

## 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.<sup>203</sup>

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.<sup>204</sup>

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,<sup>205</sup> 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

---

<sup>203</sup> Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) “Desarrollo local...” Pg. 134.

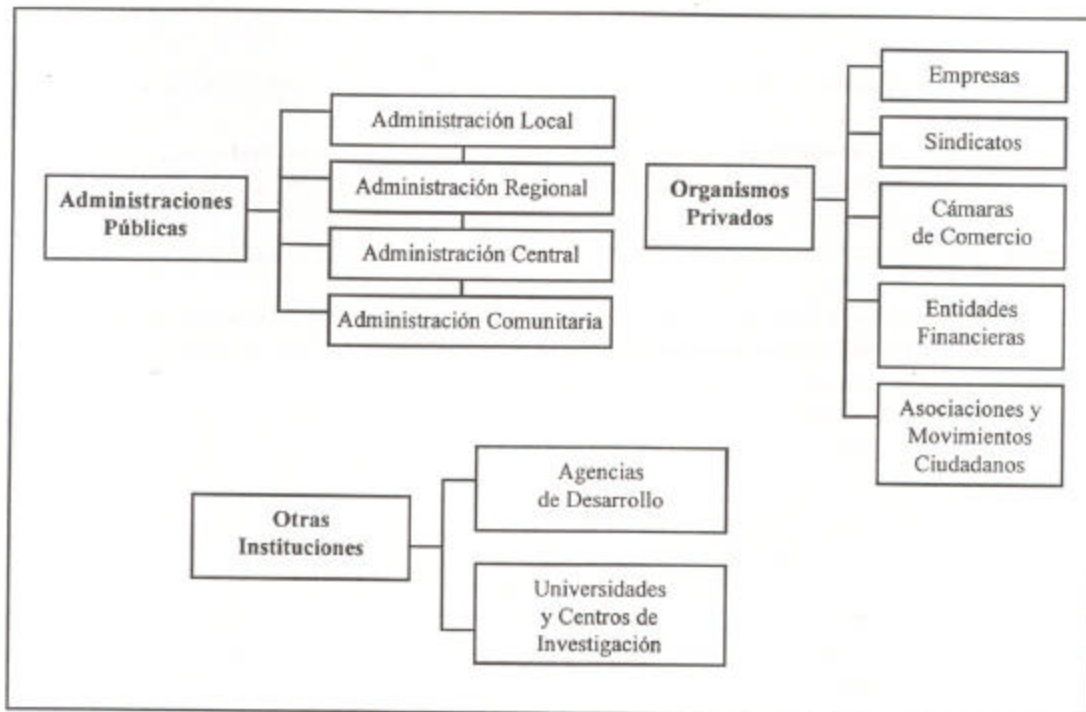
<sup>204</sup> VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *El desarrollo endógeno y la estrategia de desarrollo local en España* en “El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica”. Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián. Pg. 92.

<sup>205</sup> 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.<sup>206</sup>

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

<sup>206</sup> 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.<sup>207</sup>

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.<sup>208</sup> 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”.<sup>209</sup>

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.<sup>210</sup> 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

---

<sup>207</sup> Ibidem. Pg. 13.

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

<sup>209</sup> 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.

<sup>210</sup> 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.<sup>211</sup>

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.<sup>212</sup>

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.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> Op. cit. GONZÁLEZ AZNAR, J. Pg. 17.

<sup>212</sup> Ibidem. Pg. 17-18.

<sup>213</sup> 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.<sup>214</sup>

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 ciudadanos<sup>215</sup> 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,<sup>216</sup> 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

---

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

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

<sup>216</sup> 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.<sup>217</sup>

- **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.

<sup>217</sup>

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.<sup>218</sup>
  - Los responsables locales pueden también desempeñar el papel de promotores de **nuevas instituciones o empresas privadas**, poniendo en contacto a las potenciales partes

---

<sup>218</sup>

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.<sup>219</sup>

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.<sup>220</sup>
- **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,<sup>221</sup> todo ello además de las medidas tradicionales de carácter asistencial y de planificación urbana.

---

<sup>219</sup> Op. cit. INNOVACIÓN Y EMPLEO, N° 2 Febrero 1992. Pg. 8.

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

<sup>221</sup> 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: <sup>222</sup>

- **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. <sup>223</sup>
- **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

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

<sup>223</sup> 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.<sup>224</sup>

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.<sup>225</sup>

---

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

<sup>225</sup> 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.<sup>226</sup>

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.<sup>227</sup>

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.<sup>228</sup>

---

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

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

<sup>228</sup> FARTO, J. M. (1989) *El desarrollo económico local* en EKONOMIAZ, Nº 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.<sup>229</sup>

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,

---

<sup>229</sup> 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.<sup>230</sup>

### **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.<sup>231</sup>

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

---

<sup>230</sup> Ibidem. Pg. 15.

<sup>231</sup> 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.<sup>232</sup>

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.<sup>233</sup>

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.<sup>234</sup>

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”.<sup>235</sup>

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

---

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

<sup>233</sup> Op. cit. ALLENDE, José (1988). Pg. 65.

<sup>234</sup> Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO A.(1988) *Desarrollo endógeno*... Pg. 82.

<sup>235</sup> 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.”<sup>236</sup>

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”.<sup>237</sup>

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

---

<sup>236</sup> GALOFRE, J. (1988) *Las comunidades autónomas y las corporaciones locales* en CEUMT. LA REVISTA MUNICIPAL, N° 105. Ed. CEUMT, Barcelona. Pg. 51.

<sup>237</sup> 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...<sup>238</sup>

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.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> Op. cit. CREFFE, X. Pg. 123.

<sup>239</sup> 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.<sup>240</sup>

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.<sup>241</sup>

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.<sup>242</sup>

---

<sup>240</sup> Op. cit. CREFFE, X. Pg. 123.

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

<sup>242</sup> 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.<sup>243</sup>

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

---

<sup>243</sup> 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.<sup>244</sup>

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.<sup>245</sup>

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.<sup>246</sup>

---

<sup>244</sup> 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.

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

<sup>246</sup> 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.<sup>247</sup>

---

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

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

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

### **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.<sup>248</sup>

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

---

<sup>248</sup>

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.<sup>249</sup>

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.<sup>250</sup> 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,<sup>251</sup> 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.

---

<sup>249</sup> ELISE (1989) *Embajadores del desarrollo local*. Bruselas. Pg. 8.

<sup>250</sup> Op. cit. OVEJERO, V. Pg. 7.

<sup>251</sup> 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.<sup>252</sup>

### 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.<sup>253</sup> 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.<sup>254</sup>
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.

<sup>252</sup> 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.

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

<sup>254</sup> 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.<sup>255</sup>
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 oportunidades<sup>256</sup> 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

---

<sup>255</sup> Op. cit. ELISE. Pg. 3.

<sup>256</sup> 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.<sup>257</sup> 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.<sup>258</sup>

### 5.3.2.3. Requisitos y formas de intervención

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

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

---

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

<sup>258</sup> Op. cit. GAROFOLI. Pg. 130.

<sup>259</sup> 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.<sup>260</sup>
- 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

---

<sup>260</sup> 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.<sup>261</sup>

#### **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.<sup>262</sup>

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.<sup>263</sup>

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:

---

<sup>261</sup> Op. cit. ELISE. Pg. 9.

<sup>262</sup> Ibidem. Pg. 7.

<sup>263</sup> 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.<sup>264</sup> 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

---

<sup>264</sup> 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.<sup>265</sup> 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.<sup>266</sup>

- 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.<sup>267</sup>

---

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

<sup>266</sup> 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.<sup>268</sup> 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:<sup>269</sup>

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

---

<sup>267</sup> Op. cit. PELLEGRIN, J. P. (1988). Pg. 65.

<sup>268</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 252-256

<sup>269</sup> 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.<sup>270</sup>

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.<sup>271</sup>

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

---

<sup>270</sup> Ibidem. Pg. 172-173.

<sup>271</sup> 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 realizar 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.<sup>272</sup>

<sup>272</sup> Op. cit. GUILLOT, M. Pg. 144-146.

## 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.<sup>293</sup> 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”.<sup>294</sup>

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.<sup>295</sup>

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 dinámica<sup>296</sup> 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.<sup>297</sup>

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.<sup>298</sup> De todas formas, el objetivo principal debe ser estimular nuevos modelos de inversión privada, no el que la inversión pública sustituya a la privada.<sup>299</sup>

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

---

<sup>293</sup> Op. cit. BLAKELY, E. J. Pg. 160.

<sup>294</sup> Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local...* Pg. 134

<sup>295</sup> Op. cit. INNOVACIÓN Y EMPLEO, N°2 Febrero 1992. Punto 6.

<sup>296</sup> Op. cit. SALVARY, A. Pg. 30.

<sup>297</sup> 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.

<sup>298</sup> ROIG. *Revitalización de las economías urbanas*. Pg. 60.

<sup>299</sup> 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.<sup>300</sup>

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.<sup>301</sup>

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.<sup>302</sup>

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 desarrollo<sup>303</sup> 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.<sup>304</sup>

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.

---

<sup>300</sup> Op. cit. ROIG. Pg. 60.

<sup>301</sup> Op. cit. OCDE (1989) *Empleo y educación...* Pg. 111-114.

<sup>302</sup> Op. cit. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT, Pg. 62-63.

<sup>303</sup> Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local...* Pg. 140.

<sup>304</sup> 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.<sup>305</sup> 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.<sup>306</sup>

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.<sup>307</sup>

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

---

<sup>305</sup> VELASCO, R. y LANDABASO, M. (1987) *CEE, PYMEs y agencias de desarrollo regional* en “Situación” Banco Bilbao, N° 1987/3. Bilbao. Pg. 29.

<sup>306</sup> 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.

<sup>307</sup> 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.<sup>308</sup>

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.<sup>309</sup>

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,<sup>310</sup> 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.<sup>311</sup>

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 alternativa ha sido incluso incentivada por las distintas administraciones públicas para posibilitar la aparición de los elementos dinámicos e innovadores que necesita la economía.<sup>312</sup>

---

<sup>308</sup> Op. cit. VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local...* Pg. 147.

<sup>309</sup> Op. cit. MOPU. Pg. 22.

<sup>310</sup> Op. cit. PELLEGRIN, J. P. (1988) *Iniciativas locales...* Pg. 67.

<sup>311</sup> O'KEAN, J. M. (1991) *Empresario y entorno económico*. Ed. Deusto. Bilbao. Pg. 132 y ss.

<sup>312</sup> Ibidem Pg. 132 y ss.

Las motivaciones principales de los nuevos empresarios a la hora de poner en marcha su empresa suelen ser:<sup>313</sup>

- 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.<sup>314</sup>

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

---

<sup>313</sup> 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.*

<sup>314</sup> 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.<sup>315</sup> 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.

---

<sup>315</sup> Op. cit. ROIG, Pg. 70.

**Cuadro N° 8: Actividad de los agentes privados o parapúblicos en el desarrollo local**

	<b>Agencias de desarrollo</b>	<b>Universidad</b>	<b>Empresa</b>	<b>Otros colectivos e instituciones</b>
<b>Objetivo General</b>	<b>Movilización y estímulo</b>	<b>Apoyo</b>	<b>Creación de empleo y riqueza</b>	<b>Cooperación</b>
<b>Función</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnostico e identificación de los problemas y necesidades de área local.</li> <li>- Promoción del empleo, la innovación y las nuevas actividades económicas</li> <li>- Estímulo de la participación y la sensibilización de todos los agentes</li> <li>- Coordinación de políticas y recursos.</li> <li>- Formación y asesoramiento para el empleo</li> <li>- Marketing del entorno local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación: producción del capital humano necesario para el desarrollo local.</li> <li>- Investigación y análisis.</li> <li>- Transferencia tecnológica al mundo empresarial,</li> <li>- Asistencia técnica y suministro de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilización productiva de los recursos humanos y materiales.</li> <li>- Creación de oportunidades de empleo</li> <li>- Fortalecimiento y diversificación de la economía local.</li> <li>- Innovación y modernización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de las condiciones de participación necesarias para el éxito de los programas de desarrollo local.</li> <li>- Dinamización de la sociedad civil.</li> <li>- Apoyo e implementación de las iniciativas municipales.</li> </ul>
<b>Limitaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuerte dependencia económica e institucional de las autoridades locales.</li> <li>- Ausencia de un marco legal e institucional definido.</li> <li>- Problemas de integración con la comunidad local.</li> <li>- Falta de personal cualificado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidad de superar una mentalidad volcada hacia el pasado y el interior de la propia institución.</li> <li>- Falta de concienciación sobre su papel en el desarrollo local y regional.</li> <li>- Excesiva desvinculación del mundo empresarial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Débil asunción de sus responsabilidades hacia la comunidad local</li> <li>- Inexistencia de cauces de comunicación y contacto con las autoridades y los colectivos locales.</li> <li>- Escaso interés por las relaciones interempresariales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Débil organización.</li> <li>- Falta de compromiso y movilización.</li> </ul>