

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

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

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

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

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

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

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

2. Retos esenciales que afrontar

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

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

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

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

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

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

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

a) Nuevos contenidos de la política industrial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Nuevos mecanismos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Nuevas estrategias de intervención

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

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

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

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

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

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

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

d) La vinculación de las políticas de fomento

productivo y de desarrollo territorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Las Agencias de Desarrollo Local/Regional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre los objetivos específicos o *funciones* habituales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Identificación y fomento de clusters en el territorio

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

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

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

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

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

b) Los sistemas territoriales de innovación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Bibliografía

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