organización de la producción.¹³⁶

¹³² BUESA, M. y MOLERO, J. *Innovación industrial y dependencia tecnológica de España*, Pg. 37.

¹³³ PETITBO, A., *Innovación y competitividad*. CINCO DIAS 25-5-1992. Pg. 11.

¹³⁴ CASTELLS, M. (1985) Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio en “Metrópoli, territorio y crisis”, Pg. 48.

¹³⁵ GERSTEIN, M. (1988) *Encuentros con la tecnología. Estrategias y cambios en la era de la información*, Editorial Addison-Wesley Iberoamericana, Wlilmington, Delaware, E.U.A., Pg. 5.

¹³⁶ GATTO, F. (1990) *Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva* en “Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales”. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, Pg. 62-63.

Las tecnologías de la información han influido en todas las esferas de la producción, concentrando la innovación en los procesos productivos integrados electrónicamente. Simultáneamente, la lógica anterior de producción estandarizada y masiva del fordismo ha sido progresivamente sustituida por una organización y gestión empresarial que ha logrado reducciones sustanciales de costes y una mayor eficacia a través de una mayor flexibilidad, calidad y cooperación dentro y fuera de las empresas.¹³⁷ La flexibilidad se convierte de hecho en el atributo central del nuevo sistema organizativo y condiciona cada vez más los resultados económicos y las posiciones de poder en el mercado internacional.¹³⁸

Junto a este proceso de flexibilización, la amplia difusión de la microeléctrica en los procesos de información ha penetrado en todos los aspectos de las operaciones empresariales permitiendo un alto grado de integración. La nueva automatización integrada, sistemática y flexible permite aumentar la productividad y disminuir los costes materiales y humanos con un ritmo mucho mayor que la tradicional producción masiva y estandarizada,¹³⁹ sin por ello perder en calidad, economías de escala y capacidad de maniobra.

En consecuencia, las nuevas tecnologías han propiciado sustanciales cambios en la organización y gestión empresarial que se caracterizan por la existencia de una organización flexible, con cambios más rápidos en la líneas de producción y un esfuerzo continuo para responder a las demandas del mercado. Las alteraciones provocadas por la tecnología han favorecido la aparición de nuevos productos ampliando su gama, su calidad y los servicios existentes,¹⁴⁰ haciéndose visible su impacto especialmente en el campo de la innovación. La calidad y adecuación del producto aparece en este contexto como un valor más importante que la anterior competencia de precios.¹⁴¹

De este modo, los cambios en la organización se han traducido en un ajuste y redefinición de las estructuras empresariales de acuerdo a la tecnología empleada, dando lugar a una redefinición del trabajo con las estrategias de flexibilización productiva, funcional y favoreciendo la fabricación de pequeñas series por encargo¹⁴² la diversificación productiva, una mayor descentralización en la toma de decisiones y un cambio en la relación con los proveedores (just in time).

Las nuevas tecnologías han supuesto también un estímulo para la inversión por cuanto la reestructuración productiva se ha basado principalmente en la adquisición de nuevos equipamientos y la mejora de los existentes, así como en una ampliación de la infraestructura científica y técnica para la mejora de las unidades de investigación empresarial. Del mismo modo, han servido para reactivar la demanda por su capacidad para crear nuevas necesidades y renovar los bienes de consumo.

¹³⁷ KÑAKAL, J. Las empresas transnacionales y los gobiernos frente a la transformación productiva y tecnológica en América Latina. III Congreso Nacional de Economía, La Coruña, 7-8-9 diciembre 1989.

¹³⁸ Op.cit., CASTELLLS, M. (1990) *Nuevas tecnologías*, Pg. 72-75.

¹³⁹ Op.cit., KÑAKAL, J.

¹⁴⁰ STORPER, M. y WALKER, R. (1989) *The Capitalist Imperative. Territory, technology and industrial growth*, Ed. Blackwell, Ltd., Pg. 51.

¹⁴¹ Op.cit., KÑAKAL, J.

¹⁴² GARMENDIA, J. *El desarrollo de la organización y cultura de la empresa* Pg. 27-33.

4.4.4. Tecnología y mercado de trabajo

4.4.4.1. Efectos sobre el empleo

El cambio tecnológico ha tenido desde sus inicios una influencia decisiva en la evolución del empleo. Desde un punto de vista analítico sus efectos han sido, sin embargo, opuestos. Uno negativo, vio sustitución o desplazamiento, derivado de la disminución de las necesidades de empleo por unidad de producto final, y otro positivo de compensación o absorción provocado por la expansión económica que generalmente acompaña a la innovación.¹⁴³

Los sectores más dinámicos han sido aquellos que han incorporado mayores insumos tecnológicos y en base a ese dinamismo han destruido puestos de trabajo, pero al mismo tiempo a un elevado nivel tecnológico corresponde un mayor nivel de productividad, de capacidad exportadora, de dinamismo económico, resultados todos ellos que se asocian más con una preservación del empleo que con su destrucción.¹⁴⁴

Esta aparente contradicción no es en realidad tal porque, aunque la introducción del progreso tecnológico ha expulsado desde siempre trabajo humano, no ha eliminado sin embargo empleo a largo plazo. Su implantación ha puesto en marcha mecanismos económicos y sociales que, a la larga, han dado lugar a nuevas oportunidades generadoras de puestos de trabajo adicionales.¹⁴⁵ Es más, la no introducción o la introducción tardía de la tecnología necesaria se ha demostrado históricamente más peligrosa para el empleo al mermar la productividad y, por tanto, la competitividad en una economía abierta.¹⁴⁶

Además, las empresas que utilizan las nuevas tecnologías requieren servicios sofisticados cuyo desarrollo tiene un potencial elevado de revitalización y creación de empleo, tanto por su efecto sobre las actividades productivas como por su propia capacidad de generación de valor añadido y puestos de trabajo.¹⁴⁷

4.4.4.2. Cambios en las cualificaciones

Aunque, según se desprende del anterior apartado, las nuevas tecnologías no conducen necesariamente al paro, sí provocan desfases entre el tipo de trabajo y el tipo de formación requerido¹⁴⁸ debido a que el empleo nuevo que se necesita no coincide en sus características con el que existía anteriormente.

¹⁴³ SEGURA, J. (1989) *Mercado de trabajo y cambio tecnológico*, II Congreso Nacional de Economía, 7-8-9 Diciembre.

¹⁴⁴ COMISION INTERMINISTERIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA (1988), *Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*, Pg. 33-38.

¹⁴⁵ BASURTO, J. (1988) *Retorno al hombre*, Ed. Laida Bilbao, Pg. 25.

¹⁴⁶ Op.cit., CASTELLS, M. (1990) *Nuevas tecnologías, economía ...*, Pg. 57.

¹⁴⁷ DEL CASTILLO, J. (1988) *Posibles soluciones para las regiones industrializadas en declive*. PAPELES DE ECONOMIA, N° 35, Pg. 213.

¹⁴⁸ Op.cit., CASTELLS, M. (1990), *Nuevas tecnologías ...*, Pg. 63.

Los importantes cambios que se han sucedido en el campo tecnológico y en las condiciones de la competitividad a nivel internacional hacen que los conocimientos y aptitudes de los trabajadores tengan que cambiar radicalmente. El ritmo de la innovación es de tal magnitud y el acceso a las nuevas cualificaciones tan imprescindible que exige una adaptación permanente y un considerable esfuerzo de formación.

En este sentido, el cambio tecnológico ha supuesto una mayor necesidad de cualificación en la fuerza de trabajo, para lograr un personal más especializado e interdisciplinario; y un cambio de mentalidad que se ha reflejado en el mayor interés por la formación continua y el reciclaje de los recursos humanos de las empresas. La exigencia de nuevos perfiles profesionales ha hecho también que las nuevas tecnologías hayan acelerado la obsolescencia del sistema educativo tradicional, planteando estrangulamientos intensos en determinadas categorías y cualificaciones.

La adquisición de cualificaciones más especializadas y el desarrollo tecnológico de la maquinaria, así como las economías de escala y alcance en el uso de los equipos y fuerza de trabajo han sido factores determinantes en los incrementos de productividad observados.¹⁴⁹ Este incremento de productividad ha permitido trabajar menos, pero producir más generando al mismo tiempo una mayor demanda.

4.4.4.3. Ruptura del proceso productivo

Las nuevas tecnologías han permitido, igualmente, una mayor ruptura del proceso productivo a nivel de planta y esta mayor flexibilidad ha posibilitado una utilización más eficiente de la mano de obra disponible en las economías locales, la reducción de la participación de los salarios incluidos en el precio del producto y la consecución de productos más competitivos.¹⁵⁰

En la medida en que permiten una mayor independencia de las variables locacionales, también han flexibilizado las restricciones de ámbito geográfico típicas de los mercados nacionales y han fraccionado e internacionalizado el mercado de trabajo tradicional.¹⁵¹

4.4.5. Tecnología y espacio

Una de las modificaciones más importantes introducidas por las nuevas tecnologías y, sobre todo por las telecomunicaciones, ha sido la alteración de los patrones de localización de las empresas y las inversiones al posibilitar una progresiva superación de las barreras geográficas tradicionales y una descentralización productiva mediante localizaciones más ventajosas para cada función. Con ello las empresas tienen cada vez mayores posibilidades de elegir su propio entorno.

En términos de impacto potencial sobre el espacio esto tiene un evidente reflejo en que las organizaciones, las instituciones, las empresas, todo el sistema organizativo, en general, ha pasado técnicamente a poder relacionarse sin necesidad de continuidad geográfica.¹⁵²

¹⁴⁹ Op.cit., STORPER, M. y WALKER, R. Pg. 53.

¹⁵⁰ VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988), *Desarrollo local. Una estrategia ...*, Pg. 92-94.

¹⁵¹ Op.cit., SEGURA, J.

La superación de las distancias y las barreras geográficas clásicas hace que el concepto de espacio y el uso del territorio varíen sustancialmente e influye, de forma decisiva en la estructura de costes. A diferencia de los medios de transporte convencionales que no pueden distribuirse homogéneamente en todos los puntos del espacio, las telecomunicaciones pueden generar un espacio uniformemente telematizado y se puede acceder a sus servicios desde cualquier parte del territorio. Posibilitan además una comunicación instantánea, simultánea intangible e interactiva a nivel mundial.¹⁵³

Sin embargo, en la práctica las nuevas tecnologías están contribuyendo a la hegemonía y crecimiento de determinados espacios y al declive de otros¹⁵⁴ al modificar las ventajas comparativas regionales y la división espacial del trabajo.¹⁵⁵

En una primera fase la tecnología generó un proceso de desindustrialización de las áreas manufactureras centrales que retuvieron sólo las actividades administrativas y financieras, la fabricación de líneas de producción más complejas, las funciones de I+D, traspasando a la periferia los procesos productivos seriados. De este modo, las multinacionales localizaron sus factorías de producción avanzada en los países industrializados y las cadenas de montaje de bajo nivel de cualificación en los países del Tercer Mundo, donde los salarios y el control gubernamental eran escasos, las materias primas baratas y los subsidios importantes.

El negativo impacto de esta dispersión productiva sobre las áreas receptoras por su escasa vinculación con el medio productivo local y lo mucho que condicionaban sus posibilidades de desarrollo, ha cuestionado este modelo y las políticas de desarrollo regional y local tienden ahora a dejar de incentivar los traslados de firmas hacia las regiones atrasadas para concentrarse más en el desarrollo de los recursos y potencialidades locales.¹⁵⁶

El desarrollo reciente de los sistemas automatizados flexibles ha disminuido también la importancia del trabajo poco cualificado en los costes totales de la producción, de modo que muchas de las empresas que antes trasladaban a los países subdesarrollados sus cadenas de montaje prefieren ahora la inserción en entornos industriales tecnológicamente desarrollados.¹⁵⁷

Del mismo modo, y merced a la aplicación y difusión de las nuevas tecnologías, el territorio se ha integrado más y ha dejado de impulsar a la concentración de la actividad industrial y de reservar tan sólo apéndice marginales del sistema productivo a las áreas rurales. Es decir, también se ha reducido la ventaja comparativa de la localización en áreas urbanas, ampliando las posibilidades de elección de las localizaciones en el territorio.¹⁵⁸

¹⁵² Op.cit., CASTELLS, M. (1985) *Reestructuración económica ...* , Pg. 48 y ss.

¹⁵³ MOLINI, F. (1989) *Tecnología, medio ambiente y territorio*. Fundesco, Pg. 52-53.

¹⁵⁴ CASTELLS, M. (1985) *High technology, economic restructuring and the urban-regional process in the United States* en Castells, "High technology, space and society", Sage Publications, California, Pg. 12.

¹⁵⁵ GATTO, F. (1990) *Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva* en "Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impacto y desafíos territoriales", Pg. 57.

¹⁵⁶ Ibidem, Pg. 80-81.

¹⁵⁷ Op.cit., CASTELLS, M. (1990) *Nuevas tecnologías...*, Pg. 32-33.

¹⁵⁸ Op.cit., VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local ...* , Pg. 92 y ss.

Finalmente, la influencia del mercado ha impulsado a muchas empresas a alejarse de las zonas centrales por sus elevados costes y la congestión existente. Este hecho, junto con los avances del transporte y las comunicaciones de alta tecnología ha ejercido un efecto disuasorio importante que ha favorecido a las zonas periféricas respecto a los centros de actividad congestionados.

4.4.6. Tecnología y desarrollo local

Aunque la tecnología constituye un elemento de vital importancia en el comportamiento económico de cualquier áreas, esto no implica que las actividades de alta tecnología sean las únicas que se pueden adoptar para solucionar los diferentes problemas regionales o locales. Es más, las mismas tienen unas pautas locacionales muy concretas que contribuyen a una especialización funcional de las regiones. De esta manera, las ventajas de aglomeración han terminado por confinar en un número muy reducido de zonas la parte más importante del entramado tecnológico e innovador.¹⁵⁹

Aún siendo un factor clave, la tecnología, al igual que ocurre con el resto de los recursos analizados hasta este momento, no es por sí misma una condición suficiente para asegurar un desarrollo económico efectivo. Para que sea realmente viable ha de estar acompañada por otras políticas de estimulación del potencial endógeno¹⁶⁰ y acomodarse a las necesidades reales de cada entorno concreto.

Asociar desarrollo e innovación tecnológica es un principio válido de una estrategia de desarrollo, pero ha de tenerse en cuenta que no todas las zonas parten de las mismas condiciones. Su situación económica y social no es producto de la casualidad, obedece a una serie de factores de muy diversa índole (económicos, históricos, culturales...) tanto internos como externos que no se eliminan ni soslayan sólo a través de la innovación tecnológica. Por ello el desarrollo local no sólo depende de la disponibilidad de recursos, sino también de la historia social y económica del área, sus instituciones y sus individuos. La existencia de una determinada cultura industrial y, por tanto, de unos comportamientos individuales y colectivos frente a la innovación es sin duda un factor importante para cualquier política de desarrollo local, pero es que además propicia en su caso la existencia de infraestructuras y de servicios técnicos que son fundamentales para facilitar el acceso de las empresas a la innovación y para difundirla al conjunto del tejido industrial de la zona.¹⁶¹

El desarrollo económico de cada área dependerá en gran medida de la renovación, permanente de su base tecnológica, de su adaptación a los requerimientos concretos de las empresas y de la mejora continua de los procesos y productos”.¹⁶² pero, precisamente por depender el dinamismo innovador de un área de sus características socio-culturales, las estrategias de desarrollo local

¹⁵⁹ ALAEZ, R. *La articulación espacial de la producción: una aproximación teórica a la política industrial del gobierno vasco*, Pg. 151.

¹⁶⁰ EZRA, E. *The restructuring of old industrial areas: experiences in OECD countries* en “*Spatial aspects of the technological change*”, Pg. 183.

¹⁶¹ BARCELO, M. *Innovación tecnológica en los sistemas productivos locales*. Conferencia “*Experiencias de cooperación interempresarial a escala local*”, Madrid, 18-19 mayo 1992.

¹⁶² DEL CASTILLO, J. (1988) *Posibles soluciones para las regiones industrializadas en eclave*. PAPELES DE ECONOMIA, N° 35, Pg. 213.

basadas en la innovación requieren generalmente mucho tiempo por ser de lenta maduración, y un apoyo considerable y estable de las autoridades locales y regionales que facilite su puesta en marcha y permita superar los errores e incapacidades del mercado.

Una de las condiciones necesarias para que el progreso tecnológico se convierta en desarrollo económico es que las empresas adopten las nuevas técnicas y el conocimiento tecnológico se difunda.¹⁶³ La innovación no puede separarse de la difusión, y para que el impacto sea efectivo las medidas que se tomen en cuanto a política de innovación deben complementarse con una política paralela de transferencia y difusión de las nuevas tecnologías.¹⁶⁴

Este proceso es generalmente lento, pero continuo, y tradicionalmente se ha caracterizado porque eran las grandes empresas las que, por un problema de coste, adoptaban primero la tecnología y las pequeñas las seguían posteriormente.¹⁶⁵

Sin embargo el esquema ha cambiado en los últimos años por la integración de los sistemas locales en la división internacional del trabajo y el mayor esfuerzo innovador de las PYMEs. La creciente competencia entre las diferentes comunidades locales por la atracción e impulso de actividades innovadoras ha fomentado también la difusión del cambio tecnológico.

Las acciones destinadas a la promoción del potencial tecnológico regional o local suelen agruparse en tres grandes categorías: las medidas directas de asistencia a la empresa, las medidas de ayuda individuales y, más significativas, las tendentes a la creación de una infraestructura tecnológica.¹⁶⁶ En la actualidad, existe una amplia gama de iniciativas encaramadas a mejorar el nivel y uso efectivo de la infraestructura tecnológica local y a aumentar su grado de cualificación técnica. Entre ellas estarían la creación de agencias o centros especializados en la promoción del progreso tecnológico y su difusión, y la creación de los parques tecnológicos y científicos.

Asimismo los centros de investigación han comenzado a jugar un papel importante en la difusión de la tecnología a nivel local, ya que no sólo la adaptan a cada entorno concreto, sino que informan a los empresarios de la existencia de nuevos procesos y productos y forman a los trabajadores para adoptar dicha técnica de la forma más conveniente posible. Al mismo tiempo, la existencia de estos centros refleja un cambio de mentalidad en los empresarios locales y entra en contraposición con la idea de que la investigación sólo se puede llevar a cabo en pocas y grandes empresas.¹⁶⁷

¹⁶³ Op.cit., VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local ...*, Pg. 97.

¹⁶⁴ Op.cit., COMISION INTERMINISTERIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA, Pg. 34.

¹⁶⁵ DOERINGER, P., TERKLA, D. y TOPAKJAN, G. (1987) *Invisible factors in local economic development*. Oxford University Press, Pg. 67.

¹⁶⁶ Op.cit., EZRA, E., Pg. 183-185.

¹⁶⁷ Op.cit., VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local ...*, Pg. 96.

La proliferación de los llamados parques tecnológicos también responde a ese deseo de captar centros especializados en alta tecnología que gracias a la difusión de las innovaciones mantenga la producción local a un nivel competitivo en precio y calidad.¹⁶⁸

Aunque no existen normas determinadas sobre las condiciones que ha de cumplir una zona para el desarrollo de tecnología avanzada o la instalación de un parque tecnológico, si hay una serie de atributos que aparecen repetidamente en los estudios sobre las regiones más prósperas¹⁶⁹ y de las cuales se ofrece una síntesis en el cuadro N° 6.

Cuadro N° 6: Condiciones idóneas para entornos innovadores

- La presencia en el ámbito local de los generadores y usuarios de tecnología (centros de investigación, universidades, empresas con demandas técnicas locales, departamentos de I+D, empresas de tecnología...) preferentemente de un nivel alto que asegure una base científica adecuada¹⁷⁰
- Un entorno rico en servicios de todo tipo, especialmente empresariales.
- Una oferta amplia de capital-riego para proveer de fondos a las nuevas empresas.
- Soporte político del gobierno regional y local y una fuerte implicación del sector público en la promoción tecnológica
- Consenso generalizado de todos los sectores socio-económico sobre la necesidad e importancia de la tecnología y los instrumentos que la generan para el futuro de la zona.
- Localización cercana a algún centro urbano importante y a un aeropuerto.
- Una calidad de vida que atraiga y retenga a los cuadros técnicos y científicos más cualificados
- Un entorno natural agradable y de gran calidad.
- Una buena red de infraestructuras y comunicaciones.
- Una oferta adecuada de suelo, instalaciones y servicios comunes en las zonas donde se vayan a implantar las empresas de tecnología avanzada.
- Existencia de una mano de obra cualificada y de un alto porcentaje de PYMEs.
- Bajo coste relativo de la vivienda.
- Una imagen atractiva como zona de gran dinamismo económico e innovador.

Con estos requisitos, y si la experiencia tiene éxito, el proceso de innovación tecnológica se puede convertir en la punta de lanza del cambio de dinámica regional y local, contribuyendo no sólo de forma directa a atraer nuevas empresas, sino indirectamente a mejorar la capacidad de atracción del conjunto de la zona y, las expectativas de su población, aumenta su población, aumentando su autoconfianza.

¹⁶⁸ Op.cit., ALAEZ, R. Pg. 151.

¹⁶⁹ Op.cit., CASTELLS, M. (1990) *Nuevas tecnologías ...*, Pg. 72-75.

¹⁷⁰ Op.cit., CASTELLS, M. (1990) *Nuevas tecnologías ...*, Pg. 72-75.

En cualquier caso, la posibilidad de que el proyecto llegue a buen fin depende de la capacidad de concebirlo globalmente, de potenciar las coherencias y evitar la duplicación de esfuerzo, así como de insertar a cada una de las iniciativas puntuales en un proyecto global de desarrollo local o regional.

En este contexto, se comprende mejor la progresiva consolidación en los países desarrollados del concepto de red tecnológica regional como forma de plasmar y dotar de coherencia global al conjunto de iniciativas que son necesarias para mejorar la competitividad de la economía regional o local vía el desarrollo tecnológico.

Este planteamiento debe ir acompañado de una decidida política de promoción de las posibilidades endógenas de generación de tecnología, de potenciación de la innovación y, en general, de utilización de los servicios avanzados (calidad, formación...). La vía para conseguir esto es múltiple: creación de programas de estímulo, generación de actividades de formación, programas de asesoramiento, subvenciones, creación de laboratorios especializados...

De todas formas, ha de tenerse en cuenta que la existencia de todos estos requisitos no hace que la innovación y el desarrollo surjan espontáneamente. Contemplando únicamente las características de los recursos de una localidad, la receta de alta tecnología olvida las complejas relaciones existentes entre política y mercados. Este punto de vista ha dado lugar a actuaciones mal encauzadas y a una mala interpretación de las experiencias de regiones de alta tecnología como el Silicon Valley o Cambridge. Para hacer que una región sea innovadora no basta con combinar ingredientes. Cada zona depende de su entorno político y económico, por lo que acciones similares pueden adquirir un significado diferente dependiendo de su contexto y de la forma en que funcionan.¹⁷¹

En un principio se creyó que las iniciativas exitosas iban a ser fácilmente trasplantables a cualquier entorno regional, siempre que se dispusiera de un área con las condiciones adecuadas, pero los resultados han revelado que algunas veces “las concentraciones tecnológicas se han convertido en enclaves productivos totalmente desvinculados del resto del tejido productivo”.¹⁷²

La ausencia de intercambio técnico, de información compartida o de vínculos entre las empresas es decisiva. Siempre resulta complicado integrar la actividad económica de las empresas locales, y a menudo el resultado es un conjunto desarticulado de pequeñas empresas de tecnología y de servicios. “Son las relaciones entre los individuos, firmas e instituciones lo que importa, no su mera presencia”.¹⁷³

¹⁷¹ Ibidem, Pg. 232.

¹⁷² Op.cit., ALAEZ, R. Pg. 151.

¹⁷³ Op.cit., SAXENIAN, A.L. Pg. 2325.

4.5. LOS RECURSOS SOCIOCULTURALES EN EL DESARROLLO LOCAL

Hasta hoy, y como consecuencia del excesivo papel de lo económico en las sociedades modernas tanto en los debates teóricos como en el diseño de las estrategias de desarrollo local no se ha otorgado en general a los aspectos socioculturales la importancia que les corresponde.¹⁷⁴

La economía convencional ha establecido una división artificial entre los aspectos económicos y sociales de la vida, pero resulta difícil mantener tal división en el espacio local, especialmente en las zonas más desfavorecidas, donde el sector informal es a menudo muy significativo, o en las zonas en declive, donde las características socio-culturales determinan en gran medida su capacidad de respuesta.

En realidad, en la práctica no se puede establecer una delimitación clara entre los objetivos económicos y los sociales. La mayoría de las políticas económicas acometidas por las instituciones públicas tienen objetivos sociales en la medida en que son medios para suministrar bienes y servicios y para aumentar el bienestar de los ciudadanos. Del mismo modo, las políticas sociales tienen consecuencias económicas ya que, por ejemplo, el logro de objetivos de equidad social por medio de políticas de distribución tiene costes y puede dar lugar a ganancias económicas.¹⁷⁵

En este sentido, lo local no se reduce exclusivamente a una funcionalidad económica, es decir, no se limita a unas determinadas relaciones entre capital y trabajo o a un cierto uso de la tecnología y de los recursos. Es también el espacio de inserción de una comunidad que actúa sobre un territorio de acuerdo con unas prácticas, normas y valores pertenecientes a un fondo cultural que constituye su memoria colectiva. Por eso, para operar sobre un territorio es necesario tener en cuenta tanto el factor económico como el sociocultural, ya que ambos son inseparables y su correcta valoración contribuye al éxito o fracaso de las iniciativas que se acometan.¹⁷⁶

Parece evidente que la necesidad de mejor vivienda, sanidad, educación, perspectivas de empleo, ingresos y sobre todo una mejora en la confianza y capacidad de la población local componen un único listado de necesidades. No se trata de aspectos diferentes que deban analizarse desde una óptica económica o una óptica social exclusivamente.¹⁷⁷

El desarrollo local significa, por tanto, algo más que crecimiento económico, y por muy importante que éste sea también implica desarrollo social y cultural. No en vano, la asimilación de las actitudes necesarias para participar de manera creativa en el proceso de cambio tecnológico y la decisión de poner en marcha nuevas ideas y nuevos proyectos, que permitan a la

¹⁷⁴ CARPINTERO, J. (editor) (1991) Simposio Europeo. *La cultura en la ciudad*, febrero, organizado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, Pg. 11.

¹⁷⁵ Op.cit. OCDE (1988) *Revitalización de las economías urbanas*, Pg. 27.

¹⁷⁶ Op.cit. RODRIGUEZ, F. Pg. 71-72.

¹⁷⁷ ELKIN, T. y MACLAREN, D. (1991) *Reviving the city, towards sustainable urban development*, Ed. Friends of Earth, London, Pg. 217.

colectividad utilizar sus recursos y encontrar solución a sus problemas, es sobre todo un proceso socio-cultural.

Una determinada cultura o estructura social puede acelerar o retrasar las transformaciones económicas y la incorporación de nuevas tecnologías de producción. Por tanto, es necesario introducir medidas apropiadas a las características de cada espacio económico, con el doble objeto de que, por una parte, ofrezcan un soporte técnico y financiero adecuado a las necesidades existentes y potenciales, y por otra, contribuyan a cambiar los valores culturales y sociales en un sentido más favorable a la innovación y a la actividad económica.

Pese a que los factores socioculturales son habitualmente los de más lenta evolución y más difícil transformación, nunca habían existido instrumentos tan potentes como en la actualidad para incidir sobre estos factores (medios de comunicación, técnicas publicitarias, aparato educativo, técnicas de dinámica social, sistemas de aprendizaje avanzado, influencia institucional...), que se han convertido por eso mismo en instrumentos imprescindibles para los programas de desarrollo.

El nivel de articulación y organización del cuerpo social, el grado y la forma de apego a la tradición, la asunción del riesgo económico, la facilidad o dificultad de la convivencia social, la existencia de líderes y élites (culturales, económicos, políticos), el grado de violencia, la aceptación o rechazo de nuevos productos y nuevas tecnologías, el nivel de formación, el volumen de producción y consumo de la industria cultural, la evolución de los códigos morales y éticos (percepción del trabajo, de la autoridad, de la propiedad, del ocio, del placer, de la solidaridad) son elementos “reactivos”, es decir, aceleradores o frenos del desarrollo económico, independientemente de cual sea la dirección, voluntaria o forzada, que éste tome.¹⁷⁸

Todos estos aspectos conforman la cultura y la identidad local, siendo factores esenciales en el enfoque que adopta una comunidad acerca de su desarrollo, porque le proporcionan un marco difusor y de referencia básico.¹⁷⁹

El concepto de cultura tiene dos componentes básicos: el antropológico, que atañe directamente al proceso económico ya que la población es a la vez origen y finalidad de su propio desarrollo, y el relativo al patrimonio que pone el énfasis en los logros pasados y presentes como elementos de identidad local que pueden explotarse profesional y económicamente.¹⁸⁰

4.5.1. La participación ciudadana

La dimensión sociocultural del desarrollo consiste en movilizar el potencial creador de la población en términos de confianza en sí misma imaginación, iniciativa, cooperación y receptividad a ideas innovadoras.

¹⁷⁸ Op.cit. FARTO, J.M. (1988) *La agencia municipal de desarrollo económico y empleo ...*, Pg. 214.

¹⁷⁹ DIRECCION GENERAL DE EMPLEO, RELACIONES INDUSTRIALES Y ASUNTOS SOCIALES DE LA CEE (1991-92) *Cultura y patrimonio en favor del desarrollo local*, LEDA NOTICIAS, N° 5, Pg. 7.

¹⁸⁰ Ibidem, Pg. 7.

La participación de las administraciones locales a la hora de generar estos procesos es especialmente significativa al ser el organismo técnicamente más capaz de contactar directamente con todos los agentes sociales interesados. Aún así, el conocimiento y la conciencia de la cultura local y la necesidad de conservarla, de hacerla pública y desarrollarla deben ser fomentados tanto por los responsables políticos como por la población que la experimenta y origina a través de un mecanismo de descentralización constante. Los gobiernos deben dar a los colectivos locales todos los medios que les permitan decidir libremente su futuro en el marco de las instituciones existentes, y estos colectivos deben, por sí mismos, organizar el ejercicio de esa libertad involucrando al mayor número de personas posible.

La política socio-cultural debe crear sistemas de evaluación de las demandas y verificar la eficacia de las ofertas. Es preciso preguntarse si la organización político-administrativa del gobierno local es capaz de evaluar las demandas, de medir los efectos de su actividad sociocultural, de generar nuevos recursos y de promover la participación ciudadana. Para ello, se ha de tender al establecimiento de un nuevo modelo de organización y funcionamiento administrativo que permita mejorar la eficacia de los servicios municipales y obtener un mayor control político de los resultados.¹⁸¹

La participación ciudadana es un método para conocer los deseos de la población, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades, para hacer posible la creatividad social. La cooperación entre la administración local y los ciudadanos requiere, por una parte, la descentralización para unir la primera a los segundos, pero también unos mínimos de vida colectiva y de organización social que permitan definir los interlocutores y sujetos activos.¹⁸²

Se trata, en última instancia, de favorecer que los sectores dinámicos, sean los protagonistas del relanzamiento, pero también de apoyar activamente los procesos de apropiación popular del territorio, no limitándose a los sujetos populares con organizaciones consolidadas (sindicatos, asociaciones de vecinos, entidades culturales, cooperativas...) sino haciendo posible también la participación de los colectivos informales y de los ciudadanos que estaban atomizados hasta ese momento. Hay, que ir a buscar a la gente donde está y promocionar la emergencia de nuevos sujetos sociales. La política de acción social y cultural ha de contribuir a la apropiación colectiva del medio local y la socialización del espacio.¹⁸³

Facilitando la integración del mayor número posible de actores y entidades se posibilita un mayor sentimiento de pertenencia local y el discurso tiene una mayor capacidad para crear un proyecto colectivo que, además de cohesionar a la comunidad en torno a unos objetivos propios, sea capaz de extrovertirla en la búsqueda de las culturas, mercados y capitales necesarios para su desarrollo presente y futuro.¹⁸⁴

¹⁸¹ BORJA, J. (1989) *Política socio-cultural y participación ciudadana* en “Crisis económica y estado del bienestar”. Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, Pg. 479.

¹⁸² Ibidem, Pg. 480.

¹⁸³ Ibidem, Pg. 480-481.

¹⁸⁴ INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1987) *Procesos de formulación de las políticas de desarrollo local. La experiencia española*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Pg. 76.

Uno de los problemas más frecuentes a la hora de llevar a cabo este tipo de iniciativas es, sin embargo, la falta de un espíritu asociativo generalizado y el rechazo a la participación en organizaciones estables por parte de la población a la que se intenta llegar.

Aún así de forma particular en las zonas urbanas y especialmente en las grandes ciudades, se pueden desarrollar poco a poco los movimientos asociativos y la conciencia cívica adecuada para contribuir decisivamente a la consecución de un mayor grado de movilización social. No se trata de mitificar la movilización ciudadana, que salvo momentos muy especiales ha sido siempre minoritaria y que no ha sido capaz de construir grandes representativas, pero también es cierto que difícilmente pueden crearse mecanismos participativos si su institucionalización es precaria o inexistente y si no existe la información necesaria.¹⁸⁵

Cuando la articulación de los ayuntamientos con los organismos de coordinación ciudadana es pobre, se debe fundamentalmente a que ni los unos ni los otros han sabido crear un marco de diálogo eficaz debido a las mutuas desconfianzas y confrontaciones. Pese a todo, hay ciertos movimientos de participación ciudadana que aún teniendo una débil superestructura son más densos y diversificados. En este sentido, son múltiples las asociaciones de vecinos, de padres, de comerciantes, los colectivos de jóvenes o mujeres, las cooperativas, los grupos de iniciativa económico-social y cultural, los clubes deportivos. Estas organizaciones de base, en caso de existir los cauces adecuados sin renunciar a la crítica y a la reivindicación pueden abrirse más naturalmente a la colaboración, a la información y a la ayuda, en definitiva a establecer relaciones de cooperación con los ayuntamientos.¹⁸⁶

4.5.2. Aspectos socioculturales en espacios específicos: El caso de las ZID¹⁸⁷

Si existe un espacio donde los aspectos socioculturales han jugado un papel determinante para configurar su status quo y ralentizar la adopción de estrategias de reacción, es sin duda el de las zonas industrializadas en declive (ZID).

La importancia de los aspectos socioculturales en este tipo de espacios se deriva fundamentalmente de la existencia de una cultura jerarquizada, poco innovadora, orientada al pasado y poco cosmopolita tanto a nivel social como empresarial. En este sentido, la falta de reacción en los espacios en declive no ha sido tanto un problema de medios como de cultura y de respuesta social.

Hay numerosos ejemplos de sociedades y empresas que tras haber conocido un período de esplendor y liderazgo han sido posteriormente incapaces de afrontar con éxito un cambio de su entorno. Las razones para tal evolución son complejas y no existe en este momento una teorización suficiente sobre el problema como para dar una visión sistemática de las mismas.

¹⁸⁵ BORJA, J. (1985) *Participación y municipio* en CEUMT. La Revista Municipal N° 106/107, Barcelona, Pg.109.

¹⁸⁶ Ibidem, Pg. 111-112.

¹⁸⁷ En base DEL CASTILLO, J. (1989) *Spatial aspects of the technological change*, Bilbao.

En el contexto de las zonas industrializadas en declive podemos, sin embargo, hacer referencia a dos de ellas. En primer lugar, el hecho de que los nuevos competidores que surgen y se afianzan al inicio de una nueva fase histórica lo hacen a partir de una estructura productiva fundamentalmente nueva y, por tanto, mejor adaptada a las nuevas necesidades. Por el contrario, los antiguos espacios dominantes deben cargar con la herencia de unas estructuras económicas, socioculturales y políticas poco adecuadas y anticuadas, que además han configurado el medio físico en función de sus necesidades, con las consiguientes repercusiones negativas sobre el entorno.¹⁸⁸ Además, el tipo de relaciones comerciales y mercados sobre los que se han basado no serán normalmente los que ahora se encuentren en expansión.

Pero con ser eso importante más lo es el hecho de que, en segundo lugar, el éxito en el período anterior habrá generado un tipo de comportamientos y valores sociales bien adaptado a las características de ese período, pero que no lo está necesariamente a las del nuevo entorno. Además, como esos comportamientos han estado en la base de un considerable éxito hasta el momento de la crisis, habrá fuertes resistencias a abandonarlos y sustituirlos por otros nuevos.

Finalmente, se observa que en la nueva fase los capitales más dinámicos al superar las barreras locales y regionales (o nacionales) y localizarse físicamente en los nuevos espacios emergentes, privan a esas sociedades de sus agentes más dinámicos, que dando en ellas solamente aquellos que estaban acostumbrados a actuar en función de los parámetros anteriores y, por tanto, como muy poca capacidad de iniciativa.¹⁸⁹ El resultado será una rigidez de los comportamientos que dificultan aún más las posibilidades de adaptación.

De esta manera, aunque la mayor parte de los historiadores que analizan los casos de declive o decadencia coinciden en que las causas son numerosas, existe un amplio consenso sobre el hecho de que todas ellas se habían ido desarrollando en la época de prosperidad anterior y que muchas son de tipo socio-político y cultural.¹⁹⁰

En primer lugar, nos encontramos con que la autocomplacencia arrogante que las sociedades ricas arrastran de su anterior período del éxito¹⁹¹ hace que en un primer momento se rechace la percepción del declive, del que sólo mucho más tarde se tomará conciencia, y eso a pesar de que estas sociedades participan de manera mucho más reducida que las demás en las posibles consecuencias positivas de la nueva época.¹⁹²

La satisfacción por un patrón de vida que antes había dado tan buenos resultados explica también la orgullosa resistencia a los cambios y el desprecio por las innovaciones.¹⁹³ Esta rigidez cultural e institucional se ve reforzada por el carácter acumulativo del declive una vez iniciado, lo que al

¹⁸⁸ EVANS, C. (1981) *El fabuloso microprocesador*. Barcelona. Argos-Vergara. Pg. 103-104

¹⁸⁹ QUEVIT, M. (1987) *Mutations industrielles et changement culturel*. Ponencia lída en la Tercera Conferencia internacional del RETI. Mons. Pg. 22.

¹⁹⁰ WALBANK, F. (1984) *La pavorosa revolución*. Madrid. Alianza Universidad. Pg. 54, 64 y 135.

¹⁹¹ CIPOLLA, C. M. (1984) *La decadencia económica de los imperios*. Madrid. Alianza Universidad. Pg. 22.

¹⁹² Op. cit. WALBANK. Pg. 25-26.

¹⁹³ Op. cit. CIPOLLA. Pg. 21.

aumentar la inseguridad colectiva frente al futuro tiene la consecuencia paradójica de reforzar las tendencias conservadoras como refugio frente a la incertidumbre.¹⁹⁴ Esto hace también que los diferentes grupos sociales se agrupen en torno a las instituciones y valores obsoletos, reforzando la actitud de los unos la de los otros, al tiempo que ante las dificultades crecientes los valores de cooperación van siendo sustituidos por los de corporativismo y egoísmo insolidario, concibiéndose cada vez más la convivencia social en términos de derechos y no de deberes.¹⁹⁵

La clase dominante que hasta entonces había articulado esa sociedad es aún más reacia a los cambios, ya que intuye que no está bien adaptada a las nuevas necesidades y que las medidas a tomar pueden entrar en colisión con sus privilegios tradicionales.¹⁹⁶ En este contexto el ambiente es totalmente desfavorable al tipo de actitudes y valores necesarios para el desarrollo de las actividades y técnicas que requiere el nuevo período.¹⁹⁷

La situación se agrava porque como la recesión no favorece el cambio de ideas, la evolución de los valores sociales necesaria para adaptarse a las mutaciones en curso se frena aún más a medida que el declive se profundiza.¹⁹⁸ De esa manera, la petrificación de las estructuras socio-culturales hace que cada vez se esté más lejos del entorno complejo y variado preciso para favorecer la innovación¹⁹⁹, con lo que el pesimismo se generaliza y el miedo al futuro paraliza la toma de las decisiones necesarias para invertir la tendencia.²⁰⁰

Así, en el proceso del declive se acaba pasando primero por una actitud inicial de prepotencia y, desprecio a la novedad donde lo que impera es la convicción de que la crisis no existe y, por tanto, la sociedad en cuestión va a seguir manteniendo un comportamiento favorable una vez superadas las dificultades coyunturales. Más tarde, cuando la evidencia del cambio en el contexto internacional es irrefutable, se piensa que al igual que antes se van a seguir desarrollando las actividades punta sin que sea necesario cambiar los comportamientos sociales, y para ello se lanzan proyectos de excesiva envergadura que pretenden favorecer el surgimiento en la región de esas actividades punta al mismo nivel que en las zonas dinámicas emergentes.

Finalmente, ante el previsible fracaso de esa desmesurada ambición, el pesimismo se generaliza entre la población y con él la convicción de que no se puede hacer nada, con lo que se instaura la sensación de *fracaso previo* que impide la generación de energías colectivas capaces de hacer frente a la situación. Y en todo ese proceso no se llega a afrontar la realidad de manera objetiva, partiendo de las propias capacidades regionales y desarrollando un plan capaz de adaptarlas a las nuevas condiciones de la producción, a fin de conseguir un puesto intermedio en la nueva división espacial del trabajo.

¹⁹⁴ ESCARMELLE, J. F. (1987) *L'articulation économie-culture: des enjeux reciproques*. Ponencia leída en la Tercera Conferencia Internacional el RETI. Mons. Pg. 14.

¹⁹⁵ Op. cit. CIPOLLA. Pg. 23-25.

¹⁹⁶ Op. cit. WALBANK, Pg. 139.

¹⁹⁷ Ibidem. Pg. 62.

¹⁹⁸ GODET, M. y RUYSSSEN, O. (1980) *L'Europe en mutation*. CEE. Bruxelles. Pg. 21.

¹⁹⁹ BOECKHOUT, I. J. y MOLLE, W. T. M. (1982) *Technological change, location patterns and regional development*. FAST Occasional Papers, N° 16. Pg. 62-63.

²⁰⁰ EUGLAU, H. (1983) *Lucha de gigantes*. Planeta. Barcelona. Pg. 215-220.

No deja de ser interesante recordar que la situación es similar a nivel empresarial de manera que son numerosas las empresas que al aparecer innovaciones radicales en campos cercanos a su actividad son incapaces de adaptarse a las mismas, y eso que no hubiera sido necesario pasar de una industria a otra sino simplemente de una fase productiva a otra.²⁰¹ Aquí también el sentido tradicional de la organización está generalmente tan arraigado que cuando se pone en tela de juicio no provoca una reacción adaptativa, sino simplemente el desaliento.

La conclusión que se puede sacar de la evidencia empírica es que solamente cuando se generaliza entre los miembros de la organización la convicción de que los comportamientos antiguos no valen porque la empresa está en crisis y que, por tanto, es necesario un cambio radical en la forma de hacer las cosas, se puede generar el suficiente consenso y energía colectivos para hacer frente a las nuevas necesidades.²⁰² La palabra clave en las reflexiones anteriores es la de crisis, es decir, la de toma de conciencia de la inevitabilidad del cambio.

Además de las consecuencias económicas de la crisis industrial, las zonas de tradición industrial sufren actualmente una crisis de identidad porque su modelo de desarrollo es puesto en tela de juicio. No sólo el tejido industrial, sino el paisaje, la cultura las infraestructuras deterioradas, las mentalidades y la ordenación territorial son objeto de replanteamiento y necesitan un proceso de regeneración.

Hacer tomar conciencia a la sociedad que lo sufre de las implicaciones que tiene la caracterización de una zona como industrializada en declive es difícil, porque si hay algo que caracterice los comportamientos de una sociedad de este tipo es el apego al pasado y el rechazo de la situación actual. Es un mecanismo de defensa psico-social que lleva a la ilusión de que manteniendo los comportamientos y las ideas anteriores se conservará algo de la riqueza y del bienestar pasados.

La mayor dificultad que existe en estos espacios para invertir la tendencia al declive es la rigidez de los comportamientos sociales. Su estructura productiva, aunque no es la óptima para hacer frente al momento actual, cuenta sin embargo con muchas más bazas que una sociedad rural: estructura y tradición empresarial, mano de obra cualificada, niveles de bienestar y cultura mejores que la media del país, etc... Pero para poder aprovechar todo esto es necesario un nuevo proceso de movilización social que polarice las energías colectivas como en su momento lo hizo el anterior proceso de industrialización. Para conseguirlo lo primero que hay que hacer es tomar conciencia de esa necesidad, lo que no es posible si previamente no existe la convicción de la gravedad de la situación.

De ahí la importancia de arbitrar medidas de formación, dinamización y concienciación, así como dotarse de los medios necesarios para conectar la zona con las nuevas culturas dominantes a nivel internacional. En ello juega un papel muy relevante la implicación de los agentes locales

²⁰¹ Op. cit. EVANS, C. Pg. 101.

²⁰² PASCALE, R. T. y ATHOS, A. G. (1993) El secreto de la técnica empresarial japonesa. Grijalbo. Barcelona. Pg. 282-284.

más significativos, ya que mediante el consenso y el estímulo de su capacidad creativa y de participación pueden crearse la ilusión y las expectativas de futuro necesarias para el cambio.

No se trata, sin embargo, de partir de cero. El pasado técnico, económico, cultural y social ha dejado unos recursos nada desdeñables que pueden revalorizarse mediante una utilización positiva y renovada para crear una nueva cultura y un nuevo tipo de desarrollo. Esta renovación social y económica implica tanto la salvaguarda de la historia contenida en los edificios, las tradiciones, el saber hacer, la cultura y el entorno como una reorientación positiva de los mismos hacia la innovación y la modernidad. Solamente una acción estructurante y creativa puede hacer que el patrimonio de todo orden que ha dejado la anterior etapa de crecimiento deje de ser percibido como una carga para la comunidad y se convierta en generador de riqueza.

La puesta en marcha de un proceso de cambio sociocultural que sea capaz de integrar de forma creativa la utilización del patrimonio, los recursos, la tradición y la historia aparece en este contexto como la punta de lanza de un tipo de desarrollo respetuoso con la historia y el entorno, pero capaz de salir del atolladero en el que ha dejado a la zona primero la falta de percepción del declive y posteriormente el desánimo que provoca su certeza.

5. LOS AGENTES DEL DESARROLLO LOCAL

Si se acepta como punto de partida la hipótesis de que el desarrollo local ha de pasar necesariamente por el desarrollo integral de un territorio, las acciones que se pongan en marcha han de tener igualmente un carácter pluridimensional que relacione tanto las iniciativas de los empresarios locales y de las administraciones públicas como las de los demás agentes privados que intervienen en los procesos de desarrollo local. En la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo local cada uno de estos agentes y actores tiene un papel propio que condicionará de una u otra forma el resultado final de la actuación pública.²⁰³

En consecuencia, el diseño de los programas de desarrollo local requiere el acuerdo y la colaboración tanto de los diferentes niveles institucionales (locales, regionales y estatales) como de los diferentes agentes locales implicados. Temas como la financiación, la viabilidad de los proyectos y la coordinación de las competencias necesitan el apoyo de todos los agentes que posteriormente van a llevar el programa adelante, aunque sean los gestores públicos quienes necesariamente han de obtener ese apoyo. La fase de ejecución del programa precisa, igualmente, de una buena gestión, por lo que es conveniente contar con una agencia de desarrollo local bien organizada, operativa, eficaz y controlada por los actores que ejecutan cada una de las medidas programadas.²⁰⁴

En este sentido, las autoridades locales deben ser conscientes de que no son los únicos actores en los municipios, de que existen otros organismos públicos (gobiernos, diputaciones...) y privados (sindicatos, patronales, empresas, cámaras de comercio, universidades...) que inciden de forma importante sobre el desarrollo de la vida municipal.

Es aquí donde parece evidente la necesidad de que las iniciativas municipales en actividades de desarrollo económico se conjuguen o coordinen con el resto de las actuaciones que inciden sobre el territorio, para compatibilizar las políticas y mejorar su eficacia a medio y largo plazo. Para ello se requiere la coordinación de las diferentes instituciones, entendida no como una mera aceptación pasiva de las acciones en cuya definición no se ha participado,²⁰⁵ sino como la colaboración activa en la planificación de las actuaciones, y sino al menos como adaptación creativa a las ya decididas en otros niveles.

Para llevar a cabo esta política coordinada es necesario efectuar un proceso de concienciación tanto sobre las respectivas capacidades de cada institución y agente como de las

²⁰³ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) “*Desarrollo local...*” Pg. 134.

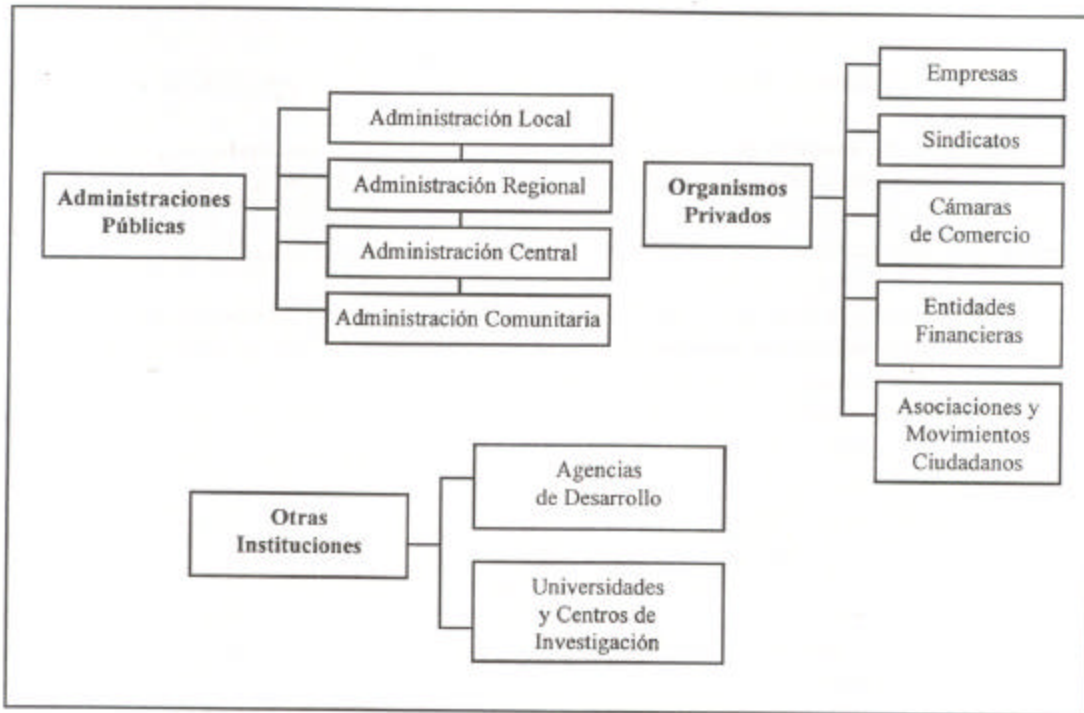
²⁰⁴ VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *El desarrollo endógeno y la estrategia de desarrollo local en España* en “*El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica*”. Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián. Pg. 92.

²⁰⁵ FARTO, J. y VIRIZUELA, M. (1988) *Iniciativas locales de empleo y política económica local. El caso de la Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo de Vitoria-Gasteiz* en “*El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica*”. Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián. Pg. 119-120.

interdependencias que les unen entre sí, de tal forma que el desarrollo local pueda apoyarse en cada uno de ellos y en sus potencialidades.

A continuación analizaremos el papel que desempeña cada uno de estos agentes en el proceso de definición de las estrategias de desarrollo local y las implicaciones e interrelaciones corrientes entre ellos.

Gráfico N° 2: Agentes intervinientes en el desarrollo local



5.1. LAS AUTORIDADES LOCALES

5.1.1. Su papel en el desarrollo local

El carácter estructural de la crisis, su prolongación más allá de las previsiones iniciales, sus múltiples consecuencias sobre la vida ciudadana, la presión social impuesta por la proximidad de la administración local, han sido algunos de los factores que han impelido a las autoridades locales y comarcales a adoptar posiciones cada vez más activas en la promoción económica y explotación del potencial endógeno de sus respectivas áreas.²⁰⁶

En lo que se refiere a la situación de las zonas desfavorecidas, también ha contribuido claramente el fracaso de las políticas adoptadas y gestionadas de manera centralizada por la Administración

²⁰⁶ GONZALEZ AZNAR, J. (1988) *Los municipios ante el desarrollo económico local* en “*La ciudad Instrumento de recuperación económica y de creación de empleo*” Ed. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Vitoria. Pg. 13-14.

del Estado y la crítica de las concepciones y políticas económicas basadas en la capacidad dinamizadora de las grandes empresas y las inversiones exteriores.

La multiplicación y diversificación de las actuaciones de los organismos locales, en relación a los problemas provocados por el paro y la crisis ha supuesto un importante giro en su actitud ante la realidad económica de sus respectivas localidades y una revalorización de su papel institucional como agente económico y social.

Hasta ahora, al desconocimiento generalizado de las tendencias y perspectivas existentes, se sumaba una cierta desconfianza de las autoridades locales, respecto a los empresarios y sus organizaciones, la ausencia de diálogo social, especialmente con los sindicatos, y un expreso deseo de inhibición ante el problema del paro, bajo la convicción de que no sólo las posibilidades municipales para abordar este problema con éxito eran nulas, sino que el simple hecho de arriesgarse podía acarrear consecuencias políticas y electorales no deseadas.²⁰⁷

Sin embargo, la mayor concienciación y compromiso convierten a la administración local en un actor clave de las iniciativas económicas, tanto a la hora de ponerlas en marcha, como en el momento de gestionarlas y desarrollarlas.²⁰⁸ Al mismo tiempo, los municipios o las instituciones comarcales, por su mayor proximidad a los problemas y necesidades del espacio sobre el que actúan, han adquirido una importancia relevante en el planteamiento, toma de decisiones, ejecución y coordinación de las políticas locales porque pueden utilizar mucho más eficazmente los recursos materiales y humanos de que disponen para contribuir al desarrollo local.

El ayuntamiento está en condiciones de conocer física y muy concretamente a nivel de barrios, de distritos, a nivel de sectores y de demandas sociales cuáles son los problemas reales y, al mismo tiempo, está bien situado para actuar “porque lo hace a pequeña altura, desde la modestia del nivel local donde todo es transparente y controlable de principio a fin y porque los ciudadanos están pidiendo lo que sólo las administraciones locales pueden dar”.²⁰⁹

La cercanía hace también que los ayuntamientos sean las instituciones idóneas para jugar un papel activo en la concienciación y transformación de las inquietudes empresariales difusas, más aún cuando son capaces de poner en marcha campañas adaptadas a las distintas realidades socioeconómicas.²¹⁰ Se encuentran, asimismo, en una situación óptima para llegar a todos los agentes, procurar la concertación local y conectar con las diferentes culturas e intereses propiciando unas relaciones sociales más estrechas y homogéneas y estableciendo las modalidades y fórmulas más adecuadas a cada problemática local. A pesar de que las instituciones locales en determinadas ocasiones no dispongan de los medios necesarios para

²⁰⁷ Ibidem. Pg. 13.

²⁰⁸ SELLCREN, J. (1990) *Local Economic Development Partnerships*. “An assessment of local authority economic development initiatives” en “*Local government studies*”. July-August. Pg. 57.

²⁰⁹ MARAGALL, P. (1989) *La descentralización del sector público en la superación de la crisis del Estado de Bienestar* en “*Crisis Económica y Estado del Bienestar*”. Instituto de Estudios Fiscales. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. Pg. 283-284.

²¹⁰ DEL CASTILLO, J. (editor) (1989) *Iniciativas locales de empleo y declive industrial. El caso de la cuenca del Nervión*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. Pg. 31.

proceder a la realización de acciones concretas, cuentan con una infraestructura suficientemente ramificada como para cambiar las actitudes básicas de la población y para poner a los habitantes en contacto con las nuevas necesidades de la producción.

Además, las instituciones locales son las más adecuadas para despertar el espíritu de iniciativa colectiva e individual, hacer aparecer como importante elemento movilizador el sentimiento de pertenencia a la localidad y el amor al territorio, así como para difundir eficazmente la idea de que la alta tecnología no es la única posibilidad de desarrollo de una actividad productiva, y que el recurso a las empresas exteriores no es siempre posible por lo que se hace necesario potenciar y redinamizar las actividades tradicionales ya existentes en el territorio.

Para desarrollar de forma efectiva este nuevo papel las instituciones locales han tenido que transformar su visión del entorno ciudadano como un problema puramente urbanístico, y todo lo más de carácter asistencial, para pasar a concebir su ámbito de actuación como un entramado socio-económico donde el espacio es un agente de transformación social, que debe ordenarse en función de los objetivos de desarrollo económico fijados por las instituciones representativas en los diferentes niveles administrativos y, especialmente, por los órganos locales de gobierno.

Así, el conocimiento de los problemas fundamentales de la localidad y las nuevas actividades en favor de la economía local, han conducido paulatinamente a los ayuntamientos hacia la coordinación interna, la articulación de sus acciones con los planes y medidas de otras administraciones, y a la colaboración intercomunal o comarcal. En definitiva, a la elaboración de líneas de desarrollo local contando fundamentalmente con las posibilidades y recursos propios.²¹¹

En la última instancia, han abandonado el papel pasivo, dependiente y subalterno de otras épocas, donde se limitaban a crear las infraestructuras y servicios requeridos por las decisiones exógenas, para adquirir un papel de propuesta, de iniciativa autónoma, de impulso a los factores susceptibles de potenciar un desarrollo endógeno.²¹²

La mayor autonomía y competencias de los municipios en materia de organización, gestión y financiación para estimular y mantener el desarrollo económico local, no implica, sin embargo, que puedan sustituir a otras intervenciones gubernamentales superiores en favor de los agentes locales. Es más bien un medio de ayudar a las colectividades a responsabilizarse de sí mismas y a aumentar sus posibilidades de encontrar actividades productivas de sustitución.²¹³

²¹¹ Op. cit. GONZÁLEZ AZNAR, J. Pg. 17.

²¹² Ibidem. Pg. 17-18.

²¹³ GARCIA HERRERA, M. A. (1988) Autonomía e iniciativas económicas locales en “La ciudad. Instrumento de recuperación económica y de creación de empleo.”. Pg. 248-249.

5.1.2. Formas de intervención

La nueva concepción del papel de las autoridades municipales ha propiciado un indudable aumento y diversificación de sus actuaciones y servicios. Resulta, no obstante, muy difícil establecer una clara demarcación de las funciones y formas de intervención municipales por su variedad, complejidad y rápida transformación.

Además, las corporaciones locales españolas no pueden compararse a nivel de funciones y competencias con las de otros países con tradición más descentralizada (Reino Unido, Holanda o los países escandinavos) donde se han venido gestionando a nivel local el grueso de las funciones de educación, sanidad, vivienda o seguridad social.²¹⁴

A nivel general puede decirse que el objetivo principal de los programas de desarrollo local llevados a cabo por cada municipio o comunidad local es modificar el ambiente productivo, social y urbano existente con el fin de incrementar la calidad de vida de los ciudadanos²¹⁵ y generar desarrollo económico.

A las funciones tradicionales de las instituciones locales de planificación y ordenación urbana, dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, provisión de servicios de carácter asistencial y de bienestar social, recaudación de impuestos y gestión administrativa, se le han venido a sumar nuevas funciones de desarrollo y promoción económica. Pese a que los ayuntamientos no tienen competencias para luchar contra las causas del paro sino sólo sobre sus consecuencias, algunos de ellos han intentado ir más allá tratando de animar la economía de sus respectivas áreas mediante el fomento de nuevas iniciativas económicas.

Según una clasificación de la OCDE,²¹⁶ las posibilidades de acción desarrolladas de facto por algunos ayuntamientos para promover el empleo local pueden dividirse en tres grandes categorías:

1. Actividades que afectan a la oferta de los factores necesarios o favorables al establecimiento y expansión de las nuevas empresas:
 - **Promoción inmobiliaria.** Aunque se trata de una actividad tradicional, es un factor determinante para la extensión de las nuevas políticas de desarrollo local por cuanto constituye el punto de partida de la actividad empresarial. La actuación de los ayuntamientos en la oferta de suelo e instalaciones industriales es cada día más esencial debido en unos casos a la escasez de las mismas y en otros en su deterioro o infrutilización. Al mismo tiempo, la oferta pública de locales está adquiriendo una especial relevancia en proyectos empresariales de nuevo cuño como las incubadoras o viveros de empresas, los BIC (Business Innovation Center), los parques tecnológicos, al

²¹⁴ ESTEVES, E. (1989) *Magnitudes económicas y estructurales del sector público local* en “Crisis económica y Estado del bienestar”. Pg. 314.

²¹⁵ QUINTANA VIAR, J. (Nº Marzo 1992) “*Iniciativas de Desarrollo Local*”. Ed. Irmasa. Madrid. Pg. 3.

²¹⁶ Op. cit. DEL CASTILLO, J. (1989) *Iniciativas locales...* Pg. 54-64.

igual que pasa con la mejora de la calidad de vida y del entorno como factor económico y de atracción (infraestructuras necesarias, hoteles, campos de golf, vivienda).

- **Ayuda financiera.** La financiación es una de las mayores dificultades con las que se enfrenta la mayor parte de las iniciativas empresariales locales debido a su falta de credibilidad ante las entidades financieras y la dificultad de conseguir los necesarios avales. Las autoridades locales pueden intervenir mediante ayudas económicas directas (subvenciones y subsidios) o indirectas (beneficios fiscales, créditos a bajo interés y garantías de préstamos), pero también mediante otro tipo de medidas más horizontales dirigidas a mejorar las condiciones del entorno para favorecer el surgimiento de actividades productivas y la aparición de nuevas empresas.

Las ayudas directas concedidas por las instituciones locales para este tipo de proyectos han sido en general escasas debido principalmente a los insuficientes recursos disponibles, lo que ha circunscrito el papel de muchos ayuntamientos al de simples intermediarios entre los emprendedores y las líneas de crédito de otros niveles administrativos superiores. Pero ésto también ha sido así porque la administración local no tienen vocación de convertirse en un financiador permanente de nuevas actividades ni en un empresario. No se lo permiten ni sus competencias ni su capacidad administrativa y dimensión financiera. Y tampoco es ése su objetivo.

- **Estímulo de las capacidades locales mediante una oferta formativa y educativa** orientada principalmente a los grupos más desfavorecidos en el mercado de trabajo (jóvenes, mujeres, trabajadores maduros con problemas de reciclaje...). En la actualidad, la calidad de los recursos humanos se ha convertido en un elemento determinante de localización. Los ayuntamientos, por su conocimiento directo de las potencialidades y necesidades locales, están en una posición óptima para llevar a cabo programas de formación adaptados a las características de cada localidad.

De todas formas, tanto en este área como en otras, sigue siendo necesaria una coordinación eficiente con las acciones regionales y estatales, puesto que el municipio tiene una dimensión limitada. Las entidades locales solamente pueden jugar un papel relativo en la lucha contra el desempleo debido, por un lado, a las competencias y recursos limitados que poseen y , por lo otro lado, a la magnitud de las transformaciones económicas nacionales y mundiales.²¹⁷

- **Formación para la gestión empresarial.** La falta de cualificación específica sobre gestión empresarial y de un conocimiento adecuado de los mercados locales es otro de los grandes hándicaps para los promotores de pequeñas empresas. De ahí la necesidad de otorgar una importancia destacada a las tareas de asesoramiento y formación empresarial, sea directamente o poniendo los medios necesarios para que otras entidades lo hagan.

²¹⁷ VV.AA. (1987) *Las iniciativas locales de empleo. El papel de los ayuntamientos en una política de desarrollo regional* en *Ekonomiaz*, N° 7-8 “*Euskadi, región europea*”. Ed. Gobierno Vasco. Vitoria. Pg. 264.

Este enfoque se diferencia de los programas tradicionales de apoyo a las empresas y de los programas de desarrollo regional, en que tiene como destinatario al conjunto de la comunidad y de los grupos que la componen, porque dirige su atención de manera preferente al empresario individual, superando con ello las actividades tradicionales en el ámbito de las subvenciones y créditos.

- **Asistencia técnica**, especialmente en el terreno de la innovación tecnológica. La ayuda a las pequeñas empresas en este área es otra forma de apoyo esencial que puede llevar a cabo una institución local. Si bien resulta evidente que los ayuntamientos no están en condiciones de ofrecer por sí mismos estos servicios, sí pueden actuar como intermediarios entre las empresas locales y los centros universitarios y de investigación de su entorno y forzar a los responsables regionales y nacionales de I+D a que no ignoren a las empresas de la zona.
- **Información.** Una información actualizada y profunda sobre mercados, proveedores, disponibilidad de capital y otros recursos es otro requisito fundamental para el éxito inicial de cualquier proyecto. Debido al conocimiento que de cada zona tienen los ayuntamientos deberían estar en condiciones de convertirse en la principal fuente de información para las empresas locales existentes o potenciales, pero muchos de ellos, especialmente los más pequeños, carecen de servicios mínimamente especializados en la recogida y tratamiento de la información. En otras ocasiones la escasa, deficiente y descoordinada información existente es monopolizada por determinados funcionarios.

2. Actividades que ayudan a la creación o identificación de oportunidades de mercado para las empresas.

- **Compras y contrataciones públicas.** Las instituciones locales son importantes consumidores de bienes y servicios, y como tales pueden crear un mercado para las empresas locales en general, suscitando una demanda selectiva mediante la información sobre sus necesidades presentes y futuras.
- **Desarrollo de empresas locales.** Los ayuntamientos pueden ayudar como auténticos promotores de los recursos endógenos. Pueden detectar los recursos ociosos, coordinar y animar a otros inversores, apoyar a los gestores e introducirlos en el mercado. Pueden igualmente ayudar a la creación de oportunidades comerciales y de mercado impulsando la actuación conjunta de las empresas locales para penetrar en nuevos mercados o suministrar determinados bienes o servicios, facilitando así su encuentro actuando, de árbitro y apoyando técnica y económicamente los proyectos.²¹⁸
- Los responsables locales pueden también desempeñar el papel de promotores de **nuevas instituciones o empresas privadas**, poniendo en contacto a las potenciales partes

²¹⁸ Op. cit. FARTO, J. M. (1988) La agencia Municipal de Desarrollo... Pg. 219.

interesadas, o ampliar los efectos de las medidas adoptadas por el sector privado incorporando capital público o creando asociaciones mixtas.²¹⁹

3. Actividades que ayudan a la creación del ambiente necesario para el buen desarrollo de las empresas.

- **Promoción de una cultura empresarial favorable al autoempleo.** La creación de esta cultura requiere un cambio radical pero inevitablemente lento, que pase de una actitud personal orientada a la búsqueda de empleo a otra de autoempleo. Este esfuerzo debe dirigirse tanto hacia la población en general, estimulando la valoración social del emprendedor y disminuyendo el miedo al fracaso, como hacia las instituciones públicas y privadas (especialmente las financieras) para aumentar su receptividad ante las propuestas de ayuda de los nuevos empresarios.²²⁰
- **Animación socio-cultural** para transformar las ideas en realizaciones concretas. El cambio cultural y de mentalidad requiere obviamente la puesta en marcha de una labor de animación y concienciación para generar un interés y espíritu emprendedor que se plasme en proyectos concretos y viables.
- **Mejora de la flexibilidad y la accesibilidad administrativa** de las corporaciones locales ante las empresas de la zona, minimizando los entramados burocráticos y rígidos todavía existentes en muchos municipios.

La promoción de la imagen industrial y comercial de la ciudad, la utilización productiva de recursos públicos inactivos, el fomento de actividades socio-culturales con fines lucrativos son otros campos de promoción económica local que no están suficientemente desarrollados.

En resumen, podría decirse que dentro de un contexto general las tareas a realizar por los poderes locales son el diseño de los programas y actuaciones necesarias para potenciar un desarrollo armónico de la comunidad local: la identificación de las potencialidades de desarrollo endógeno y su integración en los programas regionales y nacionales de desarrollo; el apoyo a los proyectos e iniciativas locales para la puesta en marcha de los servicios públicos apropiados; la estructuración de los intercambios entre los empresarios locales, las instituciones educativas, científicas o financieras y las otras administraciones y autoridades públicas; la identificación y formación de los empresarios potenciales; y la organización de lo local mediante la creación de servicios de comercialización y exportación de los productos locales,²²¹ todo ello además de las medidas tradicionales de carácter asistencial y de planificación urbana.

²¹⁹ Op. cit. INNOVACIÓN Y EMPLEO, N° 2 Febrero 1992. Pg. 8.

²²⁰ Op. cit. DEL CASTILLO, J. (1989) *Iniciativas locales del empleo...* Pg.62-63.

²²¹ QUEVIT, M. (1986) *Le pari de l'industrialisation dans le développement rurale* citado en op. cit. Vázquez Barquero "Desarrollo local..." Pg. 135.

El diseño de estas opciones estratégicas y la aplicación de una política global de fomento de la actividad económica local requiere, por otra parte: ²²²

- **Planificación a medio y largo plazo.** No pueden esperarse de este tipo de políticas resultados espectaculares a corto plazo. Es preciso realizar inversión con visión de futuro para poder construir algo sólido que permita recoger los posteriores frutos.
- **Coordinación** de las medidas que se hayan puesto en marcha no sólo entre las distintas áreas de los ayuntamientos, sino también con las del resto de las instituciones que actúan a otros niveles, de manera que el esfuerzo que se realice sea coherente, no haya duplicidades y puedan coordinarse todos los recursos existentes aprovechándolos al máximo en beneficio de cada localidad. ²²³
- **Descentralización** también a nivel municipal para encontrar la escala más conveniente ala hora de detectar y dar respuesta a los problemas de los ciudadanos.
- **Concertación.** Para conseguir un desarrollo económico armónico es necesario que el proyecto no sea asumido sólo por el ayuntamiento sino por el conjunto de la comunidad, existiendo una participación efectiva de los diferentes agentes económicos, actitud que es, en última instancia, responsabilidad de la autoridad municipal. En este sentido, ha de potenciarse la creación de canales de comunicación y colaboración entre los diferentes agentes, generando, de esta manera, los efectos de sinergia imprescindibles para ser competitivos y para que los programas sean eficientes y eficaces
- La faceta promotora de la institución local puede complementarse además con una adecuada **programación del gasto público** en la que se incluyan criterios de eficacia y rentabilización del gasto.

5.1.3. Retos y limitaciones

5.1.3.1. Falta de experiencia y de competencias

El que las administraciones locales tengan que enfrentarse a responsabilidades hasta ahora desconocidas para ellas está planteando importantes retos. Habitualmente, las autoridades locales españolas no intervenían directa y activamente en el diseño y gestión de la política económica, hasta el punto que incluso los grandes municipios carecían de departamento económico. De ahí que la falta de experiencia y tradición en cuestiones económicas suponga

²²² PLANELLAS, M. (1989) *Municipios y fomento de la actividad económica local* en “Crisis Económica y Estado del Bienestar”. Pg. 391.

²²³ Op. cit. DEL CASTILLO, J. (1989) *Iniciativas locales...* Pg. 145.

una limitación importante a la hora de ejercer con eficacia acciones de promoción del desarrollo local.²²⁴

Al mismo tiempo, las instituciones locales no pueden actuar sobre los sectores y ramas económicas en su conjunto, pues tienen una escasa capacidad para modificar las relaciones de interdependencia entre las hileras técnicas o de producto. Por añadidura, una política local coercitiva es fácilmente soslayable cambiando de localización dentro de un mismo hinterland con un coste económico reducido.

En la práctica, en la mayor parte de los casos las instituciones locales se han encargado de complementar las ayudas financieras estatales y regionales; han contribuido a paliar los efectos del paro por la vía del incremento de su labor asistencial y, en algunas ocasiones, han apoyado políticamente ante las autoridades regionales o estatales a empresas en crisis cuya desaparición afectaría de forma importante el tejido económico local y la conciencia social en la ciudad.

Generalmente, los ayuntamientos siguen siendo receptores pasivos de las decisiones económicas de la administración central o regional y del sector privado. Incluso son todavía muy pocos los ayuntamientos que han desarrollado un aparato de bienestar social adecuado para paliar los efectos de la crisis y de las decisiones superiores de reestructuración y de reconversión económica. En cuanto al apoyo político a las empresas locales en crisis, salvo casos excepcionales, los cargos políticos locales tienen escasa influencia en las decisiones políticas regionales o estatales.

5.1.3.2. Cambio de enfoque

Otro cambio fundamental se ha dado en la manera de enfocar los problemas y necesidades de la comunidad local. Tradicionalmente, la administración local ha trabajado con responsabilidades estrechas, definidas sectorialmente, que favorecían una percepción selectiva de los problemas. Ahora se ha ampliado considerablemente el ámbito de sus responsabilidades, lo que exige una percepción integral de los problemas existentes.

Las instituciones municipales estaban acostumbradas a trabajar dentro de reglas y rutinas estandarizadas, mientras que ahora se enfrentan a menos situaciones y tienen que reaccionar con acciones no estandarizadas. El “todo se hace en casa y según mis reglas” de antaño se demuestra ahora inviable y las instituciones locales tienen que salir al encuentro de los problemas así como hablar, convencer y comunicarse con una gran variedad de actores externos para movilizar los recursos necesarios.²²⁵

²²⁴ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local...* Pg. 136.

²²⁵ COMISIÓN CEE (1990) Seminario. *Nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local*. Dublín 21-22 Marzo 1990. Pg. 29.

5.1.3.3. Falta de recursos

Los gestores locales se encuentran con otro grave obstáculo para realizar adecuadamente estas nuevas funciones. Además de la falta de equipos humanos con capacidad técnica para ejercer las labores económicas, las administraciones locales cuentan con escasos recursos financieros para hacer frente a las nuevas responsabilidades.²²⁶

La asunción de nuevas funciones de promoción de la actividad económica se presenta en un momento en que las finanzas municipales atraviesan por una profunda crisis, debido tanto al aumento de los costes de los servicios municipales como a la incapacidad de aumentar autónomamente los recursos financieros.

La situación de déficit ha llevado a gran número de ayuntamientos al endeudamiento crónico, lo que les coloca en una situación de incapacidad casi absoluta para atender adecuadamente las nuevas responsabilidades y funciones. La razón fundamental es que la financiación de las administraciones locales sigue dependiendo de las transferencias de la Administración Central, lo que ha hecho que la crisis del Estado del Bienestar se trasladara automáticamente a las administraciones locales.

Del mismo modo, el proceso de ajuste de competencias entre el Estado y las regiones ha dejado también en un segundo término todo lo referente a las comunidades y gobiernos locales, con el consiguiente efecto negativo sobre su financiación.

En este contexto, en el caso español los ayuntamientos se enfrentan a una grave paradoja: debido a la generalidad de la legislación, las autoridades municipales no encuentran límites a sus posibles actividades de promoción económica, pero los escasos recursos económicos no les permiten llevar a cabo grandes acciones en este campo.²²⁷

Para que los ayuntamientos puedan desarrollar plenamente sus potencialidades en el ámbito de la intervención económica, debe aumentarse su capacidad de actuación mediante una reforma en profundidad de las fuentes de financiación y de sus atribuciones. La descentralización y la coordinación de las políticas no pueden ser consideradas con independencia de sus mecanismos financieros, ya que éstos dotan a los municipios de los medios necesarios para la realización efectiva de sus programas de desarrollo económico. Aún en la situación actual los ayuntamientos pueden y deben desarrollar una política activa de apoyo al desarrollo local, sin embargo sin una autonomía municipal real y llena de contenido económico (más recursos del Estado gestionados por los municipios) no es posible plantearse el desarrollo económico local en toda su amplitud, ni se podrían poner en acción todas las medidas que son necesarias.²²⁸

²²⁶ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local...* Pg. 136.

²²⁷ Op. cit. DEL CASTILLO, J. (1989) *Iniciativas locales de empleo...* Pg. 28-29.

²²⁸ FARTO, J. M. (1989) *El desarrollo económico local* en EKONOMIAZ, N° 15. Ed. Gobierno Vasco. Pg. 121.

5.1.3.4. Inhibición de los problemas

El desinterés de los ayuntamientos por la evolución económica de las empresas y las actividades profesionales radicadas en el municipio, se ha debido a la independencia de sus ingresos de las mismas, así como por el escaso desarrollo que hasta ahora han tenido en muchas zonas los programas dirigidos a potenciar las ILEs.

Como razones de esta inhibición, las propias autoridades locales suelen argumentar que los ayuntamientos no deben realizar estas funciones, ya que existen otras prioridades de actuación. Generalmente, detrás de esta opinión suele existir una concepción pasiva del papel del ayuntamiento en la promoción de la vida económica al considerarse una obligación impuesta por la crisis.

De esta manera, todavía son numerosos los ayuntamientos que no consideran de su competencia la puesta en marcha de acciones dirigidas a afrontar el problema del paro a nivel local y justifican esta postura manifestando que en el actual sistema legislativo las posibilidades financieras de los municipios para solucionar los problemas económicos locales son prácticamente nulas. Además, se percibe un cierto temor al riesgo de crear falsas expectativas que puedan conllevar adversas consecuencias políticas.

No obstante, en la actualidad la intervención económica de las instituciones locales ha dado un importante salto cualitativo, marcando una nueva tendencia en la política local. Las políticas de infraestructuras industriales comunes, el desarrollo de tecnopolos, de centros comerciales y de servicios, la potenciación de redes locales telemáticas y de telecomunicaciones, los parques industriales y la movilización de los recursos financieros locales son algunos de los potentes instrumentos con que en los países europeos cuentan o pueden contar las instituciones locales que pretendan tener un papel económicamente activo.

5.1.3.5. Escasa capacidad movilizadora

Las administraciones locales pueden igualmente fracasar a la hora de movilizar a sus comunidades, dar credibilidad a sus esfuerzos y cooperar con otros actores, e incluso pueden dejar de creer en tales acercamientos y métodos porque son incapaces de generar el necesario entusiasmo entre los otros partícipes. Estos obstáculos pueden ser fácilmente superados a través de cambios institucionales, reformas fiscales y esfuerzos sustanciales de formación, así como incrementando la concienciación y la movilización de los actores y líderes locales.²²⁹

Normalmente son pocas las personas que acuden a los ayuntamientos a buscar información sobre la puesta en marcha de una empresa y en la mayoría de los municipios hay poca vida asociativa, de manera que existen dificultades para encontrar interlocutores adecuados y representativos capaces de hacer de relés entre la actividad municipal y el tejido social. Pero estas dificultades son siempre salvables (o al menos mejorables) con una política adecuada de comunicación,

²²⁹ OECD (1990) *Implementing change. Entrepreneurship and local initiative*. Ed. OECD. París. Pg. 15.

movilización e incentivación que detecte a los interlocutores potenciales y les ayude a hacer oír su voz.

5.1.3.6. Inflación de instituciones

Otro problema es la gran proliferación en un mismo espacio de instituciones y agencias de desarrollo, a menudo controladas cada una de ellas por diversas y numerosas autoridades locales o regionales, e incluso nacionales. Los altos costes de infraestructura y los riesgos de la competencia amenazan con producir deseconomías y derrochar los recursos públicos, aunque este riesgo podría minimizarse si el sector público se coordinara y se asociara con el privado. Utilizar estudios de viabilidad y auditorías, una mayor cualificación profesional de los gestores y una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de las agencias de desarrollo local y regional, podría reducir el riesgo de que se de una inflación de instituciones y de que se genere una competencia y superposición entre las diferentes agencias.²³⁰

5.2. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS SUPRAMUNICIPALES

5.2.1. La Administración Regional

La creación en España del Estado Autonómico y la transferencia de competencia a las Comunidades Autónomas ha desbloqueado una de las restricciones fundamentales que impedía la puesta en marcha de los procesos de desarrollo endógeno y local desde una óptica menos jerarquizada y centralista. Con ello se ha cedido a las autoridades autonómicas no sólo una mayor capacidad de autogobierno, sino que también se ha reforzado el desarrollo de los valores socio-culturales de contenido local y regional.²³¹

Al introducir un modelo de Estado en el que los objetivos nacionales no prevalecen necesariamente sobre los locales y regionales, se sentaron también las bases para la definición y puesta en marcha de una estrategia de desarrollo endógeno adaptada a la problemática y cultura de cada Comunidad Autónoma. Si a esto se añade el hecho de que los gobiernos locales-regionales tienen una mayor capacidad para recoger los impulsos de abajo-arriba que permitan definir los proyectos de desarrollo e industrialización endógena e instrumentar las acciones de apoyo, es evidente que las Comunidades Autónomas y locales son en este momento unos agentes adecuados para llevar adelante estrategias de desarrollo local.

Sin la participación de los gobiernos regionales, los programas de desarrollo local están sometidos a restricciones financieras y de competencias que los hacen mucho más difíciles. De

²³⁰ Ibidem. Pg. 15.

²³¹ INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1987). *Procesos de formulación de las políticas de desarrollo local. La experiencia española*. Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid. Pg. 13-14.

ahí que las acciones diseñadas para potenciar el desarrollo local es conveniente que se integren en los programas de desarrollo regional.²³²

Igualmente, la multiplicación de funciones y la intervención en la vida económico social de los gobiernos locales impone la necesidad de una mayor coordinación y compatibilización entre municipios, exigiendo la articulación de un nivel intermedio de planeamiento regional entre el centro y el municipio, que se encargaría de diseñar la planificación estratégica de los espacios supramunicipales, así como sus directrices económicas básicas. La posible competencia entre municipios a través de incentivos fiscales y económicos para atraer actividades económicas, podría llegar a generar grandes desequilibrios y desigualdades territoriales. No todos los municipios tienen la posibilidad de competir en igualdad de condiciones. De ahí la necesidad de un organismo como el gobierno regional que coordine y racionalice las estrategias dotándolas de coherencia y complementariedad.²³³

El problema está en que es preciso corregir las disfunciones generadas durante decenios de políticas de desarrollo “desde arriba” que han condicionado o dificultado el nacimiento y expansión de los procesos de desarrollo local. Para ello, es condición sine qua non que la estrategia de desarrollo local sea asumida por todos los niveles de la gestión pública, y especialmente los regionales, como una de las estrategias de las políticas de desarrollo global.²³⁴

No obstante, la posibilidad de que los gobiernos regionales asuman como propia esta estrategia, está sometida a importantes limitaciones. En primer lugar, todavía hoy el proceso de descentralización del gasto público está siendo demasiado lento, particularmente en las comunidades históricas de vía lenta con menores competencias estatutarias. Una mayor autonomía financiera probablemente daría a los gobiernos regionales la oportunidad de definir una estrategia viable de desarrollo endógeno, creando los mecanismos y recursos necesarios para llevarla a cabo.

Al mismo tiempo, es preciso que las Comunidades Autónomas asuman la estrategia de desarrollo local como algo propio y se produzca una descentralización también dentro de las propias regiones. Sin embargo, al analizar las políticas de desarrollo regional de las Comunidades Autónomas se observa a menudo una reproducción casi mimética de las estrategias y políticas de desarrollo polarizado y jerárquico que caracterizaba la gestión de las administraciones centrales. “Las regiones se consideran como un Estado a escala reducida, con un sistema funcional jerarquizado de cuyo centro emanan las señales difusoras. Por tanto, el cambio de actitud de los políticos y de las nuevas instituciones con respecto a la realidad, es una condición necesaria para que las estrategias de desarrollo local puedan adoptarse y llevarse a cabo”.²³⁵

Este tipo de comportamiento es consecuencia de que en muchas ocasiones se han traspasado órganos estatales más que competencia, y de que la inercia ha llevado a muchos gobiernos

²³² Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (1988) *Desarrollo local...* Pg. 135-136.

²³³ Op. cit. ALLENDE, José (1988). Pg. 65.

²³⁴ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO A.(1988) *Desarrollo endógeno...* Pg. 82.

²³⁵ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local...* Pg. 127-128.

regionales a establecer la organización autonómica de acuerdo con el modelo estatal. Resulta indudable que reproducir en cada Comunidad Autónoma una organización paralela a la del Estado, tantas consejerías autonómicas como “ministerios y con las mismas funciones, facilita el traspaso de competencias y que se sigan prestando los correspondientes servicios sin problemas de continuidad, pero este planteamiento sólo tiende a multiplicar en vez de distribuir la estructura administrativa y burocrática del Estado.”²³⁶

El objetivo a perseguir es que los agentes regionales y locales tomen conciencia de sus fuerzas, comprendan los lazos e interdependencias que les unen y puedan apoyarse unos en otros para la consecución de los objetivos de ambos a una u otra escala.

En este contexto es donde surge el problema de la coordinación, no sólo entre los diferentes niveles regionales y locales, sino también entre la política regional y la nacional, que sólo los gobiernos autónomos y no los locales pueden llevar a cabo. A nivel regional-nacional esta coordinación “no debe plantearse sólo desde la perspectiva negativa de evitar las incoherencias, sino que se debe tener en cuenta que las políticas regionales por su conocimiento más detallado de la realidad, pueden contribuir eficazmente a conseguir los objetivos de la política nacional, generándose entre ambas efectos de sinergia”.²³⁷

Del mismo modo, no sólo ha de existir una coordinación sino una complementariedad entre los diferentes niveles, lo que de manera embrionaria ya empieza a darse. Así, la Administración Central ha localizado más su atención en la solución de los grandes problemas macroeconómicos reduciendo sus compromisos financieros en la política industrial y en la política territorial, hecho éste que confiere tanto a las regiones como a los diferentes niveles locales una posición estratégica en la definición de las políticas de desarrollo.

5.2.2. La Administración Central

Durante la segunda mitad del siglo XX, y en un proceso histórico de acumulación de funciones, el Estado ha ido haciéndose con competencias crecientes en el área de la promoción económica. La crisis económica y el fracaso manifiesto de las políticas centralistas y macroeconómicas para la solución de la misma han producido, sin embargo, un efecto contrapuesto que ha permitido una disminución del intervencionismo estatal mediante la transferencia, en ocasiones forzadas, de responsabilidades a las autoridades locales y regionales.

A ello también ha contribuido la mayor concienciación de las autoridades locales-regionales sobre su papel en el desarrollo y el surgimiento de nuevas prioridades de carácter nacional que han reducido la presencia del Estado en las iniciativas para el desarrollo local. El objetivo de la descentralización no ha sido otro que dotar a las administraciones regionales, y en ocasiones a las

²³⁶ GALOFRE, J. (1988) *Las comunidades autónomas y las corporaciones locales* en CEUMT. LA REVISTA MUNICIPAL, Nº 105. Ed. CEUMT, Barcelona. Pg. 51.

²³⁷ DEL CASTILLO, Jaime. (1988) *Significado de la aparición de nuevos niveles de intervención económica a lo largo de las crisis* en “*El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica*”. Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián. Pg. 20-21.

locales, de una mayor autonomía y flexibilidad para que pudieran hacer frente a los problemas que desatendía la Administración Central.

No obstante, de la importancia que las iniciativas de desarrollo han ido adquiriendo para los poderes públicos locales no debe deducirse que el Estado ya no tenga ningún papel que desempeñar en el ámbito municipal o que haya hecho una dejación completa de sus funciones. En algunos países el gobierno central ha determinado los poderes que permite que ejerzan las administraciones locales, pero, en general, su protagonismo ha permanecido inalterable particularmente en lo que se refiere las decisiones que afectan a los temas más fundamentales.

Aunque las administraciones locales intenten asumir ahora tareas y papeles más relevantes en el proceso de formulación y ejecución de las políticas de desarrollo, a la Administración Central le corresponden todavía funciones decisivas para que los objetivos fijados puedan alcanzarse. Entre ellos se encuentran las siguientes:

1. **AYUDA FINANCIERA.** En primer lugar, muchos poderes públicos locales no podrían abordar estas iniciativas sin la ayuda financiera estatal (o regional en el caso de que se hayan producido las transferencias). Los recursos económicos de los ayuntamientos son generalmente escasos y el sistema tributario local está al límite de sus posibilidades. Existe pues una fuerte relación de dependencia con respecto a los poderes públicos estatales, lo que a menudo condiciona tanto los objetivos como el margen de maniobra de los niveles inferiores.
2. **FIJAR LA ESTRATEGIA GLOBAL.** Al mismo tiempo, para ser efectivos los programas de desarrollo local deben inscribirse en una estrategia o programa de desarrollo general. El gran número de agentes públicos y privados intervinientes, con recursos y objetivos a veces contradictorios, obliga a un enfoque coordinado e integrador. Igualmente, aunque las colectividades locales puedan influir en su medio no pueden hacerlo sobre su entorno externo. No pueden controlar las redes de comunicación que las unen al resto del país, tener una influencia directa sobre la política comunitaria de ayudas, gestionar los fondos necesarios, las políticas de empleo o las de ordenación del territorio...²³⁸

A la administración estatal le correspondería en este marco definir los objetivos generales y la estrategia global de desarrollo, así como coordinar las actuaciones de las diversas áreas de la Administración del Estado para que no se produzcan conflictos con los objetivos y medidas de la política de desarrollo local.

3. **DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS.** Es también responsabilidad del Estado realizar las inversiones en infraestructuras, sectoriales y de servicios que sobrepasan tanto los medios como las competencias de las comunidades locales y regionales, pero que son necesarias para conseguir los objetivos fijados, así como el evitar y controlar las actuaciones sectoriales y territoriales que tengan impactos negativos en los proyectos de desarrollo local.²³⁹

²³⁸ Op. cit. CREFFE, X. Pg. 123.

²³⁹ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local...* Pg. 135.

4. **FACILITAR LA COOPERACIÓN.** En esta misma línea el gobierno central también podría encargarse de poner en marcha actuaciones que impliquen a varias colectividades locales-regionales (principalmente en el área de los servicios financieros) para favorecer economías de escala.
5. **LABOR LEGISLATIVA.** Otra función sería proceder al replanteamiento de las normas y leyes que afectan negativamente el desarrollo local, y mejorar la gestión y coordinación de las instituciones responsables en caso de disfuncionalidades.

Tiene asimismo una responsabilidad fundamental en lo que respecta al acceso a una formación científica y técnica adecuada. El hecho de que el progreso científico y tecnológico sea cada vez más endógeno no descarga al Estado de su actuación sobre cierto número de factores que favorecen el esfuerzo de investigación por parte de las empresas y de procurar también que estos esfuerzos generen sinergias.²⁴⁰

Si bien se puede considerar que para el desarrollo es necesaria la intervención tanto de las autoridades locales como de las autoridades centrales, es difícil determinar una relación óptima entre ellas, variando dicho “ratio” en función de los factores propios de cada espacio (políticos, sociales y económicos). Entre las administraciones estatales europeas existen diferentes concepciones del papel de las autoridades locales. Algunas mantienen una actitud escéptica y ven con reservas la ampliación de las funciones de los entes locales y la proliferación de programas costosos y carentes de coordinación, que no siempre están de acuerdo con los objetivos de la política nacional. Otras, en cambio, son totalmente partidarias de medidas locales activas e innovadoras, al juzgarlas un medio para agilizar los engorrosos programas nacionales y transferir parte de sus responsabilidades administrativas al nivel local.²⁴¹

En la mayoría de los países, sin embargo, no parece desarrollarse una planificación integrada entre la escala nacional y la regional/local, sino que se establecen una serie de controles que conducen en muchos casos al enfrentamiento entre los diversos niveles institucionales y, de esa forma, se ve limitada la eficacia de muchas iniciativas locales.

Un modelo de colaboración nacional-local que tienda a relegar al gobierno local a una función marginal y prioritariamente ejecutiva sería, sin embargo, ineficaz y supondría una fuente potencial de conflictos, además de mostrar falta de coordinación. Un enfoque óptimo presupondría un aumento de las competencias de las autoridades locales y una mayor libertad para decidir sobre la utilización de los recursos (suministrados por el gobierno central), permitiéndoles emprender acciones a largo plazo en lugar de responder sobre la marcha a cambios sobre los que apenas pueden incidir.²⁴²

²⁴⁰ Op. cit. CREFFE, X. Pg. 123.

²⁴¹ OCDE (1989) *Empleo y educación a nivel local*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. Pg. 20-21.

²⁴² *Ibidem*. Pg. 21.

Las políticas nacionales, aunque son el marco global en el que se deben incardinar las políticas regionales, no son suficientes para desarrollar los recursos propios de los espacios sub-estatales. De hecho, desde una perspectiva espacial, el carácter centralizado de las políticas económicas globales resulta poco eficaz para potenciar de una manera óptima el desarrollo económico, ya que surgen dificultades a la hora de adaptarse a cada una de las necesidades de los espacios económicos locales no homogéneos.

Es por tanto necesaria la participación activa de las administraciones locales y regionales y una mayor coordinación entre ambas, puesto que la realidad pone de manifiesto una ausencia de ésta, de manera que una gran variedad de acciones a nivel nacional, al igual que las emprendidas por las autoridades locales, se llevan a cabo en muchos casos de manera improvisada y originan un fraccionamiento de los recursos y el nacimiento de conflictos entre las autoridades centrales y las autoridades locales. Estos conflictos han llevado en numerosas ocasiones a los gobiernos centrales a aumentar sus funciones de control lo que en muchas ocasiones ha sido interpretado por las autoridades locales como una forma de limitar las actuaciones de los niveles inferiores de la administración a la hora de promover el empleo.

La ineficacia de los programas nacionales introducidos esporádicamente, a veces de forma inconexa y en algunos casos por duplicidad, así como el deterioro de las condiciones de vida en muchas áreas urbanas y rurales, hacen necesario un enfoque coordinado y la creación de objetivos comunes, siendo precisa una clara división de tareas entre los diversos organismos, integrando sus acciones en un plan cuyo objetivo central sea tanto el desarrollo local como el del conjunto del país (y de cada región).

5.2.3. Organismos internacionales

Los organismos internacionales, y más concretamente la OCDE y la CEE, han jugado un papel relevante en la definición y diseño de las políticas de desarrollo local en las economías avanzadas. Aunque sus propuestas han sido tildadas a menudo de indefinidas y poco operativas, no puede negarse que han ejercido un influjo considerable en el cambio de orientación de las políticas territoriales y de empleo, especialmente durante la década de los 80.²⁴³

Esto se debe a que, a diferencia de lo que ha ocurrido con la Administración Central, han comprendido más rápidamente el papel que las administraciones local y regional están desempeñando en el proceso de reestructuración del sistema productivo, debido quizá a que constituyen un observatorio más adecuado debido al carácter internacional de las transformaciones en curso.

Pese a todo, y aunque tanto la OCDE como la CEE han jugado un papel decisivo en el estudio de las iniciativas locales, en el intercambio de información sobre los resultados de las experiencias en curso y en la sistematización de las políticas de desarrollo local, no puede decirse que hayan

²⁴³ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local...* Pg. 119.

superado el papel de observadores y animadores o que hayan asumido la nueva estrategia como propia, a pesar del apoyo puntual a algunos proyectos.²⁴⁴

La OCDE ha impulsado la difusión de esta aproximación a la solución de los problemas de desempleo y crecimiento económico guiada por los objetivos establecidos en la Convención de París de diciembre de 1960 (alcanzar el más alto crecimiento económico, aumentar el empleo y mejorar el nivel de vida). El programa ILE-OCDE que impulsa la Dirección General de Empleo y el Proyecto de Gestión Pública Rural que anima el Servicio de Cooperación Técnica, son sin duda dos instrumentos que han difundido estas nuevas aproximaciones dentro de la comunidad internacional con diferente éxito según los países.²⁴⁵

El programa ILE-OCDE se basa en una aproximación microeconómica a la generación de empleo y trata de promover el intercambio de experiencias y de informaciones entre los países miembros, poner a punto métodos de evaluación de las iniciativas locales y suministrar asistencia técnica a los países miembros cuando elaboren programas de intervención. Es un programa de animación que trata de impulsar la cooperación, el análisis y el intercambio de experiencias entre los 19 países integrados en el Comité Director.

Entre sus actividades proyectos destacan la definición de la filosofía del programa en el contexto de la política macroeconómica (retorno al pleno empleo mediante la acción de las PYMEs), estudio de los casos de iniciativas locales con éxito, promoción de proyectos piloto internacionales, análisis del papel de las autoridades locales en la creación de empleo y búsqueda de tecnologías que sean eficaces en la generación de nuevos puestos de trabajo a través de pequeñas empresas locales.

La evaluación de este programa es en general positiva, ya que ha favorecido la creación de una conciencia general en la comunidad internacional sobre la necesidad de una nueva aproximación a realidad local. El desarrollo local se ha convertido, así, en un método para enfrentar los problemas del empleo y del paro que orienta muchas de las actuaciones que tratan de abordar los procesos de reestructuración del sistema productivo. Pero su impacto en las políticas de los países miembros ha sido, no obstante, escaso.

Por una parte, el Servicio de Cooperación Técnica de la OCDE ha desarrollado desde 1981 el Proyecto de Gestión Pública Rural cuyo objetivo es identificar las implicaciones de las transformaciones más importantes que han tenido lugar en la áreas no metropolitanas de los países miembros de la OCDE y medir su impacto sobre las estructuras y procedimientos que se utilizan en la formulación de políticas de desarrollo territorial y su puesta en funcionamiento. Es un proyecto que, a partir de un enfoque territorial, trata de diseñar una política moderna, adaptada a la realidad cambiante del mundo rural, y acercarla a nivel de proposición a los países miembros de esta organización.²⁴⁶

²⁴⁴ VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Las iniciativas locales en los países de la CEE*. Ponencia de la Conferencia "El fomento del empleo en las corporaciones locales". 24-25-26 y 27 de Mayo. Cádiz.

²⁴⁵ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local*...Pg. 119.

²⁴⁶ Ibidem. Pg. 122.

Hasta el momento, se han analizado las interrelaciones entre los cambios socioeconómicos en las áreas metropolitanas y la gestión pública a través de estudios de problemas en cuatro áreas de interés para los países miembros: la promoción de pequeñas empresas no agrícolas en las áreas rurales, el fortalecimiento de las capacidades de gobierno de la gestión local, la financiación del desarrollo local y regional y la cooperación rural.

En la actualidad, el proyecto ha entrado en una segunda fase que estudia el proceso de formulación de las políticas de desarrollo rural. Una vez analizada la problemática del desarrollo local e identificados los mecanismos a través de los que se toman las decisiones y se gestionan las políticas será más fácil proponer una nueva vía de intervención en el territorio.

En España, estos programas han tenido una importante influencia en los estudios de desarrollo local y regional y un limitado efecto sobre el planteamiento de las políticas territoriales. Del mismo modo, han convertido el desarrollo local en un tema de reflexión y de actuación en las comunidades autónomas y en los gobiernos locales, pero su efecto sobre la política regional y territorial de la Administración estatal ha sido por el momento poco relevante, ya que no se ha derivado una política territorial-regional que recoja las transformaciones de las dos últimas décadas.

En las comunidades europeas, el desarrollo local y la promoción de las iniciativas de empleo es más pragmático y eficaz que en la OCDE, ya que se apoyan financieramente proyectos específicos a través de los fondos estructurales (FEDER y FSE fundamentalmente). Durante la pasada década, la CEE ha reorientado sus políticas estructurales reforzando su apoyo al desarrollo local, así como las acciones adoptadas con respecto a las PYMEs y cooperativas y las medidas en apoyo de las pequeñas empresas agrícolas. Pero sin duda el apoyo más decidido de la Comunidad a este tipo de iniciativas se realiza todavía por medio de la política regional.

Se han dado los primeros pasos en la promoción y reforzamiento del desarrollo local introduciendo en la política regional criterios e instrumentos encaminados a movilizar el potencial de desarrollo endógeno en las regiones más desfavorecidas. Con la redefinición la estrategia de la política regional comunitaria en que priman los programas sobre los proyectos, se avanzó en el diseño de instrumentos análogos a los utilizados en las políticas de desarrollo local.

Pero a pesar de que la política regional comunitaria haya introducido innovaciones que le acercan a la estrategia de desarrollo local, sería demasiado arriesgado afirmar que la Comunidad ha adoptado la estrategia de desarrollo local como uno de los ejes angulares de su política de intervención.²⁴⁷

²⁴⁷ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Las iniciativas locales...*Pg. 20.

Cuadro N° 7: Las administraciones públicas en el desarrollo local

	Administración Local	Administración Regional	Administración Estatal	Administración Comunitaria
Objetivo General	Impulso	Apoyo	Acompañamiento	Creación de un marco
Función	<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento y diseño de la estrategia de desarrollo. • Ejecución y gestión del programa. • Coordinación de las políticas y los recursos locales. • Movilización de los agentes y del potencial endógeno de la zona. • Búsqueda de la concertación y el consenso a través de la concienciación. • Asistencia y asesoramiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un programa integral de desarrollo para el conjunto de la región. • Instrumentar las acciones de apoyo necesarias para impulsar los diferentes desarrollos locales. • Suministrar recursos para el desarrollo local. • Actuar como intermediario entre el nivel local y el nivel estatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación de la estrategia de desarrollo a nivel estatal y definición de objetivos generales. • Coordinación de las diferentes administraciones. • Ayuda financiera. • Dotación de infraestructuras. • Establecimiento del marco legal de actuación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Primera aproximación al estudio del marco y fenómeno local. • Definición y diseño de las grandes líneas del desarrollo local. • Facilitar el intercambio de experiencias entre los Estados miembros.
Limitaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de experiencia y de competencias. • Escasez de recursos humanos, técnicos y financieros. • Escasa capacidad movilizadora e interés por los grandes problemas económicos locales. • Pervivencia de enfoques incompletos y obsoletos de lo local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasa autonomía financiera. • Tendencia a reproducir la estructura. Burocrática y jerarquizada estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Excesivo alejamiento de los problemas y necesidades locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuestas poco operativas e indefinidas. • Mero papel de observador. • Limitado efecto de sus directrices sobre las políticas territoriales de los Estados miembros.

5.3. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

5.3.1. Su origen

Las agencias de desarrollo son el resultado de la aparición de un nuevo estilo de política territorial que basa en los valores y potencialidades del entorno local la consecución de mayores cotas de desarrollo económico y de empleo. Especialmente a partir la crisis, se han configurado

como un instrumento efectivo de las políticas de desarrollo iniciadas por las autoridades locales tras el fracaso de los poderes públicos estatales en la lucha contra el desempleo.

Tal y como las entendemos actualmente, las agencias de desarrollo local nacieron en los años 70. Con la aguda recesión de 1973 y la posterior recaída de 1979 los gobiernos centrales se vieron en la obligación de hacer frente a problemas nacionales urgentes que debilitaron las medidas de promoción a escala regional y local, surgiendo así iniciativas complementarias en los niveles inferiores que a menudo se tradujeron en la creación de agencias de desarrollo.

Fue en el Reino Unido, especialmente en Escocia y País de Gales, donde por primera vez esta nueva fórmula adquirió fuerza extendiéndose posteriormente al área del Gran Londres con el Greater London Council de marcado corte autonómico. Durante la etapa del thatcherismo este organismo fue sustituido por el Greater London Enterprise, que responde nuevamente a políticas centralizadoras.²⁴⁸

Irlanda no dejó pasar la oportunidad, y también muy tempranamente puso en marcha su propia política regional integrada de la mano del Industrial Development Authority (IDA) que, aunque se remontaba a 1949, no fue hasta los años setenta cuando alcanzó el rango de agencia de desarrollo.

En Italia, las agencias surgieron como consecuencia del cambio de objetivos que experimentó la Casa per il Mezzogiorno creada por el Gobierno Central en 1950 para reducir el importante atraso que padecía el sur del país. La Casa emprendió políticas industrializadoras enfocadas a paliar el movimiento migratorio meridional hacia el norte de Italia.

Las primeras agencias alemanas llevaron a cabo abiertas políticas regionales de promoción, mientras que Bélgica las estableció como consecuencia de una transferencia de poderes del gobierno central a las regiones. Los Países Bajos suplieron igualmente los viejos sistemas de incentivos territoriales con fórmulas de este tipo, y lo mismo sucedió más tarde en Francia, a pesar de su tradicional carácter centralizador, Portugal y Grecia. España tuvo que esperar hasta los años de transición política para sumarse a esta corriente.

En el momento de su creación, la finalidad básica de las agencias de desarrollo era solventar los problemas a los que se enfrentaban los promotores a la hora de lanzar sus iniciativas en el área administrativa, burocrática y técnica. Conseguir un mejor y más rápido acceso a las ayudas públicas o los préstamos de las entidades financieras, alquilar locales, contratar personal, definir un producto, efectuar estudios de viabilidad y de mercado, se convertían en obligaciones limitativas y complicadas que desanimaban a muchos emprendedores. Las agencias pretendían aliviar y mitigar estos problemas.

Algunas de las primeras agencias trataban de favorecer la economía social, por naturaleza frágil y marginal, y su campo de acción eran la iniciativa artesanal, la cooperativa de producción o las empresas de servicios para sectores desfavorecidos. Poco a poco, y cada vez más, las agencias

²⁴⁸ OVEJERO, V. *Cómplices del riesgo*. El PAÍS. 26 Agosto 1990. (Suplemento Negocios). Madrid. Pg. 7.

han sostenido iniciativas más clásicas en campos también más tradicionales y, recientemente, invierten en ámbitos económicos vanguardistas relacionados con las nuevas tecnologías.²⁴⁹

Del mismo modo, se ha producido un cambio sustancial en la estrategia seguida por las agencias. Si en un principio intentaban atraer empresas del exterior, durante la década de los 80 el principal objetivo de las agencias de desarrollo local fue la mejora y aprovechamiento de los recursos locales.

Actualmente, en las más de 200 regiones comunitarias existentes este instrumento no es, sin embargo, general ni homogéneo, y ello a pesar de que en los últimos años su efectividad va siendo cada vez mayor.²⁵⁰ El modelo empieza a ser internacionalmente reconocido y las agencias se revelan cada vez más como capaces de ofrecer respuestas satisfactorias para el desarrollo y la promoción económica de sus respectivas áreas. En España existen también actualmente un gran número de agencias de desarrollo regional y local, con características, objetivos y competencias muy diversas.

5.3.2. Su papel

5.3.2.1 Objetivos

Como alternativa o como complemento a las políticas macroeconómicas de los gobiernos centrales, las acciones de las agencias de desarrollo, regionales o locales, se plantean como objetivo básico la movilización y el estímulo de la innovación en la iniciativa privada, sobre todo en el área de las PYMEs, y la creación de empleo, favoreciendo de este modo la potenciación y correcta asignación de los recursos internos y externos de cada zona, junto a la creación de nuevas actividades económicas. En algunos casos tienen también como objetivos complementarios la renovación urbana, la introducción y aplicación de nuevas tecnologías, la asistencia jurídica, la formación, etc.

La agencia de desarrollo, de las que a partir de ahora hablaremos en sentido general,²⁵¹ pueden ser definidas como el eje sobre el que pivotan las acciones de promoción de la economía de su zona, siendo capaces de catalizar y canalizar los intereses de la comunidad y de identificar las estrategias innovadoras que precisa el sistema productivo del conjunto local. Se trata generalmente de estructuras flexibles que funcionan para promover e implementar las actividades económicas a un nivel local.

²⁴⁹ ELISE (1989) *Embajadores del desarrollo local*. Bruselas. Pg. 8.

²⁵⁰ Op. cit. OVEJERO, V. Pg. 7.

²⁵¹ En gran parte de la literatura especializada no existe una clara demarcación de cuáles son los contenidos, características y funciones que diferencian a las agencias de desarrollo de corte regional de las agencias de desarrollo estrictamente locales. Muchas veces se diferencian únicamente por la mayor o menor extensión de su ámbito de influencia o porque sus actuaciones son más o menos ambiciosas, cuentan con más o menos medios y tienen mayor o menor peso político y social. Dado que los sectores a los que se dirigen y las políticas arbitradas suelen ser coincidentes a una u otra escala las analizaremos en su conjunto como agente genérico de desarrollo sin diferenciar estrictamente ambos tipos de agencias.

Su actuación suele centrarse en labores de intermediación cualificada entre los actores públicos y privados y entre la demanda y la oferta, promoviendo la participación y la circulación de información. Uno de sus principales objetivos es estimular la cooperación de la comunidad en los proyectos de desarrollo local, a través de la creación de nuevas asociaciones, empujar a los actores socioeconómicos hacia una solución global de los problemas de la comunidad y generar entendimiento y capacidad de acuerdo entre los actores locales.²⁵²

5.3.2.2. Funciones y características

Entre las funciones que cumplen las agencias de desarrollo local pueden destacarse siete:

1. Diagnóstico e identificación de las fortalezas y debilidades de la zona.
2. Promoción de empleo y de nuevas actividades económicas.
3. Apoyo y asesoramiento a las nuevas iniciativas que surjan.
4. Estímulo de la participación y de la sensibilización de todos los actores locales en proyectos comunales.
5. Coordinación de políticas y de recursos.
6. Formación para el empleo.
7. Marketing del entorno local.

1. Habitualmente, la existencia de una agencia de desarrollo local es un factor clave para el **diagnóstico previo de las fortalezas y debilidades** de la economía de la zona, y con ello permite la adopción de posicionamientos estratégicos ante los problemas existentes o potenciales.²⁵³ Una organización de desarrollo económico local debe tener, por tanto, un fuerte componente de planificación para prever a corto y largo plazo el futuro de los intereses y necesidades de la comunidad en un contexto de revitalización y autodesarrollo.²⁵⁴
2. Además de identificar problemas y oportunidades, una agencia de desarrollo local tiene como objetivo básico **promover la creación de empleo y la puesta en marcha de nuevas actividades económicas**. De hecho, muchas agencias sólo se dedican a esta finalidad. Este cometido se encuentra estrechamente vinculado con el aprovechamiento de los recursos endógenos de la zona, dado que cada agencia debe actuar como receptor y promotor de aquellas iniciativas que por disfunciones estructurales o de riesgo no son acometidas por otros agentes públicos o privados. En este mismo apartado se puede incluir su apoyo a las empresas ya existentes.

²⁵² GAROFOLI, G. (1991) *Local Networks, Innovation and Policy in Italian Industrial Districts* en “Lo local y lo internacional en el Siglo XXI. La importancia de las redes de colaboración”. Tomo I. 28-02-1991. Bilbao. Pg. 130.

²⁵³ PELLEGIN, J. P. (1988) *Iniciativas locales, promoción de empleo y desarrollo* en “El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica”. Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián. Pg. 65.

²⁵⁴ Op. cit. BLAKELY, J. E. Pg. 252 y ss.

3. **Asesorar, informar y apoyar** a las PYMEs, a los agentes locales que participan en una determinada iniciativa o a la colectividad en general constituye otra de las grandes funciones de la agencia. Entran en este campo todas las consultas referidas a temas jurídicos, de auditoría, estudios de viabilidad, de mercado, información sobre ayudas y organismos que las ofrecen, cesión de locales, suministro de recursos técnicos... En este sentido, las agencias aportan a las nuevas empresas y a las iniciativas locales de empleo y a todos los participantes locales de las mismas el asesoramiento, información y recursos de los que generalmente carecen para llevar a cabo su iniciativa.²⁵⁵
4. **La sensibilización de los agentes locales para que participen de forma conjunta y solidaria en proyectos de desarrollo** no es a menudo una tarea fácil. Potencialmente, el gran poder de este tipo de agencias es que están íntimamente relacionadas con lo local y, por tanto, pueden adaptar sus servicios a las necesidades y los intereses de los diferentes actores y colectivos de modo que resulta relativamente más sencillo juntarlos y captar su atención. Para que efectivamente resulte fácil, la agencia ha de estar realmente integrada en la vida socioeconómica de la región o el área local y gozar, además, de un cierto prestigio y un profundo conocimiento, experiencia y determinación para asegurar que la acción práctica sea el resultado final. En aras a un mayor compromiso sería conveniente incluso que en su administración y control intervinieran las empresas e instituciones que van a beneficiarse de los servicios que produzca. Resulta igualmente importante la sensibilización del público con respecto a las posibilidades del desarrollo local.
5. **La coordinación de las acciones, políticas y agentes** implicados en el desarrollo local, requiere que una institución específica se responsabilice de la tarea para evitar problemas de competencia y para definir claramente los objetivos y los instrumentos en pro de una estrategia global. La agencia de desarrollo como impulsora del programa de desarrollo local de cada área, es sin duda el organismo más cualificado para desempeñar esta función.
6. Directamente ligado al objetivo de crear empleo, el de la **formación** ha pasado a ser progresivamente uno de los ámbitos donde las agencias de desarrollo están incidiendo más. La escasez de mano de obra cualificada, las nuevas necesidades de las empresas, con la introducción de modernas tecnologías y la aparición de nuevos oficios, y el declive de actividades tradicionales hacen de la formación y el reciclaje requisitos para la obtención y la creación de empleo.

Ayudar a la gente a adquirir la habilidad y los recursos necesarios para solucionar problemas y tomar ventaja de las oportunidades²⁵⁶ es sin duda un objetivo claro para las agencias más comprometidas. Por todo ello el contacto directo con los trabajadores y con las empresas para emparejar requisitos y disponibilidades adquiere una relevancia creciente en su trabajo y son muchas las que, además de organizar cursos de especialización, se ocupan de elaborar itinerarios de formación de la mano de obra local con un seguimiento individualizado de las

²⁵⁵ Op. cit. ELISE. Pg. 3.

²⁵⁶ Op. cit. COMISIÓN CEE. *Employment Action. Practical Manual*. Cap. 7. Pg. 3.

trayectorias profesionales, en un intento de ofrecer lo que se necesita en el momento adecuado y con el nivel de calidad más idóneo.

7. Por último, a la agencia de desarrollo le corresponde efectuar el **marketing del entorno local**, promoviendo la zona, así como sus empresas y productos de cara tanto al interior como al exterior.

Como conclusión cabría decir que la función principal de las agencias de desarrollo es la de promover el diseño y gestionar la ejecución (cuando existe) del programa de desarrollo local. Para ello no sólo debe detectar las potencialidades endógenas de la comunidad local y evaluar las medidas y proyectos a ejecutar dentro de un programa de desarrollo local, sino que además debería servir de vehículo de animación de la colectividad y de centro de información y de formación de los empresarios y de la población en general. Asimismo, en caso de que la zona tenga suficientes atractivos, la agencia debe promover de forma adaptada a sus posibilidades la captación de inversiones del exterior.

La ejecución de las medidas y de los proyectos requiere grandes dosis de coordinación y cooperación entre los agentes privados y las administraciones afectadas por los programas, y esta función debe estar cubierta por la agencia de desarrollo que se convierte así en una de las piezas angulares de la estrategia de desarrollo local.²⁵⁷ En este mismo sentido, las agencias de desarrollo deben ser ágiles, flexibles y capaces de relacionarse con las empresas locales, estar gestionadas independientemente y fuera del alcance de las previsiones e intereses burocráticos y partidarios de las instituciones promotoras.

En general, los principales resultados de las agencias de desarrollo local en los diferentes países europeos tienen que ver con su capacidad para diagnosticar la situación de la economía local y evaluar sus potencialidades, para promover el entorno industrial local, reforzar su vinculación con las empresas locales sobre la base de un mutuo interés, promocionar un ambiente tecnológico y científico, establecer vinculaciones con el mundo exterior y con las actividades orientadas hacia afuera (programas de intercambio, cooperación y asociación con empresas de otras regiones o países, búsqueda de nuevos mercados...) y para movilizar el ahorro interno hacia las empresas locales.²⁵⁸

5.3.2.3. Requisitos y formas de intervención

Las agencias de desarrollo deben poseer, para su éxito, una serie de requisitos básicos:²⁵⁹

1. **Apoyo político.** Si la agencia es promovida directa o indirectamente por el grupo político que gobierna en la zona, tendrá lógicamente el apoyo y los medios adecuados, pero existe el peligro de que su actividad sea contestada e incluso boicoteada por el resto de las organizaciones existentes, así como que un presumible cambio en el equilibrio de fuerzas de

²⁵⁷ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local...* Pg. 150.

²⁵⁸ Op. cit. GAROFOLI. Pg. 130.

²⁵⁹ Op. cit. COMISIÓN CEE. *Employment action...* Pg. 4-6. Cap. 7. Y op. cit. BLAKELY, J. E. Pg. 257 y ss.

al traste con una labor de años. Por tanto, cuando más estrecha es la base política de apoyo de una agencia más vulnerable será al cambio político. La única solución viable es que exista consenso sobre sus actuaciones y que el poder se convierta en autoridad, es decir, que goce de legitimación para actuar en nombre del gobierno local, la comunidad, los sindicatos, las empresas o cualquier otro agente implicado en la iniciativa.

2. Del mismo modo, las agencias deben tener claros cuáles son sus **objetivos, funciones y responsabilidades** porque de otro modo se derrocharía mucho tiempo y esfuerzo en trámites burocráticos sin sentido. La ausencia de responsabilidades delegadas podría significar además que la organización no pueda operar efectivamente.²⁶⁰
- 3 **Recursos y fondos** para desarrollar sus actividades y proyectos de desarrollo local y empleo. En este apartado se incluyen todos los aspectos relativos a plantilla, capacidad financiera, asistencia técnica, información y otros recursos necesarios. La capacidad de actuación de la agencia dependerá directamente de la disponibilidad de recursos que tenga, pero también de la experiencia y cualificación de su personal, así como de su estabilidad.

Una agencia necesita disfrutar de una razonable estabilidad durante un período relativamente largo para desempeñar su trabajo con confianza y atraer o mantener una buena plantilla, así como para desarrollar un sistema de ayudas que incremente la eficacia de los fondos destinados a sus actividades. Generalmente, las agencias más cercanas a los gobiernos locales o regionales tienen menos dificultades en proveerse de recursos que las agencias más independientes, precisamente por respaldo y la credibilidad que inspiran.

4. **Integración y coordinación** con las organizaciones existentes. Cualquier agencia de desarrollo debe tener claro cuál va a ser su radio de acción y cuáles son las funciones de las otras organizaciones que trabajan en el mismo o en campos similares.
- 5 **Una estructura apropiada.** El uso de los fondos y la disponibilidad de recursos está íntimamente relacionado con la estructura legal de una agencia. Existe una amplia gama de diseños organizativos efectivos. La elección del tipo de estructura de organización depende del tamaño de la comunidad y del nivel de sofisticación al que quiera llegar la institución con respecto al desarrollo económico. Para elegir una u otra forma sería conveniente disponer de un conocimiento previo de la zona y de un análisis de las funciones que podrían realizar las diversas instituciones en la estrategia de desarrollo decidida para la comunidad. En cualquier caso, se puede afirmar con criterio general (aunque susceptibles de numerosas excepciones en función de cada realidad) que lo más adecuado parece ser que la agencia tenga una personalidad jurídica propia, si es posible con forma de sociedad anónima para huir de las restricciones operativas que las normas legales que regulan las actuaciones de las administraciones públicas.
6. **Ofrecer resultados prácticos.** Ninguna agencia por mucho apoyo con que cuente podrá mantenerse si no aporta a medio plazo resultados operativos, preferentemente capaces de ser

²⁶⁰ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 257.

cuantificados para así poder demostrar el grado de cumplimiento de los objetivos que se han fijado.

Por lo que se refiere a las técnicas de inversión, las agencias cuentan con un extenso listado de instrumentos para el normal desarrollo de sus actividades. Entre ellos, y además de las ayudas financieras o no a las empresas, cabe citar los estudios sobre el terreno, el encuentro con los promotores de las iniciativas, las encuestas, los estudios de mercado, las visitas, las auditorías, las ponencias, los cursos, la publicidad, la edición de publicaciones y folletos, los informes, las reuniones de carácter asociativo, los debates y un largo etcétera.²⁶¹

5.3.2.4. Tipología

En el seno de las agencias de desarrollo local cohabitan dos concepciones diferenciadas: una orientada hacia el desarrollo global e integrado, que toma en consideración todos los aspectos de la vida en sociedad y, otra segunda que ahoga por el desarrollo económico dedicándose fundamentalmente a la empresa y al empleo. Normalmente, se ha tendido a privilegiar esta última vía ante la presión de la crisis y del paro y ante la urgencia de crear una dinámica de empleo.²⁶²

Dentro de esta segunda filosofía de actuación, más común y difundida, están las grandes agencias, a menudo regionales, pero con puntos de anclaje locales, que han elegido lo económico, la empresa, la preparación del territorio y las inversiones en infraestructuras como factores primordiales de actuación. Según su planteamiento filosófico, será gracias a la buena salud económica de la zona que se podrá beneficiar el conjunto de la población.

En el otro extremo, se sitúan las agencias sociales, generalmente las más pequeñas, que se relacionan con los sectores sociales más desfavorecidos (inmigrantes, mujeres, jóvenes, parados de larga duración...). Dada su finalidad de inserción social consideran la economía y la empresa sólo como instrumentos para llegar a cumplir su objetivo.

A medio camino entre ambos modelos, se encuentran las agencias que apuestan por un desarrollo local integrado que tenga en cuenta el conjunto de los parámetros de la zona. Su objetivo no es otro que la mejora general de las condiciones de vida de los ciudadanos.²⁶³

Por lo que se refiere a quién ejerce su control, las agencias de desarrollo local pueden dividirse en tres grandes grupos: las agencias públicas, las agencias privadas y las agencias mixtas, con muy diferentes modalidades dependiendo de la forma en que se combinan. La capacidad de la agencia para obtener resultados dependerá en gran medida del tipo de combinación adoptada. Sin ánimo de ser exhaustivos, pueden distinguirse las siguientes modalidades:

²⁶¹ Op. cit. ELISE. Pg. 9.

²⁶² Ibidem. Pg. 7.

²⁶³ ELISE NEWS. N° 12. Febrero-Marzo 1990. Pg. 4.

- Las agencias establecidas o directamente gestionadas por el gobierno central. Son generalmente un resquicio de la etapa de planificación territorial centralizada, cuando las soluciones encaminadas a potenciar el crecimiento regional y local eran resultado de decisiones exógenas adoptadas por los órganos del poder central. Una agencia gubernamental dispondrá de más recursos, pero estará más lejana del entorno local y de la gente. Por razones políticas, la consecución de resultados rápidos es para estas agencias más importante que el fomento de las capacidades de las organizaciones e individuos de la zona.
- Las agencias creadas por la autoridades locales o por el gobierno regional y que operan directamente bajo su jurisdicción. Funcionan habitualmente como un departamento más de la estructura municipal o regional integradas en un organigrama y, a menudo, en el mismo espacio físico. Están más inmersas en el entorno y la problemática local. Habitualmente tienen vocación de actuación a largo plazo y son más partidarias de la política de “enseñar a pescar en vez de dar peces”. Sin embargo, a menudo se encuentran muy burocratizadas y son relativamente lentas en adoptar decisiones, costándoles asumir demasiados riesgos. En otras palabras, carecen de métodos y actitudes comerciales. Pese a todo, el hecho de que las agencias de iniciativa pública sean el modelo actual más generalizado indica un claro reconocimiento del importante papel que se concede al desarrollo económico dentro de las prioridades políticas.

En el caso de que el objetivo sea el desarrollo local pero el nivel institucional del que dependen sea el gobierno regional, se pueden aplicar mutatis mutandi muchas de las consideraciones realizadas en el párrafo anterior respecto a las agencias nacionales.

- Las agencias creadas por las autoridades locales y, que a pesar de funcionar de manera independiente, están de una u otra forma controladas por ellas. Estas agencias tienden a enfocar su trabajo hacia la dirección y coordinación de proyectos para o con el gobierno local. Pese a que es una fórmula usual de funcionamiento por su flexibilidad, no siempre se les da el suficiente poder o responsabilidad.²⁶⁴ Al formar parte del entramado institucional sus decisiones tampoco suelen ser lo rápidas que demanda la población.

La ventaja principal de este tipo de agencias de iniciativa pública es que su relación con el sistema político es muy fluida y resulta más fácil la obtención de recursos. Su principal desventaja, no obstante, es la falta de un margen de maniobra suficiente y los retrasos en que, de forma casi generalizada, incurre la gestión pública burocratizada.

- Las agencias privadas creadas por agentes individuales o colectivos sin relación directa con las autoridades públicas. A pesar de que ha habido intentos más o menos exitosos de crear agencias totalmente privadas para eludir la burocracia del sector público, se trata de casos aislados con problemas de solvencia y de operatividad.
- Agencias privadas patrocinadas por los gobiernos locales o regionales. Tienen la ventaja de poder actuar con rapidez, pero al mismo tiempo la desventaja de que sus intereses son

²⁶⁴ Op. cit. BLAKELY, E.J. Pg. 257-260.

limitados, ya que a menudo sólo abarcan la promoción de empresas ya existentes y el estudio de oportunidades para nuevas empresas. Estos grupos suelen obtener buenos resultados en sectores económicos tales como el turismo. A pesar de ello tienen gran predicamento en algunos sectores que las consideran la mejor fórmula al disfrutar de las ayudas y recursos públicos sin estar demasiado mediatizadas.

- Agencias mixtas entre sectores públicos y privados pero que funcionan independientes de ambos. Tienen el potencial de combinar y acercar a ambos sectores, público y privado. Aunque las iniciativas de este tipo son raras a gran escala, es probable que tengan más posibilidades en el futuro.
- Agencias de empresas locales. La financiación de estas agencias, que han proliferado sobre todo en el Reino Unido, generalmente corre a cargo de las autoridades locales y de las aportaciones de empresas. Poseen su propia identidad legal y están gestionadas por su propio cuerpo de patrocinadores locales. Una variación sobre este tema son las acciones destinadas a apoyar la aparición de empleos alternativos por parte de empresas sometidas a procesos de reestructuración, que en algunos casos, han permitido generar acciones eficaces de promoción de la diversificación de la economía local.

Por otra parte, una tipificación desde el punto de vista territorial permite distinguir entre las agencias que funcionan en regiones de antigua industrialización y aquellas que lo hacen en espacios considerados tradicionalmente como atrasados a los que, en los últimos años, se les vienen brindando nuevas oportunidades de desarrollo derivadas de una reasignación de los recursos financieros. Otro tipo de agencias son las implantadas en regiones que gozan de un fuerte componente metropolitano que disfrutan consecuentemente de unos recursos propios peculiares, o las que se inscriben en áreas predominantemente rurales.

Las agencias podrían incluso clasificarse por el sector económico hacia el que dirigen sus actividades como industriales o de servicios, pasando por las que han encontrado un punto de equilibrio que les permite combinar el trabajo en ambos ámbitos.

Pese a estas clasificaciones, no existe un modelo ideal ni estandarizado de agencia de desarrollo. Cada una es un mundo y tiene sus propias características. Sólo la meta es común: impulsar el crecimiento económico de la región o la localidad en la que operan.

5.3.2.5. Destinatarios

Las agencias atienden a todo tipo de público, pero siempre en función de las características sociales del contexto en el que se inserta la agencia. En muchas de ellas, los jóvenes y los desempleados son objeto del mayor interés, mientras que en otras lo son los promotores de proyectos y de iniciativas, o los colectivos integrados en categorías marginales o desfavorecidas.

Otras veces la actividad se dirige preferentemente hacia las empresas porque se parte de la idea que la dinámica que éstas desarrollan es la clave del éxito.²⁶⁵ En definitiva, la situación de hecho y las necesidades y condicionamientos de la zona son las que acaban determinando las prioridades de cada agencia.

5.3.2.6. Problemas y limitaciones

Habitualmente existen una serie de factores que limitan la capacidad de las agencias para el normal desarrollo de su actividad.²⁶⁶

- La proliferación de agencias con un modelo muy similar ha hecho que se produzca en algunos casos una duplicidad de funciones con respecto a otras organizaciones de apoyo a las PYMEs y al empleo, ya sean públicas o privadas.
- Fuerte dependencia del presupuesto y de las directrices de las autoridades locales, sobre todo cuando su origen es público. A menudo, estas agencias tienen a no pensar estratégicamente sobre el desarrollo de sus respectivas áreas locales y su margen de maniobra es escaso por problemas de intervencionismo o decisiones de carácter político.
- Ausencia de un marco legal e institucional bien definido que evite los problemas de antagonismo y competencia con el sector privado, particularmente en lo que se refiere a los servicios de asesoría y apoyo a la gestión empresarial.
- Problemas con la comunidad local. Las agencias de desarrollo no siempre están bien integradas en la red local, y en algunos casos no han convencido a sus interlocutores sobre su habilidad para generar desarrollo.
- Dificultades para reclutar personal cualificado con conocimientos empresariales y de desarrollo, siendo como resultado de ello incapaces de animar y movilizar el potencial endógeno. Algo usual en estas agencias es la contratación del personal por un tiempo limitado, cuando sin embargo la adaptación de estas personas al conocimiento de lo que son las necesidades locales y su inclusión en un modelo de desarrollo local global no se hace de una forma inmediata, sino que requiere de un período de aprendizaje previo.
- Su gestión en muchas ocasiones adolece de falta de nuevo espíritu y acercamiento a la cooperación, la asociación y la complementariedad entre el sector privado y las autoridades locales.
- Al mismo tiempo, es necesario que estas agencias de desarrollo dispongan de un organismo de financiación que movilice un volumen de capitales suficientes.²⁶⁷

²⁶⁵ MORALES, A. y ROMERO, J. (1988) *Los agentes en movimiento*. CEUMT. LA REVISTA MUNICIPAL, Nº 105, ED. CEUMT. Barcelona. Pg. 28.

²⁶⁶ EVANGELINIDES, M. *The institutional framework of local development policies in Greece: some local government initiatives*. Ponencia del Congreso Europeo de la Asociación de Ciencia Regional. Pg. 17.

- Las organizaciones de este tipo están relacionadas con nuevas áreas de crecimiento por lo que tienen que identificar constantemente nuevas actividades y proyectos.²⁶⁸ Generalmente, muchas de ellas se limitan a recoger los proyectos que les llegan sin generar nuevas ideas y programas ni hacer aportaciones sustanciales.

5.3.3. El agente de Desarrollo Local

Oficio de la crisis, el agente de desarrollo local actúa dentro de las agencias como promotor del desarrollo, catalizador, animador, informador, consejero y formador. Como perfil ideal, el agente de desarrollo debe:²⁶⁹

1. Ser capaz de investigar la disponibilidad de recursos ociosos susceptibles de ser utilizados por la población local. El agente de desarrollo ha de tomar conciencia de lo que le rodea delimitando el campo de su investigación, precisando objetivos y métodos.
2. Ser capaz de articular un proyecto que sea aceptado por la población. Para ello ha de recoger las necesidades y valores sentidos por ésta, formular objetivos claramente evaluables y que estén al alcance de los destinatarios, señalar las etapas de realización de los objetivos, tener capacidad de análisis pasando de una visión genérica y vaga a otra visión detallada y diferenciada y ser capaz de organizar, armonizar y estructurar objetos distintos en un proyecto nuevo.
3. Saber trabajar en un marco de desarrollo integrado facilitando la interdisciplinariedad o globalización de la acción, coordinar todos los departamentos de la administración para facilitar la eficacia de los programas y la participación múltiple de todas las fuerzas sociales par realizar programas conjuntos.
4. Colaborar con las iniciativas locales como plataformas de desarrollo.
5. Promocionar la vida asociativa sabiendo descubrir núcleos de asociacionismo existentes y aglutinar los beneficios derivados de este proceso para la solución de los problemas.
6. Saber colaborar con otros agentes en un equipo interdisciplinario.
7. Saber formar a otros agentes en su campo de trabajo.

Muchas de las cualidades que se requieren para una toma de decisiones que conduzca al éxito son de naturaleza diversa y pueden no ser enseñadas, ya que son factores psicológicos de cada individuo. De todas formas, los gobiernos regionales-locales deberían incentivar el desarrollo de

²⁶⁷ Op. cit. PELLEGRIN, J. P. (1988). Pg. 65.

²⁶⁸ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 252-256

²⁶⁹ SERNA, M. A. (1991) *Animación de los recursos humanos para el desarrollo rural integrado en "Desarrollo local y juventud"*. I Encuentro europeo sobre iniciativas de desarrollo y políticas de juventud en el Principado de Asturias, 24-25-26 Enero 1991. Oviedo. Pg. 167.

individuos con aptitudes para la promoción y, como primera medida, podrían mantener escuelas que se dedicaran a esta actividad, enseñando y desarrollando en los individuos aptitudes analíticas, técnicas de ordenadores y aptitudes para la comunicación. Asimismo, deberían crear una aptitud positiva de la comunidad ante el desarrollo económico, para que de este modo los promotores tengan un entorno adecuado que contribuya al éxito.²⁷⁰

Las funciones de los agentes de desarrollo varían de acuerdo con la sofisticación del programa de desarrollo en cada comunidad. En algunos casos, los agentes son ejecutivos que dirigen organizaciones de desarrollo a gran escala. Sin embargo, la mayoría de las comunidades suelen necesitar un individuo que no sólo guíe el proceso de desarrollo local, sino que pueda cumplir las siguientes tareas:

- Búsqueda de técnicos adecuados para asesorar a la comunidad sobre sus necesidades económicas y sociales;
- Planificación, para organizar a las personas;
- Información, para asentar prioridades y metas;
- Dirección para desarrollar y promocionar proyectos específicos que involucren patrocinadores públicos y privados;
- Liderazgo, para facilitar el efectivo funcionamiento del cuerpo directivo del desarrollo local.

A causa de la ausencia de un reconocimiento adecuado de la profesión de agente de desarrollo o promotor en el mercado de trabajo se hace difícil la valoración profesional de su experiencia. Todas las incertidumbres que giran sobre la función y la persona hacen que los agentes tiendan a abandonar sus puestos de trabajo rápidamente y traten de valorizar su función a través de oficinas de estudios y de asesoría a las colectividades locales.²⁷¹

Normalmente, el agente no trabaja por su cuenta sino que está al servicio de un poder político legítimo, ante el cual es responsable. El promotor no es un consultor; es un director que conduce una operación, es un actor responsable al que le han dado poderes para definir la arquitectura del proyecto y sus relaciones con los asociados.

Es el responsable de las elecciones por lo que el oficio requiere precisión puesto que sus objetivos deben ser muy definidos y en ocasiones hasta puntuales. Pero sin embargo, la interrelación de las actividades debe formar un conjunto en el que si uno de los componentes falla y pone en peligro el equilibrio general, el mismo sistema es quien debe autorregularse. Esta noción de regulación global es clave en la ingeniería del desarrollo y es la esencia misma del papel del agente.

El promotor puede aceptar o declarar incompetente a un proyecto o a un inversor individual. Es el encargado del enfoque global, pero debe utilizar especialistas, aunque sea el responsable en última instancia de la elección. Desde este punto de vista, el promotor adquiere la condición de

²⁷⁰ Ibidem. Pg. 172-173.

²⁷¹ ASSOCIATION NATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL ET LES PAYS, ANDLP. (1988) *Les conditions du maintien et de la création d'activités au niveau local*. París. Septiembre. Pg. 44-45.

“generalista” que dispone del conjunto de los diagnósticos y de los análisis de forma que cada decisión individual se toma en función del proyecto global.

Dentro del programa de desarrollo, el agente debe asumir la delicada función de responder a las necesidades de la mano de obra, al tiempo que debe negociar permanentemente con los poderes legítimos, tanto políticos como empleadores. Por otra parte, el promotor deberá intentar que no surjan fricciones ni rivalidades entre los actores involucrados en el proyecto de desarrollo.

Del mismo modo, el promotor debe realiza un seguimiento continuado y llevar las riendas hasta el fin de la misión. No obstante, esta afirmación es un poco utópica ya que al estar el promotor sujeto a los poderes públicos, su actividad es limitada en el tiempo y no puede esperar que las estructuras puestas en práctica por él le sobrevivan.²⁷²

5.4. LA UNIVERSIDAD EN EL DESARROLLO LOCAL

5.4.1. Funciones de la Universidad

Reservada durante mucho tiempo a la élite y controlada por ella para fortalecer y salvaguardar las estructuras de poder, la universidad se ha abriendo progresivamente a las nuevas demandas de la sociedad y desarrollando un papel cada vez más activo en la prestación de servicios a la colectividad en general y a las empresas y al mercado laboral en particular.

Esta apertura se ha materializado en el surgimiento de iniciativas crecientes de intercambio y relación con su entorno tanto en el área de la docencia a través de la formación pre y poslaboral como en la investigación mediante la transferencia tecnológica, al tiempo que la universidad ha adquirido cada vez un mayor protagonismo y presencia en su ámbito local de actuación.

5.4.1.1. Formación

La universidad es, por definición, el lugar de producción y de difusión del conocimiento y de la cultura.²⁷³ Es precisamente esta labor docente y formadora por otra parte la más tradicional y conocida la que sin duda más reformas ha experimentado a lo largo de los años dada la necesidad de acomodar los conocimientos impartidos a las demandas reales de la sociedad. El mejor desarrollo y organización de una sociedad tan compleja como la actual requiere un mayor grado de conocimiento y de capacidad de los individuos y, en este sentido, la sociedad es cada día más exigente con la institución de la que depende esa elevación general de las cualificaciones.²⁷⁴

Las titulaciones tradicionales se han quedado cortas. No sólo han aparecido nuevas profesiones y desaparecido otras, sino que el mercado laboral demanda técnicos y especialistas cada vez mejor

²⁷² Op. cit. GUILLOT, M. Pg. 144-146.

²⁷³ SAVARY, A. (1988) *Universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local* en “*Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local*” celebrada en Granada 22-23 Mayo 1986. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. Pag. 20.

²⁷⁴ *Ibidem*. Pg. 21.

preparados y una formación permanente que no termina ni debe terminar con la consecución de un título.

En este contexto, la universidad ya no puede seguir respondiendo a una lógica de reproducción académica. La incorporación de las nuevas tecnologías, el reajuste económico, el desempleo conducen inevitablemente a que la institución universitaria tenga que dar un nuevo sentido a sus tareas para generar mano de obra cualificada y adaptada a las exigencias crecientes de la actividad económica general.²⁷⁵

Resulta pues imprescindible proceder a un replantamiento en profundidad de las enseñanzas y los planes de estudio tradicionales mediante el establecimiento de currículos más abiertos y pluridisciplinarios que faciliten una mayor polivalencia y rápido reciclaje de conocimientos,²⁷⁶ así como prestar una mayor atención al reciclaje permanente de los conocimientos y las técnicas para evitar la rápida obsolescencia profesional.

Una alternativa podría ser la de diseñar cursos de formación similares a los de extensión universitaria, cursos de corta duración con título que contribuirían a la actualización de los currículos de estudios universitarios y postgraduados o cursos de reciclaje ad hoc para las empresas, siempre bien adaptados a la estructura económica y social de la región.

Pese a ello las iniciativas de la universidad para modificar y actualizar las técnicas laborales mediante programas de formación específicos y consistentes han sido esporádicas e insatisfactorias. Esto se debe en parte a la brecha existente entre las universidades y el entorno económico local en el que se inscriben, y refleja una actitud académica que da una importancia secundaria a la educación continua sobre la enfocada a conseguir un título.²⁷⁷

Sin embargo, es una actitud equivocada cuando se demuestra que el simple título universitario cada vez se valora menos a la hora de obtener empleos y que la empresa empieza a exigir otro tipo de cualidades personales (dotes de mando, facilidad para las relaciones humanas...) que el sistema universitario no proporciona, así como otro tipo de conocimientos complementarios (informática, idiomas) que los actuales planes de estudio no imparten o lo hacen de forma inadecuada, de modo que el estudiante se ve obligado a hacer un esfuerzo personal para llenar estas lagunas.²⁷⁸

5.4.1.2. Investigación

²⁷⁵ VELASCO, C. (1988) *La universidad y su adaptación a las necesidades locales de titulados: el papel de los consejos sociales en "Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local"* celebrada en Granada 22-23 Mayo 1986. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. Pag. 235 y ss.

²⁷⁶ Ibidem. Pg. 231.

²⁷⁷ BOFFO, S. y gacliardi, f. (1988) *La contribución de la universidad al desarrollo de las regiones atrasadas. El caso del sur de Italia* en "Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local". Pg. 214.

²⁷⁸ Op. cit. BATTANER, E

Si la universidades por excelencia la entidad creadora de conocimiento científico, la investigación, segunda de las grandes tareas que se le encomiendas, es un prerriquisito básico para la buena docencia²⁷⁹ y para incrementar la presencia de la enseñanza superior en los ámbitos de la innovación y la modernidad.

El desarrollo de ideas, la investigación de nuevos problemas en nuevas áreas, la creación de ciencia y tecnología forman uno de los pilares básicos de la labor universitaria. La escasa relación de la universidad con el mundo de la empresa ha hecho que muchas de las investigaciones realizadas en el seno de la universidad no hayan sido aplicadas, o que a menudo las iniciativas en las que participaba esta institución fueran desarrolladas más por un grupo de profesores fuertemente implicados en un proyecto que como fruto de una iniciativa del conjunto de la universidad. Ello se ha debido, sobre todo, a la dificultad de movilizar en una acción de larga duración un potencial universitario suficiente y dispuesto a adaptarse a la flexibilidad requerida.²⁸⁰

Del mismo modo, y hasta no hace mucho, la universidad y la empresa se han mirado siempre con gran suspicacia. La universidad temía que una relación más formalizada con el mundo empresarial prostituyese los resultados de sus investigaciones enredando a la institución en un burdo comercialismo y amenazando su libertad académica. Por su parte, la empresa se quejaba del poco sentido práctico de las investigaciones universitarias y de las ideas hostiles a la empresa y al capitalismo de gran parte del estamento académico.²⁸¹

Las prioridades de la investigación tampoco han ido parejas, puesto que mientras los universitarios tendían a calificar la investigación industrial como algo intelectualmente poco satisfactorio, la empresa consideraba gran parte de la investigación académica como algo estéril y lento, y ambos estamentos se acusaban mutuamente de burócratas. Como resultado de esta falta de interrelación, muchos de la investigación de la enseñanza superior no han salido nunca de los departamentos universitarios o sólo han visto la luz en publicaciones especializadas con muy poca difusión.

A la falta de un lenguaje común y de diferentes motivaciones cuando de investigar se trata, se le añade también el hecho de que el investigador tiene un concepto completamente distinto de la propiedad industrial que el empresario. Donde para la empresa impera el secreto industrial, el científico reclama fama y reconocimiento. La aceptación de riesgos económicos también es algo

²⁷⁹ BATTANER, E. (1992) *El papel de las Universidades de Castilla y León en el desarrollo tecnológico y empresarial: Universidad, parque tecnológico y empresas*. Jornadas técnicas de presentación del parque tecnológico de Boecillo. 7 Abril. Valladolid.

²⁸⁰ BOUVIER, M. (1988) *Universidad y formación para el desarrollo económico local: un experimento en la Universidad de Tours en "Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local"*. Pg. 183.

²⁸¹ ETZIONI, A. (1983) *An immodest agenda: rebuilding America before the twenty-first century*. New Press. New York.

desconocido para el investigador, y tampoco está habituado a aceptar las responsabilidades que normalmente asume el hombre de empresa.²⁸²

Pese a todo, en muchas universidades se está avanzando progresivamente desde los estudios de interpretación de la realidad económica, científica y tecnológica a la investigación aplicada como un fruto de la creciente profesionalización de los investigadores y de la búsqueda de una mayor operatividad práctica en los estudios teóricos, así como de una mayor permeabilidad de la cultura universitaria respecto a las demandas y necesidades del entorno social.

5.4.1.3. Transferencia tecnológica

Este cambio de rumbo se ha debido en parte a la asunción por parte de la universidad de una nueva función que la relaciona directamente con la empresa: la transferencia tecnológica. Como consecuencia cada vez hay más departamentos universitarios con contactos con industrias, empresas o consultorías de su sector para realizar los trabajos más diversos y heterogéneos.²⁸³

En este sentido, la creación de las fundaciones universidad-empresa, los parques científicos y tecnológicos, las Oficinas de Transferencia de Tecnología (OTT) o las Oficinas de Transferencia de Resultados de la Investigación (OTRI), se han convertido en instrumentos importantes dentro del campo de la colaboración pública-privada al unificar los esfuerzos de empresas privadas, administraciones públicas de diferentes niveles y universidades para promover el cambio tecnológico y la difusión de la innovación. Es decir, que en principio existe tanto el marco legal como la estructura institucional adecuada para apoyar una actividad de transferencia tecnológica más intensa. Por lo tanto, y a pesar de los avances de la última década, en muchos casos lo único que falta es la voluntad de aprovecharlo.

En un sentido estricto, la transferencia de tecnología es la cesión de los resultados generados por la investigación básica al tejido productivo. En un sentido amplio, también se aplica este término a todo tipo de actividad o asociación concertada entre el tejido productivo y el mundo académico de la que se derivan beneficios mutuos.²⁸⁴

La colaboración empresa-universidad puede materializarse en diferentes formas.²⁸⁵

1. La más común es la prestación de bienes y servicios por parte de la universidad como agencia de consulta y asesoría técnica. La ventaja de la universidad en este campo es que la investigación básica hace que disponga de una instrumentación y un know-how que habitualmente no están al alcance de las empresas, sobre todo de las PYMEs.

²⁸² Op. cit. BATTANER, E

²⁸³ MARTIN PEREDA, J. A. *Universidad I+D: El retorno del Buscón*. Cinco Días. 19 Mayo 1992.

²⁸⁴ Op. cit. BATTANER, E

²⁸⁵ Op. cit. BATTANER, E.

2. Una segunda forma de transferencia tecnológica es la realización de proyectos concertados de I+D nacidos en la empresa, campo en que trabajan particularmente las multinacionales, pero que en España no ha tenido un desarrollo destacable.
3. La cesión de patentes y licencias de explotación es otra actividad de gran arraigo en el mundo universitario americano y europeo, pero en España encuentra todavía múltiples problemas para su desarrollo.
4. La formación de recursos humanos con acciones específicas e incluso a la medida para cada empresa, es también otra posibilidad bastante flexible y versátil de transferencia tecnológica, pero también es una gran desconocida en la práctica habitual de la actividad académica española.
5. En medios empresariales japoneses y estadounidenses está proliferando asimismo la creación de pequeñas empresas, conjuntas para la explotación inicial de resultados innovadores de la investigación. En España la universidad carece aún de la suficiente autonomía y recursos para desarrollar este tipo de actuaciones.
6. Finalmente, otra fórmula de transferencia tecnológica es el apoyo por parte de la universidad a la creación de empresas, no ya como socio financiero sino como entidad generadora de tecnología. En este contexto se encuadran los parques científicos y tecnológicos, las empresas spin-off y las unidades de incubación.

Para las universidades la transferencia de tecnología conlleva tres claros beneficios: mejora la calidad de la enseñanza y la investigación permite la obtención de recursos suplementarios y contribuye a la competitividad de las empresas y por tanto al desarrollo económico del entorno.

Sin embargo, también requiere de ella la realización de inversiones en equipamiento y recursos humanos y una revisión y cuestionamiento de sus estructuras internas, sus formas de funcionamiento, así como del status y el comportamiento de sus miembros.

5.4.2. La universidad como agente de desarrollo local

Todas las funciones anteriormente mencionadas hacen que tanto la universidad como los centros tecnológicos desempeñen un papel mucho más determinante en el desarrollo de sus respectivas áreas locales y regionales de lo que en principio podría suponerse.

Sin embargo, los términos y lugares de referencia de la universidad siguen siendo en parte exteriores al medio en el que se inserta y los debates que en ella se generan tienen a menudo una dimensión internacional que dificulta la conversión de la universidad en un instrumento de desarrollo y animación al servicio de su entorno socioeconómico más inmediato. Por este motivo, las universidades han tardado mucho en aceptar responsabilidades en el desarrollo económico local o nacional y los cambios han sido muy lentos.

En algunos casos todavía no se ha producido por parte del estamento docente la superación de la mentalidad de años pasados, volcada hacia las grandes magnitudes macroeconómicas y para la

que las posibilidades de desarrollo local eran consideradas como actividades marginales en el crecimiento económico.²⁸⁶ Por otra parte, las autoridades territoriales, sobre todo las municipales, tampoco se han concienciado hasta hace muy poco de la responsabilidad e implicación de la universidad en materia de desarrollo económico, social y cultural.

Así pues ha sido necesario un largo proceso para empezar a superar la indiferencia de la “universidad-torre de marfil” tradicional hacia su entorno, la ignorancia de las instituciones políticas locales en cuanto a los medios que podía poner en marcha la universidad para ayudarles en su voluntad de desarrollo, y la ignorancia de la universidad en cuanto a sus propias potencialidades.²⁸⁷

En el caso español, la desvinculación entre la institución universitaria y los agentes sociales locales y regionales se ha debido principalmente a que la integración y acercamiento de la institución universitaria a la sociedad, y más concretamente al sector industrial en los países industriales occidentales, coincidió en España con una época en la que las administraciones locales y regionales carecían de los mínimos mecanismos de decisión y autogobierno. Asimismo, “el modelo de desarrollo económico e industrial seguido por el país durante los años de despegue económico descansó fundamentalmente en la importación masiva de tecnología extranjera que, por otra parte, y en la mayoría de los casos, ni siquiera se intentó asimilar. Tampoco existía una política científica y tecnológica rigurosa, siendo escasos los recursos humanos y financieros puestos a su disposición, y el crecimiento exponencial de la demanda docente por el baby boom de los 60 provocó un efecto de masificación que todavía perdura”.²⁸⁸ Como resultado de ello se hizo muy difícil la investigación, la innovación y el acercamiento de la universidad a la problemática local.

Se ha producido, no obstante, un cambio sustancial no sólo porque la crisis económica ha puesto de manifiesto la necesidad de ensayar fórmulas alternativas para la creación de empleo, sino también porque la situación política ha permitido la configuración de poderes regionales anteriormente inexistentes y la universidad empieza a gozar de cierta autonomía de funcionamiento, posibilitando con ello un mayor acercamiento del estamento universitario a su entorno real y una progresiva toma de conciencia sobre su papel en el desarrollo local.²⁸⁹ También del lado de las autoridades nacionales, regionales y locales se ha producido un importante cambio de perspectiva. La universidad ha dejado de ser para ellas en centro donde sólo se celebran debates académicos, para convertirse en proveedor de un conocimiento práctico. En muchas regiones la crisis industrial o la reestructuración rural han llevado a las autoridades a

²⁸⁶ FERNÁNDEZ LUPION, A. (1988) “El apoyo de la universidad al desarrollo económico-local. La perspectiva de Andalucía en “Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local”. Pg. 107.

²⁸⁷ Op. cit. SALVARY, A. Pg. 31.

²⁸⁸ GARCIA ARROYO, A. (1988) *La universidad española como agente de innovación tecnológica* en “Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local”. Pg. 162.

²⁸⁹ Op. cit. FERNÁNDEZ LUPION, A. Pg. 107.

dirigir sus miradas hacia la universidad como fuente de crecimiento económico y recurso potencial de ideas innovadoras y de empleo.²⁹⁰

Las universidades son, desde el momento de su creación, fuente de crecimiento porque, en primer lugar, constituyen entidades económicas por sí mismas: ocupan edificios, pagan sueldos, compran materiales y crean puestos de trabajo. Estos efectos tienen un impacto a corto plazo en la economía regional, pero la formación de los estudiantes la “producción” de capital humano, la investigación y la transferencia de tecnología son esenciales también para la creación de efectos a largo plazo. Al mismo tiempo, su existencia cambia y diversifica el mercado de trabajo local, fortalece la infraestructura de una región y puede atraer nuevas industrias y servicios.²⁹¹

La función potencial de las universidades para el desarrollo regional depende directamente de la estructura de la región donde se localice. En este sentido enriquecer el diálogo con su entorno, las estructuras, las autoridades, las empresas locales dará a la universidad la información necesaria para responder de la forma más adecuada a las necesidades y retos que tenga planteada cada zona concreta. En este sentido, la presencia o la ausencia de formaciones superiores realmente adaptadas a las mutaciones tecnológicas son a menudo un factor decisivo de prosperidad o de declive tanto para un territorio como para la universidad allí situada. Puede ejercer, asimismo, una función de asistencia técnica para las autoridades locales en cuanto a la puesta en marcha de las políticas de desarrollo y de fomento de la región. La universidad debe ser capaz de comprender la complejidad de las fuerzas y la diversidad de los actores del desarrollo, de formular propuestas y de efectuar evaluaciones.²⁹²

Además, la universidad puede apoyar a los creadores de empresas informando a los estudiantes acerca de las posibilidades de establecer su propia empresa, sobre lo que se necesita para crear una empresa y sobre las organizaciones que pueden prestar asistencia técnica y cursos de formación. Otra actividad importante de la universidad en este contexto es impartir cursos sobre gestión de nuevas empresas.

Es fundamental seguir reclamando el compromiso de la universidad (y de los universitarios) con el devenir del territorio en el que está instalada, pero difícilmente se puede pensar que será ella la institución motriz inicial de un proceso de desarrollo local, ni se puede suponer que por mucha voluntad que tenga sus acciones podrán dar resultados mientras no se lleven a cabo en un contexto más amplio de movilización colectiva y acompañadas de otras acciones complementarias definidas en el marco de una política y una estrategia de desarrollo global.

²⁹⁰ LAMBOY, J. (1988) *El papel de la universidad en el desarrollo regional* en “*Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local*”. Pg. 69.

²⁹¹ ALBEDA, W. (1988) *Empleo, desempleo y desarrollo económico* en “*Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local*”. Pg. 261.

²⁹² Op. cit. SALVARY, A. Pg. 20.

5.5. LA EMPRESA COMO AGENTE DE DESARROLLO

5.5.1. La empresa

El entorno empresarial es un componente fundamental del desarrollo económico local puesto que la atracción, creación o retención de actividades empresariales de futuro es una de las mejores formas de lograr una economía local saludable.²⁹³ En este sentido, el papel reservado a las instituciones privas es crucial debido no sólo a que su función económica es condición necesaria para alcanzar los objetivos propuestos, sino también porque los instrumentos para el desarrollo local sólo serán eficaces si son asumidos por los propios empresarios. “Con la política de desarrollo local se trata de dar respuesta a demandas locales y satisfacer necesidades localmente sentidas, por lo que el planteamiento y la toma de decisiones políticas sólo serán adecuadas si el empresario local interviene muy activamente en todo el proceso”.²⁹⁴

Además, ha de tenerse en cuenta que es en el sector privado donde se encuentran la mayor parte de los capitales disponibles de modo que la comunidad local, a través de las autoridades municipales, debe intentar influir sobre la utilización de esos capitales para fortalecer la capacidad de crecimiento económico y de creación de empresas a nivel local.²⁹⁵

En este contexto, las empresas, y especialmente las PYMEs, son decisivas para el desarrollo local. Ellas estimulan una región, le dan una densidad, una estructura, una dinámica²⁹⁶ en base a su capacidad para crear empleo, innovar, diversificar y modernizar la economía local y adaptarse de forma flexible y creativa a los cambios.²⁹⁷

Sin la iniciativa y la inversión privada, el sector público difícilmente puede convertirse en motor de nuevos proyectos porque la puesta en marcha de los programas de desarrollo económico para un sector o área concretos sólo en parte puede ser realizada por la administración pública. Algunos aspectos de estos programas deben frecuentemente ser ejecutados por las fuerzas del mercado o por joint ventures con participación pública y privada. De ahí la tendencia creciente a que surjan proyectos conjuntos a través de empresas mixtas o esquemas de funcionamiento del tipo partenariado.²⁹⁸ De todas formas, el objetivo principal debe ser estimular nuevos modelos de inversión privada, no el que la inversión pública sustituya a la privada.²⁹⁹

Los programas mixtos, además, tienen la ventaja de producir un mejor conocimiento por parte de cada sector sobre la forma en que el otro funciona y sobre sus limitaciones y prioridades. A

²⁹³ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 160.

²⁹⁴ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local...* Pg. 134

²⁹⁵ Op. cit. INNOVACIÓN Y EMPLEO, N°2 Febrero 1992. Punto 6.

²⁹⁶ Op. cit. SALVARY, A. Pg. 30.

²⁹⁷ GUESNIER, B. (1990) *Small and medium sized enterprises evolution and local development in France*. Paper presented at “*The 30th European Congress*”. Regional Sciences Association. Istanbul. Turkey. August 28-31. 1990.

²⁹⁸ ROIG. *Revitalización de las economías urbanas*. Pg. 60.

²⁹⁹ Op. cit. OCDE (1990). “Implementing change...”. Pg. 16.

través de esta colaboración la comunidad empresarial a menudo se convence de que debe interesarse más activamente y adoptar una actitud más positiva respecto del municipio en que ejerce su actividad. En contrapartida, el respaldo del sector privado puede estimular el interés de la comunidad por los proyectos de desarrollo y dar lugar a nuevas iniciativas de la administración local.³⁰⁰

Hasta no hace muchos años, la mayoría de las empresas no se interesaba explícitamente por la creación de puestos de trabajo. El objetivo final de cualquier empresa era únicamente conseguir su propio beneficio. La recesión ha hecho, sin embargo, que el desempleo se haya convertido en una preocupación general sensibilizando también a las empresas, de modo que muchas de las que consideraban la creación de puestos de trabajo como una responsabilidad de los poderes públicos entienden ahora que su propia participación podría mejorar los resultados.³⁰¹

También ha contribuido a este mayor interés por el ámbito local la asunción por parte de las empresas de que las decisiones tomadas a nivel municipal tienen un apreciable impacto en su actividad y, por lo tanto, sienten una mayor necesidad de participar en el proceso.³⁰²

Para favorecer el surgimiento de actividades conjuntas y un mayor protagonismo de la empresa en la comunidad local, han de ponerse en marcha medidas de apoyo que mejoren el entorno en que operan las empresas locales y actuar sobre las causas que impiden el nacimiento de nuevos procesos en los que interviene la iniciativa privada.

Esto es más necesario todavía si se tiene en cuenta que las empresas locales suelen estar alejadas de los centros de decisión políticos, su acceso a la información y la innovación tecnológica es limitado, y el proceso de integración de la empresa en el sistema local puede ser lento. En este contexto, las actuaciones públicas y/o privadas deberían fomentar la creación de políticas, servicios e infraestructuras que faciliten la aparición y fortalecimiento de los procesos de desarrollo³⁰³ a través de las actuaciones en pro de la empresa local.

Uno de los aspectos donde la ayuda de las administración pública se revela más necesaria es sin duda el de la financiación. A pesar de que exista una actividad empresarial dinámica, las empresas locales carecen a menudo de los recursos financieros suficientes para llevar a cabo sus iniciativas.³⁰⁴

Además, hasta ahora las políticas de financiación no han sido las más adecuada para promover el desarrollo local. Se dirigían más a la atracción de las empresas de fuera del área que a promover la utilización y desarrollo de las potencialidades locales, preferían los grandes proyectos a los pequeños proyectos locales y se gestionaban desde la Administración Central, ignorando el papel activo que podían jugar las autoridades locales.

³⁰⁰ Op. cit. ROIG. Pg. 60.

³⁰¹ Op. cit. OCDE (1989) *Empleo y educación...* Pg. 111-114.

³⁰² Op. cit. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT, Pg. 62-63.

³⁰³ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local...* Pg. 140.

³⁰⁴ Ibidem. Pg. 140.

La descentralización ha pasado buena parte de la responsabilidad de la creación de empleo a las autoridades regionales y locales que se dotan de los instrumentos para incidir sobre el marco económico general en el que se desenvuelven las empresas. El objetivo ha sido evolucionar hacia una política horizontal que trata de alcanzar, a través de los incentivos financieros y fiscales y de la provisión de las infraestructuras básicas, la promoción y desarrollo de nuevas empresas, la integración de la industria local en los mercados internacionales y la renovación tecnológica.³⁰⁵ Todo ello dentro de una política adaptada a las características y necesidades de la industria local y acorde con la problemática socio-económica y con la configuración institucional del área concreta, dado que la relación entre los objetivos de la comunidad y los de las empresas deben coincidir para ser eficaces.

Para que este tipo de actuaciones financieras tengan una incidencia real las empresas locales han de estar debidamente informadas sobre los sistemas y vías que tienen a su disposición. Los responsables locales pueden jugar un papel importante en este área, reaccionando a las demandas de los empresarios y proporcionándoles la asistencia y apoyo que precisan para utilizar adecuadamente los recursos financieros existentes.

La contribución potencial de las diversas administraciones públicas al desarrollo económico en general, e industrial en particular, a través de los incentivos financieros es cada vez más necesaria, pero no la única que se puede adoptar. La meta es contribuir a crear un clima económico saneado y estable en el que posteriormente puedan materializarse todas las posibilidades de desarrollo de las diferentes áreas productivas. Es a partir de la existencia de un marco de actuación de estas características cuando los otros agentes, y especialmente las empresas, pueden desempeñar un importante papel contribuyendo a acelerar el progreso industrial y económico.³⁰⁶

Esto es así porque la acción local, tanto de las instituciones públicas como de las empresas, está siempre condicionada y mediatizada por su entorno y todas las actuaciones deben apoyarse sobre el potencial existente y sobre las propias peculiaridades de la economía local. Del mismo modo, la acción local ha de ejercerse siempre que exista un potencial, sea de utilidad y responda a una demanda social, ya que para cumplir su cometido con eficacia, la acción económica local debe ejercerse en un espacio en el que los actores se sientan solidarios.³⁰⁷

A menudo las medidas de apoyo a las empresa locales dan por supuesta la existencia de una capacidad empresarial en la zona con el suficiente impulso creador para emprender nuevas actividades. Sin embargo, en algunas área y como fruto de la historia, no han llegado a surgir suficientes empresarios o líderes locales capaces de movilizar el potencial endógeno existente. En definitiva, las políticas de desarrollo local deben conceder una atención especial a la creación

³⁰⁵ VELASCO, R. y LANDABASO, M. (1987) *CEE, PYMEs y agencias de desarrollo regional* en “Situación” Banco Bilbao, N° 1987/3. Bilbao. Pg. 29.

³⁰⁶ GONZALES ORUS, R. (1991) *El papel de las ayudas públicas en el desarrollo regional: el caso del País Vasco* en “Políticas públicas de ayuda y de promoción económica. Una valoración”. Diputación Foral de Guipúzcoa. San Sebastián. Pg. 136.

³⁰⁷ COURLET, C. (1988) *Las políticas industriales locales a favor de las pequeñas y medianas empresas. El ejemplo de Francia* en “La ciudad. Instrumento de recuperación económica y de creación de empleo.” Pg. 189-190.

de un entorno socioeconómico que posibilite la organización de la comunidad local y el descubrimiento de su capacidad emprendedora.

El problema fundamental es convencer a la población local de que existen posibilidades reales de transformación del sistema productivo, que se ofrece una rentabilidad importante para aquellos que asuman el riesgo de lanzar un proyecto viable, y que en general estas iniciativas suponen una mejora del nivel de vida de toda la comunidad. Se trata, por tanto, de promover el cambio social de la comunidad local y el surgimiento de un empresariado local activo.³⁰⁸

En la práctica, uno de los principales problemas es la inexistencia de asociaciones empresariales gremiales a nivel local y de cauces establecidos a través de los cuales los grupos económicos locales puedan formalmente intervenir en el proceso de formulación de estas políticas. Sin embargo, los empresarios locales pueden apoyar informalmente estas actuaciones e incluso llegar a participar en la ejecución del programa mediante una reorientación de sus inversiones.³⁰⁹

Pese a todo, en las experiencias realizadas se observa en general un débil grado de movilización y compromiso por parte de las empresas. A menudo, en la práctica, se constata que las empresas participan de forma muy escasa en las iniciativas económicas locales y, en general, los esfuerzos realizados en esta dirección han sido puntuales,³¹⁰ quedando todavía mucho camino por recorrer.

5.5.2. El empresario

La visión del empresario ha experimentado, sin embargo, una profunda transformación a partir de los años 70 y más aún durante las últimas décadas. Actualmente se considera al empresario, además de un aglutinador de recursos escasos, uno de los principales dinamizadores de la sociedad, un canalizador de la acción socioeconómica y un generador de riqueza, crecimiento y empleo. Todavía hay muchas sociedades donde no se valora suficientemente a los empresarios y son escasos los individuos que quieren desempeñar esta función. Esta falta de consideración social constituyó hasta no hace mucho un factor negativo muy importante para la aparición de nuevos empresarios.³¹¹

Sin embargo, la crisis, el desempleo, la fuerte inflación la insuficiente respuesta del Estado a los problemas socioeconómicos existentes han supuesto un redescubrimiento de esta figura, valorándose cada vez más su importancia como actor económico y social, y creciendo el número de personas que desean ser empresarios o buscan en la actividad empresarial una alternativa al desempleo. En muchas ocasiones, esta alterativa ha sido incluso incentivada por las distintas administraciones públicas para posibilitar la aparición de los elementos dinámicos e innovadores que necesita la economía.³¹²

³⁰⁸ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local...* Pg. 147.

³⁰⁹ Op. cit. MOPU. Pg. 22.

³¹⁰ Op. cit. PELLEGRIN, J. P. (1988) *Iniciativas locales...* Pg. 67.

³¹¹ O'KEAN, J. M. (1991) *Empresario y entorno económico*. Ed. Deusto. Bilbao. Pg. 132 y ss.

³¹² *Ibidem* Pg. 132 y ss.

Las motivaciones principales de los nuevos empresarios a la hora de poner en marcha su empresa suelen ser.³¹³

- La búsqueda de una alternativa del desempleo.
- La reacción ante un empleo poco satisfactorio.
- La necesidad de autorrealización social y económica.
- La tradición familiar.
- La búsqueda de una mejor situación económica, e incluso riqueza.
- El interés por demostrar la viabilidad de una idea personal.

Frecuentemente se observan que los nuevos empresarios tienden a instalarse allí donde viven, favoreciendo con ello un mayor desarrollo de su zona. Este movimiento, completado con el de aquellos asalariados que han tomado colectivamente el control de las empresas en crisis en las que trabajaban para proteger su salario y evitar despidos, ha facilitado tanto más la expansión y diversificación de las economías locales, cuando más se ha unido al apoyo de las instituciones y centros destinados a ayudar a los nuevos empresarios durante los primeros años de existencia de su empresa. En este mismo sentido, muchas autoridades locales han contribuido al asentamiento de este tipo de iniciativas a través de políticas dirigidas a la formación de las personas interesadas o mediante medidas de apoyo (económicas, de asistencia técnica y de infraestructura) a la creación de nuevas empresas.

Además de un promotor, toda aventura empresarial necesita una idea que se materializará en un nuevo producto o servicio, unos medios humanos y técnicos imprescindibles para el desarrollo de la idea y, finalmente, un entorno que no sólo no dificulte la realización del proyecto, sino que tenga unas características tales que favorezca su desarrollo.³¹⁴

La apertura y la sensibilidad ante los requerimientos del entorno es en este sentido uno de los factores que se consideran más importante en el empresario actual dado que la empresa es un sistema abierto que ha de estar en interacción continua con su medio social, económico, político y cultural. Y esto es así por tres motivos: en primer lugar es a ese entorno al que va a dirigir su producto (sobre todo en el caso de las PYMEs), en segundo lugar es de ese mercado del que tiene que extraer la información necesaria para adecuarse permanentemente a sus requerimientos, y en tercer lugar es en ese entorno donde se sitúan los agentes, entidades e individuos con los que la empresa se interrelacionará cotidianamente. Al nivel local que nos ocupa también resulta sumamente interesante contar con un sector empresarial que se distinga por su capacidad de respuesta ante las nuevas oportunidades, que favorezca la introducción de nuevas tecnologías y su aplicación en las empresas existentes.

El ambiente y entorno empresarial de la zona es uno de los factores que influye notablemente en el desarrollo de procesos innovadores y en la creación de nuevas empresas. Por eso la existencia de este tipo de empresario responde en parte a la tradición empresarial que haya existido

³¹³ GARMENDIA, A. (1988) *Las nuevas empresas de los años 80 en la CAPV* en SANTACOLOMA, J. F. “*El empresario en la sociedad actual*”. II Congreso Mundial Vasco. Ed. Deusto. Pg. 82.

³¹⁴ ABAD, A. (1988) *La promoción de empresas en el País Vasco* en op. cit. SANTACOLOMA, J. F. Pg. 164-165.

anteriormente, pero aún en el caso de que no se contara con el know-how acumulado, una de las posibilidades para obtenerlo es procurar la proximidad de un entorno de formación relacionado con la empresa y la disponibilidad de una mano de obra altamente cualificada.

5.6. NUEVOS AGENTES PARA EL DESARROLLO LOCAL

Generalmente, los programas de desarrollo local son mejor aceptados si existe un mayor nivel de implicación por parte de los agentes tras un proceso de discusión en el que hayan participado todos los afectados. Hay que ser conscientes de que en el interior de las regiones y comunidades locales conviven estructuras diferenciadas en lo económico, cultural y social y, por tanto, circunscribir el desarrollo a las medidas o actuaciones procedentes únicamente de las autoridades locales plantea múltiples problemas de credibilidad, efectividad y hasta de funcionamiento para cualquier proyecto de este tipo.

El creciente protagonismo de la sociedad civil, y más aún en el entorno local donde los problemas y necesidades son sentidos con mayor fuerza y entran dentro de la cotidianeidad de los individuos y grupos, obliga igualmente a un replanteamiento de las políticas de desarrollo tradicionales para la búsqueda de mayores cotas de participación y colaboración de la colectividad en su conjunto, lo que en última instancia expresa la existencia de nuevas necesidades y de nuevas finalidades para el desarrollo económico y la organización social.

La coparticipación de todos los agentes significativos de una zona permite igualmente detectar con mayor realismo y rapidez los desfases y oportunidades económicos latentes además de fortalecer la motivación, el consenso, la coherencia y coordinación de los programas. Contribuye, asimismo, a la dinamización de la sociedad civil, hecho éste especialmente importante en zonas en declive donde la atonía social y la falta de participación colectiva en los esfuerzos de los poderes públicos no ha permitido romper inercias y vicios adquiridos, frenando así muchas veces el desarrollo de nuevas actividades e ideas de futuro.

El desarrollo es pues fruto de la dinámica de los actores y de la implantación de estructuras adaptadas a las necesidades de la zona, correspondiendo a las instituciones el papel de promover la relación entre los actores y los instrumentos de apoyo precisos.

Además de autoridades públicas, las agencias de desarrollo, las universidades o las empresas son también actores significativos para el desarrollo local los sindicatos, el sistema financiero, las cámaras de comercio o las asociaciones de diverso tipo con una amplia base local.

Los sindicatos generalmente no han intervenido como agentes directos en el proceso de formulación o en el origen de las políticas de desarrollo local, pero las altas tasas de desempleo y los procesos reconversores han obligado a algunas organizaciones sindicales a la búsqueda de acuerdos con las autoridades municipales para llevar a cabo iniciativas para la creación de

puestos de trabajo.³¹⁵ Su papel en el desarrollo local empieza a ser creciente, de forma activa por su mayor grado de compromiso y de forma pasiva porque pueden obstaculizar, si se les tiene en contra, toda la estrategia de desarrollo de una zona.

Las cámaras de comercio y las entidades financieras han desempeñado a menudo un papel marginal en las estrategias institucionales de desarrollo local, pero su papel, especialmente en el caso de las cajas y los bancos locales (sobre todo en el caso español), empieza a ser muy importante en procesos de reestructuración de empresas en crisis o como financiadores de proyectos innovadores vía préstamos y patrocinios. La obra social de las cajas de ahorros también tiene incidencia en temas socio-culturales, deportivos y de bienestar social.

La expansión del movimiento asociativo, y especialmente de las asociaciones con base local, ha servido también para incrementar y canalizar la participación de la población en la vida socio-económica y cultural de los municipios. Bien como grupo de presión o como intermediarios entre la ciudadanía y los poderes públicos, las asociaciones ciudadanas pueden ser muy efectivas por su capacidad para comprometer a la población local en actividades de revitalización.

³¹⁵ Op. cit. ROIG, Pg. 70.

Cuadro N° 8: Actividad de los agentes privados o parapúblicos en el desarrollo local

	Agencias de desarrollo	Universidad	Empresa	Otros colectivos e instituciones
Objetivo General	Movilización y estímulo	Apoyo	Creación de empleo y riqueza	Cooperación
Función	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnostico e identificación de los problemas y necesidades de área local. - Promoción del empleo, la innovación y las nuevas actividades económicas - Estímulo de la participación y la sensibilización de todos los agentes - Coordinación de políticas y recursos. - Formación y asesoramiento para el empleo - Marketing del entorno local 	<ul style="list-style-type: none"> - Formación: producción del capital humano necesario para el desarrollo local. - Investigación y análisis. - Transferencia tecnológica al mundo empresarial, - Asistencia técnica y suministro de información. 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilización productiva de los recursos humanos y materiales. - Creación de oportunidades de empleo - Fortalecimiento y diversificación de la economía local. - Innovación y modernización 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de las condiciones de participación necesarias para el éxito de los programas de desarrollo local. - Dinamización de la sociedad civil. - Apoyo e implementación de las iniciativas municipales.
Limitaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte dependencia económica e institucional de las autoridades locales. - Ausencia de un marco legal e institucional definido. - Problemas de integración con la comunidad local. - Falta de personal cualificado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de superar una mentalidad volcada hacia el pasado y el interior de la propia institución. - Falta de concienciación sobre su papel en el desarrollo local y regional. - Excesiva desvinculación del mundo empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Débil asunción de sus responsabilidades hacia la comunidad local - Inexistencia de cauces de comunicación y contacto con las autoridades y los colectivos locales. - Escaso interés por las relaciones interempresariales 	<ul style="list-style-type: none"> - Débil organización. - Falta de compromiso y movilización.

PARTE II
METODOLOGÍA DE LOS PROCESOS
DE DESARROLLO LOCAL

6. INTRODUCCIÓN A LA METODOLOGÍA

Para diseñar correctamente un método de desarrollo local es necesario aclarar que no existe realmente un modelo ideal y universal de cuál ha de ser un proceso de desarrollo local. Lo que existen son unos problemas y unas preocupaciones comunes en los que se basan las acciones locales más exitosas.³¹⁶

El análisis de las cada vez más numerosas iniciativas económicas que surgen desde el nivel local, bien sea en zonas de tradición industrial en proceso actual de declive, en áreas rurales poco desarrolladas o en áreas urbanas, muestra que se han producido como respuesta a las necesidades y a los problemas específicos de cada lugar. De carácter descentralizado, se acomodan a los recursos disponibles y al potencial de desarrollo de cada zona, complementando o contribuyendo a la mejora de las políticas emprendidas desde niveles administrativos más generales que lo local.

Sin embargo, y aunque partimos de que las circunstancias de cada caso y lugar han definido y condicionado el diseño de sus propios modelos de desarrollo, sí se puede afirmar que donde han surgido iniciativas locales su éxito ha estado vinculado a algunas características comunes que dan solidez a los procesos de desarrollo local. Estas características son precisamente las ventajas que ofrece la gestión local de un proceso de desarrollo frente a otros modelos.

Así, la gestión local del desarrollo puede ofrecer la oportunidad de beneficiarse de una serie de particularidades claves para el éxito. Las limitaciones y los obstáculos que hasta ahora han supuesto una traba al desarrollo encuentran en el nivel local y en la descentralización un tratamiento adecuado e integrado en cada área porque la cercanía a la realidad concreta les permite definir mejor cuáles son las necesidades que hay que atender.

Igualmente, su ventaja reside en la capacidad de considerar cuáles son los recursos con los que se cuenta, los recursos endógenos de cada lugar, estableciendo un cauce directo entre los actores económicos y el territorio sobre el que se asientan. “La gran fuerza de las iniciativas locales reside en su habilidad para movilizar todos los sectores de la comunidad local en acciones concertadas y generales”.³¹⁷

Los procesos de desarrollo local consideran el potencial de desarrollo cualitativa y cuantitativamente, y ello implica la valoración de nuevos aspectos existentes en el territorio, humanos, físicos o financieros, que desde una nueva lógica de desarrollo pasan a considerarse recursos frente a otros modelos de desarrollo precedentes en el tiempo que los han infrautilizado o simplemente ignorado. Esto, a su vez, implica la necesidad de integrar coherentemente los nuevos recursos considerados para el logro de los objetivos establecidos. Surgen así las políticas

³¹⁶ Op. cit. PELLEGRIN, J. P. (1987). Pg. 43.

³¹⁷ LEDA, (1990) *Nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local*. Desarrollo del Empleo Local, Ahern, B. Dublín. Pg. 5.

de desarrollo local como iniciativas que dan respuestas globales a los problemas específicos de desarrollo.

Por eso, en las dinámicas de desarrollo local se da la interacción de una serie de parámetros y elementos. “Cada uno de esos elementos es un modo de operar y una cuestión en sí misma, un problema de desarrollo. Cada uno de esos elementos son dinámicos en sí mismos haciendo avanzar el proceso de desarrollo, no como meras fases estancas e independientes entre sí, sino mediante una interacción que permite el paso de una fase a otra. De su presencia efectiva depende la viabilidad del proyecto”.³¹⁸

Por lo tanto, se puede diseñar un proceso de desarrollo en base a una metodología genérica que parta de esas características claves para el éxito como aspectos preliminares de una estrategia concreta que se construye sobre ellos.

La razón de defender esta metodología de trabajo consiste en la capacidad que ofrece de “generar dinámicas que tengan en cuenta una multiplicidad de problemas, recursos y actores locales”.³¹⁹ Es decir, encauza el proceso de desarrollo dentro de unas reglas metodológicas que facilitan su éxito mediante la introducción de mecanismos que articulen los factores decisivos.

Ha de seguirse un método de gestión estratégica coherente con unos resultados y unos objetivos que previamente se han fijado en base a un análisis y a un diagnóstico, una planificación que permita una “movilización coherente de los recursos financieros e intelectuales que puede encerrar el tejido local”.³²⁰

La realización de ese análisis, la fijación de esos objetivos, y el diseño del plan de acciones encaminadas a lograrlos, han de responder a una dinámica determinada. La planificación local ha de estar basada en la iniciativa y en la solidaridad, puesto que son sus resortes esenciales. Para ello entre los “pasos imprescindibles del desarrollo local” (ver cuadro N° 9) están los dirigidos a convertir en socios activos a los propios asistidos y esto no se decreta, sino que ha de lograrse mediante una técnica de interconexión e interacción generalizada entre los actores y los instrumentos, incluyendo entre ellos los de financiación, diseño, proceso, planificación, dirección y control de los trabajos, y por supuesto gestión de los recursos humanos³²¹. Los procesos que afirman el diálogo necesario entre las empresas y el territorio abren nuevas perspectivas de reflexión al desarrollo local en una época en que es necesario abordar nuevas formas de desarrollar la actividad económica.³²²

³¹⁸ Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 9-10.

³¹⁹ Op. cit. PELLEGRIN, J. P. (1987). Pg. 43.

³²⁰ DELORS, J. (1976) *Vers un Modèle de développement par la démarche local* en “*Initiatives et Solidarités*”. Adels-Syros. Pg. 6.

³²¹ DATAR, (1988) *Guide Experimental du developpeur*, Syros-Alternatives. Pg. 99.

³²² PECQUEUR, B. (1989) *Le Développement Local*, Syros Alternatives, Pg. 89.

Cuadro N° 9: Notas comunes de los procesos de desarrollo local³²³

- **Son procesos de naturaleza endógena.** Surgen desde dentro en la medida en que existen o estén desarrolladas las capacidades que permiten su surgimiento como respuesta a una situación, revalorizan el conjunto de recursos locales y buscan una utilización óptima de su potencial.
- Basan su estrategia en una **solidaridad con el territorio** mediante la afirmación de la identidad cultural como medio de lograr una imagen de marca diferenciada y atractiva que marque un sentido inverso al declive que se viene padeciendo.
- Responde a una **voluntad de gestión partenarial** o asociativa entre representantes públicos y privados que es posible por una identificación previa de necesidades delimitadas territorialmente que hace que surja la identidad. El partenariado asocia autoridades públicas locales y supralocales, empresas, centros de formación, y demás asociaciones diversas.
- La originalidad de las experiencias locales consiste en que permiten recoger y estimular todos los elementos endógenos dinámicos desde una perspectiva **integral**, que incluye los recursos humanos, físicos y financieros locales, pero también los exteriores en vista de suscitar nuevos proyectos. Este carácter integrador se muestra con estructuras que valorizan las estrategias de los actores y la solidaridad entre éstos.
- La propia naturaleza endógena y espontánea de las iniciativas económicas supone que sean **difícilmente encajables en modelos o estructuras de gestión muy rígidas o cerradas.**

³²³ Op. cit. PELLEGRIN, J. P. (1987) Pg. 47./INNOVACIÓN Y EMPLEO. N° 2, Febrero 1989 Pg. 15/op. cit. GREFFE, X. (1988). Pg. 85.

7. ASPECTOS PRELIMINARES

7.1. NECESIDADES Y RECURSOS LOCALES: LOS PILARES DEL DESARROLLO ESTRATÉGICO

El concepto de base del desarrollo local es la idea de los recursos por un lado (¿cuál es el potencial con el que se cuenta y que se está infrautilizando) y la necesidad por otro (¿cuáles son las necesidades de los individuos, cuáles las de las comunidades, colectividades, municipios, las de los grupos, las sociedades?).³²⁴

Estos dos importantes aspectos, relacionados entre sí, han de presidir la preparación de un plan de desarrollo y la fijación de unos objetivos dentro de una estrategia: recursos y necesidades, esto es la valorización de las posibilidades de desarrollo y de los recursos propios, por un lado, y la actuación sobre las necesidades que tradicionalmente se han mostrado como un handicap para su desarrollo, por otro lado. “Se trata de valorar todas las potencialidades existentes a nivel local, incluso si éstas se encuentran en estado latente y de crear las condiciones que permitan movilizarlas sobre valores que sean sentidos como colectivos”.³²⁵

En lo que a los recursos se refiere, valorizar su potencial es considerar cuáles son con los que se puede contar, los recursos de partida. En el apartado de este manual dedicado al estudio de los recursos se hace una clasificación y se admite que cualquier aspecto puede ser un recurso dentro de un plan de desarrollo en tanto se valore dentro de un proyecto socioeconómico global.

Los recursos así considerados son utilizables como los “ingredientes” del plan de desarrollo y, en este sentido nos remitimos a lo expuesto sobre cada uno de ellos y su relación con el desarrollo local. La ingeniería de los diferentes recursos, su peso y su función dentro de cada plan de desarrollo es algo que quedará determinado en la estrategia concreta. Inicialmente basta conocer su existencia como base real en la que apoyar un proceso de desarrollo para su aprovechamiento y explotación.

Con todo ello, se puede afirmar que a la hora de afrontar una dinámica de desarrollo endógeno han de tenerse en cuenta como ingredientes una serie de aspectos que existen y otros que han de desarrollarse de manera que creen un entorno tanto socio-económico como político propicio para el surgimiento de iniciativas económicas y su posterior consolidación y desarrollo.

Aquí surge el tema de las necesidades dentro del proceso de desarrollo. En lo que a estas se refiere, se puede abordar la cuestión desde dos perspectivas: por una parte, el aspecto más tradicional referido al interés hacia las necesidades externas, y por otra, el aspecto más actual que pone de relieve las propias necesidades locales al abordar un proceso de desarrollo local.

³²⁴ Op. cit. LEDA Nuevas A. (1990) Pg. 33.

³²⁵ VV.AA. (1988) *Le local en Action, Colloque International, Europe-Amérique du Nord*. Montreal. Pg. 129.

En este último sentido, el proceso de desarrollo se basará y ha de surgir entre otras cosas ante el imperativo de resolver problemas concretos y específicos. Atender a las necesidades se muestra así como la lógica más eficiente de plantear el desarrollo. Saber identificar y detectar las necesidades locales es, por lo tanto, un importante elemento dentro del proceso que se vaya a emprender desde el momento en que éstas pueden ser tanto instrumento como objeto del desarrollo.

El aspecto de las necesidades como objeto de desarrollo se puede ver con claridad en los casos en los que para establecer la relación recursos-desarrollo se deba incidir previamente sobre los mismos mediante actuaciones que tiendan a potenciarlos y explotarlos. Es decir, en la base del desarrollo en una área que se enfrenta a los típicos problemas de descenso de la actividad económica y altos niveles de desempleo, se encuentra la necesidad de desarrollar las capacidades, bien para atraer inversores externos, o bien para reunir las condiciones adecuadas de cara a que surjan y prosperen las propias iniciativas económicas.³²⁶

Las acciones que se emprenden con esta finalidad son en sí mismas pasos o acciones de desarrollo. En este sentido, se puede hablar de atención a las necesidades. Pero también las necesidades en términos de desarrollo aparecen muy ligadas a los aspectos de desarrollo de capacidades.

Si se acepta la idea de que hace falta un análisis de necesidades para empezar a delimitarlas en términos de desarrollo y creación de empleo, es importante esforzarse por definir tales necesidades correctamente. Es un buen argumento para las agencias en la fase preliminar de la investigación al igual que saber cuáles son los plazos correctos para su satisfacción.³²⁷ No se pueden decretar las estrategias, han de reposar sobre las necesidades para que se logre la participación y se puedan involucrar los esfuerzos de todos. Por eso, es importante que se aprenda a determinarlas. En este sentido aparecen estrechamente vinculadas la definición de las necesidades y el desarrollo de las capacidades. Con el término desarrollo de las capacidades se quiere indicar a todo lo que puede contribuir a reforzar a nivel local la participación en este proceso. El desarrollo local, tal y como se entiende aquí, es pues un largo proceso basado, por un lado, en la definición de necesidades, y por otro lado, en la participación en el desarrollo de las capacidades.

7.2. LAS NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRAL

Si se admite que la gestión local del desarrollo supone una perspectiva integral, ésta pasa por la necesidad de diseñar una estrategia que coordine e integre en una dinámica coherente todos los elementos, todas las acciones y actuaciones sobre el territorio dirigiéndolas hacia un mismo objetivo global.

³²⁶ Op. cit. LEDA. Pg. 33.

³²⁷ Ibidem. Pg. 34.

La planificación de un proceso de desarrollo se basa en la necesidad de encauzar de una manera determinada la evolución económica a medio plazo mediante el diseño de estrategias que permitan abordar el proceso de desarrollo desde un punto de vista integral, tanto en lo que se refiere a los campos en los que ha de actuar, como en lo que se refiere a los instrumentos o recursos con los que trabaja.

La elaboración de una estrategia como método de trabajo permite conjugar la característica pluridimensional que se pone en evidencia al abordar el proceso de desarrollo. “Dado que el desarrollo local es el desarrollo de un territorio, las políticas que tratan de fomentarlo y promoverlo han de ser políticas de desarrollo integrado”.³²⁸

En este sentido, dotarse de una estrategia es el medio de integrar la diversidad de los recursos en la búsqueda de objetivos coherentes, y se muestra como el modo adecuado de plantear el desarrollo a nivel local. Es el método por el cual pueden maximizarse las ventajas que ofrece la gestión local del desarrollo movilizand o coherentemente los recursos financieros, intelectuales, etc. que puede encerrar el tejido local.³²⁹

Por otra parte, la elaboración de la estrategia se justifica como instrumento para hacer del desarrollo un proceso organizado y participativo. Planificar el desarrollo a través de la estrategia permite corregir la espontaneidad que caracteriza los procesos de desarrollo local introduciendo unas pautas metodológicas dirigidas a coordinar las diferentes iniciativas y esfuerzos para lograr un efecto multiplicador. De este modo, el proceso de desarrollo es tratado como “un esfuerzo organizado para lograr el desarrollo de los objetivos, recoger y analizar información, y generar y evaluar propuestas de proyectos en un marco estratégico de desarrollo”.³³⁰

La estrategia permite igualmente introducir la dinámica participativa logrando así que las comunidades asuman como propias las políticas de desarrollo, lo cual es condición para su éxito.³³¹

Por último, disponer de una estrategia permite que el proceso de desarrollo local esté coordinado con las acciones que se emprendan desde el exterior por parte de niveles institucionales o políticos supralocales con incidencia sobre este territorio. La idea subyacente en la gestión estratégica del desarrollo local descansa en la necesidad de complementar la actuación de los programas de desarrollo que provengan de esas instituciones de diferente nivel para lograr un efecto óptimo no contradictorio y complementario. Lo que se plantea es llevar a cabo actuaciones a largo plazo capaces de integrar todos aquellos aspectos que puedan tener incidencia sobre el área. La gestión estratégica del desarrollo es un enfoque apropiado para que las comunidades locales puedan conseguir su objetivo de desarrollo económico local (ver cuadro N° 10).

³²⁸ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). *Desarrollo local*...Pg. 132.

³²⁹ Op. cit. DELORS, J. Pg. 6.

³³⁰ BENDAVID-VAL, A. (1991) *Regional and local economics analysis for practitioners*, Praeger. Londres. Pg. 21.

³³¹ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). *Desarrollo local*...Pg. 132.

Cuadro N° 10: Aspectos que ha de integrar la estrategia

- Determinación de unos objetivos estratégicos a partir del conocimiento del potencial económico local, análisis de los recursos y potencialidades de la zona, así como de las principales carencias y obstáculos que pueden exigir para que surjan y se desarrollen actividades económicas.
- Creación de los medios que involucren a todos los agentes económicos en este proceso. Se trata en este caso de introducir la dinámica y la estructura de partenariatado y de cooperación en torno a una institución de seguimiento y ayuda a las iniciativas y acciones de desarrollo.
- Creación de las condiciones generales e infraestructura adecuada para permitir y facilitar el surgimiento de las iniciativas económicas, teniendo en cuenta las necesidades detectadas y los objetivos perseguidos, creando así un entorno favorable para las empresas y negocios.
- Medidas de acompañamiento: formación de los recursos humanos adecuada a las demandas del mercado de trabajo que hayan de surgir, información continua de cuáles son y cómo utilizar los programas de promoción del desarrollo lanzados por cualquier nivel institucional y, sobre todo, mejorar los aspectos que puedan afectar a las potencialidades de desarrollo.

8. ACONDICIONANDO EL TERRITORIO: LAS DINÁMICAS DEL DESARROLLO

Partiendo del concepto de estrategia como puesta en práctica de un conjunto de medios al servicio de un proyecto humano,³³² una estrategia de desarrollo endógeno incluye la participación de una serie de agentes económicos públicos o privados que contribuyen desde un punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo al logro de los objetivos.

Entendido de este modo, y para lograrlo, el desarrollo local supone una serie de prerequisites o dinámicas características de los procesos de desarrollo endógeno.³³³

- a) Un compromiso mínimo entre los actores locales.
- b) La búsqueda de un diálogo entre los representantes políticos y económicos.
- c) Superar las incomprensiones mutuas que aparecen ante la falta de lugares de encuentro entre la esfera de la economía y la esfera de la sociedad.

No obstante, conseguir que las diferentes administraciones, los distintos actores económicos, los portadores de iniciativas diversas, etc. trabajen en común, no es fácil. Desde este punto de vista, los procesos de desarrollo endógeno han de orientarse a una estrategia cuyo principal objetivo sea la promoción de desarrollo equilibrado de todas las unidades existentes en la región, la explotación de todas las ventajas potenciales, así como la integración de los networks de producción local.³³⁴

En el inicio del proceso han de proveerse una serie de elementos que preparen el territorio y sus actores, si bien no es necesario que se materialicen todos ellos en estructuras físicas. De hecho, al referirse a ello se habla de los intangibles del desarrollo local, de la actitud y cultura social existentes ante el desarrollo. Se diferencian por ello de los servicios y de las infraestructuras técnicas y físicas de apoyo que hay que desarrollar y cuya necesidad vendrá determinada por el diagnóstico. Aquí se está haciendo referencia a algo previo y que ha de estar en la base de toda estrategia, de una dinámica con la que afrontar el proceso.

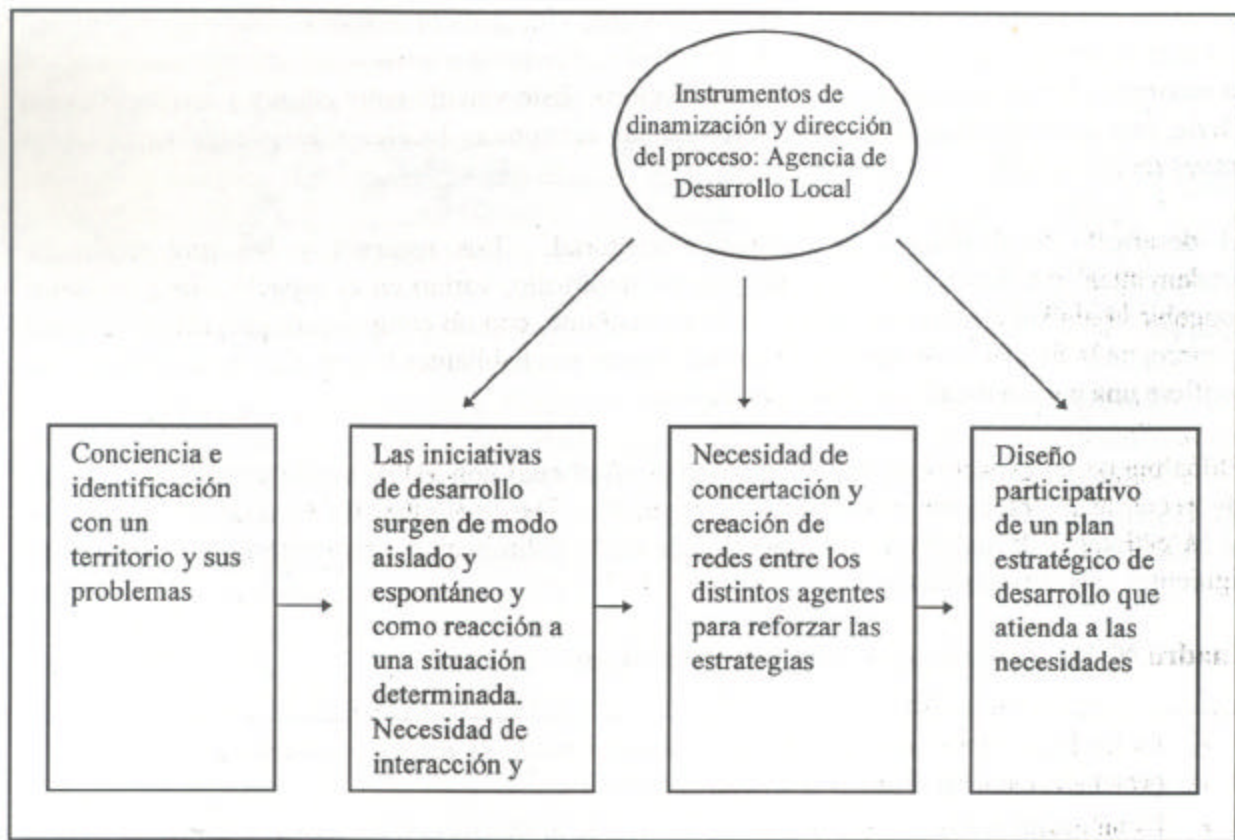
En el gráfico N° 3 se representa el juego de esos elementos, que a continuación se explicarán, en la dinámica de desarrollo.

³³² FLIPO, J. P. y MAYAUX, F. (1988) Associations: Réussir votre développement. Les éditions d'organisations, París, Pg. 85.

³³³ Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 57.

³³⁴ DEMATHAS, Z y SERAFETINIDIS, G. (1990) Small busines and local development: a case study in northern Greece, en: "Local Development". Hellenic Agency for local development and local government S.A. Athenes. Pg. 51.

Gráfico N° 3: Las dinámicas del desarrollo



8.1. LA IDENTIFICACIÓN CON EL TERRITORIO

La primera especificidad del desarrollo local respecto a otros modelos de desarrollo se refiere a su ámbito de aplicación espacial. En este sentido, partiendo de que la ambigüedad del término local recubre en la práctica diferentes realidades, solamente se le puede poner como restricción a un espacio para ser considerado así que sea de dimensión institucional (o socio-cultural) sub-regional. Desde esta perspectiva lo local no ha de entenderse como una mera demarcación administrativa, sino como un espacio geográfico con unas características similares que se traducen en una problemática socio-económica común. Sus problemas y necesidades, sus tradiciones y cultura, valorables desde el punto de vista de potencialidad de desarrollo, deben ser recogidas en el análisis prospectivo que se haga.

El mismo precisa tener en cuenta diversos aspectos del área en cuestión tales como las características del sistema productivo, del mercado de trabajo, las repercusiones sociales a que ha dado lugar la división nacional/internacional del trabajo, así como todos aquellos aspectos que tienen que ver con su identidad (económicos, políticos y sociales) y que se han ido configurando a través de la historia, condicionando los niveles de adaptación de la economía local a los grandes procesos y transformaciones de carácter nacional e internacional.

De hecho, la consolidación y desarrollo de los sistemas productivos locales ante las transformaciones tecnológicas y económicas ha tenido únicamente un efecto positivo en aquellas zonas en que existe una identidad cultural altamente vinculada al territorio, así como un entorno cultural favorable (esquemas culturales flexibles y abiertos a nuevas ideas, nuevas empresas y a la incorporación de nuevas técnicas de producción). Este vínculo entre cultura y territorio es tan fuerte que determinados funcionamientos de las economías locales sólo pueden explicarse a través de esa relación.

El desarrollo local plantea una cuestión territorial. Los recursos y los problemas que fundamentan una estrategia u otra, un plan de desarrollo, varían en el espacio. Es interesante concebir la noción de espacio a partir de la de conjunto, con un componente geográfico evidente e impregnado de una referencia de identidad porque sus habitantes tienen algo en común que les confiere una personalidad colectiva, una cultura.

Globalmente, el espacio constituye un sistema en el cual con el desarrollo endógeno se busca favorecer las interacciones productoras de desarrollo. Desde el punto de vista de la formulación de la estrategia de desarrollo, la importancia de la delimitación del territorio se basa en los siguientes aspectos expuestos en el cuadro N° 11.³³⁵

Cuadro N° 11: Aspectos que delimitan el territorio

- Es un lugar de comunicación directa, el tejido donde se podrán establecer las relaciones personales entre los distintos actores del desarrollo.
- Es un escalón de organización común, una red de instituciones y de organismos particulares con la que se ha de contar.
- Es un espacio abierto cuya franja nunca está definitivamente delimitada.

La especificación espacial del área es un factor crucial y previo en el proceso estratégico de desarrollo. El área debe caracterizarse por un nivel aceptable de consistencia interna y cohesión. Esta consistencia interna hace hincapié en todo tipo de aspectos que configuran una colectividad, desde los económicos hasta los sociales pasando por los geográficos del área a que se alude dentro del proceso de planificación.

Así, en primer lugar, el territorio aparece como delimitador de unas características comunes, y en torno a él surgen también unas necesidades comunes. Se convierte de este modo en el marco de referencia para iniciar un proceso de desarrollo local y para decidir consecuentemente cuáles han de ser las líneas de actuación y las acciones que han de incluirse en la estrategia. Por eso, es preciso que exista una cohesión del grupo humano que impulse el desarrollo en torno al territorio.

³³⁵ SIMONET, P. (1989) Précisions sur le développement endogène, en "Formation et Territoires". Syros Alternatives. París. P. 21-22.

Esta cohesión con el territorio es la base de la asociación del grupo humano entre sí. La idea de la asociación sólo surge y es posible cuando existe una conciencia y una identidad con el territorio y sus problemas. Los actores económicos locales, empresas, organizaciones, instituciones, etc., han de insertarse en la socio-cultural del entorno donde están implantados, y han de ser reconocidos en su papel por el resto del cuerpo social. En ese contexto surge la solidaridad espacial como base del asociacionismo y de la cooperación, y a su vez como resultado de un ambiente favorable que permite a las relaciones en la red jugar positivamente y adaptar el tejido económico a las condiciones surgidas en el exterior.

La solidaridad espacial sólo puede existir si las relaciones existentes en el entorno son suficientemente densas. Para que las relaciones entre los actores puedan intensificarse “hace falta que exista una armadura urbana suficientemente estructurada, de redes de transportes, una densidad de población bastante fuerte para crear una mano de obra disponible y un número importante de PYMEs. Si la densidad es demasiado baja se comprende que falla la masa crítica que permite el diálogo entre un número suficiente de actores. Por otro lado, la solidaridad espacial no puede decretarse ni instaurarse a corto plazo. Las redes informales, más aún que las institucionales, se construyen a largo plazo.”³³⁶

8.2. LA CONCERTACIÓN ENTRE LOS ACTORES: LA VÍA DEL PARTENARIADO

Dado que los procesos de desarrollo endógeno afectan a todos los niveles de la vida (económico, social, cultural, ambiental, educacional e institucional), parece acertado involucrar en el proceso a toda la sociedad civil, de manera que el proyecto tenga una mayor legitimidad al aparecer respaldado por gran parte de los agentes locales. Aunque este método de trabajo es necesario en cualquier proyecto, es aún más evidente en un proceso de desarrollo local, donde la existencia de una actitud positiva por parte de la población local contribuye a facilitar la adaptación a las pautas marcadas en la estrategia.

Un peligro común en los procesos de desarrollo local es que por falta de involucración colectiva y por quedar las iniciativas limitadas a unos pocos líderes, no se consolide una dinámica de grandes cambios. Para que el proceso de desarrollo desemboque en esa dinámica de cambio es preciso que sea participativo y asumido como propio por todos, y que exista una actitud parternarial y asociativa en el proceso. Se ha de lograr el partenariado entre los actores de la vida socio-económica local mediante la concertación, sin la que no puede llegarse a la coordinación de las acciones que han de ser solidarias entre sí.

Citada anteriormente como una de las características de las iniciativas económicas locales, y recurso y herramienta fundamental del desarrollo local, aparece la creación de un tejido de relaciones institucionalizadas o informales que introduzca la posibilidad de colaboración entre los distintos agentes socio-económicos y las diversas acciones que se puedan emprender. “El refuerzo mutuo de las estrategias de los actores pasa por relaciones específicas que relacionen

³³⁶ Op. cit. PECQUEUR, B. Pg. 60.

estos actores entre ellos. Es la naturaleza de esas relaciones la que determina la eficacia productiva de los actores y la que permite reconocer el carácter local del desarrollo”³³⁷. En este sentido, la posibilidad de entrar en asociación con otros agentes económicos e instituciones proporciona sinergias a la vez que eficacia a cualquier acción o iniciativa. “Las acciones asociativas de este tipo son más eficaces que los programas organizados desde arriba o que las iniciativas aisladas organizadas desde abajo”³³⁸.

La coordinación de las iniciativas locales para el desarrollo local exige la concertación entre los distintos agentes locales, ya que sin ella no habrá ninguna estrategia ni proyecto colectivo. Los agentes locales, ya sea aislada o concurrentemente, no pueden aprehender fácilmente las necesidades y capacidades del medio para su desarrollo debido a la multiplicidad de divisiones e interacciones de lo local. Esto obliga a definir previamente un espacio adecuado para la concertación a través del cual pueda existir lo local como espacio de solidaridad y concertación. La concertación entre los agentes locales constituye una base del desarrollo local más importante que todas las teorías, decisiones de puesta en marcha, o instrumentos ‘técnicos. No obstante, hay que tener bien presente que esta concertación sólo tiene un significado en referencia a su objeto, que es el desarrollo.³³⁹

El motor e impulso de la acción reside en la búsqueda de la interacción entre los diferentes componentes del territorio, que en cada lugar producirá resultados correspondientes a su cultura, sin que se pueda definir desde el exterior. Implica reconocer la capacidad autónoma de organizar los proyectos y su futuro, pero no encerrada en sí misma, sino inscrita en un contexto más amplio. Así, el desarrollo endógeno conduce a establecer estrategias de intercambio simultáneas y horizontales, facilitando sinergias entre los componentes del espacio e interacciones con otros espacios; y relaciones verticales, buscando las relaciones partenariales entre el conjunto del espacio y los poderes públicos. Se articulan así dos lógicas del desarrollo, una endógena y otra exógena.³⁴⁰

Uno de los puntos esenciales de la concertación es que para lograr la efectividad requerida, habrá que conseguir que los agentes sean conscientes de sus limitaciones y que nadie se sienta excluido del proceso. Esta labor no se presenta fácil si se tienen en cuenta los diferentes intereses que se dan a nivel local.³⁴¹

En cualquier caso, la concertación ha de existir en base a unas reglas que han de tenerse en cuenta para hacer de ella una herramienta del desarrollo, expuesto en el cuadro N° 12.³⁴²

³³⁷ Op. cit. PECQUEUR, B. Pg. 51.

³³⁸ Op. cit. LEDA. Pg. 5.

³³⁹ Op. cit. DATAR, (1986) Pg. 15.

³⁴⁰ Op. cit. SIMONET, Pg. 21-22.

³⁴¹ Op. cit. DATAR, (1986) Pg. 16.

³⁴² Ibidem. Pg. 15.

Cuadro N° 12: Reglas para la concertación

- Lejos de conceptos rígidos y burocráticos, no existe un modelo único de concertación.
- La eficacia de la concertación exige que se base en problemas reales, que no tienen por qué ser los mismos en todos los lugares (reconversión de actividades productivas, cualificación de la mano de obra, desarrollo de servicios a la población, etc.).
- La concertación debe servir para la elaboración de un diagnóstico de la situación local, entendiendo por tal la determinación de sus potencialidades, desventajas, carencias, etc.
- El diagnóstico presenta dos aspectos básicos: en primer lugar, sirven para establecer el debate local; por otro lado, es un prerequisite para elaborar un enfoque coordinado de las actuaciones.
- La concertación depende del desarrollo de una colaboración local activa.

Algunas tesis mantienen que no se puede idealizar la concertación, ya que cada agente tiende a buscar su propio interés, ocultando información a los demás. Este modo de actuar no se refiere sólo a los agentes privados, sino que también incluye a las autoridades públicas. Las soluciones para reducir las consecuencias de este comportamiento inevitable pasan por crear un marco que proporcione una mayor coherencia entre las decisiones descentralizadas y entre expectativas de todos los agentes que toman parte en el proceso de desarrollo local.

La concertación ha de llevar a la negociación. Lo que se pretende es establecer unos objetivos comunes y llegar a un acuerdo en cuanto a los medios a utilizar para su consecución. Por tanto, de la negociación tendrá que surgir un compromiso cuya función principal será la de servir de base para el establecimiento de alianzas y cooperaciones que permitan avanzar en el desarrollo local.³⁴³

Las diferentes formas que puede tomar la concertación se establecen en función de diferentes elementos como son el territorio, el objetivo que se persigue o los agentes sociales que intervienen, pero en cualquier caso la concertación cumplirá una función de vector horizontal de información, oponiéndose al funcionamiento vertical que suele caracterizar a las instituciones oficiales. Así, se puede decir que sus dos funciones esenciales son la de aportar información a los interesados y la de conseguir que las autoridades tengan presente las pretensiones socioeconómicas de todos los agentes locales.³⁴⁴

A pesar de la dificultad anteriormente mencionada para lograr la concertación, un elemento importante que ayuda a introducirla es la propia metodología de trabajo a seguir en una estrategia de desarrollo. La necesidad básica de elaborar informes, diagnósticos o estudios previos puede involucrar con éxito a los actores concertándolos entre sí, ya que reunir elementos particulares y de síntesis favorece la profundización en las reflexiones, el diálogo y la coordinación.

³⁴³ Op. cit. DATAR, (1986) Pg. 16.

³⁴⁴ Op. cit. VELITCHKOVITCH, J. Pg. 53.

8.3. LA ANIMACIÓN DEL PROCESO: EL LEADERSHIP (LIDERAZGO)

Dinamizar y dirigir a los actores socio-económicos es fundamental para el surgimiento de iniciativas y su integración dentro de unos objetivos estratégicos, así como para motivar a la población para que participe en el proceso.

Esta labor de liderazgo requiere un soporte de algún tipo político o institucional. Las instituciones gubernamentales son quienes normalmente van a contar con esos atributos, y en esa medida pueden ser adecuadas para dirigir el proceso de animación y dirección del desarrollo. No obstante, no sólo las instituciones gubernamentales se muestran adecuadas para realizarlo.³⁴⁵ El capítulo dedicado a agentes del desarrollo recoge una amplia lista de los distintos agentes locales (empresarios, líderes sindicales, universidades, agencias públicas o privadas) que pueden tomar la iniciativa de dinamización y liderazgo de los procesos locales, o al menos colaborar para que sean un éxito.

En cualquier caso, resulta fundamental la existencia de una institución con responsabilidad específica para coordinar cada fase del proceso. El plan estratégico de desarrollo, así como el propio proceso, requieren recursos fiscales, expertos tecnológicos, dirigentes, imaginación. Ha de existir algún tipo de institución con base local que participe en la identificación y movilización de todos esos recursos cara a la planificación estratégica. No es necesario que una sola organización desarrolle todas las funciones, sino que dependerá del tamaño de la zona en cuestión, así como del nivel de sofisticación de sus instituciones. Lo que es esencial es que cada organización tenga la autoridad y los recursos suficientes para ejercer eficazmente las funciones que han de acompañar y posibilitar el proceso de realización.³⁴⁶

El desarrollo local afecta a un ámbito espacial microrregional, que va desde el barrio o distrito de una gran ciudad hasta la zona, ciudad, comarca o mancomunidad, en el cual se pretenden movilizar y aprovechar los recursos propios (físicos, naturales, técnicos, económicos o humanos). Se trata de procesos donde la responsabilidad recae en las autoridades locales, pero la gestión y promoción son responsabilidad de organismos creados ad hoc. Estos organismos sensibilizarán a todos los agentes del área, de forma que los propios implicados intenten resolver los problemas que afectan de manera grave a la comunidad local.³⁴⁷

³⁴⁵ Op. cit. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. Pg. 56-58.

³⁴⁶ Op. cit. BLAKELY, J. E. (1989). Pg. 252.

³⁴⁷ VALCARCEL, G. "El desarrollo local en zonas desfavorecidas españolas".

8.3.1. Reglas para la dirección del proceso de desarrollo

Existen unas pautas o medidas que han de presidir la dirección de un proceso de desarrollo:³⁴⁸

- Reconocer la importancia que pueden tener para el desarrollo y para la economía otros aspectos de la vida como la educación, la política y el comercio. Cada uno de estos sectores pueden contribuir a la consecución de una economía fuerte.
- Tener un conocimiento adecuado de los caminos a emprender en el contexto socio-económico en el que está inmersa el área y de todos aquellos aspectos por los que se pueda ver afectada. Los líderes deberían considerar no sólo la potencialidad para aumentar sus conocimientos, sino también la ventaja que se puede obtener realizándolo.
- Identificar y asociarse con otros líderes o agentes de desarrollo que compartan un interés en el proceso de desarrollo. A causa de la gran diversidad de grupos y de la difusión del poder es muy difícil que cada uno de los líderes movilice por sí solo bastante energía para llevar a cabo empresas complejas.
- Se ha de insistir en el diagnóstico como base de la estrategia económica de desarrollo. Los colectivos locales deben tener acceso a los conocimientos técnicos y a la práctica para analizar la economía, evaluar propuestas, y estimar las ventajas de nuevos métodos.
- El agente de desarrollo o líder ha de participar en la formación, a partir del diagnóstico, de una visión colectiva del futuro económico del lugar. Existe tal variedad de asuntos con tan diverso alcance que cada agente no puede disponer de todos los medios necesarios para asegurar cuál ha de ser la estrategia económica adecuada. La participación de un amplio abanico de líderes es importante para asegurar que esta estrategia sea bien elegida y dirigida.
- Asimismo, el líder o agente ha de identificar las acciones a realizar que sean compatibles con los objetivos, y relacionarse con otros líderes para crear el entorno y la dinámica que motivará a la gente para emprender estas acciones. Una responsabilidad clave del liderazgo es establecer el vínculo entre la visión general a largo plazo y las acciones concretas en el futuro próximo, lo que requiere un continuo examen y participación por parte de los líderes.
- El agente del desarrollo ha de determinar los límites del marco institucional existente para poder fijar objetivos económicos coherentes con el mismo con la capacidad de obtener respaldo financiero.
- Por último, el líder o agente del desarrollo debe hacer que los programas de actuación sean controlados y evaluados periódicamente para asegurar que se actúa responsablemente y se introducen las modificaciones necesarias. A causa de su carácter experimental, es posible que muchas de las acciones emprendidas no cumplan sus objetivos, en cuyo caso se deberá insistir en que los programas infructuosos sean modificados o paralizados.

³⁴⁸

Op. cit. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. Pg. 56.

8.4. ACCIONES QUE SE PUEDEN EMPRENDER DESDE ESTA PERSPECTIVA

Entre las acciones que se pueden emprender para la consecución del desarrollo local, nos referiremos en primer lugar a la función de las PYMEs. Las nuevas empresas deben beneficiarse de una situación geográfica y de un entorno económico favorable a su implantación. Por ello, se debe informar a los posibles empresarios para que elijan correctamente los lugares de implantación en función del tipo de tejido empresarial y servicios existentes, de los ejes geográficos, de la evolución industrial y tecnológica y de la adecuación de la producción en función de los mercados.

En relación con las empresas ya existentes, debe crearse un contexto favorable para su desarrollo y consolidación mediante la construcción de una imagen de marca atractiva de la zona sobre la que se debe de llevar a cabo una campaña de imagen. Además, se debe dar a las empresas locales responsabilidades en el programa de desarrollo, ayudar a que se genere una oferta suficiente de servicios a las empresas, facilitar la creación de redes locales, mejorar los servicios públicos y cambiar positivamente la actitud de los bancos y administraciones.

Otra medida a tomar es la creación de instrumentos financieros que comprendan ayudas tanto directas (participaciones en capital, aportaciones para fondos propios) como indirectas (realizaciones de estudios de mercado, de investigación, marketing). Junto a esto se debe desarrollar la formación como un instrumento de adaptación de la mano de obra a las nuevas actividades.

Además, los organismos públicos y las estructuras socio-profesionales deberán promover las solidaridades entre los actores del desarrollo local (representantes y empresarios), promover la relación entre los consultores y los centros de investigación y universidades, así como crear instrumentos de financiación de las inversiones inmateriales.

En relación con las actividades ligadas a los recursos locales, deberán mejorarse los circuitos de distribución, la competitividad de los productos basados en la calidad y la marca, organizar técnica y comercialmente cada una de las ramificaciones de la producción, así como facilitar que en las actividades tradicionales se desarrolle la investigación económica y técnica mediante la experimentación, investigación, estudios de rentabilidad económica, etc.

También debe tenerse en cuenta el desarrollo turístico. Hace falta impulsar, por ejemplo en las zonas rurales, las nuevas formas de agroturismo así como la explotación positiva de los recursos naturales, monumentos, ríos, montañas, gastronomía, etc. Para ello, los organismos públicos deberán crear una política de turismo local. Es necesario desarrollar una concepción profesional de este tipo de turismo, con una formación y preparación sobre temas como la información, gestión, cocina, etc. y deben existir ayudas fiscales y financieras a los propietarios para que puedan ofrecer un buen servicio a los turistas.

El relanzamiento de las actividades industriales y de servicios tradicionales, la valorización de los nuevos recursos, el mantenimiento y desarrollo de las actividades agrícolas existentes así como el

desarrollo turístico, serán los puntos claves sobre los que deberá basarse el desarrollo ligado a los recursos locales.

Asimismo, debería realizarse una campaña dirigida a resaltar las ventajas y características de la zona, que cree una nueva imagen de marca del lugar y que sirva como factor tanto de mejora de la confianza de la población en las posibilidades del lugar como de atracción para las inversiones externas en general.

9. LA DINÁMICA DEL DESARROLLO: FASES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Conseguir el crecimiento de un área es resultado de un proceso que si bien puede resultar largo y costoso encuentra en su base un principio sencillo: se trata de emprender las acciones necesarias para dar respuesta a los problemas locales y a sus posibilidades. Ahora bien, este principio debe desarrollarse mediante diferentes fases, tal y como se refleja en cuadro N° 13.

Cuadro N° 13: Fases y contenido de la dinámica del desarrollo

Fases	Contenido
I. Recogida de datos, análisis y diagnóstico : Información	Proporciona la información que permite conocer la capacidad de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles para ello.
II Definición de una estrategia	Establecimiento de objetivos generales. Se decide a dónde y cómo se quiere llegar.
III Diseño de un plan. Los proyectos de acción	Permite pre-evaluar los proyectos por separado, identificar su estructura y considerar su viabilidad.
IV. Selección y gestión de los proyectos	Se definen y seleccionan proyectos de desarrollo.
V. Realización	Las ideas se convierten en acciones prácticas.
VI Evaluación	Reflexión evaluadora sobre el impacto de las acciones.

9.1. FASE I: RECOGIDA DE DATOS, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO: LA INFORMACIÓN

9.1.1. La información en la base de la acción

No puede ponerse en marcha ninguna acción o plan de desarrollo que pretenda llegar a cumplir los objetivos fijados si antes, y como punto de partida, no se identifican y delimitan las áreas de actuación y se conoce la realidad en la que se basa tal estrategia.

Para ello han de analizarse, por un lado, todos los aspectos que por aportar un valor positivo para el desarrollo integral se consideren recursos locales y, por otro, todos los problemas y deficiencias que han de influir en la estrategia y en su diseño. En un sentido amplio, se puede decir que se trata de analizar la dinámica de la economías local para después evaluar mediante el diagnóstico su capacidad de desarrollo.

En este primer paso, ha de centrarse la atención en aquellos aspectos particulares que facilitan una idea general del área y un conocimiento de la situación socioeconómica, de modo que se

pueda preparar una respuesta adecuada a los problemas existentes y construir la futura estrategia de desarrollo sobre las oportunidades detectadas. Para ello nada mejor que contar con una buena información de partida.

Ha de entenderse, no obstante, que la de información no es una labor puntual en un proceso de planificación estratégica. “La recogida de información y su análisis no es una fase secuencial en el proceso, sino una función continua de soporte a todas las demás, e incluso si está bien diseñado el método permite ir recibiendo información también de ellas”³⁴⁹. Para los autores que plantean el desarrollo local como el resultado de una actitud sin la cual no pueden darse los resultados deseados, la información también “juega un papel esencial en la dinámica de decisión del desarrollo local” porque “constituye el material de base para elaborar un diagnóstico sobre la situación local, para descubrir y localizar los problemas que se plantean, para transar las perspectivas de evolución y para elaborar estrategias de intervención.”³⁵⁰

La información ha de ser entendida igualmente como un modo de comunicación entre los actores, y un modo de involucrarles en torno a las acciones. Hacerla útil es un objetivo en sí mismo que genera un proceso dinámico entre el conocimiento y la acción “Más que su producción, es la comunicación de la información y su difusión lo que importa”.³⁵¹

La información, que debe abordar tanto el ámbito económico como el social, es también un factor muy importante a la hora de involucrar a la población de un área en el proyecto de desarrollo local, ya que contribuye a que tome conciencia de su entorno y, además, proporciona elementos de juicio para que pueda comprender, decidir y evaluar por sí misma.

Del mismo modo es necesario determinar como paso previo, aunque sólo sea de forma embrionaria, las necesidades a las que debe responder la información y las funciones que debe cumplir dentro del proceso de desarrollo local (ver cuadro N° 14).

Cuadro N° 14: Funciones a cumplir por el proceso de información³⁵²

- A) Determinar el clima existente para el desarrollo económico.
- B) Establecer cuáles de las instituciones existentes pueden coordinar y planificar el proceso.
- C) Definir quién dirigirá el desarrollo local: autoridad municipal, agencia o ambos.
- D) Identificar los obstáculos que pueden frenar la coordinación.
- E) Conseguir que los grupos políticos, sindicales, etc. apoyen las actividades de desarrollo propuestas.

³⁴⁹ Op. cit. BENDAVID-VAL, A. Pg. 200.

³⁵⁰ Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 40.

³⁵¹ Ibidem. Pg. 40.

³⁵² Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 95.

9.1.2. Metodología para obtener la información

Para que la información pueda ser útil es preciso establecer una serie de fases que comprenden: la detección-selección de las fuentes documentales, la recogida de la información que se considere de interés, su tratamiento y su difusión.

9.1.2.1. Detección-Selección de las fuentes documentales

La información se encuentra en múltiples y variadas instancias que hay que conocer y saber manejar: bases de datos, prensa, centros de información públicos y privados, agencias de comunicación, boletines y revistas especializados, grupos de expertos, etc. Pueden utilizarse, asimismo, los archivos de las propias agencias e instituciones implicadas en el programa, los estudios e informes específicos que se hayan elaborado sobre los distintos temas y las fuentes estadísticas, entre otras muchas.

Inicialmente, la consecución de la información necesaria se enfrenta, sin embargo, a una serie de limitaciones. En primer lugar, la información para tomar una decisión suele necesitarse de forma urgente. En segundo lugar, los sistemas de información centralizados son considerados como lejanos y de difícil acceso.³⁵³

Además, en la fase inicial siempre resulta complicado saber con qué fuentes se cuenta y cuáles son las que realmente interesan, de forma que a menudo el acercamiento a esas fuentes de información se realiza de una manera intuitiva, y sólo a medida que el contacto se formaliza y profundiza es posible sacar de ellas el máximo partido posible.

Dentro de las fuentes que concentran la información socioeconómica referida a una zona, las más significativas son las expuestas en el cuadro N° 15.

³⁵³ DATAR, (1986). Pg. 56.

Cuadro N° 15: Fuentes de información socioeconómica³⁵⁴

Agencias, instituciones públicas y cámaras de comercio.	Dentro de la comunidad o región, son la fuente directa de datos oficiales. Cuentan con sus propios sistemas estadísticos que constituyen en sí un sistema estandarizado de datos que orienta sobre los parámetros que pueden servir para el análisis.
Universidades e institutos de investigación	Si existen en la localidad, es muy probable que además de información y datos generales, cuenten con información y estudios específicos de interés sobre la zona.
Empresas y entidades financieras	Son una fuente primordial de información económica, datos y análisis de la evolución y tendencia económica.
Medios de comunicación	Los medios de comunicación locales aportan una visión global de los problemas y de las preocupaciones existentes en el área, tanto de la población como de las instituciones locales y regionales. A nivel económico son los que mejor reflejan de forma inmediata la situación por la que atraviesan los distintos sectores de actividad y el empleo.
Consultorías privadas	Ofrecen servicios de estadística y análisis económico especializado, además de un conocimiento cualitativo y especializado del tejido local.

9.1.2.2. Recogida de la información

El principal problema a la hora de recoger la información es precisamente su dispersión entre una multiplicidad de entidades y organismos, ya sean públicos o privados así como el obstáculo que para su acceso representan la complejidad de las divisiones administrativas y su burocracia, sin olvidar los posibles conflictos que surgen por el poder que se deriva de la posesión de información

Esta dificultad se ve agravada por el hecho de que las instituciones generan una información abundante, pero casi siempre parcial y limitada. Generalmente, la información de que disponen está más orientada hacia el interior del organismo que hacia los problemas locales, por lo que su enfoque no es siempre el más idóneo.

Pese a todas estas dificultades, la recogida de información es un proceso esencial para la articulación de un programa de desarrollo local. Su importancia radica en un doble aspecto: por un lado, es un requisito para lograr un conocimiento apropiado de la base sobre la que se va a

³⁵⁴ Op. cit. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. Pg. 26.

asentar la estrategia de desarrollo; por otro lado, y entendiendo la recogida de información como parte de la dinámica de desarrollo local, es un modo de sensibilizar, poner en contacto e iniciar la integración de los agentes económicos en el propio proceso de desarrollo.³⁵⁵

En este sentido, la información juega un papel fundamental en la dinámica del desarrollo local porque permite captar los problemas que aparecen, prever su evolución futura y diseñar las estrategias de actuación que lo resuelvan.³⁵⁶

Teniendo en cuenta esa importancia, la metodología que ha de seguirse debe ser apropiada y útil para obtener la información estadística genérica adecuada, así como para lograr el intercambio de opiniones y puntos de vista con y entre las personas de la comunidad.

9.1.2.3. Elaboración y tratamiento de la información

Una vez efectuada la recogida de información, es necesario establecer una clasificación selectiva antes de proceder a su tratamiento, agrupando los datos recopilados según su importancia. En primer lugar está toda aquella información que se considera tan esencial como imprescindible. En segundo, todos los datos que a priori resulten útiles y deseables. En tercero los datos útiles, pero probablemente no esenciales. Y finalmente, los datos menos prioritarios.

El siguiente paso consiste en la elaboración de un informe lo más completo posible. En este nivel habrá que huir de la simple recolección de datos sin un valor operativo y conseguir que los datos recogidos sean comparables, consistentes y accesibles.

El informe sobre la situación local puede tener dos enfoques. El primero se basa en aportar una información simple que se adapte a las circunstancias y necesidades del medio. Se trata de describir los aspectos fundamentales de la zona en base a los medios de los que se puede disponer inmediatamente. El segundo enfoque pone el acento en una información mucho más profunda a partir de estudios detallados para los cuales se necesitará realizar investigaciones con un mayor grado de complejidad.

Una vez más conviene recordar la importancia de ofrecer una información que sea comprensible por los agentes locales, ya que ésta ha de servir como ayuda en el proceso de toma de decisiones. Por tanto, deberá evitarse que se reduzca excesivamente a estadísticas y datos sólo interpretables por técnicos.³⁵⁷

³⁵⁵ Sobre este aspecto de la función de sensibilización mediante la información existen experiencias significativas (op. cit. "Desarrollo Local y Juventud. Oviedo, 24, 25 y 26 de Enero de 1991", Pg. 37) con acciones que como la elaboración de un dossier informativo, la realización de entrevistas, reuniones y una campaña publicitaria, fueron implementadas después para lograr una mayor sensibilización hacia el desarrollo local y endógeno.

³⁵⁶ Ibidem Pg. 40.

³⁵⁷ Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 41.

9.1.2.4. Difusión de la información

La información ha de estar disponible en todo momento tanto para los agentes e instituciones implicados en el proceso como para el conjunto de la población, y no sólo de forma pasiva sino también activa con una buena política de comunicación-difusión. Si la población se siente implicada se conseguirá mayor participación e interés hacia las medidas que se establezcan dentro del plan de desarrollo.

La información tiene dos aspectos fundamentales. En primer lugar significa el acceso a los conocimientos permitiendo la comprensión, el análisis y la elección. En segundo lugar, representa acceso al poder ya que gracias a la información se puede negociar, proponer, decidir y actuar. Por tanto, una vez recopilada la información que se necesita para la puesta en marcha del programa de desarrollo local, las autoridades locales han de huir de la tendencia a centralizar la información favoreciendo, por el contrario, su circulación.³⁵⁸

Para ello un objetivo fundamental es conseguir que los agentes y las redes de colaboración local cooperen también en la obtención, tratamiento y difusión de la información que puede servir para el desarrollo local.

9.1.3. Información para el diagnóstico

El objetivo fundamental de todo el proceso de recogida, tratamiento y difusión de la información es la elaboración de un diagnóstico que sirva de base a los agentes locales para el establecimiento y puesta en marcha de la estrategia de desarrollo. Antes de proceder a la elaboración del diagnóstico es preciso, sin embargo, delimitar previamente el área de análisis y sus características.

9.1.3.1. Áreas de análisis

Para poder decidir a dónde y cómo se quiere llegar, el punto de partida es preguntar: ¿dónde nos encontramos ahora? Para responder a esta cuestión, se ha de analizar la información correspondiente a la base socioeconómica del espacio al que se hace referencia y la capacidad de desarrollo de la comunidad.³⁵⁹

Se ha de proceder a una recogida sistemática de información estadística y documental relativa tanto a los aspectos de carácter socioeconómico como a la capacidad de desarrollo del área. La recogida de información ha de ser en esta fase un proceso interactivo de discusión, exploración y definición de problemas, que destaque muchos aspectos cualitativos que las estadísticas no revelarían nunca. De esta manera se podrá comprender cuáles son los problemas principales y cuáles los problemas a atender en el futuro, así como cuáles son las capacidades que las estructuras intermedias necesitan conseguir (ver cuadro N° 16).

³⁵⁸ Ibidem. Pg. 39.

³⁵⁹ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 91.

Cuadro N° 16: Áreas de información para el desarrollo

Base socio-económica Ha de permitir conocer los aspectos más sobresalientes que puedan tener una incidencia en el campo de la economía	De su análisis se deducen las características y los aspectos predominantes que configuran el área.
Capacidad de desarrollo Ha de indicar el estado de ciertos parámetros que supuestamente sirvan de apoyo, o en su defecto de freno, al desarrollo local	Ha de indicar el grado de organización institucional existente en el lugar así como el grado de poder de actuación política

9.1.3.1.1. Base socio-económica

La estructura socio-económica de una determinada zona no es algo estático que pueda definirse con indicadores estáticos, sino más bien un proceso en evolución continua que requiere ser analizado y entendido en diferentes dimensiones. Los indicadores utilizados en el análisis no se pueden reducir a una lista, sino que en cada zona se tendrá que elaborar un cuestionario específico que sirva para su propio análisis.

El único requisito es que seleccionados los indicadores, y considerados en su conjunto, han de reflejar los aspectos más relevantes del área. La elección de unos u otros indicadores variará dependiendo de si se trata de municipios con predominio de la industria, los servicios o la agricultura, y dentro de cada uno de estos sectores de la diferente incidencia que tengan en la zona los recursos físicos, humanos, económicos, técnicos y socioculturales.³⁶⁰

Los indicadores económicos tradicionales como renta per capita o nivel de empleo no reflejan con total veracidad el dinamismo y la salud económica de un lugar.³⁶¹ Por eso, la información no ha de limitarse a campos o aspectos reducidos, sino que ha de ampliar su campo a los datos culturales, económicos, sociales, jurídicos, etc.

Así, en la primera fase se realizará una recogida de información de carácter global referida a todo tipo de aspectos: democráticos, condiciones del mercado de trabajo, características económicas del área, condiciones físicas y locacionales, servicios que la comunidad ofrece, así como todos aquellos aspectos que puedan tener especial incidencia en el desarrollo económico. Para facilitar su análisis los englobaremos en cuatro grandes apartados:

³⁶⁰ Op. cit. BENDA VID-VAL, A. Pg. 32-33.

³⁶¹ Un ejemplo apuntado por el autor es el de Nueva Inglaterra durante el final de la década de los 60 y principios de los 70 en que la pérdida de puestos de trabajo en la industria textil y otras industrias manufactureras caracterizaba un caso de economía en declive, cuando en realidad en aquellos indicadores escondían actividades emergentes en alta tecnología y servicios financieros. Op. cit. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. Pg. 12.

- Contexto local y socio-cultural general.
- Base económica.
- Base demográfica y Mercado de trabajo.
- Infraestructura, Tecnología y Servicios.

• **Contexto local y sociocultural general**

Su conocimiento desvela los rasgos distintivos del área que configuran o que pueden ser utilizados para configurar una imagen de marca del área e inciden sobre su economía.

En este apartado se pueden identificar los datos que caracterizan al área frente a otras, como la existencia de un único productor o consumidor nacional o regional de un producto, o de un lugar que por cualquier motivo ha tomado especial relevancia (por ejemplo, puede que exista una universidad de renombre, un centro empresarial o parque tecnológico de reciente creación, que esté próximo a un centro turístico en alza). Es decir, cualquier aspecto que pueda ser de relevancia y que ponga de manifiesto los atractivos del territorio.³⁶²

Por lo tanto, deberá incluirse en este epígrafe todo lo relacionado con cultura, tradiciones artesanales, folklore, idioma, costumbres, condiciones geofísicas, grado de apertura al exterior, nivel de calidad de vida que ofrece, etc. En fin todo aquello que defina al territorio y le otorgue un valor diferencial con respecto a otras zonas.

Por lo que se refiere a las peculiaridades socioculturales se debe atender a todos aquellos rasgos y peculiaridades que puedan definir a la colectividad y que puedan resaltarse para ofrecer una imagen atractiva económicamente explotable, o bien al contrario que puedan representar un *handicap* a su lanzamiento.

El propio entorno geofísico y medioambiental también ha de ser examinado, no sólo desde el punto de vista de la accesibilidad o no del área respecto al resto de la región y de las demás regiones, sino también como condicionante de la propia imagen de marca del territorio, generalmente tributaria de su pasado económico.

Así, en un paisaje de antigua industrialización con sus aglomeraciones urbanas, sus barrios y sus ruinas industriales como característica dominante junto a un medioambiente altamente degradado y contaminado, puede existir un patrimonio industrial físico alternativamente utilizable para otros fines.

Por otro lado, se encuentran las áreas con una tradición económica agraria caracterizadas por un entorno paisajístico bien conservado y una mayor calidad ambiental, que pueden vender una imagen atractiva desde el punto de vista del agroturismo, la ecología, la práctica de deportes, etc.

³⁶² Op. cit. COMISION CEE. Employment action... Cap. 3. Pg. 3.

Los aspectos relacionados con el medio ambiente y la contaminación pueden contener una información esencial a la hora de decidir una acción económica u otra. La constatación de que moverse en un entorno ambiental contaminado puede ser un factor que empuje a un futuro inversor a pensar en otro lugar, sería un punto negativo en el análisis respecto al grado de atracción que tiene la zona. Si, por el contrario, la comunidad disfruta de un entorno paisajístico y medioambiental agradable y adecuado, puede animar el desarrollo de actividades económicamente explotables que precisamente se basen en ese recurso natural. Desde otro punto de vista, el impacto que sobre el medio ambiente pueda tener el desarrollo de un tipo de industria determinado, puede hacerla desaconsejable y, por tanto, este dato informará sobre las estrategias de desarrollo que se han de adoptar.

A nivel indicativo, los aspectos que pueden guiar el análisis son los indicadores en el cuadro N° 17:

Cuadro N° 17: Aspectos que deben guiar el análisis

¿Existe alguna característica que de relevancia a la zona?
Caso de que exista, ¿es tal su relevancia que puede vender una imagen de marca determinada de la zona?
Desde el punto de vista geográfico, ¿cuál es la situación respecto al resto de la región?
En ese mismo contexto físico y geográfico, ¿cuál es el nivel de accesibilidad así como de intercambio y relación con el interior y con el exterior?
Las características naturales geofísicas, así como la herencia económica o patrimonio industrial, ¿contribuyen a ofrecer una imagen determinada del lugar (deportes, ecología, ecomuseos, etc.)?
Desde el punto de vista cultural, ¿existen aspectos homogéneos que la caractericen frente a otros lugares y que puedan ser apreciados como cultura del territorio?
¿Existe una universidad de renombre capaz de atraer empresas o técnicos de alto nivel?

- Tejido económico

Lo que en este caso se trata de explorar es la estructura económica básica del área analizada, su situación de partida, su respuesta a la evolución económica internacional, así como los factores capaces de influir en su vitalidad, tanto de manera positiva como de forma negativa. Se trata, por tanto, de analizar las tendencias actuales de la economía local, sectores débiles, sectores fuertes, así como sus oportunidades de diversificación.³⁶³

Para ello, en este apartado del diagnóstico ha de determinarse el sector económico básico, el peso del resto de las actividades, las características y condiciones en que se desenvuelven cada una de ellas, su estructura, su tamaño, su salud financiera, la tendencia del empleo, su actitud ante la innovación y su capacidad de adaptación ante los cambios. Igualmente, se ha de revisar el

³⁶³ Ibidem. Cap. 3. Pg. 3.

mercado de trabajo para ver si se están creando nuevos puestos de trabajo y si los que existen se mantienen o van a mantenerse en el futuro.

La creación de nuevas oportunidades depende también del conocimiento de la estructura económica local, ya que permite hacerse una idea sobre las necesidades requeridas en cuanto a formación de recursos humanos para responder a las demandas del mercado de trabajo. Se trata, en primer lugar, de identificar la base económica para conocer cuál es la base de empleo.

Respecto al sector primario, ha de analizarse cuál es el porcentaje de actividad en agricultura y ganadería, como está distribuido el suelo, tamaño de las explotaciones, régimen de dedicación, si se produce renovación generacional o no en el campo y si funcionan y se gestionan las explotaciones como empresas, así como el grado de modernización e incorporación tecnológica de las explotaciones. Además de ello, han de conocerse los cauces, accesos y salidas a los mercados y puntos de distribución de los productos, teniendo en cuenta lo perecedero de éstos.

Respecto al sector secundario, se ha de observar y estudiar el tipo de industria base que existe, fijarse si hay grandes o pequeñas empresas y cuál es su estructura, su grado de eficiencia y, en su caso, cuáles son los obstáculos que han encontrado en la comunidad en la que están ubicadas. Igualmente, es importante conocer su actitud hacia la investigación y la aplicación de las nuevas tecnologías a los procesos productivos y el apoyo o impedimentos que para ello existen. Respecto a las empresas de reciente creación, es importante saber cuáles han sido los obstáculos que encontraron en su inicio, y esto tanto para las que tuvieron éxito y prosperaron, como para las que no lo consiguieron.³⁶⁴

En cuanto al sector terciario, es importante la existencia de servicios de apoyo a la actividad económica y a las empresas de la zona, así como el conocimiento detallado de las características de la actividad comercial y la infraestructura hotelera. Especial atención requieren también los servicios financieros y si son adecuados al desarrollo de iniciativas de empleo y negocios, y la facilidad o dificultad del acceso a los mercados de crédito.

En este apartado ha de incluirse también el análisis de las nuevas actividades relacionadas con el turismo, el ocio, y la cultura. Así, por ejemplo, actividades de agroturismo, los usos de las ruinas industriales con fines culturales, caso de los ecomuseos, etc.

Teniendo en cuenta que el análisis propuesto aquí es general, serán las propias peculiaridades de cada zona las que determinen la configuración de un cuestionario más concreto.

A título, por tanto indicativo, en el cuadro N° 18 se exponen algunas de las cuestiones a las que contestar:

³⁶⁴ Op. cit. COMISION CEE. Employment action... Cap. 3. Pg. 3.

Cuadro N° 18: Cuestiones básicas para analizar el tejido económico

¿Cuál es el porcentaje de actividad de cada sector en el conjunto de la economía y por tanto cuál es su base principal?
¿Cuáles son las características que definen la actividad económica, la estructura de las explotaciones, el tamaño de las empresas, etc.?
¿Se trata de sectores competitivos y con futuro?
¿Son sectores que están creando puestos de trabajo?
¿Cuáles son las condiciones de los sectores económicos menos relevantes?
¿Cuál es el grado de tecnología en la actividad económica?
¿Hay una infraestructura adecuada para desarrollar un nuevo tipo de actividades diferentes de las tradicionales?
¿Se mantienen las explotaciones o se están creando nuevas empresas?; ¿se crean y surgen empresas proveedoras de los nuevos servicios requeridos por el mercado?

• Base demográfica y mercado de trabajo

Un aspecto capital de cara al desarrollo local es conocer la estructura y evolución de la población, el perfil del mercado de trabajo, así como los principales problemas de empleo en la zona. Para ello se ha de efectuar un análisis de la población local, de las tendencias demográficas, de la pirámide de edad, del nivel de empleo y desempleo, nivel de renta, distribución geográfica de la población, comprobar si existen movimientos de emigración, etc.

Se ha de recabar la información disponible sobre empleo, edad, ingresos y distribución de la población local por profesiones para determinar las características de la población y su relación con el dinamismo local. Igualmente, han de examinarse las condiciones del mercado laboral mediante la obtención de datos relativos a la distribución del empleo por sexos en cada sector, así como la tasa de empleo y subempleo por sectores industriales en los últimos años. Su objetivo es establecer cuáles son los recursos humanos disponibles y qué parte de ellos necesita algún tipo de gestión en cuanto a formación.³⁶⁵

A partir de este análisis se puede comprobar la viabilidad del área, al tiempo que permite la función de objetivos concretos en función de las principales características de la población local, valores, etc...³⁶⁶

Para establecer el diagnóstico sobre la población activa se debe responder a cuestiones como las indicadas en el cuadro N° 19:

³⁶⁵ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 92.

³⁶⁶ Op. cit. COMISION CEE. Employment action... Cap. 3. Pg. 3

Cuadro N° 19: Cuestiones básicas para analizar la demografía

¿Cuáles son las principales tendencias demográficas?
¿Cuáles son los factores determinantes de esta evolución demográfica?
¿Cuál es la composición de la población activa y cuál su evolución dentro de cada sector?
¿Qué perfiles caracterizan la oferta de trabajo? ¿coincide ésta con la demanda existente en la zona?
¿Encuentra trabajo la población activa en la localidad, o por el contrario existen movimientos migratorios importantes?
¿Cuál es la demanda de trabajo por sexos?
¿Cuál es el nivel de desempleo de la zona?

- **Infraestructura, tecnología y servicios**

Este apartado ha de permitir una identificación de las ventajas y desventajas locales a partir de la valoración de la infraestructura existente, de la existencia de medios que faciliten el acceso a la tecnología y de los servicios que los actores económicos precisen en el desempeño de sus actividades. No en vano, la suficiente o insuficiente dotación de infraestructuras de todo tipo, su grado de modernización tecnológica, el papel reservado al sector servicios en general y a los servicios para la empresa en particular, son características inherentes a una zona que pueden tanto favorecer como obstaculizar su camino hacia el desarrollo.

Lógicamente, el nivel de estos aspectos, así como su calidad están en la base del éxito, del surgimiento y de la consolidación de las iniciativas económicas. Conviene aclarar que no interesa tanto conocer de una manera aislada qué equipamientos, servicios, etc. existen, sino si éstos son adecuados a las necesidades de la industria y la actividad económica que se va a desarrollar en la zona.³⁶⁷

Por lo que se refiere a las infraestructuras, su importancia es tal que por sí misma pueden hacer que un inversor estime o desestime la posibilidad de instalarse en un área determinada y, si bien no crean desarrollo, sí contribuyen a que el desarrollo sea posible al ser condiciones básicas para el normal funcionamiento de los diferentes sectores de actividad.

Las infraestructuras son generadoras e impulsoras de crecimiento, y hasta ahora son uno de los elementos en los que más hincapié se ha hecho cuando se hablaba de modernizar una zona, precisamente porque reducen las desventajas comparativas de un área con respecto a otras y tienen una gran influencia en la producción, accesibilidad y estructura económica general.

Respecto al equipamiento de infraestructuras se debe tener en cuenta y analizar una variada lista de aspectos que pueden influir en la localización industrial. Cuando hablamos de infraestructuras lo hacemos en sentido amplio, desde el estado de las carreteras, líneas ferroviarias o aéreas,

³⁶⁷ BEAUNEZ, R. y PIETRI, J. (1982) Les communes et l'emploi, Les éditions ouvrières. París Pg. 112.

puertos marítimos, hasta las telecomunicaciones y el suministro de agua y energía. Otro tipo de equipamientos e infraestructuras se refieren a la existencia de suelo industrial, su ubicación y disponibilidad, sus características técnicas, los precios de los terrenos, etc. Igualmente se ha de incluir la oferta de alojamiento, sus condiciones y su calidad y todo lo relativo a las infraestructuras sociales en sentido amplio. En definitiva, todos aquellos factores que crean un entorno y que juegan un papel a la hora de conseguir un adecuado nivel de productividad y de competitividad.³⁶⁸

Por lo que se refiere a los servicios, de un lado han de analizarse aquellos de los que una empresa tiene necesidad para vivir, entre los que se pueden situar los servicios bancarios, pero también otros de más reciente existencia como los informáticos. La formación puede considerarse a la vez un servicio al personal y a las empresas.

Respecto a los servicios financieros y bancarios ha de considerarse la existencia de servicios financieros de apoyo al desarrollo y al nacimiento de actividades económicas, así como la información adecuada sobre las posibilidades de acceso a los recursos financieros provenientes de cualquier nivel institucional.

Otro aspecto que hoy tiene importancia fundamental desde la óptica del desarrollo es el nivel tecnológico de las empresas de la zona. Es importante que exista una actitud innovadora no sólo en las empresas, sino que también las instituciones públicas han de apoyar y fomentar la innovación tecnológica.

En el cuadro N° 20 se exponen algunas de las cuestiones que se pueden plantear en este sentido

Cuadro N° 20: Cuestiones básicas para analizar infraestructuras y servicios

¿Existe una oferta de condiciones generales suficientes para el desarrollo de las industrias existentes y futuras?
¿Existen Aspectos ambientales que inhiben el desarrollo?
¿Existe espacio suficiente para el desarrollo?
¿Cuál es el estado de las infraestructuras económicas y sociales?
¿Es un área elegible por los Fondos Estructurales comunitarios u otro tipo de fondo de ayuda al desarrollo?
¿Se observa una disposición por parte del sector privado a invertir?
¿Existe algún otro tipo de fuente de recursos posible?

³⁶⁸ Op. cit. BLAKELY, E. J. (1989) Pg. 92.

9.1.3.1.2. Capacidad de desarrollo

El otro punto principal del que debe ocuparse la información para el diagnóstico es la capacidad de desarrollo económico de la comunidad. La misma está muy ligada a su nivel de organización institucional. Así, las comunidades que más lejos han llegado en esta materia han sido las que contaban con, o se han dotado de la organización y los medios administrativos e institucionales necesarios para asumir el desarrollo.³⁶⁹ En este caso, la información a reunir deberá tener presentes los siguientes temas:³⁷⁰

- Instituciones existentes con base en la comunidad. Se hace referencia a asociaciones locales, como pueden ser las organizaciones de voluntarios, las organizaciones parroquiales, vecinales, culturales o las organizaciones de servicios sociales.
- Instituciones económicas. Bajo este apartado se reagrupa la información referente a distintas personas jurídicas de la región: cámaras de comercio, asociaciones de comerciantes, corporaciones de desarrollo local, organizaciones laborales y organizaciones de desarrollo estatales. Hay que determinar las contribuciones de cada una y valorar su fuerza y credibilidad.
- Instituciones políticas. Aquí el gobierno local es la clave para el desarrollo económico local.
- Instituciones financieras como bancos, sociedades inmobiliarias, entidades financieras, etc, en las que se ha de valorar su habilidad para contribuir al proceso a través de la oferta de servicios a la medida de las necesidades locales.
- Instituciones de educación y formación. Tienen que proporcionar los servicios necesarios complementarios de cara a lograr unos recursos humanos cualificados y competitivos en todos los campos de la formación, así como en lo referente a la investigación y desarrollo.

No basta con que existan todas esas instituciones, sino debe valorarse su capacidad de establecer relaciones fluidas hacia dentro y hacia afuera del medio local.

9.2. FASE II: DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA

Tras realizar su diagnóstico, la comunidad ha de reflexionar sobre la actitud que tomará cara al desarrollo y, a la continuidad del proceso, postura a partir de la cual se definirá la estrategia de desarrollo en base a dos puntos: la fijación de unos objetivos a los que se desea llegar y la determinación de una líneas de acción que permitan alcanzar los objetivos marcados.

³⁶⁹ Op. cit. GREFFE, X. Pg. 33.

³⁷⁰ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 115.

En primer lugar, y a nivel conceptual, es importante no confundir la estrategia con el proyecto. Los proyectos emergen de los cursos específicos de acción emprendidos dentro de una estrategia dada.³⁷¹

La elección de una estrategia adecuada a las necesidades locales es un requisito esencial, debiendo caracterizarse por su globalidad, porque los problemas sean tratados como un todo, integrando el mayor número de aspectos posibles en el contexto de los recursos disponibles y de los objetivos previamente establecidos, y dejando de lado aquellos aspectos que ofrezcan únicamente una visión parcial de los problemas.

Una vez que se tienen todos los datos, se decide cómo deben ser combinados cada uno de los componentes para crear una única estrategia capaz de conseguir el máximo rendimiento posible a partir de los recursos disponibles en la comunidad.

Una condición previa y necesaria para su eficacia es que sea asumida por todos los niveles de la gestión pública,³⁷² ya que la estrategia de desarrollo local implica necesariamente el trasvase de competencias desde el poder central hacia los poderes públicos locales o regionales.

9.2.1. Actitud ante la estrategia

Como se ha indicado más arriba, del diagnóstico se puede desprender una decisión que puede ser bien de acción bien de inhibición. En este sentido se presentan tres actitudes posibles, tal y como se recoge en el cuadro N° 21.³⁷³

Cuadro N° 21: Actitudes ante la estrategia

A.- No hacer nada.	B.- Introducir mejoras y aumentar la eficacia de la actividad económica existente	C.- Desarrollar nuevas industrias, servicios, e infraestructuras
Sería la opción a tomar tras un análisis en el que se mostrara que la visión de futuro y la situación actual son tan similares que no es necesario emprender ninguna acción. Es una situación privilegiada de la que pocas zonas disfrutaban actualmente.	En este caso existe una tendencia general de signo positivo, pero es necesario mejorar su eficiencia. Para ello es preciso realizar una serie de cambios que impliquen, por ejemplo, innovación, modernización y reestructuración. Tales cambios requieren un trabajo de campo muy cercano a la realidad, involucrando a todo tipo de organizaciones y agentes económicos locales	En la mayor parte de los casos encontraremos que la comunidad no sólo necesita mejorar la eficiencia de sus empresas y servicios, sino que además presentará carencias importantes en ciertas áreas. La existencia de una serie de necesidades insatisfechas es un punto de partida importante a la hora de iniciar el proceso de desarrollo

³⁷¹ Ibidem. Pag. 121.

³⁷² Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). Desarrollo local...Pg. 81.

³⁷³ Op. cit. COMISION CEE. Employment action... Cap. 3. Pg. 7.

Cualquiera de los dos últimos casos requiere una importante labor de acción que se enmarcará dentro de la estrategia.

9.2.2. Fijación de unos objetivos generales

9.2.2.1. Puntos fuertes y débiles

La comunidad debe ser capaz de explicitar sus objetivos económicos. Si el diagnóstico ha servido para saber cuál es la realidad de partida, en esta segunda fase se trata de definir dónde se quiere llegar. Para ello han de establecerse los objetivos apoyándose en la información obtenida sobre los puntos fuertes y débiles que se han detectado.

Para que la comunidad pueda identificar sus oportunidades y localizar sus recursos disponibles, ha de centrarse en:³⁷⁴

- Determinar qué sectores juegan una función importante en la economía local en lo referente a puestos de trabajo, ventas, impuestos pagados y relación con otras industrias.
- Identificar relaciones entre lo local y el exterior de tal forma que se establezcan relaciones entre la economía local y la regional, nacional e internacional.
- Asegurar el potencial local para el crecimiento y la estabilidad económica, e identificar las posibles contingencias que pueden comprometerlo.

A partir del diagnóstico se estará capacitado para decidir a dónde se quiere llegar y para detectar las áreas que requieren un cambio, lo que implicará reforzar los aspectos positivos y tener en cuenta los negativos.³⁷⁵

Como aproximación metodológica para llegar al objetivo se puede plantear la elaboración del diagnóstico y la recopilación de información específica en torno a dos aspectos: deficiencias y recursos. Para determinar cada uno de ellos se pueden establecer unos parámetros de análisis en las áreas más importantes, tal y como se indica en el cuadro N° 22.³⁷⁶

³⁷⁴ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 122-123.

³⁷⁵ Op. cit. COMISION CEE. Employment action... Pg. 5.

³⁷⁶ Ibidem. Cap. 4. Pg. 6-9.

Cuadro N° 22: Parámetros de análisis más significativos

El territorio	Las empresas y la economía
<ul style="list-style-type: none"> • Determinar el tipo de área (rural o urbana, mixta). • Localizarla dentro de un contexto geográfico más amplio. • Determinar sus recursos naturales, si están óptimamente utilizados, trabas que se imponen a su utilización, etc. • Identificar las características de sus áreas y determinar los usos que se le podrían dar. • Examinar la infraestructura existente, sus líneas de comunicación con el exterior y sus deficiencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una relación de las empresas existentes en la zona, identificando las características y dinámica de las mismas. • Determinar su evolución, crecimiento y situación actual o previsible. • Averiguar qué influencia tienen sobre el medioambiente. • Identificar las tendencias económicas internacionales y su incidencia en la economía local.
Población y mercado laboral	Organización
<ul style="list-style-type: none"> • Determinar las consecuencias de las tendencias y evolución demográfica. • Analizar las características del empleo local. • Estudiar cuál es la evolución del empleo dominante y cuál es el nivel de auto-empleo. • Verificar si existe una cultura empresarial. • Analizar cuál es el nivel y perfil de los desempleados y si este problema afecta a grupos específicos. • Determinar las causas posibles del desempleo. • Examinar la oferta formativa comparativamente con la demanda. • Identificar la situación y clima social, seleccionando los problemas más importantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar el nivel de las organizaciones implicadas en el desarrollo y determinar quiénes serán las personas de contacto. • Conocer las actividades realizadas por estas organizaciones y sus planes de futuro. • Establecer sus niveles y fuentes de recursos. • Indagar sobre las relaciones que pueden existir entre las diferentes organizaciones.

9.2.2.2. Los objetivos

El paso que sigue es la definición de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Los objetivos que se establezcan orientarán el resto del proceso al reflejar las aspiraciones en materia de desarrollo de la localidad. Es importante que se determinen de forma coherente con los puntos fuertes y débiles, problemas y oportunidades detectados hasta ahora.

Los objetivos principales sobre los que se asienta cualquier proceso de desarrollo económico local se pueden concretar más aún en conseguir la creación de puestos de trabajo para la población de la zona, reducir el desempleo, mantener una buena calidad de vida, mejorar las condiciones o proporcionar oportunidades a un colectivo particular, diversificar la economía y

mejorar el nivel de infraestructuras.³⁷⁷ Pero una vez que se ha realizado el diagnóstico de la economía local es posible identificar objetivos de carácter más específico en función no sólo de las características del área sino también de las conexiones existentes entre la economía local y las economías exteriores y del potencial de crecimiento económico y de los grupos económicos existentes.³⁷⁸

9.2.3. Elección de las líneas de acción

Tras definir los objetivos, el siguiente paso es decidir cómo se quiere llegar a ellos, es decir las líneas de acción y de intervención necesarias para lograr las metas propuestas. Las medidas deben incidir sobre los factores que causan los problemas y/o que impiden el nacimiento de nuevas actividades.³⁷⁹ Es necesario que exista un nexo bien establecido entre las conclusiones extraídas de los puntos fuertes y débiles y las líneas de acción que se seleccionen.

Uno de los principales pilares en los que se debe basar una línea de acción estratégica de desarrollo endógeno es la implementación de políticas favorables en lo que a la integración de modernas tecnologías y a la adaptación de procesos innovadores en un entorno local se refiere. Por ello, el marco general debe incluir, en los casos en que parezca viable y coherente, aspectos relacionados con las nuevas tecnologías, ya sea facilitando el soporte para que las pequeñas y medianas empresas puedan contribuir a la producción y comercialización de nuevos productos más competitivos y en consecuencia, con mayor capacidad de penetración en los mercados internacionales, ya sea facilitando el acceso de las pequeñas y, medianas empresas a los centros de I+D existentes dentro y fuera de la propia localidad (universidades, centros tecnológicos, etc.).³⁸⁰

Una de las líneas de actuación más importantes es la de trabajar en aquellos aspectos que en base a lo determinado como puntos débiles, se necesitan mejorar para crecer, adaptarse, o competir. Entre otros, estos aspectos pueden ser los indicados en el cuadro N° 23:³⁸¹

³⁷⁷ Ibidem. Pg. 121-122.

³⁷⁸ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 123.

³⁷⁹ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). Desarrollo local...Pg. 140.

³⁸⁰ Op. cit. REGIONAL ANALYSIS AND LOCAL PLANING. Pg. 118.

³⁸¹ Op. cit. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. Pg. 31-40.

Cuadro N° 23: Líneas de acción estratégica

<ul style="list-style-type: none">• Formación de la fuerza de trabajo• Infraestructuras físicas• Gestión de recursos y patrimonio• Investigación y tecnología• Desarrollo empresarial• Calidad de vida	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollo de capacidades y conocimientos para la creación y mantenimiento de puestos de trabajo.• Supliendo las deficiencias que obstaculizan la supervivencia de las empresas en el entorno.• Favorecer el desarrollo de nuevas iniciativas económicas dándoles un uso alternativo respecto al pasado.• Difusión de información, soporte a la I+D, crear relaciones entre Universidades, investigación e industria.• Incentivos financieros para las empresas, asistencia técnica, desarrollo de un mercado financiero.• Gestión del entorno físico y medioambiental especialmente en los entornos urbanos altamente deteriorados.
---	---

9.3. FASE III: CREACIÓN DE UN PLAN DE ACCIÓN

Después de la definición de las estrategias es necesario proceder al establecimiento de un plan de acción en el que se definan más concretamente los proyectos a realizar. “Los planes de acción son documentos que describen los componentes de los proyectos propuestos y que se ajustan a una estrategia de desarrollo económico”.³⁸²

Para planificar un proyecto deben darse al menos tres pasos imprescindibles.³⁸³ en primer lugar, establecer las metas que se espera alcanzar; en segundo lugar, tener en cuenta el contexto y la viabilidad; y finalmente, establecer las estrategias y tácticas apropiadas, de forma que se tengan en cuenta los pasos anteriores.

Las tácticas se ven influenciadas por diversos factores. Esto implica que en el transcurso de la realización del proyecto será necesario ir adaptándolo a ciertos factores externos que, en un principio, no estaban previstos.

Por ejemplo, supongamos una estrategia basada en la construcción de una cualificación laboral a nivel local y un proyecto de prácticas de trabajo en las empresas locales. Esto requerirá seleccionar las empresas que vayan a participar. No obstante, habrá que considerar otras circunstancias. Por ejemplo, si el proyecto está financiado por la autoridad local y ésta tiene preferencia por una zona concreta que no coincide con la establecida en el proyecto, habrá que ampliar las zonas de implantación del mismo, además de revisar todos los objetivos iniciales y reajustar los recursos.

³⁸² Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 130.

³⁸³ Op. cit. COMISION CEE. Employment action...Cap. 5. Pg. 3-4.

9.3.1. Métodos de desarrollo

Una vez definidos los objetivos de la estrategia se deben elegir los métodos más apropiados para llegar a los objetivos propuestos. Esta elección hace referencia a varios aspectos, desde la modalidad de intervención hasta la forma institucional del desarrollo.³⁸⁴

Respecto a la modalidad de intervención se pueden plantear dos métodos. En primer lugar el dirigido a ofrecer asistencia directa a las empresas tales como los incentivos financieros, la formación de trabajadores, etc... En segundo lugar, podemos definir un método que proporcione asistencia al proceso de desarrollo, creando el entorno en el que pueden surgir iniciativas económicas y consolidarse. La elección ha de estar guiada por los objetivos que se han establecido previamente.

Otro aspecto fundamental es la elección de la forma institucional que adoptará el proceso de desarrollo. Es importante que se elija dentro del plan, una vez que se ha establecido la estrategia. Si no ocurre así puede ser contraproducente. De hecho, en la mayor parte de los casos en los que la forma organizativa del desarrollo económico ha sido seleccionada con anterioridad al diseño de la estrategia se han producido problemas de compatibilización entre ambas.

Cuando se emprende un proceso de este tipo ha de existir un conocimiento previo de las formas organizativas existentes (organizaciones voluntarias de empresas, de vecinos, de información, etc...), así como las posibilidades y limitaciones de cada una. Posiblemente la información necesaria en este aspecto podamos obtenerla de los datos que se recogieron para elaborar el diagnóstico en su apartado capacidad institucional. En cualquier caso allí, si se hizo bien encontraremos la referencia de su existencia y si falta algún dato es el momento de volver sobre ello.

El plan ha de contener también un calendario, un horizonte temporal en el que insertar la estrategia de desarrollo. Puede contemplarse a corto o a largo plazo, no obstante, puede ser interesante que las decisiones de desarrollo local incorporen tanto el corto como el largo plazo dentro de la estrategia.

9.3.2. Identificación de proyectos

Una vez seleccionado el modo de intervención más adecuado a la obtención de los objetivos estratégicos es preciso realizar una primera identificación de los proyectos que mejor se ajusten a las preferencias declaradas. Los proyectos han de ser viables desde dos puntos de vista: que la comunidad pueda realizarlos, finalidad última del proceso, y que al mismo tiempo sean coherentes con la estrategia que ha sido seleccionada previamente.

Esta fase es previa a la creación de un plan de acción, pero también posterior a la misma. Es decir, en este punto del proceso de desarrollo, únicamente debe hacerse un esbozo de la viabilidad, seleccionando aquellos proyectos que parezcan apropiados para posteriormente profundizar más, en la quinta fase, sobre estos aspectos. El principal objetivo del plan de acción

³⁸⁴ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 128-138.

consiste en reunir la información suficiente para determinar la viabilidad de la comunidad local para soportar los proyectos. No se entra por lo tanto en la evaluación de los proyectos en sí.

Llegar a alcanzar los objetivos establecidos obliga a diseñar un plan de acción que integre las acciones concretas que han de ser puestas en práctica para lograrlos, lo que implica la definición de las necesidades de intervención. “La intervención es una medida que introduce un nuevo elemento en el entorno físico, institucional o político de la región”.³⁸⁵

El propósito de la intervención es mejorar el entorno de modo que pueda, al final, propiciar el surgimiento y la evolución favorable de las iniciativas de desarrollo. En este sentido, los proyectos y las intervenciones específicas se presentan como oportunidades de desarrollo, no son soluciones a los problemas. “La cuestión implícita en la identificación y evaluación del proyecto es qué medidas son más adecuadas para crear, más oportunidades”.³⁸⁶

¿Cuáles son los proyectos específicos de desarrollo que han de ser emprendidos?, ¿cuáles son los indicadores de oportunidades que permiten elegir entre las intervenciones necesarias?, ¿cómo ha de pasarse de indicadores de posibles proyectos de intervención a ideas para proyectos específicos? Son todas ellas preguntas que a menudo se plantean en esta fase.

La identificación de proyectos implica establecer la relación entre aquellos factores que condicionan el entorno y las medidas que introducen los proyectos. No hay una fórmula fija para hacerlo. En algunos casos la relación será clara y la necesidad de desarrollar el proyecto obvia. En otros casos investigaciones específicas mostrarán la necesidad de corregir algunos de los factores.

A menudo, el conocimiento colectivo de los analistas, planificadores y otros participantes en el proceso de planificación es suficiente para indicar los factores en los que trabajar, los cambios requeridos y las acciones necesarias. En el esfuerzo de identificar los cambios precisos y los proyectos que traerán esos cambios se debe tener presente, para una mayor concreción en la práctica, la presunción de que el objetivo de la mayoría de los proyectos de desarrollo es el de mejorar y aumentar las oportunidades económicas.³⁸⁷

La planificación del desarrollo de un entorno local no debe consistir sólo en el desarrollo de actividades empresariales. En este sentido, se consideran cada vez más aspectos, en general todos los que contribuyen a la mejora integral de la comunidad.

En el siguiente cuadro N° 24 se indican los puntos más característicos en los que basar los proyectos de intervención estratégica, indicando a título de ejemplo algunas de las medidas que pueden ser emprendidas dentro de cada uno de esos ejes de acción.³⁸⁸

³⁸⁵ Op. cit. BENDAVID-VAL, A. Pg. 174.

³⁸⁶ Ibidem. Pg. 174.

³⁸⁷ Ibidem. 176-177.

³⁸⁸ Op. cit. BLAKELY, E. J. y Op. cit. COMISION CEE. Employment action... Pg. 124-126.

Cuadro N° 24: Puntos de acción estratégica

Infraestructuras. Entendidas éstas en el más amplio sentido de la palabra, han de incluir los aspectos de infraestructura física que han de ser mejorados, como redes de transporte y telecomunicación en general, entre otros.

Empresas locales. En este punto se analizarán todos aquellos aspectos y servicios que puedan ofrecer soporte al desarrollo y mantenimiento de empresas, como ayuda a la innovación, servicios de asesoramiento e incluso promover la creación de medios de financiación y los canales que acceden a los mismos.

Los recursos humanos locales. Se ha de incluir aquí todos los aspectos relacionados con la formación de trabajadores y parados, así como los medios necesarios para involucrar y hacer participar a la población en la estrategia de desarrollo.

Desarrollo institucional de la comunidad. Se trata de impulsar las iniciativas socioeconómicas existentes en la comunidad, de tal manera que sean las propias asociaciones las que contribuyan al desarrollo económico

9.3.2.1. Desarrollo de infraestructuras y servicios

Con este tipo de proyectos los gobiernos locales pretenden incidir de forma directa sobre las condiciones que influyen en la atracción de empresas, creando un clima favorable para la inversión.

Se trata, en definitiva, de crear un entorno capaz de desarrollar aquellos aspectos que pueden desempeñar un papel clave en la ubicación de nuevas entidades empresariales y la modernización de las ventajas ya existentes para las mismas. La razón que lleva a las autoridades responsables a poner el acento sobre estos aspectos es la importancia que en los últimos años se está concediendo por parte de los potenciales empresarios y los directivos a todos los aspectos relacionados con la calidad de vida.

Los instrumentos con lo que se cuenta son numerosos abarcan desde mejoras en el entorno físico, de los edificios comerciales, promoción de viviendas, servicios de asistencia técnica y en general una amplia gama de servicios empresariales.

9.3.2.2. Desarrollo de empresas

Se intenta afrontar el problema de la atracción de nuevas empresas al mismo tiempo que se contribuye a la expansión de las existentes, así como favorecer la innovación y la mentalidad empresarial de la comunidad. Para ello se utilizan una serie de mecanismos como la asistencia técnica (funciones de dirección, formación, asesoría, consultoría, servicios de investigación, etc.) de manera que se contribuya a la expansión de las empresas.

Se cuenta con instrumentos como parques tecnológicos, polígonos industriales, creación de mecanismos financieros adecuados a las necesidades locales (capital riesgo), así como con

centros de información y asesoramiento para las empresas tanto existentes como potenciales. La puesta en marcha de una política de desarrollo empresarial de este tipo precisa de un marco adecuado y de instrumentos que puedan cumplir esta función sin comprometer al medio ambiente. En el cuadro N° 25 se indican cuáles pueden ser algunos de estos instrumentos.³⁸⁹

Cuadro N° 25: Instrumentos para el desarrollo empresarial

Centros de Información	Que facilitan el contacto entre todo tipo de empresas y el gobierno local.
Financiación de nuevas empresas	Proporciona el soporte financiero requerido por las empresas locales.
Centros de asistencia a PYMEs	Proporcionan formación en temas relacionados con la gestión, funciones de consultoría y servicios de investigación para PYMEs.
Grupos de Comercialización	Asociaciones en el campo de la comercialización en aras a alcanzar economías de escala en aspectos relacionados con el marketing y la distribución. Este tipo de asociaciones consiguen elevar la calidad de los productos fabricados, así como incrementar la competencia. Entre las condiciones necesarias para el éxito de esta iniciativa se puede citar la limitación a un número reducido de objetivos, que el grupo esté compuesto por muy pocas empresas y que los participantes se encuentren en el mismo mercado.
Investigación y Desarrollo	Se trata de crear un fondo común que permita financiar las labores investigadoras y la comercialización de nuevos productos. Dentro de esta línea podría procederse al desarrollo de incubadoras de empresas y parques tecnológicos asociados a la universidad.

9.3.2.3. Desarrollo de los recursos humanos

Las acciones orientadas hacia el desarrollo de los recursos humanos tienen como objetivo incrementar las oportunidades de empleo para los desempleados de la localidad y la adecuación de la oferta de mano de obra a las necesidades de las empresas.

La inadecuación que existe entre oferta y demanda exige la implantación de acciones de formación específicas que respondan a las necesidades de empleo real existentes y que potencien el empleo cualificado como factor de competitividad del área.

³⁸⁹ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 160-171.

Entre los instrumentos de carácter local que contribuyen directamente al acceso de los individuos a los empleos y el desarrollo de las cualificaciones locales, están los indicados en el cuadro N° 26:³⁹⁰

Cuadro N° 26: Instrumentos de formación y empleo

- **Elaboración de un banco de datos de las cualificaciones existentes en el área.** Este tipo de acciones permite detectar las carencias en materia de formación, al tiempo que contribuye al desarrollo de programas que intenten superar esta limitación.
- **Formación “a la carta”.** Se trata de elaborar un plan de formación en base a las necesidades específicas de las empresas previamente determinadas.
- **Incentivos a la contratación** de la población local o de grupos desfavorecidos en ella.
- **Organizaciones representativas de la industria privada.** Su función es favorecer un proceso de formación para la generación local de empleo, reduciendo a un denominador común los intereses de las empresas locales y los programas de desarrollo de los recursos humanos.
- **Empresas de jóvenes.** Se trata de programas de apoyo a los nuevos promotores alterando así el carácter tradicionalmente pasivo con el que los jóvenes esperan encontrar su puesto de trabajo.

9.3.2.4. Desarrollo institucional de la comunidad

Nos encontramos con diferentes tipos de asociaciones que pueden jugar un papel importante en un proceso de desarrollo local. Se trata de organizaciones basadas en la comunidad, organizaciones sin ánimo de lucro, que al mismo tiempo que realizan actividades de carácter empresarial pueden ampliar el rango de servicios ofrecidos a la comunidad. Las cooperativas a través de sus propios directivos y trabajadores contribuyen asimismo a asumir responsabilidades de peso en este proceso.

Un caso particular es el de las cooperativas que generalmente surgen para prestar determinados servicios comunitarios. Antes de proceder a su creación es preciso, en primer lugar, efectuar un estudio de viabilidad del proyecto, ya que no todos los negocios son adecuados a esta figura societaria. En segundo lugar, hay que establecer claramente las reglas de funcionamiento de la cooperativa. Por último, será preciso establecer la formación adecuada al funcionamiento de la misma.

Este tipo de organizaciones de desarrollo de la comunidad cuentan con técnicas privadas de desarrollo para realizar objetivos públicos, adoptando un enfoque de desarrollo a largo plazo, asocian la planificación a la ejecución, atraen los recursos públicos y privados en una variedad de funciones, trabajan directamente con las PYMEs y reinvierten los recursos en la comunidad.³⁹¹

³⁹⁰ Ibidem. Pg. 184-189.

³⁹¹ Ibidem. Pg. 204.

Se trata de instituciones muy flexibles. Pueden desarrollar actividades de asistencia complementarias a las de otras instituciones locales o aceptar mayores responsabilidades en el proceso de desarrollo. En la mayor parte de las comunidades este proceso es más cooperativo que competitivo.

9.4. FASE IV: SELECCIÓN Y GESTIÓN DE PROYECTOS

Una vez que se ha elaborado el plan que contiene los proyectos, es importante considerar cómo se ajustan éstos a las empresas existentes en la comunidad y a su tejido socio-económico, y determinar si los nuevos proyectos expandirán o mejorarán la actividad empresarial existente o bien favorecerán el asentamiento de nuevas industrias. En este sentido, el establecimiento de incentivos para la expansión o implantación de empresas o servicios que estén relacionados con las actividades económicas existentes en la región es más beneficioso desde el punto de vista del impacto socioeconómico que la implantación de empresas no relacionadas con dicha actividad local.³⁹²

Por otro lado, los proyectos del plan de acción deben incluir una relación de los medios disponibles, de la estructura organizativa y de los planes institucionales, así como una relación de los resultados provistos. No sólo deben determinarse a priori los resultados del proyecto sino que también parece preciso destacar el impacto que proyectos de este tipo tendrán sobre el nivel de empleo y sobre la comunidad en general. El proceso de planificación del proyecto debe ser flexible y capaz de adaptarse rápidamente a los cambios.

Por tanto, se puede considerar la especificación del resultado esperado como esencial para la definición de la forma de los proyectos y la guía para el completo desarrollo del proceso. Asimismo, y en torno a esta especificación, debe existir una discusión con expertos del área sobre las posibilidades de éxito o fracaso que la implementación de dicho proyecto va a tener sobre el área.

En esta fase el plan de desarrollo ha de completarse con una selección de los proyectos más minuciosa que la realizada previamente cuando fueron identificados, y que ha de atender a las condiciones de las que dependerá su éxito.

9.4.1. Condiciones que afectan al proyecto

En este momento hay una serie de factores que inciden en las posibilidades de éxito del plan. En el cuadro N° 27 se resumen algunos de esos condicionantes.³⁹³

³⁹² Ibidem. Pg. 130-133.

³⁹³ Op. cit. COMISIÓN CEE. Employment action...Cap. 5. Pg. 4.

Cuadro N° 27: Factores que condicionan el éxito de los proyectos

Factores	Fácil si:	Diffcil si:
Número de grupos	Pocos	Muchos
Conocimiento	Alto	Bajo
Prioridad	Alto	Bajo
Importancia del problema	Alto	Bajo
Dificultad técnica	Bajo	Alto
Disponibilidad de tiempo	Amplia	Restringida
Disponibilidad de dinero	Amplia	Restringida
Asignación de recursos	No hay cambios en el presupuesto	Hay cambios Significativos
Desarrollo de redes de trabajo	Establecido/estable	No existente
Carácter de la organización	Tiene poder, autoridad, responsabilidad y buen historial	Tiene poco poder, autoridad, responsabilidad
Plantilla	Numerosa y cualificada	Pequeña y no cualificada
Entorno socio-económico	Estable	Turbulento

9.4.2. Gestión del proyecto

Los proyectos han de justificarse en el marco de las relaciones económicas locales y sus prioridades estratégicas. El resultado final deseado es asegurar que las intervenciones que se derivan de los proyectos sean adecuadas a esas prioridades. “La gestión estratégica es esencialmente una revisión continua de los proyectos. Esto significa decidir si se mantienen los proyectos en marcha o se cambia su dirección, se debe ser también capaz de eliminar pasos previamente asumidos como esenciales y reorientarlos con nuevas acciones. La gestión estratégica es un proceso dinámico y creativo. Para ser más efectiva, la gestión estratégica de cada proyecto individual constituirá una parte de toda una estrategia de desarrollo económico y de empleo”.³⁹⁴

La gestión estratégica y su revisión continua han de ajustarse a los objetivos básicos del proyecto, contar con la cooperación de las personas que trabajan juntas en él y disponer del apoyo de los adecuados recursos financieros y políticos. A largo plazo, es más probable que los planes triunfen si se les dedica una preparación suficiente y se busca el apoyo necesario desde el principio. Así, es recomendable que la gestión de cualquier proyecto de desarrollo local comprenda los siguientes pasos:³⁹⁵

³⁹⁴ Ibidem. Cap. 5. Pg. 7.

³⁹⁵ Ibidem. Cap. 5. Pg. 4-7.

- Conseguir apoyo para el proyecto.
- Proporcionar posibles soluciones.
- Hacer proposiciones y en su caso revisar el proyecto.

9.4.2.1. Conseguir apoyo para el proyecto

Se puede empezar consultando a los políticos y la gente que deba estar de acuerdo con las ideas del plan. Estarán dispuestos a apoyar el proyecto si los objetivos del mismo coinciden con sus intereses y si parece viable. Aún cuando por medio de otras fuentes se disponga de suficientes recursos financieros para sufragar todo el proyecto, merece la pena intentar movilizar los recursos locales.

El tipo de proyecto de que se trate determinará el tipo de personas y organismos de los que se requerirá apoyo, tanto técnico y financiero como moral. Sin el apoyo de estos organismos es bastante improbable que el proyecto salga adelante.

Para conseguir ese apoyo se pueden realizar las siguientes acciones:

- Establecer un comité que coordine el proyecto.
- Confiar la dirección del proyecto a una persona con un alto nivel de credibilidad y que no esté asociada con intereses particulares.
- Consultar con grupos clave que puedan ayudar al proyecto.
- Organizar discusiones y reuniones para resolver posibles problemas con todas las partes interesadas.

9.4.2.2. Proporcionar posibles soluciones

El objetivo principal del proyecto es resolver un determinado problema y, a la hora de buscar soluciones es recomendable acudir al consejo de los expertos, ya que éstos proporcionarán una visión global del asunto en cuestión y permitirán que se ahorre tiempo.

No es necesario involucrar a los participantes del proyecto en estas consultas, ya que su objetivo es una mejor definición técnica del mismo. Por otro lado, no tiene por qué ser difícil ni caro encontrar a los expertos, sino que se puede acudir a informes o estudios sobre casos similares, realizando las necesarias contrastaciones.

Para la búsqueda de soluciones, por tanto, es necesario:

- Consultar con expertos externos al proyecto.
- Contactar con personas que hayan llevado a cabo proyectos similares y con personas que trabajen en el desarrollo local en otras regiones o países.
- Pasar a una fase de desarrollo, evaluación y presentación de las soluciones de un modo formal.

9.4.2.3. Hacer proposiciones y revisar el proyecto

El siguiente paso se orienta a la realización de proposiciones para que el proyecto quede listo para su aplicación. La búsqueda de soluciones adaptadas a la consecución de los objetivos debe ir acompañada de planes detallados que describan las características y requerimientos técnicos del proyecto en materia de recursos, calendarios, etc...

Una cuestión clave es asegurarse de que las propuestas encuentran el apoyo de todos los participantes. Esto significa que las proposiciones deben identificarse con sus intereses y que cuentan con la suficiente calidad técnica. Finalmente, puede ser necesario demostrar que se han considerado otras soluciones potenciales que serán comparadas con las que se están recomendando.

En caso de que el proyecto deba ser modificado, por razones técnicas o por la aparición de nuevas circunstancias, es necesario comprobar que el plan revisado todavía mantiene el apoyo del conjunto de los actores clave que intervienen en el proyecto.

- En definitiva, en esta fase se necesita:
- Un conocimiento demostrado de las necesidades e intereses de los agentes.
- Someter las proposiciones a la revisión de expertos y, participantes.
- Asegurarse de que las sugerencias son fácilmente entendidas por los agentes que toman las decisiones.
- Explorar y realizar un informe sobre las soluciones alternativas al proyecto.
- Verificar la compatibilidad del proyecto con las necesidades y objetivos en los que se encuentra inmerso.
- Conseguir el apoyo de los grupos de presión externos para con el proyecto.
- Anticiparse a la potencial oposición al proyecto preparando los argumentos más adecuados.
- Demostrar la compatibilidad entre la solución propuesta y los objetivos de la agencia de desarrollo.
- Prepararse para anunciar públicamente el proyecto.

Por otro lado, se debe realizar un permanente control de la gestión estratégica. Este proceso de control ha de implicar no sólo a profesionales expertos dentro de la agencia, sino que ha de lograr la mayor participación posible del público, incluso si es posible actuando a través de una estructura de comités.

Uno de los propósitos de este continuo proceso de control inicial es la de generar la información necesaria para iniciar una evaluación más específica que se realizará como fase final del plan de desarrollo.³⁹⁶

Para llevarlo a cabo se puede preparar para cada proyecto un resumen inicial en el que se describen las características de la propuesta, requerimientos para su implementación y gestión,

³⁹⁶ Op. cit. BENDAVID-VAL, A. Pg. 178.

expectativas y resultados esperados, y los mecanismos que se espera que tenga efectos... El cuadro N° 28 puede orientar sobre las cuestiones a plantear:³⁹⁷

Cuadro N° 28: Características del proyecto

<p>1. La propuesta de proyecto</p> <p>a) Nombre del proyecto. b) Descripción en dos o tres líneas. c) En que categoría se inscribe (infraestructura, instituciones públicas o privadas, formación, empresas,...). d) Ubicación propuesta. e) Áreas, actividades, o colectivos afectados.</p>
<p>2. Requisitos de implementación y gestión</p> <p>a) Información inicial requerida. b) Recursos necesarios para su realización. c) Posibilidad y procedencia de los recursos necesitados.</p>
<p>3. Efectos esperados</p> <p>a) Nuevas oportunidades que generará. b) Grupo de beneficiarios.</p>
<p>4. Mecanismos y repercusiones</p> <p>a) Efectos sobre otras áreas. b) Áreas de actividad económica afectadas y cómo lo serán. c) <u>Respuestas que se pueden esperar a los cambios introducidos por el proyecto.</u></p>

La última fase de la gestión estratégica de los proyectos se refiere al debate. Para ello las propuestas deberían ser agrupadas según el ámbito al que afecten (infraestructura, instituciones, formación, etc...). El resumen de los proyectos ha de servir de apoyo y guía del debate, y en él pueden establecerse posibles relaciones entre los distintos proyectos según la línea de gestión estratégica e integrada de todos los proyectos.

El debate acabará por reducir la lista de proyectos a aquellos que hayan sobrevivido a este primer control o evaluación. El resultado será una serie de proyectos practicables que implicarán una serie de intervenciones en la economía local. Serán las intervenciones que, basadas en la información disponible, se muestren más adecuadas a la mejora y ampliación de las oportunidades de desarrollo del área.³⁹⁸

³⁹⁷ Ibidem. Pg. 178-179.

³⁹⁸ Ibidem. Pg. 179-181.

9.5. FASE V: REALIZACIÓN

La fase final, el último paso en el proceso de planificación, es la puesta en práctica de todo aquello que se ha programado y proyectado, así como de los elementos que lo posibilitan. La realización consiste básicamente en convertir las ideas en acciones prácticas.

9.5.1. Realización de las condiciones de desarrollo

En el inicio de esta segunda parte hablábamos de ellas como parte de las dinámicas del desarrollo. Efectivamente lo son, y forman parte de la actitud con la que hay que afrontar el proceso de desarrollo. No obstante, su importancia es tal que no puede referirse a un simple modo de entender el proceso de desarrollo. Son las herramientas con las que se ha de trabajar y es fundamental que se asegure su existencia. Son las siguientes:

9.5.1.1. Las agencias de desarrollo

Se indicaba en páginas precedentes la importancia del liderazgo en el proceso de desarrollo. Además, tanto el proceso de planificación como el desarrollo del plan exigen la presencia de una serie de elementos tales como recursos técnicos y fiscales, imaginación, etc. Surge entonces la necesidad de crear una institución que se ocupe de movilizar todos estos recursos y llevar a cabo el proceso de planificación. Esta organización deberá ser preferentemente una entidad local que disponga de la plantilla necesaria para desarrollar este trabajo.³⁹⁹ Además, esta agencia deberá estar bien organizada, ser operativa y eficaz, pero sobre todo tendrá que estar abierta al control de los agentes relacionados con cada una de las acciones programadas.⁴⁰⁰

El tipo de forma organizativa que se le de a esta institución deberá tener bien presente el tamaño de la comunidad y el nivel de sofisticación de las instituciones locales en relación al desarrollo económico. Sin embargo, existen otros aspectos que deberán también considerarse con independencia de la forma organizativa concreta que se adopte. En ese sentido, la agencia deberá disponer de los recursos y autoridad necesarios para cumplir las funciones de investigación, provisión de información y, de coordinación de las actividades.

El buen funcionamiento de la agencia local de desarrollo exige que se lleve a cabo un control financiero de sus actividades, así como que se disponga de un sistema de planificación financiera orientado hacia el futuro.⁴⁰¹ Hay que intentar evitar que la agencia de desarrollo local o cualquier otro organismo que se cree para la realización de funciones similares se convierta en una tecnoestructura, con todos las posibles consecuencias que esto puede acarrear de neutralización de los efectos de las acciones realizadas.⁴⁰²

³⁹⁹ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 252.

⁴⁰⁰ Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). Desarrollo local...Pg. 92.

⁴⁰¹ Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 254.

⁴⁰² Ibidem. Pg. 167.

Frecuentemente, los poderes locales copian las estructuras de las experiencias exitosas. Esta manera de actuar no es la más adecuada; lo correcto es adoptar una forma institucional que se ajuste a la situación económica y política concreta de cada área.⁴⁰³

9.5.1.2. La coordinación y el partenariado

Sabemos que entre las dinámicas del Proceso, y como condición previa para la coherencia de las acciones a realizar, está la movilización de las distintas fuerzas locales.⁴⁰⁴

Teniendo en cuenta la pluralidad de sujetos y que la actitud partenarial creadora de sinergias está fuertemente ligada a la concertación y a la negociación, han de tenerse siempre presentes los conflictos que puedan surgir, así como las realidades exteriores al medio. Lo que se pretende es llegar a lograr una mayor coherencia interna y la globalidad en el proceso de desarrollo.

En la práctica no existe un modelo determinado, y en muchos casos la coordinación surge de modo espontáneo. Lo normal es que se realice mediante acuerdos entre las distintas instituciones, tomando como punto de referencia el programa de desarrollo local.

Los problemas que pueden dificultar esta forma de actuar son numerosos. De entre ellos se puede destacar los siguientes:

- a) Inexistencia de un auténtico programa de desarrollo formulado y pactado mediante el esfuerzo conjunto de los distintos agentes locales. En muchas ocasiones se decide tomar una serie de acciones puntuales para solucionar los diferentes problemas que van surgiendo y, posteriormente esas acciones dispersas se reúnen formalmente dentro de un programa, sin que con ello cambie la filosofía de actuación ni se las dote de mayor coherencia.
- b) En muchas ocasiones no existen a nivel local las instituciones adecuadas para llevar a cabo ese programa. La superación de este hecho obliga a tener que acudir a servicios externos, ya sean privados o públicos, que dispongan de los conocimientos y técnicas para realizar el programa de desarrollo local.
- c) Otro problema corriente es que no existan las normativas para la creación de organismos que se ocupen de la gestión y desarrollo de los programas existentes, lo cual se ve ampliado por la falta de flexibilidad a nivel burocrático de la que pueden adolecer las autoridades locales.
- d) Por último, la ausencia de coordinación entre las políticas a nivel local y central puede llevar a que los distintos programas de actuación causen efectos contradictorios.⁴⁰⁵

Con carácter más general algunas de las recomendaciones que se pueden dar a las agencias de desarrollo local en relación con la capacidad de generar consenso interno y externo son el huir de

⁴⁰³ Ibidem. Pg. 257.

⁴⁰⁴ Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 114.

⁴⁰⁵ Op. cit. INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO, (1987). Pg. 25-26.

una visión basada en la autarquía de lo local, y el apoyarse en las instituciones de desarrollo existentes, evitando sus tendencias al monopolio.⁴⁰⁶

9.5.1.3. Trabajo en red de colaboración (Network)

Es fundamental y una de las claves del éxito del proceso. Es algo que se realiza a menudo sin ser consciente de ello, ya que es una relación entre la gente libre de rigideces y regulaciones, en este caso la forma en que se relacionan las personas implicadas en el proceso de desarrollo al margen de organizaciones jerárquicas o burocráticas.⁴⁰⁷

Por su informalidad, puede que no sea muy fácil establecer quienes forman parte de un network, pero en cualquier caso es importante que reúna la gente apropiada, gente capaz de realizar todas las funciones que se precisan o que tengan el contacto con quien pueda proporcionar esa función. En torno a los miembros ha de existir una relación mutua de interés más allá de una motivación común, y su relación ha de basarse en la confianza mutua, lo cual no excluye que tengan responsabilidades concretas como si de una organización profesional se tratara. Por último, el network ha de estar basado en la obtención de un beneficio claro y práctico.⁴⁰⁸

9.5.2. Realización del proyecto

Una vez que se ha asegurado la aprobación del plan, se deberán comenzar los proyectos a la primera oportunidad. Una pronta iniciación implica beneficios. Como a la hora de su realización todos los proyectos se encuentran con dificultades imprevistas, es necesario asegurarse de que se puede establecer una comunicación eficaz con los que toman las decisiones y con quienes tienen la autoridad de actuar rápidamente y cambiar el rumbo de las cosas. Por lo tanto, antes de que el proyecto comience, han de abrirse canales de comunicación. Si los problemas surgen antes de que estas medidas hayan ido tomadas, se descubrirá el daño potencial y significativo que puede resultar de las demoras.

Finalmente, sólo se sabrá si el proyecto ha resultado un éxito cuando haya sido completamente operativo durante un tiempo. A corto plazo, sin embargo, es necesario pulsar las reacciones al proyecto. Si los políticos locales y las agencias fundadoras están satisfechas es que el proceso de planificación del proyecto ha merecido la pena. Es también importante mantener a los actores claves informados sobre su desarrollo, lo que ayudará a retener su entusiasmo e interés y les incentivará a apoyar futuros proyectos.

Por ello, en la fase final de realización del proyecto es importante que se cumplan o verifiquen una serie de requisitos:⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 113.

⁴⁰⁷ Op. cit. COMISION CEE. Employment action...Cap. 9. Pg. 3-4.

⁴⁰⁸ ibidem. Cap. 9. Pg. 5-9.

⁴⁰⁹ Ibidem. Cap. 5. Pg. 7.

- Conseguir el acceso y la alianza con la cúpula administrativa y de toma de decisiones durante la fase de prueba.
- Asegurarse de que existe un sistema por el que las autoridades resuelvan los problemas y toman las decisiones rápidamente.
- Contratar a cuadros altamente cualificados y fuertemente identificados con los objetivos del proyecto.
- Incentivar los lazos existentes entre las partes interesadas con objeto de mantener su interés en el proyecto.
- Alejarse de una evaluación del proyecto demasiado precipitada en el tiempo. Conceder tiempo a su estabilización antes de intentar medir su éxito.

La realización pretende llevar el desarrollo del campo conceptual al operacional decir, busca mentalizar los proyectos. Más allá de su realización, son también interesantes sus dinámicas y las sinergias generadas.

Dentro del campo de la realización se distinguen tres series de acciones:⁴¹⁰

- 1) Acciones relativas a las situaciones de crisis. Son las que se ocupan de los aspectos locales más dañados por la crisis. Por regla general exigen acciones especiales encaminadas a recuperar el terreno perdido o asegurar la reconversión de ciertas actividades. Esto puede suponer la supresión de un número importante de puestos de trabajo e incluso de actividades. Es imprescindible de antemano establecer cuáles serán las actividades a apoyar y en qué condiciones. La falta de realismo y coherencia puede llevar al fracaso de las acciones desarrolladas.
- 2) Acciones de valorización que pretenden la consolidación de los logros, así como reforzar los elementos ya existentes en el desarrollo local. Para ello va a ser imprescindible la coherencia.
- 3) Una dinámica de cambio. El principal reto del desarrollo local puede parece paradójico, pero de él depende en gran medida el éxito. El desarrollo local debe estar al mismo tiempo centrado sobre sí mismo, abierto al exterior y siempre dispuesto a la innovación.

9.6. FASE VI: LA EVALUACIÓN

La realización de una cuidadosa valoración de las iniciativas emprendidas es fundamental. Incluso en caso de éxito el beneficio proporcionado por una acción puede quedar anulado por el alto coste que supone su implementación. Por ello, junto a la respuesta de los propios mecanismos del mercado que por su reacción indicarán lo bien fundado de las actuaciones, se ha de evaluar periódicamente cada iniciativa para comprobar si realmente está produciendo los efectos y resultados esperados.⁴¹¹

⁴¹⁰ Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 163-165.

⁴¹¹ Op. cit. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. Pg. 24-25.

La evaluación de las iniciativas locales de desarrollo tiene objetivos y formas múltiples. A pesar de que no siempre se practica, tiende a imponerse cada vez más en tanto que forma de control administrativo y político, como instrumento de mejora de la gestión interna de los programas o de los propios organismos, y como mecanismo de aprendizaje.⁴¹²

Por ello, el desarrollo local, como proceso que tiene lugar en el tiempo, exige la introducción de una reflexión de carácter prospectivo y evaluador sobre su evolución futura y el impacto de las acciones realizadas y proyectadas.

No se puede realizar una evaluación de las acciones sin tener en cuenta los objetivos: se tiene que tener siempre presente a dónde se quiere llegar y cuáles son los criterios que permitirán opinar sobre la evolución económica y social del área, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.⁴¹³

9.6.1. La investigación evaluadora

Un aspecto importante a verificar dentro de la evaluación es que los efectos producidos y observados han sido consecuencia de las medidas del plan. Los métodos de análisis más indicados para realizar esta verificación son los experimentales. Para ello se utilizarán estudios de caso, estudios econométricos, encuestas con los participantes, etc. Los principales casos en los que se aplicará esta metodología de evaluación serán:⁴¹⁴

- Casos en los cuales la hipótesis de partida, la relación causa-efecto, presenta un elevado grado de incertidumbre.
- Campos en los que aparece un riesgo de conflicto entre las partes.

La evaluación se podrá desarrollar en cualquier momento, paralelamente al desarrollo de la acción, a posteriori, o durante las etapas intermedias. No es fácil integrar una evaluación durante el desarrollo de un plan o de un proyecto, pero no obstante puede resultar de gran ayuda en diversos aspectos del desarrollo del plan en particular para los siguientes:⁴¹⁵

- Asegurar que las acciones son adecuadas a los objetivos buscados o que los mismos han sido adecuadamente modificados.
- Asegurar que la información necesaria está disponible y actualizada.
- Asegurar que todos aquellos que deben de estar en el proyecto y en la evaluación lo están.
- Asegurar que se está produciendo el aprendizaje, que se está aplicando, y que donde sea posible, se está transmitiendo.

⁴¹² Op. cit. PELLEGRIN, J. P. (1991) Las iniciativas locales de desarrollo; el problema de la evaluación, en "Políticas públicas de ayuda y de promoción económica. Una valoración". Diputación Foral de Guipúzcoa, Departamento de Economía, San Sebastián. Pg. 240-241.

⁴¹³ Op. cit. ASSOCIATION NATIONALES POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL ET LES PAYS. Pg. 85-88.

⁴¹⁴ Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 209.

⁴¹⁵ Op. cit. COMISION CEE. Employment action...Cap. 6, Pg. 4.

Sin embargo, la evaluación no es tarea fácil y ha de hacer frente a un número importante de limitaciones que se pueden agrupar como sigue.⁴¹⁶

1) Obstáculos socio-políticos.

- La tradición centralizadora considera cualquier crítica evaluadora como una censura a las acciones desarrolladas por las instituciones.
- La concepción, la teorización y la decisión priman en la tradición cultural y académica sobre la comprobación empírica de las hipótesis.
- Los modos de actuación públicos hacen difícil la obtención del material necesario para efectuar la evaluación.

2) Barreras administrativas

- El instrumento básico de gestión es el presupuesto tradicional.
- Los programas se relacionan con las estructuras existentes, y apenas se establecen programas específicos.
- La evaluación no es una actividad reconocida, por lo tanto el personal no está capacitado para realizarla.
- Las estructuras de control establecidas hacen que los funcionarios recelen de cualquier actividad que parezca una vigilancia o supervisión minuciosa de su trabajo.

3) Límites metodológicos

Surgen elementos de tipo práctico y moral que dificultan la puesta en marcha de las actividades de evaluación.

La diferencia principal entre la evaluación y los métodos de gestión corrientes es que éstos últimos son poco aptos para captar los efectos específicos de las medidas, pues se refieren a marcos estables en los que se desarrollan acciones repetitivas, mientras que la evaluación se caracteriza por ser flexible y adaptarse a las políticas específicas que actúan sobre un entorno en constante evolución.⁴¹⁷

9.6.2. Tipos de evaluación y aspectos de la misma

La evaluación hace referencia al seguimiento continuo de las acciones realizadas, desde su inicio hasta el resultado final, y consecuentemente ha de introducir un balance de sus consecuencias. El objeto de la evaluación ha de ser el análisis del impacto de las medidas de desarrollo, y por ello podrá ocuparse de cualquier aspecto de los proyectos. Entre ellos los indicadores en el cuadro N° 29:⁴¹⁸

⁴¹⁶ Op. cit. DATAR, (1986). Pg. 210-211.

⁴¹⁷ Ibiem. Pg. 211.

⁴¹⁸ Ibidem. Pg. 207.

Cuadro N° 29: Aspectos de los que se ocupa la evaluación

Evaluación respecto de los medios. Responderá a cuestiones como si ha sido realizado lo que estaba previsto, cuál es la realidad de su puesta en práctica, si se han respetado los calendarios y las condiciones previstas, etc. Es la evaluación que se puede realizar mediante el análisis de balances financieros, informes de actividad, etc. Es absolutamente necesaria, pero no es suficiente para apreciar en su globalidad los efectos de la acción emprendida.

Evaluación de la realización. Hace referencia a los efectos de las medidas adoptadas en términos cuantificables, por ejemplo cantidad de empresas que se crean, cantidad de contratos de empleo-formación-producción. Este tipo de información se encuentra en los informes de actividades, en los indicadores de programas, etc.

Evaluación del impacto. Pretende determinar los efectos permanentes a más o menos largo plazo de las acciones emprendidas. Por ejemplo: ¿Se han modificado los comportamientos?; ¿cómo ha cambiado la situación?; ¿ha habido efectos no previstos?

Evaluación de la eficiencia. Busca establecer la relación coste-ganancia que se ha dado en la realización de las acciones. Para ello, se examinará la importancia de los objetivos, así como la durabilidad de las consecuencias y de los esfuerzos humanos y financieros realizados para obtenerlos.

Evaluación de apreciación. En ella entran en juego factores subjetivos: encuestas a los destinatarios para conocer el índice de satisfacción.

9.6.3. Campos y sujetos de la evaluación

El campo metodológico será el desarrollo económico local y no el desarrollo local en el sentido amplio del término, ya que para el primero se dispone de más elementos de medida.

En cuanto a la cuestión de quién llevará a cabo la evaluación, las principales posibilidades se resumen en dos:

- 1) Autoevaluación. Presenta la ventaja de disponer de la información, pero aparece el problema de cómo asegurar la imparcialidad.
- 2) Oficina de estudios no relacionada con el organismo que se va a evaluar. Dispone de mejores instrumentos y cualificaciones. Sin embargo se corre el riesgo de que no llegue a captar las realidades complejas en el período dedicado a la realización de la evaluación.⁴¹⁹

No obstante, hay ocasiones en los que en cualquier caso es necesario contar con la opinión externa.⁴²⁰

⁴¹⁹ Ibidem. Pg. 223.

⁴²⁰ Op. cit. COMISION CEE. Employment action...Cap. 6, Pg. 4.

- Aspectos que requieren una evaluación independiente.
- Puede ser más fácil para alguien de fuera juzgar determinados aspectos de lo que venga realizando.
- El consultor puede realizar funciones para las que no hay un perfil adecuado dentro de la agencia de desarrollo.

9.6.4. La necesidad del esfuerzo de evaluación

Respecto a la realización de la evaluación, y como se ha indicado anteriormente, hay que tener en cuenta que quizás no sea una tarea fácil. Se pueden presentar diferentes tipos de obstáculos. Por ejemplo aquellos provocados porque los integrantes del plan no quieran que se realice. Otros problemas son los relacionados con la falta de objetividad, que la información que se posee sea poco crítica o demasiado superficial, que los proyectos no hayan actuado durante suficiente tiempo, o que el problema que se quiera solucionar quizás no tenga solución a nivel local.⁴²¹

Por otro lado, siendo un proceso en el que a algún nivel habrá existido intervención pública, dificultarán la evaluación “los mismos obstáculos existentes en otros campos de la acción pública: poco interés de quienes deciden y temor a las consecuencias políticas de los resultados; información y recursos insuficientes: ausencia de tradición y falta de evaluadores cualificados; opacidad y multiplicidad de objetivos y métodos”.⁴²²

No obstante, todo esto no debe sino conducir a idear modos de evaluación susceptibles de tener en cuenta todas estas particularidades, debido a las múltiples razones que justifican un esfuerzo que “se inscribe en un movimiento general que pretende justificar y controlar mejor la concesión de créditos públicos en un período de restricción presupuestaria, renovar los métodos de la gestión pública e informar mejor a los contribuyentes, que ahora están más cercanos a los poderes públicos debido a la descentralización”.⁴²³

9.6.5. El proceso de evaluación

El proceso a seguir puede variar dependiendo de las circunstancias de cada caso y lugar. No obstante se pueden apuntar algunos de sus principales aspectos:⁴²⁴

- Establecer los puntos de partida: ha de concretarse con precisión cuáles eran los problemas que se buscaba mejorar, su naturaleza, así como el contexto en el que el proceso de desarrollo fue emprendido.
- Retomar los objetivos que se definieron en el inicio del proceso como claves para el desarrollo. Además de ello, se ha de recordar quiénes se pretendía que fueran los colectivos beneficiados por las acciones que se emprendieron.

⁴²¹ Ibidem. Cap. 6. Pg. 5.

⁴²² Op. cit. PELLEGRIN, (1991). Pg. 232.

⁴²³ Ibidem. Pg. 233-234.

⁴²⁴ Op. cit. COMISION CEE. Employment action...Cap. 6. Pg. 6-7.

- Adoptar el enfoque metodológico más adecuado dados los problemas: objetivos y circunstancias.
- Valorar las técnicas en función de si se han conseguido los resultados más efectivos dadas las circunstancias de cada caso.

CONCLUSIONES

Las iniciativas locales de desarrollo han surgido como respuesta a los problemas derivados de la crisis y ante la necesidad de encontrar alternativas de desarrollo capaces de suplir las políticas tradicionales, centradas más en los recursos provenientes del exterior que en las propias potencialidades de cada zona.

Sin embargo, la puesta en marcha de este tipo de iniciativas no puede ni debe ser el resultado de actitudes aisladas e inconexas, sino la fructificación de un esfuerzo global de todos los actores socioeconómicos y del conocimiento del entorno, su problemática y especificidades, así como de una utilización adecuada de los recursos disponibles para llevar a cabo una empresa de este tipo.

El éxito de los procesos de desarrollo local pasa por la elaboración de un plan que permita coordinar e integrar las acciones dispersas y los instrumentos de apoyo puestos a disposición de los agentes intervinientes, mediante redes de solidaridad que refuercen las estructuras existentes y permitan la difusión del desarrollo a todos los niveles socioeconómicos y culturales de los municipios y regiones.

Dentro de este contexto, las agencias de desarrollo local y las autoridades municipales adquieren una relevancia significativa como catalizadores de los intereses de la comunidad y como instrumento operativo para la identificación de las estrategias innovadoras que precisa el sistema productivo local. Más que ningún otro agente, las agencias y los ayuntamientos son capaces de estimular los proyectos de desarrollo a través de la creación de nuevas asociaciones, empujando a los actores socioeconómicos hacia una solución global de los problemas de la comunidad y generando entendimiento y consenso entre los actores locales.

A tenor de las experiencias desarrolladas en múltiples ámbitos y circunstancias, y pese a que no existe un modelo ideal y universal, sí puede afirmarse que en aquellos casos en los que las iniciativas locales han tenido un cierto éxito, se han fundamentado sobre unas características y particularidades específicas de la gestión del desarrollo a nivel local.

La multiplicidad de problemas y limitaciones que tradicionalmente han representado un obstáculo para los procesos de desarrollo encuentran en la descentralización y en la gestión local una vía de tratamiento adecuada e integrada en cada área por la cercanía a la realidad concreta, permitiendo así definir cuáles son las necesidades de atender.

Toda iniciativa local de desarrollo es un proceso de naturaleza endógena que basa su estrategia en una solidaridad con el territorio y que depende en gran parte de la existencia de una estructura organizativa. Responde, asimismo a una voluntad de gestión partenarial, integral y difícilmente encajable en modelos o estructuras de gestión muy rígidas o cerradas.

Pese a este carácter endógeno, el desarrollo local no puede considerarse ajeno a la influencia de otras iniciativas de desarrollo provenientes del exterior ni olvidar que el entorno global en el que se integra lo local se producen hechos y se adaptan decisiones que le afectan directamente. El

desarrollo local no debe constituir en ningún caso una estrategia autárquica en una economía cerrada, sino que es un componente y un método particular de aproximación dentro de un extenso marco de desarrollo integrado y multisectorial en el que confluyen un conjunto de variables, actores y circunstancias mucho más complejos de lo que a simple vista podría parecer. Se trata, en última instancia, de valorar los recursos y potencialidades de cada zona acomodándolos a las posibilidades que le brinda tanto su entorno más cercano como los procesos y fenómenos que a nivel nacional e internacional se interrelacionan cada día más con la realidad local.

BIBLIOGRAFÍA

ACQUES, M. (1988) La formation-développement: de l'expérimentation a la reconnaissance d'une démarche pertinente, en "Formation et Territoires", Syros Alternatives. Paris.

AGENCIA MUNICIPAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO DE VITORIA. Programa de Actuación 1987.

AHERN, B. (1990) Nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local. Desarrollo del Empleo Local.

ALAEZ, R. La articulación espacial de la producción: una aproximación teórica a la política industrial del Gobierno Vasco.

ALBEDA, W. (1988) Empleo, desempleo y desarrollo económico en CONFERENCIA Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local".

ALLEFRESDE, M. (1987) Développement local et ressources locales vers une rédefinition du concept de ressources locales en "Initiatives et Solidarites, l'affaire de tous". Syros Alternatives. París.

ALLEFRESDE, M. (1988) Ambiguités et confusions sur le concept de développement en "Formation et territoires". Syros Alternatives. París.

ALLENDE, J. (1988) Desarrollo económico local y reestructuración urbana-regional en "La ciudad. Instrumento de recuperación económica de creación de empleo". Ed. Ayuntamiento de Vitoria. Vitoria.

ALLENDE, J. (1987) Ordenación del Territorio Versus Grandes Infraestructuras: el caso de Vizcaya, Ciudad y Territorio. Octubre-Diciembre.

ANDERSEN CONSULTING. Plan estratégico para la revitalización del Bilbao Metropolitano.

ASSOCIATION NATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL ET LES PAYS. ANDLP. (1988) Les conditions du manien et de la création d'activités au niveau local. París. Septiembre.

AURIOLES, M. y CUADRADO, R. (1989) Factores explicativos de las decisiones de localización, en "La localización industrial en España". Estudios de la Fundación Fies.

BAILLO RUIZ, V. La formación de los recursos humanos como factor de competitividad, en “Experiencias de Cooperación Interempresarial a Escala Local” (EXCEL). Madrid. 18 y 19 Mayo 1992.

BARCELO, M. Innovación tecnológica en los sistemas productivos locales. Conferencia “Experiencia de Cooperación Interempresarial a Escala Local”. Madrid. 18 y 19 Mayo 1992.

BASUARTO, J. (1988) Retorno al hombre. Ed. Laida. Bilbao.

BATTANER, E. El papel de las Universidades de Castilla y León en el desarrollo tecnológico y empresarial: Universidad, parque tecnológico y empresas. Jornadas técnicas presentación del parque tecnológico de Boecillo. 7 Abril 1992. Valladolid.

BENDAVID-VAL, A. (1991) Regional and local economics analysis for parctitioners, Praeger, Londres.

BIEHL, D. (1986) The contribution of Infrastructure to Regional Development, EC Final Report. Luxembourg.

BIEHL, D. (1989) Las infraestructuras y el Desarrollo Regional, Papeles de Economía Española, Nº 35.

BIEHL, D. (1989) El papel de las infraestructuras en el desarrollo regional en “Política regional en la Europa de los años 90”. Ministerio de Economía. Madrid.

BLAKELY, E. (1989) Planning local development. Theory and practice. Ed. Sage, Newbury Park, United States.

BOECKHOUT, I. J. y Molle, W.T.M. (1982) Technological Change, location patterns and regional development. FAST Occasional Papers, Nº 16.

BOFFO, S. y GAGLIARDI, F. (1988) La contribución de la universidad al desarrollo de las regiones atrasadas. El caso del sur de Italia en “Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local”.

BORJA, J. La política municipal en la recuperación urbana: el caso de Barcelona en Jornadas de estudio sobre “La ciudad, instrumento de recuperación económica y de creación de empleo”. Vitoria-Pamplona, 9 y 10 de Abril de 1987.

BORJA, J. (1988) Participación y municipio en “Ceumt. La revista municipal”, Nº 106/107. Barcelona.

BORJA, J. (1989) Política socio-cultural y participación ciudadana en “Crisis económica y Estado del Bienestar”. Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

BORRELL, J. El reto de las infraestructuras como soporte de la competitividad. Dirección y progreso, N°121. (Enero - Febrero 1992). APD. Madrid.

BOUTIN, A. (1988) Les dispositifs institutionnels impliqués dans la formation-développement en : "Formation et territoires", Syros Alternatives, París.

BOUVIER, M. (1988) Universidad y formación para el desarrollo económico local: un experimento en la Universidad de Tours, en "Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local".

BUESA, M. y MOLERO, J. Innovación industrial y dependencia tecnológica de España.

CARPINTERO, J. (editor) (1991) Simposio Europeo La cultura en la ciudad. Febrero. Organizado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

CASPAR, R. y RIGAUD, R. (1988) Surmonter l'ambigüité du développement local, en "Formation et Territoires". Syros Alternatives. París. 33.

CASTELLS, M. Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio en "Metrópoli, territorio y crisis".

CASTELLS, M. (1985) High technology, economic restructuring and de urban-regional process in the United States en Castells "High technology, space and society". Beverly Hills. California. Sage Publications.

CASTELLS, M. (1990) Nuevas tecnologías, economía y sociedad ponencia impartida en el seminario "Los problemas de las grandes ciudades" del 13 al 17 de agosto de 1990. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Santander.

CAUL-FUTY, L. (1987) La formation en question en "Initiatives et solidarités, l'affaire de tous". Syros. París.

CEE. Employment Action. Practical Manual. Commision of the European Communities. Bruselas.

CINCO DÍAS (29-08-1991) Las regiones débiles obligadas a duras reestructuraciones.

CIPOLLA, C. M. et all. (1985) La decadencia económica de los imperios. Madrid. Alianza Universidad.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1984) Las regiones en Europa. Segundo Informe Periódico sobre la situación socioeconómica de las Regiones de la Comunidad, COM (84) 40 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991) Las regiones en la década de los 90. Cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad. Luxemburgo.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990) Seminario Nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local. Dublín 21-22 Marzo 1990.

COMISIÓN DE POLÍTICA REGIONAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1988) Informe sobre el impacto de las infraestructuras y del sector terciario en el desarrollo regional. Perspectivas para una nueva Política regional. Parlamento Europeo.

COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (1988) Plan Nacional de investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.

COMMISSION EC, DG XVI (1991) Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory, Luxembourg.

COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT (1986) Leadership for dynamic state economies. Ed. CED. Washington D.C.P.

CONFEBASK, Revista N° Marzo - Abril 1989.

CONFEBASK, Revista N° Mayo - Junio 1991.

COURLET, Claude (1988) Las políticas industriales locales a favor de las pequeñas y medianas empresas. El ejemplo de Francia en "La ciudad. Instrumento de recuperación económica y de creación de empleo".

CHEREQUE, J. (1988) Guide des stratégies locales de formation. Ressource humaine et développement. Syros. París.

DATAR (1986) Ministère du Plan et de L'Aménagement du Territoire Guide du développement local. Syros Alternatives. París.

DATAR. Revista N° 128.

DATAR. (1988) Guide des stratégies locales de formation. Syros. París.

DEL CASTILLO, J. y RIVAS, J. (1988) La Cornisa Catábrica: Una macroregión industrial en declive, Papeles de Economía Española, N° 34. Confederación Española de Cajas de Ahorros. Madrid.

DEL CASTILLO, J. (1988) Posibles soluciones para las regiones industrializadas en declive. Papeles de Economía, N° 35. Confederación Española de Cajas de Ahorros. Madrid.

DEL CASTILLO, J. (editor) (1989) Iniciativas locales de empleo y declive industrial. El caso de la cuenca del Nervión. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

DEL CASTILLO, J. (1988) Significado de la aparición de nuevos niveles de intervención económica a lo largo de las crisis en “El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica”. Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián.

DELORS, J. (1987) Initiatives et solidarités, l’affaire de tous. Syros. París.

DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, RELACIONES INDUSTRIALES Y ASUNTOS SOCIALES DE LA CEE. Cultura y patrimonio en favor del desarrollo local. Leda Noticias, Nº 5. Invierno 1991-92.

DOERINGER, P TERKLA, D. y LOPAKIAN, G. (1987) Invisible factors local economic development. Oxford University Press.

EGLAU, H. (1983) Lucha de gigantes. Planeta Barcelona.

ELISE NEWS, Nº 12. Febrero - Marzo 1990.

ELISE (1989) Embajadores del desarrollo local. Bruselas.

ELKIN, T. y MACLARES, D. (1991) Reviving the city, towards sustainable urban development. Ed. Friends of Earth. London.

EMANUEL, A. (1974) Questions de Politique Régionale. OCDE. París. Cap. VIII.

ESCARMELLE, J. F. (1987) L’articulation économie-culture: des enjeux reciproques. Ponencia leída en la Tercera Conferencia Internacional del RETI. Mons.

ESTEVEZ, E. (1989) Magnitudes económicas y estructurales del sector público local en “Crisis económica y Estado del bienestar”.

ETZIONI, A. (1983) An immodest agenda: rebuilding America before the twenty-first century. New Press. New York.

EVAN Z, H. (1989) Los empleadores y el reto del medio ambiente. Ministerio del trabajo y Seguridad Social. Madrid.

EVANGELINIDES, M. The institutional framework of local development policies in Greece: some local government initiatives. Ponencia del Congreso Europeo de la Asociación de Ciencia Regional.

EVANS, C. (1981) El fabuloso microprocesador. Barcelona. Argos-Vergara.

EZRA, E. The restructuring of old industrial areas: experiences in OECD countries en “Spatial aspects of the technological change”.

FARTO, J. M. y VIRIZUELA, M. (1988) Iniciativas locales de empleo y política económica local. El caso de la Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo de Vitoria-Gasteiz en “El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica”. Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián.

FARTO, J. M. (1988) La Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: un instrumento novedoso de intervención local en “La ciudad. Instrumento de recuperación económica y de creación de empleo”. Ed. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

FERNÁNDEZ LUPION, A. (1988) El apoyo de la universidad al desarrollo económico-local. La perspectiva de Andalucía en “Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local”.

FUCHSBERG, G. (1991) EE.UU.: se buscan trabajadores cualificados. Cinco Días. 26 de Enero de 1991. (Traducido del Wall Street Journal).

GALOFRE, J. (1988) Las comunidades autónomas y las corporaciones locales en Ceumt. La Revista Municipal, N° 105. Ed. Ceumt. Barcelona.

GARCIA ARROYO, A. (1988) La universidad española como agente de innovación tecnológica en “Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local”.

GARCIA HERRERA, M. A. (1988) Autonomía e iniciativas económicas locales en “La ciudad. Instrumento de recuperación económica y de creación de empleo”.

GARMENDIA, J. El desarrollo de la organización y cultura de la empresa.

GAROFOLI, G. (1991) Local Networks, Innovation and Policy in Italian industrial Districts. Ponencia de “Lo local y lo internacional en el Siglo XXI. La importancia de las redes de colaboración”. TOMO I. 2802-1991. Bilbao.

GATTO, F. (1990) Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva en “Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales”. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina.

GERSTEIN, M. (1988) Encuentro con la tecnología, Estrategias y cambios en la era de la información. Editorial Addison - Wesley Iberoamericana. Wlilmington. Delaware, E. U.A.

GIAOUTZI, M. (1989) Infraestructuras de telecomunicaciones y desarrollo regional en “La política regional en la Europa de los 90”.

GOBIERNO VASCO (1988) Plan económico a medio plazo 1989-1992. Diagnóstico y prioridades. Vitoria.

GODET, M. y RUYSSSEN, O. (1980) L' Europe en mutation. CEE. Bruxelles.

GONZALEZ AZNAR, J. (1988) Los municipios ante el desarrollo económico local en "La ciudad. Instrumento de recuperación económica y de creación de empleo". Ed. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Vitoria.

GONZALES ORUS, R. (1991) El papel de las ayudas públicas en el desarrollo regional: el caso del País Vasco en "Políticas públicas de ayuda y de promoción económica. Una valoración". Diputación Foral de Guipúzcoa. San Sebastián.

GREFFE, X. (1990) Descentralizar en favor del empleo. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

GUESNIER, B. (1990) Small and medium sized enterprises evolution and local development in France. Paper presented at "The 30th European Congress". Regional Science Association. Istanbul. Turkey. August 28-31. 1990.

GUILLOT, M. (1988) Guide Experimental du developpeur, Syros Alternatives. París.

HERCE VALLEJO, M. (1990) Infraestructuras de Transporte y su incidencia en el desarrollo regional. Ponencia XV reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional Murcia.

HERNANDEZ MUÑIZ, M. Flujos interregionales de mercancías: Una nueva perspectiva para el estudio del sistema de transporte. El caso de Asturias. Revista del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Nº 43. Mar-Abr. 1990.

HERNANDO COGOLLOR, J. (1979) El papel del transporte en el desarrollo regional en "Transporte y desarrollo regional en Andalucía". Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Sevilla.

INNOVACIÓN Y EMPLEO, Nº 2 Febrero 1992. Conseguir el cambio mediante la iniciativa local.

INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1987) Procesos de formulación de las políticas de desarrollo local. La experiencia española. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1987) Los programas de actuación de los Planes Generales. MOPU. Madrid.

IRMASA (1992) Desarrollo local, regulación económica y concertación social. Cuadernos de desarrollo local, Nº 5.

JOVER, D. (1990) La formación ocupacional. Ministerio de Educación y Ciencia. Editorial Popular. Madrid.

KÑAKAL, J. Las empresas transnacionales y los gobiernos frente a la transformación productiva y tecnológica en América Latina. III Congreso Nacional de Economía. La Coruña 7-8-9 diciembre 1989.

LAMBBOY, J. (1988) El papel de la universidad en el desarrollo regional en “Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local”.

LAZARO, L. (1989) Las infraestructuras y el desarrollo regional en “Políticas Regional en la Europa de los años 90”. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

LEDA. Nuevas asociaciones para crear empleo a nivel local, conferencia integrante del programa LEDA, Dublín, 1990.

MANGADA, E. Las políticas de suelo: cómo controlar la especulación sin frenar el dinamismo económico ponencia del Seminario “Los problemas de las grandes ciudades” 13-17 Agosto 1990. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Santander.

MANGADA, E. (1991) Suelo e infraestructura metropolitana: el diseño urbanístico de las grandes ciudades en “Las grandes ciudades: debate y propuestas”. Ed. Colegio de Economistas de Madrid. Madrid.

MARAGALL, P. (1989) La descentralización del sector público en la superación de la crisis del Estado de Bienestar en “Crisis Económica y Estado del Bienestar”. Instituto de Estudios Fiscales. Ed. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

MARTIN PEREDA, J. A. Universidad I + D: el entorno del Buscón. Cinco Días. 19 Mayo 1992.

MARTINEZ VILANOVA, J. (1978) Influencia de las infraestructuras de transporte en el desarrollo de áreas metropolitanas. ¿Estructuración o desorganización? Coloquio Nacional de Ordenación del Territorio, MOPU en HERCE VALLEJO, M. “Infraestructuras de transporte y su incidencia en el desarrollo regional”. XV Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional. Murcia. 1990.

MELO, A. (1990) Nuevas Asociaciones para Crear Empleo a Nivel Local. Conclusiones. Dublín.

MOLINI, F. Tecnología, medio ambiente y territorio. Fundesco. Madrid.

MORALES, A. y ROMERO, J. (1988) Los agentes en movimiento. Ceumt. La revista municipal, Nº 105. Ed. Ceumt. Barcelona.

OCDE (1989) Empleo y educación a nivel local. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

OCDE y COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. INNOVACIÓN Y EMPLEO, Nº2 FEBRERO 1992. Conseguir el cambio mediante la iniciativa local. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

OCDE (1983) L'enseignemet, le développement urbaine et les initiatives locales. París.

OCDE (1990) Implementing change. Entrepreneurship and local initiative. Ed. OECD. París.

OÑORO PEREZ, F. (1989) La política del suelo. Ekonomiaz, Nº 15. Gobierno Vasco. Vitoria.

OVEJERO, V. Cómplices del riesgo. EL PAÍS. 26 de Agosto de 1990. Suplemento de Negocios. Madrid.

PASCALÉ, R. T. y ATHOS, A. G. (1983) El secreto de la técnica empresarial japonesa. Grijalbo. Barcelona.

PASCUAL, J. M. La política social en las grandes ciudades. Ponencia del Seminario "Los problemas de las grandes ciudades". 13 -17 Agosto 1990. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Santander.

PECQUEUR, B. (1989) Le développement local, Syros Alternatives, París.

PELLEGRIN, J. P. (1988) Iniciativas locales, promoción de empleo y desarrollo en "El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica". Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián.

PELLEGRIN, J. P. (1987) Initiativer locales, promotion de l'emploi et développement. Syros, París.

PETITBO, A. Innovación y competitividad. Cinco días. 25-5-1992. Pg.

PLANELLAS, M. (1989) Municipios y fomento de la actividad económica local en "Crisis Económica y Estado del Bienestar".

PLASSARD, F. (1988) Mise en mouvement et émergence de projets en "Formation et territoires". Syros Alternatives, París.

QUEVIT, M. (1987) Mutations industrielles et changement culturel. Ponencia leída en la Tercera Conferencia Internacional del RETI. Mons.

QUEVIT, M. (1986) Le pari de l'industrialisation dans le développement rurale en VAZQUEZ BARQUERO "Desarrollo local, una estrategia de creación de empleo".

QUINTANA VIAR, J. (Nº Marzo 1992) Iniciativas de Desarrollo Local. Ed. Irmasa. Madrid.

REBISTA IMASD. Correo de Información tecnológica. Febrero 1990.

RICHARDSON, H. V. (1976) Política y planificación del Desarrollo Regional en España. Alianza Editorial. Madrid.

RODRIGUEZ, A. y VIRIZUELA, M. Apuntes para una política de desarrollo local en Vitoria-Gasteiz en "La ciudad, instrumento de recuperación económica y de creación de empleo". Vitoria-Pamplona. 9 y 10 de Abril de 1987.

ROIG. Revitalización de las economías urbanas.

ROMUS, P. (1979) L'Europe et les regiones. Labor. Bruxelles.

SAEZ DE BURUAGA, G. (1975) Infraestructura y bienes públicos en la sociedad española: el caso del transporte en Op. cit. LAZARO, L.

SAVARY, A. (1988) Universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local en "Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local" celebrada en Granada 22-23 Mayo 1986. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

SAXENIAN, A. L. (1991) La risa macabra del gato de Cheshire, Innovación, desarrollo regional y el caso de Cambridge en "Las grandes ciudades: debate y propuestas". Colegio de Economistas de Madrid.

SEGURA, J. Mercado de trabajo y cambio tecnológico. II Congreso Nacional de Economía. 7-8-9 diciembre 1989.

SELLGREN, J. Local Economic Development Partnerships...

SENAULT, P. Information, animation, formation et organisation: quatre conceptions differentes dans les interventions de développement (1), en "Formation et Territoires". Syros Alternatives, París.

SENAULT, P. Características principales des formations-développement (1), en "Formation et développement". Syros Alternatives. París.

SERNA, M. A. (1991) Animación de los recursos humanos para el desarrollo rural integrado en "Desarrollo local y juventud". I Encuentro europeo sobre iniciativas de desarrollo y políticas de juventud en el Principado de Asturias. 24-25-26 Enero 1991. Oviedo.

SERRANO, A. Ordenación del territorio, ETSI Caminos, Canales y Puertos, Universidad Politécnica de Valencia, 1981.

SIMONET, P. (1989) Précisions sur le développement endogène, en "Formation et Territoires". Syros Alternatives. París.

STORPER, M. y WALKER, R. (1989) The Capitalist Imperative. Ed. Blackwell, Ltd.

VALCARCEL, G. RESALT. El desarrollo local en zonas desfavorecidas españolas.

VANHOVE, N. y KLAASEN, L. (1987) Regional Policy: A European Approach, 2 edición Avebury.

VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Ed. Pirámide. Madrid.

VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) El desarrollo endógeno y la estrategia de desarrollo local en España en "El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica". Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián.

VAZQUEZ BARQUERO, A. Las iniciativas locales, estrategia de desarrollo en los países de la Comunidad.

VAZQUEZ BARQUERO, A. Las iniciativas locales en los países de la CEE. Ponencia de la Conferencia "El fomento del empleo en las corporaciones locales". 24-25-26 y 27 de Mayo 1988. Cádiz.

VELASCO, C. (1988) La universidad y su adaptación a las necesidades locales de titulados: el papel de los consejos sociales en "Conferencia Internacional sobre universidad, ayuntamiento y desarrollo económico local" celebrada en Granada 22-23 Mayo 1986. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

VELASCO, R. y LANDABASO, M. (1987) CEE, PYMEs y agencias de desarrollo regional en el informe "Situación" del Banco Bilbao, N° 198/73. Bilbao.

VELITCHKOVITH, J. (1987) El futuro de la planificación. Presupuesto y Gasto Público. Instituto de Estudios Fiscales. N° 27.

VILLAVERDE CASTRO, J. (1991) Los desequilibrios regionales en España. Instituto de Estudios Económicos . Madrid.

AA. (1989) Spatial aspects of the technological change. Universidad del País Vasco. Bilbao.

AA. (1976) Initiatives et Solidarités, l'Affaire de Tous. Prefacio de Delors, J.: "Vers un Modèle de développement par la démarche local?". Adels-Syros.

AA. (1987) Las infraestructuras en España: carencias y soluciones. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.

WALBANK, F. W. (1984) La pavorosa revolución. Alianza Universidad. Madrid.