

MÓDULO 8.

LAS ESTRATEGIAS DE  
DESARROLLO ECONÓMICO  
TERRITORIAL



**Autores:**

Francisco Alburquerque

Marco Dini

Con la colaboración pedagógica de Roxana Pérez

**Edición y Maquetación:**

Isabel Barrera

Esther Pizarra

**Documentación:**

Alejandro García

**Fotografías:**

Las fotografías de esta Guía de Aprendizaje pertenecen a los proyectos analizados y han sido facilitadas por sus actores.

**Edita:**

Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla

Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas

ISBN:

Depósito legal:

Imprime: Gráficas Santa María. Coria del Río

Sevilla, 2008

# MÓDULO 8: LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

## Unidad 8.A: Elaboración de estrategias de desarrollo económico territorial

1. Fases de la elaboración de una estrategia de desarrollo económico territorial.
2. Las Agencias de Desarrollo Local.
3. Los servicios de apoyo a la producción para las microempresas y pymes locales.

## Unidad 8.B: La incorporación del enfoque territorial en las estrategias de desarrollo productivo y empleo

1. La nueva estrategia del desarrollo territorial rural. El Proyecto EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Rural) en América Latina.
2. La planificación del desarrollo local sustentable.
3. El diseño territorial de las políticas activas de empleo.

## Lecturas seleccionadas

8.1 Los Planes de Desarrollo Sustentable en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Naturales de Andalucía.

## Herramientas

8.1. Una experiencia de Foro Regional: la Cámara Regional del Gran ABC, Estado de São Paulo, Brasil.

8.2. Perfil del agente de desarrollo local.

## Bibliografía



## Introducción al Módulo 8

El módulo 8 muestra las diferentes fases por las que suele pasar la animación y elaboración de una estrategia de desarrollo económico territorial y se detiene en las funciones y objetivos de las Agencias de Desarrollo Local, señalando la importancia de la construcción de una oferta territorial de servicios de apoyo a la producción para el fomento y creación de nuevas empresas locales.

Muestra también la aplicación del enfoque de desarrollo territorial en los proyectos y estrategias de desarrollo rural, así como en la planificación del desarrollo local sustentable, que implica la valorización del medio ambiente y el patrimonio cultural como activos de desarrollo. Finalmente, señala la necesidad de incorporar el enfoque territorial para el diseño de las políticas activas de empleo, con el fin de lograr mejores resultados en términos de reducción de la pobreza y la inequidad social.

El enfoque del desarrollo territorial requiere partir de las circunstancias específicas de cada ámbito local, su medio físico y ambiental, sus recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, teniendo en cuenta las necesidades y aspiraciones de la gente, así como sus organizaciones, instituciones y cultura, e indagando sus potencialidades locales y las oportunidades derivadas del dinamismo externo existentes. De este modo, el enfoque del desarrollo territorial precisa:

- Ser construido a partir de las instituciones sociales existentes, tratando de fortalecerlas y facilitar la articulación de actores territoriales en torno a las estrategias de desarrollo local consensuadas.
- Estimular una participación de amplia base en la toma de decisiones.
- Fomentar el diálogo y la cooperación público privada.
- Institucionalizar dicho proceso mediante una entidad representativa de los actores locales (Foro Territorial), lo cual permite identificar el nivel de capital social conseguido para el sostenimiento e impulso de la estrategia de desarrollo.

El ámbito territorial de actuación de la estrategia de desarrollo debe ser definido y consensado libremente por parte de los actores sociales que conforman el acuerdo territorial que impulsa la correspondiente estrategia de desarrollo económico local. No hay una receta única, pero para la delimitación territorial suelen señalarse como criterios:

- El agrupamiento territorial de empresas relacionadas.
- La identificación del mercado de trabajo local.
- La existencia de elementos de identidad territorial, lo cual incluye los aspectos culturales, institucionales, ambientales, paisajísticos y lingüísticos.
- La coordinación y consenso entre los actores locales.

Por su parte, las Agencias de Desarrollo Local (ADEL) son organismos de nivel intermedio, concertados entre los diferentes agentes sociales locales, públicos y privados, que protagonizan las nuevas formas de hacer política de desarrollo productivo en los diferentes territorios. Con ello se pretende poner a disposición de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, 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.

Las Agencias de Desarrollo Local son entidades con autonomía propia, jurídica y operativa, reconocidas legalmente en el ámbito del derecho privado mediante una forma jurídica que permite la participación de los actores públicos y privados. Son asociaciones sin fines de lucro cuya finalidad es la intermediación para integrar territorialmente los servicios de desarrollo empresarial, normalmente diseñados de forma sectorial y a cargo de diferentes entidades o programas, a fin de asegurar una oferta territorial de apoyo a la producción de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como las cooperativas de producción y demás organizaciones de la economía social y la economía informal.

Finalmente, se insiste en que la generación de oportunidades productivas resultado de las políticas de fomento empresarial es una condición necesaria -pero no suficiente- para generar empleos de calidad. Para ello se requiere, asimismo, incorporar en las estrategias de desarrollo económico territorial una atención especial por asegurar la capacitación adecuada de los recursos humanos a fin de que éstos puedan aprovechar dichas oportunidades de empleo. Esto exige una orientación de dicha formación según las específicas necesidades del perfil productivo del territorio, indagando también los nichos de empleo vinculados a la economía social y a la economía informal, y trabajando con colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, como las mujeres, jóvenes, indígenas, inmigrantes, discapacitados u otros.

Al mismo tiempo, hay que garantizar la calidad del empleo, incluyendo las condiciones de lo que la Organización Internacional del Trabajo denomina "decent work" (trabajo decente o condiciones dignas de trabajo), en la certeza de que ello asegura un involucramiento mucho mayor de los/las trabajadores/as en los procesos productivos, incrementando la productividad y la competitividad empresarial y, de ese modo, colaborando de forma sustantiva a la generación de mejores condiciones de vida de la población.



## Objetivos del Módulo 8

- Mostrar las diferentes fases por las que suele pasar la animación y elaboración de una estrategia de desarrollo económico territorial.
- Mostrar las funciones y objetivos de las Agencias de Desarrollo Local.
- Señalar la importancia de la construcción de una oferta territorial de servicios de apoyo a la producción para el fomento y creación de nuevas empresas locales.
- Presentar el nuevo enfoque territorial del desarrollo rural.
- Mostrar la valorización del medio ambiente y el patrimonio cultural como activos de desarrollo territorial en las estrategias de desarrollo local sustentable.
- Incorporar el enfoque territorial en el diseño de las políticas activas de empleo, con el fin de lograr mejores resultados en términos de reducción de la pobreza y de la inequidad social.

## Unidad 8.A: Elaboración de estrategias de desarrollo económico territorial

1. Fases de la elaboración de una estrategia de desarrollo económico territorial.
2. Las Agencias de Desarrollo Local.
3. Los servicios de apoyo a la producción para las microempresas y pymes locales.

### OBJETIVOS DE LA UNIDAD 8.A:

- Identificar las diferentes fases de la elaboración de una estrategia de desarrollo económico territorial, comenzando por la animación de los diferentes actores territoriales, la delimitación del territorio de actuación y el inicio del diagnóstico territorial.
- Señalar la necesidad de identificar las cadenas productivas y las áreas locales de empleo, a fin de fortalecer las redes territoriales de empresas.
- Insistir en la importancia de crear instancias de coordinación público privadas, como los foros territoriales, las agencias de desarrollo local y los servicios para el empleo.
- Indicar las actividades habituales que realizan las Agencias de Desarrollo Local.
- Mostrar la importancia de los servicios de apoyo a la producción para las microempresas y pymes locales.

### CAPACIDADES A LOGRAR:

Al término de esta unidad didáctica usted será capaz de:

- Conocer las diferentes fases de la elaboración de una estrategia de desarrollo económico territorial.
- Conocer la importancia de crear instancias de coordinación público privadas, como los foros territoriales y las agencias de desarrollo económico y empleo locales.
- Conocer las funciones y actividades habituales de las Agencias de Desarrollo Local.
- Identificar los diferentes servicios de apoyo a la producción para las microempresas y pymes locales y conocer la relevancia de los servicios de desarrollo empresarial.

## UNIDAD 8.A:

# ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

### 1. Fases de la elaboración de una estrategia de desarrollo económico territorial

Como hemos señalado reiteradamente, la elaboración de estrategias de desarrollo requiere en la práctica una aproximación territorial. Por eso hablamos del enfoque del Desarrollo Territorial para referirnos a estrategias de desarrollo construidas a partir de las circunstancias específicas de cada ámbito local, su medio físico, sus recursos humanos, materiales, medioambientales, técnicos y financieros, teniendo en cuenta las necesidades y aspiraciones de la gente, así como sus organizaciones, instituciones y cultura, e indagando sus potencialidades locales y las oportunidades derivadas del dinamismo externo existentes.

De este modo, el enfoque del desarrollo territorial requiere:

- Ser construido a partir de las instituciones sociales existentes, tratando de fortalecerlas y facilitar la articulación de actores territoriales en torno a las estrategias de desarrollo local consensuadas.
- Estimular una participación de amplia base en la toma de decisiones.
- Fomentar el diálogo y la cooperación público privada.
- Institucionalizar dicho proceso mediante una entidad representativa de los actores locales (Foro Territorial), lo cual permite identificar el nivel de capital social conseguido para el sostenimiento e impulso de la estrategia de desarrollo.

La estrategia de desarrollo territorial debe poner énfasis en las oportunidades compartidas por los diferentes actores territoriales, dando prioridad al logro de un consenso en torno a una visión compartida del territorio y no sólo a un diagnóstico de problemas. Esto quiere decir que el enfoque de desarrollo territorial debe basarse, sobre todo, en lo que cada actor local puede aportar, en lugar de presuponer que la solución va a provenir de una iniciativa externa. Por eso, en el enfoque del desarrollo territorial los planteamientos que sólo se detienen en la identificación de problemas resultan insuficientes si no se acompañan, igualmente, de la búsqueda de propuestas a partir de lo que cada uno de los actores locales puede aportar.

En el Gráfico 8.1 se detallan las fases de un proceso de desarrollo económico territorial, que sirven de referencia para apreciar la agenda de trabajo de los responsables de la animación de los procesos de desarrollo en el territorio, esto es, los *agentes de desarrollo económico local*. Como se aprecia, el proceso requiere siempre partir de la animación, sensibilización y movilización de los diferentes actores locales, públicos y privados, en la búsqueda de una propuesta de desarrollo conjunta.

### DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO DE ACTUACIÓN

Uno de los primeros temas que suele plantearse en la elaboración de una estrategia de desarrollo es la delimitación del territorio de actuación. Se trata de una cuestión que debe resolverse siempre de forma voluntaria por los propios actores locales, ya que son ellos los que deciden unir esfuerzos para la búsqueda colectiva de una estrategia de desarrollo económico en dicho territorio.

En ocasiones, son actores de varios municipios colindantes los que se unen a partir de perfiles productivos similares y áreas de empleo vinculadas territorialmente. En otros casos, puede ser un ámbito de actuación de un área metropolitana, o un área territorial con características geográficas, medioambientales y culturales específicas. En todo caso, esta delimitación territorial no tiene porqué coincidir con las fronteras administrativas municipales o provinciales, pudiendo darse el caso de áreas de actuación territorial de carácter transfronterizo entre regiones o países diferentes.

Así pues, el ámbito territorial de actuación de la estrategia de desarrollo es definido y consensuado libremente por parte de los actores sociales que conforman el acuerdo territorial que impulsa la correspondiente estrategia de desarrollo económico local. No hay una receta única, pero para la delimitación territorial suelen señalarse como criterios:

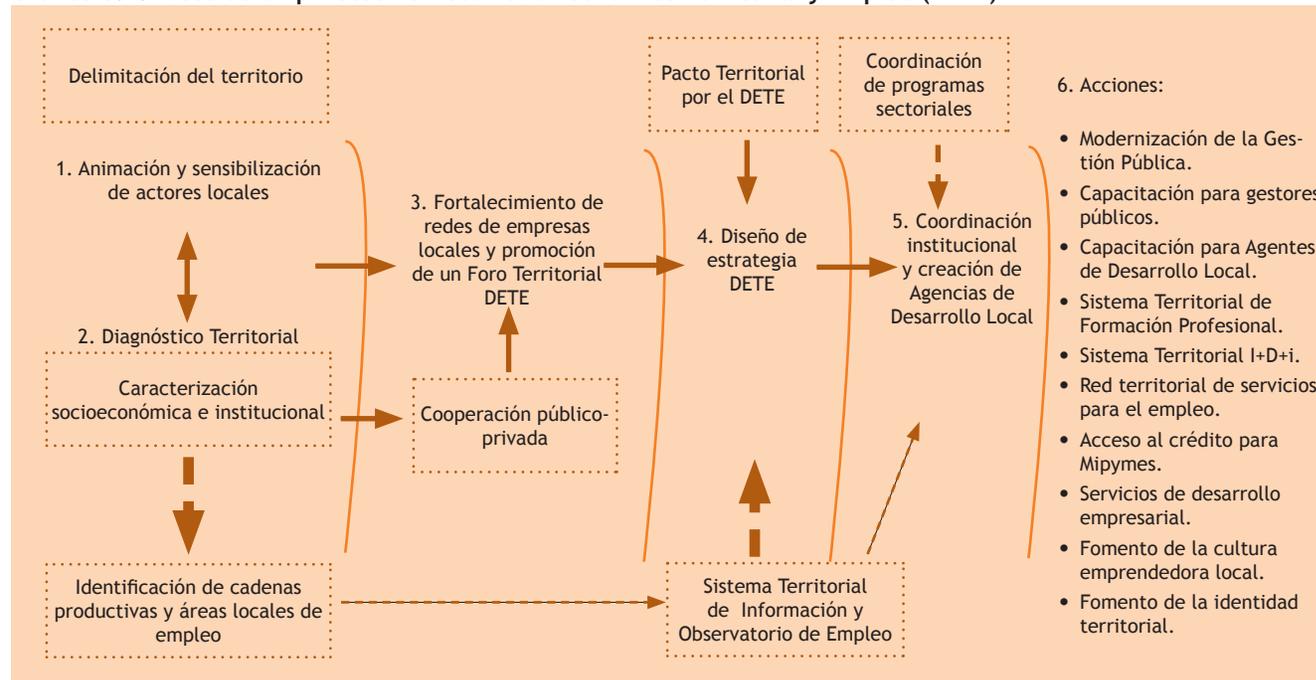
- El agrupamiento territorial de empresas relacionadas.
- La identificación del mercado de trabajo local.
- La existencia de elementos de identidad territorial, lo cual incluye los aspectos culturales, institucionales, ambientales, paisajísticos y lingüísticos.
- La coordinación y consenso entre los actores locales.

Los planes estratégicos territoriales deben seleccionar los sectores y aspectos aglutinantes más relevantes, los cuales deben ser prioritarios en la propuesta de diversificación productiva y generación de empleo a nivel local. La puesta en común de un diagnóstico territorial también suele ayudar a la delimitación territorial, al apreciarse el alcance de los sistemas productivos locales y áreas locales de empleo más significativas. Por supuesto, los actores locales poseen elementos de diagnóstico desde sus diferentes perspectivas sectoriales y la puesta en común de un diagnóstico territorial basado en la caracterización socioeconómica e institucional es parte del proceso de elaboración de la estrategia, a fin de identificar colectivamente el perfil productivo territorial y las áreas locales de empleo.

El fomento de la cooperación público privada, el fortalecimiento de redes empresariales locales y la promoción de una entidad representativa de los diferentes actores impulsores del proceso de desarrollo (Foro Territorial), son objetivos de la elaboración de la estrategia de desarrollo económico territorial.

Así mismo, el establecimiento de un Acuerdo Territorial que sustente la estrategia de desarrollo económico territorial facilita la discusión colectiva del diseño de dicha estrategia, así como la creación de los grupos de trabajo que deben recopilar la información productiva y empresarial territorial, y la del mercado de trabajo local.

Gráfico 8.1: Fases de un proceso de Desarrollo Económico Territorial y Empleo (DETE)



Fuente: Adaptado de OIT ([www.ilo.org/led](http://www.ilo.org/led)).

La coordinación de los programas sectoriales existentes y la búsqueda de mayor eficacia en la coordinación institucional son parte de este proceso. Para ello, puede crearse y poner en funcionamiento una entidad de perfil esencialmente técnico (Agencia de Desarrollo Local), encargada de implementar las directrices consensuadas en el Foro Territorial en relación con la estrategia de desarrollo territorial<sup>1</sup>.

### LA CREACIÓN DE UN FORO TERRITORIAL

Un Foro Territorial es un espacio institucional en el que los diferentes actores locales, públicos y privados, realizan acuerdos sobre proyectos estratégicos y concretan compromisos y emprendimientos, impulsando y construyendo colectivamente su propia visión de futuro mediante una estrategia territorial de desarrollo económico y empleo local.

La creación de un Foro Territorial es la continuación del proceso de construcción de consenso. La falta de un foro para el diálogo donde los individuos y las empresas puedan expresar sus necesidades, puede conducir a tensiones subyacentes y desatención de los problemas sociales.

Un Foro que atraiga a una serie de personas influyentes con amplia experiencia en las condiciones locales, facilita la identificación de áreas de conflicto, ayuda a compartir conocimientos y habilidades en todos los niveles, y posibilita la difusión de la información entre todas las personas involucradas en el proceso de desarrollo.

Fuente: Gasser, M.; Salzano, C.; Di Meglio, R. y A. Lazarte, 2004.

>>1 En el apartado de HERRAMIENTAS puede ver un ejemplo de un Foro Territorial.

Finalmente, la estrategia de desarrollo territorial se concreta en un conjunto de acciones entre las cuales cabe citar el fomento de la modernización en la gestión pública local; la capacitación de recursos humanos, tanto en la gestión pública como en el sector privado empresarial, así como la formación de los agentes locales promotores del desarrollo y el empleo; la vinculación entre la oferta territorial de capacitación y las necesidades del sistema productivo local; el impulso de un sistema territorial de investigación y desarrollo orientado hacia la innovación local (I+D+i); la construcción de un red territorial de servicios de apoyo a la producción y de servicios para el empleo; la facilitación del acceso al crédito a las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales; el fomento de la cultura emprendedora local; y la promoción de la identidad territorial.

Por supuesto que la presentación de estas fases del proceso de elaboración de una estrategia de desarrollo económico territorial no sigue siempre la misma secuencia, ya que puede comenzar por diferentes aspectos, dependiendo de las circunstancias específicas de cada territorio y, fundamentalmente, de la coalición de actores que sustente la estrategia de desarrollo territorial. Por este motivo la presentación de estas fases debe considerarse como un panorama que trata de incluir los diferentes aspectos que suelen abordarse en dicho proceso, aunque la secuencia y contenidos de cada fase puedan tener variantes, a veces significativas, en cada caso concreto.

La identificación de cadenas productivas y áreas locales de empleo puede iniciarse a veces, de forma provisional, mediante la constitución de grupos específicos de trabajo en cuya conformación debe tenerse siempre en cuenta la presencia activa de los diferentes actores, públicos y privados, ya que la implementación de la estrategia debe guiarse por criterios esencialmente técnicos y no de carácter partidista. Los objetivos del desarrollo económico territorial no son exclusivos de un determinado partido político, sino un tema fundamental para el territorio y sus actores. Por tanto, deben quedar relativamente al margen de las disputas partidistas. La búsqueda de acuerdos territoriales suprapartidarios que avalen el funcionamiento esencialmente regido por orientaciones de eficiencia técnica, social y ambiental, constituye un tema crucial. Por ello, la elaboración de una estrategia de desarrollo territorial debe estar respaldada por la existencia de un Acuerdo Territorial, ya que el horizonte temporal de los procesos de desarrollo local es siempre superior al de los ciclos electorales o políticos.

Por eso mismo, la presencia del sector privado en las instancias de gestión de la estrategia de desarrollo económico territorial permite asegurar, en mayor medida, la continuidad de las actuaciones y programas puestos en marcha. De la misma forma, la presencia del sector público suele añadir una perspectiva de medio y largo plazo que no siempre está presente en la lógica de corto plazo de la búsqueda de beneficios propia del sector empresarial o en la visión sectorial de las organizaciones sociales ciudadanas.

## 2. Las Agencias de Desarrollo Local

Una Agencia de Desarrollo Local es un instrumento mediante el cual las principales instituciones públicas y privadas de un determinado territorio tratan de maximizar el potencial económico del mismo, utilizando los recursos naturales, humanos e institucionales existentes. Su objetivo último es el de potenciar la capacidad de innovación del territorio, entendida ésta en sentido amplio, esto es, incluyendo no sólo las innovaciones de producto y proceso, sino también las de gestión y organización.

Las Agencias de Desarrollo Local (ADEL) son, pues, organismos de nivel intermedio, concertados entre los diferentes agentes sociales locales, públicos y privados, que protagonizan las nuevas formas 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. Estas acciones se pueden concentrar en programas específicos desarrollados por una ADEL, la cual debe hacer de elemento integrador de este nuevo tipo de intervención económica, concertada localmente.

Las Agencias de Desarrollo Local son entidades con autonomía propia, jurídica y operativa, reconocidas legalmente en el ámbito del derecho privado mediante una forma jurídica que permite la participación de los actores públicos y privados. Son asociaciones sin fines de lucro cuya finalidad es la *intermediación* para asegurar territorialmente el acceso a los servicios de desarrollo empresarial, normalmente diseñados de forma sectorial y a cargo de diferentes entidades o programas, sin que ello constituya siempre una oferta territorial eficiente de apoyo a la producción de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, cooperativas de producción y organizaciones de la economía social y la economía informal.

Se trata, por tanto, de facilitar el acceso a servicios financieros, de asistencia técnica, de formación en gestión empresarial, información estratégica sobre mercados, tecnologías, productos y procesos productivos, entre otros servicios cruciales para este tipo de empresas de pequeña dimensión, en sus respectivos ámbitos territoriales.

#### CARACTERÍSTICAS DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

La naturaleza autónoma de las Agencias de Desarrollo Local les permite ser, al mismo tiempo:

- \* Un sujeto institucional con peso y presencia en el medio local y nacional;
- \* Un sujeto contractual con capacidad para acceder a fuentes financieras, a contratos de suministros y servicios, a programas nacionales e internacionales; y
- \* Un sujeto administrativo capaz de ejecutar proyectos, prestar servicios y otorgar créditos de forma fácil y sin los requerimientos burocráticos excesivos de los procedimientos tradicionales.

Canzanelli y otros, 2002.

En algunos casos, además de la ADEL, el entorno territorial innovador puede incluir otros componentes como las Oficinas Locales de Empleo, los Institutos Tecnológicos Sectoriales, los Centros de Empresas e Innovación, Redes de Información Empresarial, Parques Empresariales y Polígonos Industriales, Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica o de Economía Social, etc<sup>2</sup>.

Siguiendo el principio de proximidad a las empresas, los componentes de la oferta territorial de *servicios de desarrollo empresarial* deben estar distribuidos por todo el territorio, cerca de los agrupamientos económicos significativos o “*clusters*” locales relevantes. Esta extensa implantación territorial, junto a la autonomía y representatividad de la que

>>2 Para ver la riqueza de componentes alrededor de una Agencia de Desarrollo territorial puede acceder al sitio web del Instituto de la Mediana y Pequeña Industria de Valencia ([www.impiva.es](http://www.impiva.es)).

deben dotarse las diferentes entidades, pueden hacer de la red territorial de servicios de desarrollo empresarial un sistema flexible y descentralizado, en el que tenga lugar una interacción y diálogo fluido entre los distintos interlocutores socioeconómicos.

Además del trabajo que deben realizar con las diversas entidades que integran el entorno innovador territorial, las ADEL deben colaborar con las Asociaciones de Empresarios y Profesionales, Cámaras de Comercio e Industria, Entidades Feriales, Centros de Formación, Universidades, Sindicatos locales, Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, Entidades de Cooperación Internacional, etc<sup>3</sup>.

#### FACTORES DE ÉXITO DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Las Agencias de Desarrollo Económico Local son eficaces porque no reproducen un modelo rígido, sino que se adaptan a las necesidades específicas de cada territorio. En efecto, el secreto de su éxito consiste en tres elementos clave:

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

En efecto, una ADEL 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 ADEL han creado una nueva metodología de desarrollo económico, nuevas identidades y un nuevo poder de negociación para todos los actores locales. Permiten a cada territorio encontrar y seguir su propio sendero de desarrollo, teniendo en cuenta la cultura, las potencialidades y las necesidades de los países. Son, pues, un punto de referencia para un nuevo tipo de "governabilidad" territorial.

*Christian Saublens, Director de EURADA.*

Para el diseño de una estrategia de desarrollo territorial se requiere, como se ha señalado, una capacidad de observación del tejido de empresas y mercado de trabajo local, funciones que ocupan normalmente a las personas que trabajan en las ADEL, o bien constituyen observatorios específicos (como los Observatorios Locales de Empleo, los Institutos Tecnológicos Sectoriales, los Centros de Empresas e Innovación, entre otras figuras) creados como parte de la nueva institucionalidad territorial para fomentar el desarrollo económico y el empleo a nivel local. En cualquier caso, es clara la necesidad de constituir sistemas de información territorial específicos, ante la escasez y limitaciones de las estadísticas tradicionales referidas al nivel local.

Otra tarea importante de las ADEL es la coordinación de programas sectoriales (educación, empleo, agricultura, innovación, industria, turismo, comercio, salud, etc.), tratando de intermediar para conseguir el máximo de sinergias en ese sentido. Esto muestra la importancia de la intermediación para la aproximación de posiciones diferentes y actuaciones diversas, a fin de lograr la mayor coherencia de las intervenciones en el territorio.

>>3 Como puede apreciar, la construcción de una ADEL requiere una masa crítica institucional y de capital social.

Las ADEL 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. Entre esos servicios cabe destacar:

- Capacitación de recursos humanos según las necesidades locales.
- Servicios de apoyo a la producción local.
- Información estratégica sobre proveedores, mercados, productos y tecnologías.
- Información sobre el marco regulatorio, jurídico, fiscal y arancelario.
- Apoyo al asociacionismo y cooperación empresarial.
- Intermediación para facilitar el acceso al crédito a las microempresas y pymes locales.

Las ADEL facilitan, pues, la construcción de una oferta territorial de servicios 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.

#### Ejercicio 8.1

En su opinión, ¿cuáles son las principales funciones que una Agencia de Desarrollo Local puede desarrollar o llevar a cabo en un territorio? Razone su respuesta, por favor.



El **Esquema 8.2** muestra los diferentes servicios que prestan estas Agencias de Desarrollo Local, entre los cuales cabe distinguir los servicios de promoción económica, los servicios de apoyo a la producción y los servicios de promoción del territorio.

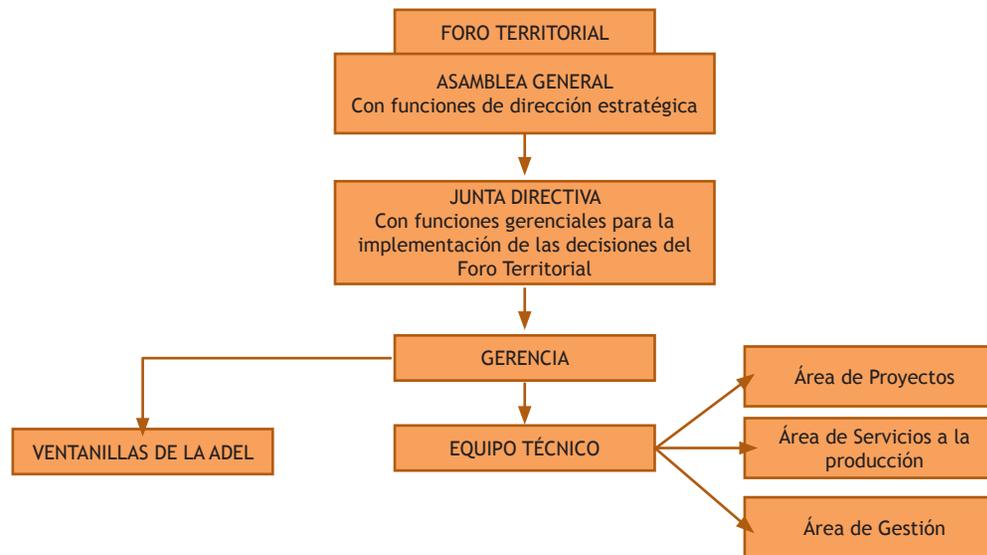
**Esquema 8.2: Servicios que prestan las Agencias de Desarrollo Local**

- **Servicios de promoción económica:**
  - Elaboración de diagnósticos territoriales para identificar las potencialidades de desarrollo económico local y contribuir a la planificación estratégica territorial.
  - Promoción de un clima favorable para la cultura emprendedora local.
  - Promoción del asociacionismo empresarial.
  - Promoción de agrupamientos productivos y cooperación empresarial.
  - Fortalecimiento de instituciones locales.
- **Servicios de apoyo a la producción:**
  - Apoyo a la elaboración de estudios de viabilidad técnica y económica.
  - Capacitación técnica.
  - Sistema de información territorial que orienta la actividad productiva.
  - Apoyo financiero (créditos y coparticipación en emprendimientos).
  - Promoción de intercambios de desarrollo tecnológico.
- **Servicios de promoción del territorio:**
  - Realización del diagnóstico territorial identificando potencialidades y oportunidades.
  - Marketing territorial.
  - Creación de un banco de proyectos productivos.
  - Implementación de proyectos de desarrollo económico territorial.

La organización de una Agencia de Desarrollo Local suele responder a un esquema parecido al que se presenta en el **Gráfico 8.3**, que muestra la dependencia institucional de la ADEL respecto al Foro Territorial, el cual contiene la representación de los actores locales involucrados en la estrategia de desarrollo territorial.

En definitiva, las ADEL se crean como un instrumento operativo para implementar las decisiones estratégicas del Foro Territorial o, en otras palabras, para llevar a cabo la política local de desarrollo, de acuerdo a las prioridades y proyectos consensuados localmente. Suponen, por tanto, una formalización institucional de los grupos de trabajo temáticos con los que suele iniciarse normalmente la actividad del Foro Territorial.

Gráfico 8.3: Organización de una Agencia de Desarrollo Local



Fuente: IDEASS, 2003

La Gerencia de la ADEL suele contener diferentes áreas o grupos de trabajo y dispone de ventanillas diversas para facilitar la vinculación entre las diferentes organizaciones conectadas en la red de servicios que se prestan. Esto supone que una ADEL no tiene porqué llevar a cabo siempre la totalidad de los servicios que se prestan en el territorio, sino que su principal función es conectar y vincular a las diferentes entidades territoriales existentes a fin de que la oferta pública privada de dichos servicios se oriente por las necesidades y objetivos señalados en la estrategia de desarrollo económico local. No supone, por tanto, la suplantación de las organizaciones que prestan servicios de desarrollo empresarial en el territorio, sino la intermediación para asegurar que dicha oferta está orientada a satisfacer las necesidades existentes en el conjunto del tejido empresarial local.

Las fuentes de financiación de las ADEL provienen principalmente de los recursos proporcionados por los socios, en especial las instituciones públicas, conscientes de que con ello se está facilitando el acceso a una "infraestructura intangible" de conocimiento y organización territorial, que resulta fundamental para la construcción de condiciones de competitividad sistémica en los respectivos ámbitos territoriales. De esta forma se colabora a la creación territorial de un mercado de servicios de apoyo a la producción para las microempresas y pequeñas empresas, las cuales no tienen de otro modo, un acceso asegurado a estos servicios estratégicos. La venta de los servicios prestados por las ADEL, sobre todo cuando se trata de empresas locales de una dimensión y solvencia suficientes, constituyen otra fuente de financiación, así como los intereses del capital prestado o la gestión de proyectos de instituciones nacionales o internacionales, en su caso.

Las ADEL pueden ofrecer también servicios a la economía informal y a las organizaciones de la economía social. Entre estos servicios pueden citarse el apoyo para la elaboración de planes de empresa, la capacitación en gestión empresarial, el asesoramiento sobre microfinanzas, la asesoría sobre procedimientos y normas, el apoyo al asociacionismo de productores informales y a la creación de cooperativas de producción y consumo. De este modo,

las ADEL pueden incorporar los objetivos de cohesión social al tiempo que llevan a cabo las actividades de promoción económica territorial.

Las ADEL pueden ser, pues, un eficaz instrumento de diálogo social y de concertación entre los diferentes actores locales, impulsando con ello una elaboración participativa de la estrategia de desarrollo económico territorial y suministrando asistencia técnica en este proceso a las administraciones locales, al sector de la microempresa y pequeña y mediana empresa, a la economía social y a la economía informal. De este modo, las ADEL promueven beneficios para las empresas locales incorporando al mismo tiempo los objetivos de empleo e ingreso, a fin de contemplar la cohesión social o la lucha contra la pobreza de una forma no solamente asistencial.

El objetivo principal de las ADEL es, por consiguiente, el de 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 ADEL y los planes estratégicos territoriales constituyen instrumentos importantes para orientar las inversiones externas hacia actividades que fortalezcan la dinámica del desarrollo endógeno. En este sentido, las ADEL pueden desarrollar también una importante función orientando racionalmente los recursos de la cooperación internacional.

#### LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Las ADEL pueden incorporar con éxito a los grupos más vulnerables y los grupos pobres de su territorio, poniendo a disposición de los mismos algunos de los recursos, activos o servicios de los que están estructuralmente desprovistos, como la información estratégica para impulsar emprendimientos productivos, la asistencia técnica, la intermediación comercial, la capacitación requerida u otros.

Las ADEL pueden ofrecer, asimismo, sus propios activos para solucionar el problema de la falta de garantías patrimoniales de gran parte de la población y de las microempresas y pequeñas empresas locales.

Asimismo, la composición asociativa de las ADEL estimula y fortalece los procesos de organización social, que es uno de los requerimientos principales en la lucha contra la pobreza. De esta forma, con instrumentos y métodos sencillos, las ADEL pueden alcanzar también a los grupos de población que no tienen normalmente acceso a los servicios de apoyo a la producción y el empleo.

Canzanelli y otros, 2002.

Otro de los factores de éxito y sostenibilidad temporal de las ADEL 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 dependen en buena medida de los organismos de cooperación internacional que promueven las ADEL (aunque puede existir coparticipación de entidades locales o del propio país), permite constituir Fondos Rotatorios de Crédito, que suelen ser administrados por entidades financieras locales con las que se establecen los oportunos convenios. Estos créditos se conceden sobre la base de proyectos empresariales cuya factibilidad es evaluada por el personal técnico de la ADEL, la cual procede, en su caso, a sustentar la garantía de viabilidad del proyecto ante el Fondo Rotatorio de Crédito. La participación de una institución financiera local es muy importante, a fin de involucrar al sector financiero con presencia en el territorio en la estrategia de desarrollo local y, al tiempo, para acostumar a los productores locales a negociar en las condiciones del contexto económico formal.

Al ser un fondo rotatorio de crédito, las devoluciones de los préstamos permiten la disponibilidad de recursos que pueden ser nuevamente prestados a la comunidad local, una cuestión que sirve de acicate adicional a los prestatarios para saldar sus deudas en los tiempos y forma acordados. Por otra parte, la alianza entre las ADEL 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 del cliente, dejando de lado la calidad técnica del proyecto y la evaluación de su viabilidad técnica y de mercado.

Asimismo, las ADEL organizan sus funciones con la finalidad de prestar una asistencia integral a las empresas locales desde el inicio de sus actividades productivas. Esto incluye:

- La asistencia técnica en la elaboración de los planes de factibilidad empresarial.
- La formación en gestión contable y gestión empresarial.
- La elaboración del plan financiero de la empresa.
- El asesoramiento en la actividad productiva.

En ocasiones, las ADEL suelen promover la creación de incubadoras o viveros de empresas, a fin de facilitar, asimismo, la existencia de suelo, locales, domicilio, infraestructuras y servicios de apoyo a los nuevos emprendimientos.

Además de los aspectos económicos hay otros aspectos cualitativos que son determinantes en la sostenibilidad financiera de las ADEL, como son la generación de un ambiente de confianza y credibilidad entre los actores locales, en lo cual también influye el grado de eficiencia técnica de los/as profesionales que trabajan en la ADEL.

A nivel local, las Agencias de Desarrollo Local son también un instrumento importante para valorizar y conservar los recursos ambientales locales. Las ADEL 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 y 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 los que aseguren su trazabilidad a lo largo de la cadena productiva. Todas estas exigencias pueden convertirse, por tanto, en una cantera relevante para el fomento de nuevas empresas y empleos locales, orientados por la mejora de la calidad y la diferenciación productiva ante una demanda cada vez más exigente en los temas de salud, medioambiente y seguridad alimentaria.

Las ADEL pueden ayudar también en la incorporación de la dimensión de género en la estrategia de desarrollo local. Las organizaciones de mujeres suelen ser socias activas en las diferentes ADEL promovidas en los países en desarrollo, razón por la cual debe asegurarse su presencia en los cargos electivos de las Agencias. Asimismo, pueden ser titulares de crédito y, en ocasiones, es preciso diseñar programas específicos para mujeres emprendedoras ya que ellas atienden toda una gama importante de empresas y proyectos que responden a necesidades sociales y servicios locales.

**IMPORTANCIA DE LA MUJER EN EL DESARROLLO LOCAL**

La atención a las mujeres puede proporcionar beneficios importantes a la economía local y al tejido social de la comunidad territorial. Como señalan numerosas investigaciones, las mujeres suelen hacer un mejor uso de los ahorros, dando prioridad al bienestar de la familia y los hijos, al tiempo que desempeñan un papel fundamental en la educación, la salud y la transmisión de valores culturales a sus hijos e hijas.

Además, las mujeres desempeñan un importante papel en la economía local, enfrentando desafíos específicos. Sin embargo, la remuneración por su trabajo, incluso en similares condiciones que los hombres, suele ser menor, tanto en la economía formal como en la informal. Buena parte de los empleos de las mujeres son relativamente más inseguros, de bajo ingreso y a tiempo parcial, a menudo en la economía informal.

Canzanelli y otros, 2002.

Las mujeres tienen también 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. La estrategia de desarrollo económico territorial debe 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.

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

Finalmente, las ADEL son también un interlocutor privilegiado 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. Asimismo, las ADEL 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. Este tipo de asistencia técnica constituye una alternativa al enfoque asistencial habitual en la cooperación al desarrollo.

### **3. Los servicios de apoyo a la producción para las microempresas y pymes locales**

La existencia de una oferta territorial de servicios de apoyo a la producción para las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales es una cuestión crucial para el éxito de las estrategias de desarrollo económico territorial. De hecho, dicha función forma parte fundamental de la agenda de las Agencias de Desarrollo Local.

Como sabemos, la mayoría de las empresas en cualquier país son microempresas y pequeñas y medianas empresas (Pymes), 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. Si se tiene en cuenta, además, que dicho tejido de empresas se encuentra localizado de forma dispersa en las diversas regiones 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 en la difusión territorial del progreso técnico.

La creación de entidades técnicas territoriales (como las ADEL) encargadas de intermediar para asegurar el acceso a la oferta de los servicios de apoyo a la producción es esencial para garantizar los procesos de modernización e innovación productiva de las microempresas, pequeñas y medianas empresas de cualquier territorio. La oferta territorial de servicios de apoyo a la producción se compone de dos tipos de servicios diferentes: los servicios de desarrollo empresarial y los servicios financieros.

Los *servicios de desarrollo empresarial* son servicios de naturaleza intangible tales como el aseguramiento del acceso a bases de datos sobre información estratégica empresarial, los servicios de consultoría y asistencia tecnológica a las empresas, los servicios de capacitación en gestión empresarial y tecnológica, los servicios de comercialización de productos locales y fomento de las exportaciones, los servicios de cooperación empresarial, y los servicios de asesoramiento financiero y elaboración de proyectos de inversión. Como se aprecia, se trata de “servicios no financieros”, que condensan una oferta fundamental de información y conocimientos para el buen funcionamiento de las empresas.

Las microempresas y pequeñas y medianas empresas suelen tener problemas importantes de acceso a los recursos financieros. Sin embargo, el acceso a fuentes financieras sin asegurar al mismo tiempo la viabilidad real de las empresas carece de sentido. Por ello se considera al conjunto de servicios de desarrollo empresarial como una parte esencial de la dotación de la oferta territorial para el aseguramiento de la competitividad empresarial.

El **Cuadro 8.4** muestra una tipología de servicios de desarrollo empresarial según su función de facilitación del acceso a los mercados, servicios de infraestructura, formulación de políticas y asesoramiento, suministro de insumos, formación y asistencia técnica, tecnología y desarrollo de productos, y mecanismos de financiación alternativos (Miehlbradt y McVay, 2003).



**Cuadro 8.4: Tipología de Servicios de Desarrollo Empresarial**

<b>Acceso al mercado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de comercialización</li> <li>• Vínculos con los mercados</li> <li>• Ferias comerciales y exposiciones de productos</li> <li>• Desarrollo de muestras para compradores</li> <li>• Información sobre mercados</li> <li>• Subcontratación y aprovisionamiento externo</li> <li>• Reuniones y viajes de comercialización</li> <li>• Estudios de mercado</li> <li>• Desarrollo de espacios en los mercados</li> <li>• Salas de exposición</li> <li>• Envases y embalajes</li> <li>• Publicidad</li> </ul>
<b>Infraestructuras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Almacenamiento y gestión de almacenes</li> <li>• Transporte y entregas</li> <li>• Incubadoras o viveros de empresas</li> <li>• Telecomunicaciones</li> <li>• Mensajería</li> <li>• Transferencias de efectivo</li> <li>• Información a través de los medios de comunicación</li> <li>• Acceso a Internet</li> <li>• Servicios informáticos</li> <li>• Servicios de secretaría</li> </ul>
<b>Formulación de políticas y asesoramiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación en materia de promoción de políticas</li> <li>• Análisis y comunicación de restricciones y oportunidades en formulación de políticas</li> <li>• Promoción directa de microempresas y Pymes</li> <li>• Patrocinio de conferencias</li> <li>• Estudios sobre formulación de políticas</li> </ul>
<b>Suministro de insumos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información y contacto con suministradores de insumos</li> <li>• Mejora de la capacidad de los suministradores para ofrecer de forma regular insumos de calidad</li> <li>• Facilitación de la creación de grupos para realizar compras a granel</li> </ul>
<b>Formación y asistencia técnica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios de viabilidad y planes empresariales</li> <li>• Visitas de intercambio y desplazamientos a empresas</li> <li>• Franquicias</li> <li>• Formación en materia de gestión</li> <li>• Formación técnica</li> <li>• Servicios de asesoramiento y tutoría de empresas</li> <li>• Servicios jurídicos</li> <li>• Asesoramiento financiero y fiscal</li> <li>• Contabilidad y registros</li> </ul>
<b>Tecnología y desarrollo de productos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comercialización y transferencia de tecnología</li> <li>• Contactos con suministradores de tecnología</li> <li>• Facilitación de la adquisición de tecnología</li> <li>• Programas de aseguramiento de la calidad</li> <li>• Arrendamiento financiero y alquiler de equipos</li> <li>• Servicios de diseño</li> </ul>
<b>Mecanismos de financiación alternativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiación mediante ampliación de capital</li> <li>• Facilitación del crédito de suministradores</li> <li>• Compañías de factorización que facilitan capital de explotación para pedidos confirmados</li> </ul>

Fuente: SEEP Guide to Business Development Services and Resources. [www.seepnetwork.org](http://www.seepnetwork.org); Miehlabradt, 2001. Sitio web: [www.ilo.org/seed](http://www.ilo.org/seed); Miehlabradt y McVay, 2003.

**Ejercicio 8.2**

Vea en el **Cuadro 8.4** la relación de servicios de desarrollo empresarial y reflexione acerca de la dotación de dichos servicios en su territorio. Exponga una reflexión sobre ello de forma ordenada y propositiva, por favor.

Como se ha señalado, en la sociedad del conocimiento, la intermediación para asegurar la dotación de una oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial constituye una modalidad de “infraestructura intangible” que ayuda a crear condiciones favorables para el fomento de la eficiencia productiva y la competitividad de las empresas locales. Por ello, como ocurre en las Agencias de Desarrollo Territorial en los países desarrollados, hay que realizar las oportunas dotaciones financieras para el funcionamiento de los equipos técnicos y profesionales que gestionan estas infraestructuras.

La experiencia internacional muestra que el carácter mixto (público privado) de las instancias técnicas de intermediación para el aseguramiento de la oferta territorial de los servicios de desarrollo empresarial constituye una de las características fundamentales para el éxito de las mismas. No obstante, también hay agencias u órganos de gestión de servicios de desarrollo empresarial 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 sometidos 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 con presencia en el territorio, lo que desnaturaliza su función inicial.

Las instancias públicas o privadas que realizan inversiones en este tipo de infraestructuras intangibles para garantizar la oferta local de servicios de desarrollo empresarial son conscientes de que ello supone la creación de condiciones favorables a la competitividad en cada territorio, a fin de asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial a las empresas locales.

Los recursos financieros destinados a este tipo de instancias de intermediación no constituyen ayudas directas a las empresas, siendo una inversión de “acondicionamiento territorial” que acaba produciendo resultados importantes en términos de crecimiento económico y generación de empleo en el territorio, lo cual permite combinar objetivos de desarrollo económico y social.

Hay que insistir en que estas entidades no tienen como finalidad la de suplantar las iniciativas y empresas de consultoría privada existentes, sino que su función principal es la de intermediar (desde el nivel mesoeconómico) entre la demanda y la oferta territorial de los servicios de desarrollo empresarial, haciendo posible una más eficaz orientación de los mismos por las necesidades del tejido local de empresas.

A la hora de plantearse la sostenibilidad financiera de este tipo de instancias técnicas encargadas de asegurar la oferta territorial de los servicios de desarrollo empresarial suele ser habitual escuchar planteamientos que insisten en la necesidad de que este tipo de infraestructuras técnicas (agencias de desarrollo local, centros de desarrollo territorial u otros) deben ser capaces de lograr su plena sostenibilidad financiera. Sin embargo, la medición de

resultados sobre el funcionamiento de dichas entidades no puede hacerse como un ejercicio contable que se limite a comparar las aportaciones realizadas para el funcionamiento de las agencias de desarrollo territorial y los retornos conseguidos a través del pago de los servicios de desarrollo empresarial por parte de las microempresas y Pymes, el cual siempre suele ser insuficiente para atender a aquellos gastos. La sostenibilidad financiera debe contemplar los impactos de medio y largo plazo que dichas entidades producen en términos de crecimiento económico y empleo en el territorio con las cantidades dedicadas al funcionamiento de las mismas.

### Ejercicio 8.3

¿Por qué se afirma en el texto que la dotación territorial de servicios de apoyo a la producción constituye un tipo de infraestructura intangible? Razone su respuesta, por favor.

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 estas infraestructuras 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 ADEL como entidades intermediadoras para la construcción de un mercado de servicios estratégicos para el desarrollo y la generación de empleo en cada ámbito territorial.

Por su parte, los *servicios financieros* son también fundamentales para las microempresas y pequeñas y medianas empresas, que tienen dificultades excesivas en el acceso a los mismos, al carecer de los avales habitualmente requeridos por el sector financiero. De hecho, las microempresas y Pymes locales suelen tener una penalización financiera debido a las mayores tasas de interés que se les aplican por las entidades financieras, al tiempo que se les exige una devolución de los préstamos en periodos más cortos y, por lo general, deben presentar avales patrimoniales que no siempre disponen.

Muchas veces los servicios financieros no alcanzan a las microempresas y Pymes y, por lo general, estos servicios no suelen estar diseñados desde los propios territorios y agrupamientos de empresas, partiendo de una concepción genérica -y no contextualizada- de la situación y posibilidades de dicho colectivo de empresas, sobre el que no siempre parece existir la conciencia clara de su relevancia. De esta forma, el tratamiento de este colectivo de empresas de pequeña dimensión queda condenado a una lógica asistencial, que se corresponde con una apreciación predominante sobre el mismo como si se tratara de un grupo de empresas "escasamente viable".

Sin embargo, los servicios financieros disponen de una ingeniería abundante de recursos y modalidades de lo que da cuenta la especialización de las Microfinanzas, la Banca Municipal y Regional de Desarrollo, las Cajas de Ahorro Popular, los Bancos Populares, Sociedades Mixtas de Garantía y Aval, Sociedades de Garantía Recíproca, entre otros.

### MICROFINANZAS Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

La OIT percibe las microfinanzas como un componente esencial de las estrategias de consolidación del mercado para combatir la pobreza y la exclusión social. En este sentido, el término microfinanzas alude a los servicios financieros dirigidos a los grupos empresariales y de trabajo autónomo más vulnerables.

Se refiere a la concesión de créditos para la generación de ingresos, así como los préstamos de emergencia, los seguros y otros servicios financieros. Las microfinanzas brindan además oportunidades para extender la protección social a los grupos vulnerables y pobres mediante regímenes de seguros de enfermedad y de vida.

Asimismo, permiten atender las necesidades de las microempresas en los países en desarrollo y en transición, mediante la sustitución de las garantías prendarias por la confianza entre las partes y la presión ejercida por los grupos. Igualmente, los préstamos colectivos y otras técnicas similares propician la comunidad de intereses de los grupos desfavorecidos y les otorgan capacidad de manifestación e influencia.

Organización Internacional del Trabajo (2008): *Material para Promotores de Desarrollo Económico Local y Empleo*. Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, Italia.

### Ejercicio 8.4

Con frecuencia suele escucharse que el principal problema de las microempresas y pequeñas y medianas empresas es la falta de acceso a los recursos financieros. Tras la lectura del alcance e importancia de la oferta de servicios de desarrollo empresarial, dicha afirmación puede ser matizada. ¿Cuáles es su opinión sobre este tema? Exponga su respuesta de forma razonada, por favor.





## Evaluación de la Unidad 8.A

- ¿Cuál es su opinión acerca de las diferentes fases a seguir para avanzar con éxito en la elaboración de un proyecto de desarrollo económico territorial?
- ¿Por qué se dice que la dotación de una oferta territorial de servicios de apoyo a la producción accesible para las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales es un elemento fundamental para el desarrollo económico local y el empleo? Razone su respuesta, por favor.
- Resuma cuáles son las principales funciones que desempeñan las Agencias de Desarrollo Local y cómo dichas funciones pueden lograr objetivos de reducción de la pobreza y de la inequidad social.

## Unidad 8.B: La incorporación del enfoque territorial en las estrategias de desarrollo productivo y empleo

1. La nueva estrategia del desarrollo territorial rural. El Proyecto EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Rural) en América Latina.
2. La planificación del desarrollo local sustentable.
3. El diseño territorial de las políticas activas de empleo.

### OBJETIVOS DE LA UNIDAD 8.B

- Mostrar la aplicación del enfoque del desarrollo territorial en iniciativas desplegadas en el medio rural.
- Mostrar la aplicación de dicho enfoque en áreas rurales con presencia de espacios naturales protegidos, incorporando el medio ambiente local y el patrimonio cultural como activos de desarrollo local sustentable
- Mostrar el diseño territorial de las políticas activas de empleo como parte de las estrategias de desarrollo económico territorial.

### CAPACIDADES A LOGRAR:

Al finalizar el estudio de esta unidad didáctica, usted podrá:

- Conocer la aplicación del enfoque del desarrollo territorial en el medio rural.
- Considerar el medio ambiente y el patrimonio cultural como activos de desarrollo económico local.
- Incluir el diseño territorial de las políticas activas de empleo como parte de las estrategias de desarrollo económico territorial.

## UNIDAD 8.B:

# LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE TERRITORIAL EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y EMPLEO

### 1. La nueva estrategia del Desarrollo Territorial Rural. El Proyecto EXPIDER (Experiencias Piloto de Desarrollo Rural) en América Latina<sup>4</sup>

El desarrollo territorial rural se define como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado cuyo fin es reducir la pobreza rural (Schejtman y Berdegú, 2003). Esta definición es incorporada igualmente en la Estrategia de Desarrollo Rural del BID (2006) al señalar que el marco conceptual de dicha Estrategia es el desarrollo territorial rural, entendido como un proceso simultáneo de transformación productiva, institucional y social en un determinado territorio rural, con el fin de reducir la pobreza.

#### EL MARCO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

En los últimos años, el debate sobre el enfoque territorial del desarrollo rural ha madurado y se ha incorporado a las Estrategias de Desarrollo Rural del Banco Mundial (BM, 2003) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005). Diversos trabajos avanzaron en su definición y en el análisis de las condiciones para su implementación, destacando el documento "Desarrollo Territorial Rural" de Schejtman y Berdegú (2003), la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo sobre "Desarrollo Territorial Rural en América Latina" (Echeverría, 2003) y la publicación del Banco Mundial "Beyond the City: The Rural Contribution to Development" de De Ferranti, Perry, Foster, Lederman y Valdés (2005).

José M<sup>a</sup> Sumpsi (2006).

Como rasgos fundamentales del enfoque del desarrollo territorial rural hay que citar su carácter multisectorial y multidimensional, la participación con enfoque ascendente (de abajo a arriba) de los actores económicos, sociales y políticos presentes en el territorio, la importancia de las cadenas productivas, la innovación de los procesos, tecnología y productos, la gestión descentralizada, la concertación de actores y la cooperación público privada (Sumpsi, 2006).

El Proyecto sobre Experiencias Piloto de Desarrollo Rural (EXPIDER) en América Latina promovió y apoyó (desde noviembre de 2003 a noviembre de 2005) tres experiencias piloto de desarrollo rural con enfoque territorial en

>>4 Una presentación más amplia sobre este tema puede verse en Sumpsi (2006)

tres zonas de América Latina<sup>5</sup>. El método elegido para ello fue la cooperación horizontal entre actores locales y territorios de América Latina y España en los que ya existían ciertos procesos de desarrollo rural en curso. En particular, se trataba de experimentar y contrastar la validez del enfoque de las iniciativas “Lazos entre Actores de Desarrollo Económico Rural” (LEADER) aplicadas exitosamente en la Unión Europea, con el objetivo final de elaborar un documento de lecciones aprendidas que sirviera para mejorar la efectividad de los programas de desarrollo rural financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina (Sumpsi y Amador, 2005).

Las principales lecciones aprendidas del Proyecto EXPIDER se refieren a los siguientes aspectos:

- La delimitación territorial del área de activación del proyecto.
- La construcción o fortalecimiento de la institucionalidad necesaria.
- La coordinación de programas e instituciones.
- El seguimiento y evaluación de las experiencias.

#### a) La delimitación territorial

La delimitación del territorio rural objeto de intervención es un aspecto crucial para el éxito de los procesos de desarrollo territorial rural. En este sentido hay que señalar que dicha delimitación no es estática, sino que puede cambiar conforme avanza el proceso. Igualmente, el territorio es una construcción social reflejando su delimitación los diferentes intereses políticos, sociales y económicos existentes en el mismo. Por último, dado que en dos de los casos seleccionados el territorio coincidía con subcuencas hidrográficas, una lección aprendida es que la cuenca hidrográfica no es, en sentido estricto, el espacio funcional más adecuado para promover el desarrollo de la economía rural, aunque sí lo es para gestionar los recursos naturales y, en concreto, los recursos hídricos. La cuenca, como señala Sumpsi (2006), es un espacio geográfico y físico, mientras que un ámbito de desarrollo territorial rural debe ser un espacio económico y social.

La experiencia del Proyecto EXPIDER permite apuntar seis criterios claves para definir y delimitar de forma operativa un territorio rural como objeto de intervención en un proyecto de desarrollo territorial rural:

- Dimensión del territorio.
- Homogeneidad del territorio.
- Identidad territorial.
- Vertebración del territorio.
- Integración de municipios completos y colindantes.
- Participación de actores locales.

>>5 Subcuencas de Reitoca y Verdugo (Honduras), Subcuenca del Chanchán (Ecuador) y Valles Cruceños (Bolivia).

La dimensión del territorio es un aspecto esencial, ya que si un territorio es excesivamente pequeño falta masa crítica de población y no se aprovechan economías de escala. Y si es excesivamente grande, no se aprovechan las economías de proximidad, siendo difícil promover la participación de los actores por la dificultad de convocar y asistir a las reuniones.

La homogeneidad del territorio permite identificar elementos comunes que ayuden a vertebrar la economía del territorio (productos, recursos naturales, paisajes, arquitectura), siendo un aspecto fundamental para la organización productiva del mismo y para lograr una visión y proyecto común.

La identidad territorial se define como el sentido de pertenencia y se considera un elemento esencial en todo proceso de desarrollo territorial rural. Sin embargo, es posible iniciar un proceso de desarrollo local con poca identidad territorial y que ésta se vaya creando a medida que el proceso avanza.

### **b) La construcción o fortalecimiento de la institucionalidad para el desarrollo territorial rural**

Este es otro aspecto clave para el éxito de los programas de desarrollo territorial rural, ya que la debilidad o ausencia de instituciones eficaces para promover, gestionar y evaluar el desarrollo de la economía de los territorios rurales suele ser uno de los factores limitantes del desarrollo rural y la reducción de la pobreza.

En este sentido, hay que reconocer que el núcleo fundamental del poder público local es, sin duda, la municipalidad. Sin embargo, aunque el municipio es un ámbito espacial y funcional adecuado para la prestación de servicios sociales y la inversión en infraestructuras locales, no está tan claro que sea el ámbito territorial y funcional idóneo para promover el desarrollo productivo. De un lado, porque muchas inversiones productivas o de servicios deben comprender un ámbito territorial superior, para aprovechar economías de escala. De otro, porque a menudo los gobiernos municipales no tienen las capacidades técnicas, atribuciones legales o los recursos necesarios para promover actividades productivas en sus territorios. De este modo, en los últimos años en América Latina se está apoyando la creación de Mancomunidades Municipales, como fórmulas institucionales para coordinar esfuerzos entre los municipios y así prestar servicios que de manera individual cada municipio no puede proveer, y para aumentar el poder de negociación frente al nivel central.

La experiencia del Proyecto EXPIDER sugiere que las Mancomunidades Municipales son un buen punto de partida para el fortalecimiento institucional de los territorios rurales, pues ayudan a crear una visión del territorio que trasciende del ámbito municipal, y una cultura de trabajo mancomunado, dejando a un lado las diferencias partidistas y las visiones localistas de los actores públicos locales.

Por otro lado, muchas de las experiencias de desarrollo rural reconocen la necesidad de construir alianzas público privadas, pero la mayoría de las veces tales alianzas no pasan de ser espacios de diálogo o como mucho de concertación, sin llegar a constituirse en una organización con estructura y recursos para promover y gestionar el desarrollo económico, e incluso tomar decisiones de asignación de fondos públicos a proyectos de inversión productiva. La construcción de alianzas público privadas para el desarrollo territorial rural es, pues, uno de los aspectos más importantes de dichas estrategias.

No obstante, no se trata de un tema fácil de lograr, ya que enfrenta diversas resistencias y problemas entre los cuales cabe citar el recelo con que las autoridades locales ven la creación de nuevas instituciones en las que hay que compartir la toma de decisiones con actores privados. Asimismo, el dominio de las intervenciones públicas centralistas y de los programas asistencialistas en las políticas de desarrollo y en la lucha contra la pobreza, ha derivado en la ausencia de compromiso y la falta de una cultura participativa por parte de la iniciativa privada en el

desarrollo rural, falta que a veces llega al absentismo y a delegar toda responsabilidad en las autoridades públicas.

Así pues, en la fase de construcción de alianzas público privadas para la nueva institucionalidad del desarrollo territorial rural, es importante tener en cuenta que las organizaciones o agencias locales para el desarrollo territorial rural deben disponer de financiación suficiente para apoyar sus gastos de funcionamiento y para llevar adelante pequeñas inversiones productivas innovadoras. Todo ello permite ganar credibilidad, motivar la participación activa de los actores locales y evitar frustraciones que pueden acabar con el proceso. Sin embargo, los incentivos económicos, siendo muy importantes, no lo son todo. Los incentivos sin empoderamiento y compromiso de los actores locales no hacen avanzar el proceso o lo hacen avanzar muy artificialmente, lo que no garantiza la sostenibilidad del mismo.

Asimismo, otro aspecto importante a tener en cuenta es la necesidad de adecuar el marco jurídico y normativo de los países en que se lleven a cabo operaciones de desarrollo territorial rural, a fin de poder legalizar con rapidez las nuevas instituciones de promoción y gestión del desarrollo de territorios rurales.

De otro lado, la experiencia del Proyecto EXPIDER sugiere que la mejor garantía de que los procesos de desarrollo territorial rural no se vean frenados por cambios políticos derivados de elecciones locales es que los actores privados jueguen un papel destacado en el proceso. Sin embargo, a pesar de la importancia de la participación de los actores privados, la presencia, compromiso y liderazgo de los actores públicos sigue siendo esencial. Por ello, para evitar o superar las posibles discontinuidades del proceso debido a cambios políticos locales, es necesario combinar la participación activa de los actores locales privados con el establecimiento de pactos políticos territoriales.

La calidad del liderazgo es también, otro factor clave. En los tres territorios de intervención del Proyecto EXPIDER se apreció que la existencia de un liderazgo de calidad, público y privado, es un factor esencial para el éxito del proceso de desarrollo de un territorio rural, y que su ausencia, debilidad o enfrentamientos es un obstáculo para el avance del mismo.



### c) Coordinación de programas e instituciones de desarrollo

Otra lección aprendida del Proyecto EXPIDER es la de avanzar de forma gradual. Inicialmente el proyecto pretendió coordinar todas las instituciones y programas presentes en los territorios, lo cual resultó poco realista. Es más recomendable trabajar y llegar a acuerdos de coordinación con aquellas instituciones más predisuestas a ello, con las que se compite menos al trabajar en temas diferentes, o con las que existe una buena relación. Así, se puede ir ampliando poco a poco el círculo de instituciones y programas que se coordinan y articulan horizontalmente en un determinado territorio.

#### UNA ESTRATEGIA GRADUAL PARA LA COORDINACIÓN HORIZONTAL DE PROGRAMAS

La coordinación de programas públicos y privados de desarrollo rural es más efectiva si se hace desde el territorio y mejor si es en base a incentivos para las instituciones que se coordinen, que creando superestructuras en el nivel nacional. En este sentido, las organizaciones locales para el desarrollo rural pueden jugar un papel destacado en la mejora de la articulación y coordinación de los programas públicos y privados que inciden en el desarrollo rural, empezando por coordinar las políticas y programas directa o indirectamente ligados a la transformación productiva, y dejando para una segunda etapa la coordinación con programas sociales como salud y educación.

Jose M<sup>a</sup> Sumpsi, 2006.

Por lo que se refiere a la coordinación vertical entre programas e instituciones de desarrollo en distintos niveles territoriales, otra conclusión significativa del Proyecto EXPIDER es que si no existen instituciones y políticas nacionales o subnacionales (provinciales, regionales, departamentales o estatales) que apoyen las iniciativas locales de desarrollo territorial rural o, en su defecto, estas experiencias no alcanzan a influir en los otros niveles territoriales, pueden quedar como islas, con elevado nivel de fragilidad. Dicho de otro modo, sin un entorno económico, institucional y de políticas públicas subnacionales y nacionales favorable, la viabilidad y el impacto de procesos y experiencias aisladas de desarrollo territorial en el medio rural son limitados.

### d) Seguimiento y evaluación de programas de desarrollo territorial rural

Por último, otro elemento fundamental de todo proceso de desarrollo territorial rural es el seguimiento y evaluación de resultados. Se trata de un componente imprescindible en cualquier política o programa, pero lo es más aún en este tipo de programas de desarrollo territorial en los que aún no existe un modelo práctico de referencia en América Latina, y se desconoce su impacto en el desarrollo económico de los territorios rurales en el medio y largo plazo.

Este sistema de seguimiento y evaluación debe ser continuo para que pueda retroalimentar los procesos y programas, así como corregir desviaciones sin esperar a la evaluación ex post, una vez el programa termine. Igualmente, el sistema de evaluación y seguimiento debe centrarse en el proceso de desarrollo territorial rural y en la calidad de la gestión de las organizaciones de gestión. En este sentido, el Proyecto EXPIDER diseñó y está utilizando con éxito una innovación metodológica consistente en aplicar el modelo EFQM (European Foundation for Quality Management) para evaluar la gestión de las oficinas locales para el desarrollo rural<sup>6</sup>.

>>6 Los documentos sobre el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto EXPIDER están disponibles en la Unidad de Desarrollo Rural del BID.

## 2. La planificación del desarrollo local sustentable

La relevancia adquirida en estos últimos años por el concepto de *desarrollo sustentable*<sup>7</sup> ha coincidido en gran medida con la aproximación que desde el ámbito del desarrollo rural viene realizándose en torno al replanteamiento del mismo, constatando la necesaria diversificación de actividades productivas en el medio rural y el enfoque más integral para el desarrollo en dicho medio. De este modo, cada vez más claramente se aprecia el decisivo papel del entorno local como impulsor de iniciativas emprendedoras en el medio rural; la importancia de la calidad de los recursos humanos como condición de éxito de cualquier estrategia de desarrollo local; el logro de la mayor articulación social a nivel local y la disminución de disparidades territoriales, a fin de garantizar las condiciones para el mantenimiento de la población en el medio rural; el respaldo a la identidad cultural de los diferentes ámbitos locales; y el despliegue de intervenciones favorables al medio ambiente, las cuales involucran tanto la protección ambiental y la reducción de los niveles de contaminación y degradación, como la valorización del medio ambiente como un activo fundamental de desarrollo.

En efecto, tanto los planteamientos del desarrollo sustentable como los enfoques más novedosos sobre el desarrollo rural, vienen cuestionando desde hace años la capacidad de las administraciones centralistas para adaptarse a los cambios principales de la actual dinámica socioeconómica, en esta fase de cambio estructural que exige la superación de la ineficiencia relacionada con la falta de una perspectiva e institucionalidad integradoras del desarrollo económico territorial y la conservación ambiental. Por otra parte, la estrategia de desarrollo local sustentable insiste en la importancia del mantenimiento de la población agraria en el medio rural, tratando de diversificar sus actividades hacia la puesta en valor del medio ambiente natural; el desarrollo de actividades forestales; la incorporación de elementos de calidad en actividades como la agricultura biológica, el fomento de la artesanía, la gastronomía y la agroindustria local; y la conservación y valorización del patrimonio cultural como soporte fundamental para el impulso del turismo rural, entre otros aspectos sustantivos.

Como vemos, la creciente importancia de los temas ambientales en su interacción con las estrategias de desarrollo económico local o, dicho de otra forma, la relevancia adquirida en estos años por el desarrollo sustentable, muestra su convergencia con la evolución de la política agraria hacia un enfoque más integral del desarrollo local en el medio rural. De este modo, ante el declive del mundo rural las políticas de desarrollo rural y desarrollo sustentable se consolidan como una respuesta necesaria de diseño territorial, superando los tradicionales enfoques sectoriales. En definitiva, se trata de alcanzar un nuevo contrato social mediante el cual el medio rural asuma funciones que la sociedad demanda de forma creciente a cambio de que ésta facilite los recursos necesarios para remunerar dichas funciones.

Pero la intensificación del componente territorial de la política rural y el carácter intrínsecamente territorial de la política de desarrollo sustentable obligan a buscar el máximo de coherencia con las demás políticas sectoriales (empleo, desarrollo tecnológico, ordenación del territorio, planificación urbana, entre otras) dentro de un planteamiento integrado y territorial de la planificación del desarrollo regional, lo cual hace necesario emprender progresivamente cambios institucionales y operativos en las formas de funcionamiento de la Administración Pública y del conjunto de actores privados para conseguir mayores niveles de eficacia y eficiencia.

La incorporación de mayores exigencias medioambientales constituye un acicate importante para la búsqueda de soluciones innovadoras mediante la diferenciación de productos y procesos productivos con garantía de calidad

>>7 Se utiliza la expresión desarrollo sustentable para aludir al desarrollo sostenible ambientalmente.

ambiental, ante una demanda creciente de este tipo de productos en los mercados. El objetivo del desarrollo sustentable representa, de hecho, una nueva fase de reestructuración del sistema económico, en la cual los crecientes costes ambientales deben constituir una oportunidad para buscar los incrementos de eficiencia productiva y competitividad en el uso más sostenible de los recursos. El desarrollo sustentable se considera, por tanto, como un proceso continuado de cambios (y no un estado fijo) en el cual la utilización de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones deben ser acordes con el potencial actual y futuro de las necesidades humanas.

La noción de sustentabilidad incorpora, pues, una multidimensionalidad de aspectos ambientales, económicos, sociales e institucionales, que obliga a realizar adaptaciones en las formas de gestión y planificación tanto públicas como privadas. El desarrollo sustentable, entendido como proceso requiere, por tanto, un cambio estructural en los sistemas productivos, estilos de consumo, formas de gestión y pautas de comportamiento e institucionalidad del conjunto de la sociedad.

Este principio de integración requiere, desde un punto de vista estratégico y operativo, avanzar hacia modelos de desarrollo sustentable que cumplan como requisitos fundamentales los de integrar los factores socioeconómicos y ambientales en la definición de las políticas y los esquemas de planificación y gestión, abriendo nuevas modalidades de diálogo participativo entre todos los agentes implicados, y estableciendo mecanismos eficientes de cooperación interinstitucional entre los distintos niveles territoriales de la Administración Pública.

La incorporación de normas medioambientales viene teniendo una creciente aceptación social, basada en la convicción de que debemos garantizar la calidad del medio natural. No obstante, también está bastante arraigada la creencia de que las reglamentaciones medioambientales suponen un obstáculo para el despliegue de las actividades empresariales y, en suma, para el avance de la competitividad. Como señalan Porter y Van der Linde (1999), este es un razonamiento incorrecto ya que parte de una visión estática de la tecnología, los productos, los procesos productivos y la demanda de los consumidores. En el mundo real de la competitividad dinámica, todos estos elementos pueden variar y, de hecho, así lo están haciendo, de modo que la existencia de normas ambientales estrictas y apropiadas puede ser un acicate importante para la búsqueda de soluciones innovadoras mediante el uso de tecnologías limpias y la diferenciación de productos y procesos productivos con garantía de calidad ambiental, ante una demanda creciente de este tipo de productos en los mercados. Las bases de esta reestructuración emergente se encuentran en el desarrollo de tecnologías limpias, de eficiencia energética, no contaminantes, y capaces de reducir al mínimo la emisión de residuos (Jacobs, 1996). Estas tecnologías estimulan el crecimiento económico, haciendo más eficaces a las empresas que realizan este tipo de inversiones y más competitivas a las economías locales que las alientan mediante los estímulos apropiados para la creación de los correspondientes entornos innovadores territoriales. Además, este desarrollo estimula la creación de un nuevo sector de empresas suministradoras de bienes y servicios medioambientales, cuya relevancia es creciente (Instituto de Desarrollo Regional, 1999).

### Ejercicio 8.5

Exponga su opinión sobre la convergencia advertida entre las políticas de desarrollo en el medio rural y las políticas de desarrollo sustentable. ¿Cree usted que eso puede constituir una oportunidad en su territorio? Explique su respuesta razonadamente, por favor.

### 3. El diseño territorial de las políticas activas de empleo

La generación de oportunidades productivas resultado de las políticas de fomento empresarial es una condición necesaria -pero no suficiente- para generar empleos de calidad. Para ello se requiere, asimismo, incorporar en las estrategias de desarrollo económico territorial una preocupación especial por asegurar la capacitación adecuada de los recursos humanos a fin de que éstos puedan aprovechar dichas oportunidades de empleo local. Esto exige una orientación de dicha formación según las específicas necesidades del perfil productivo del territorio, indagando también los nichos de empleo vinculados a la economía social y a la economía informal, y trabajando con colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, como las mujeres, jóvenes, indígenas, inmigrantes, discapacitados u otros. Al mismo tiempo, hay que garantizar la calidad del empleo, incluyendo las condiciones de lo que la Organización Internacional del Trabajo denomina "decent work" (trabajo decente o trabajo digno).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) acuñó la expresión «decent work» en el año 1999 y ha empleado desde entonces el concepto como marco general para respaldar las aspiraciones de la gente en los 175 Estados Miembros de la organización.

#### EL CONCEPTO DE «TRABAJO DECENTE»

La expresión «decent work» es empleada para sintetizar las aspiraciones de la gente respecto al logro de:

- \* Ingresos suficientes.
- \* Ingresos seguros.
- \* Medios financieros para cuidar la salud propia, escolarizar a los hijos y poder hacer frente a situaciones imprevistas.
- \* Ahorros, pensión y seguro de vejez.
- \* Tiempo libre después del trabajo para dedicarlo a la familia.
- \* Buen estado de salud.
- \* Trato imparcial y justo en el trabajo.
- \* Dignidad y respeto.

El trabajo puede adoptar diversas formas, pudiendo ser remunerado o no remunerado, asalariado o por cuenta propia, de carácter formal o informal. Se trata, en suma, de cualquier forma de ganarse la vida. El trabajo es una parte importante de la vida de las personas. Es un elemento fundamental de la existencia y la supervivencia de los seres humanos. Pero no basta con tener trabajo ya que algunos tipos de trabajo encierran a la gente en un ciclo de pobreza y privación. El problema, por tanto, no es solamente el desempleo, sino los bajos salarios, la inseguridad en el empleo, las condiciones injustas o inhumanas en el trabajo, la discriminación de género, la insalubridad y falta de protección social, entre otros aspectos. De este modo, las estrategias de desarrollo económico territorial deben incorporar también como objetivo final las dimensiones de un empleo digno (King Dejardin, 2005).

El “trabajo decente” permite, pues, la atención de las necesidades y aspiraciones económicas y sociales de la gente. Lo “económico” alude a la producción, los ingresos, los salarios, las inversiones y los mercados, mientras que lo “social” se refiere, entre otras cuestiones, a la equidad en el trabajo, el trabajo seguro, la libertad sindical, el tratamiento de las cuestiones de género, la sanidad, la educación y la calidad de vida. En realidad, las dimensiones económicas y sociales de las aspiraciones de la gente están entrelazadas. Así pues, las dimensiones estratégicas de la agenda del empleo digno de la OIT incluyen la generación de empleo de calidad; una amplia protección social, asegurando la atención a la salud y necesidades básicas; la existencia de diálogo social entre empleadores y empleados; y el respeto de los derechos humanos fundamentales en el trabajo.

Aunque el apoyo de los poderes públicos y la asistencia social (transferencias de dinero, subvenciones para alimentos, etc.) ayudan a las familias y las personas pobres a satisfacer sus necesidades elementales, no son medios duraderos de sacar a la gente de la pobreza, ya que perpetúan su situación de dependencia de los subsidios, sin lograr que tengan una inserción social que les haga sentir su propia estima personal. Una estrategia de desarrollo económico local que integre el fomento del empleo, la protección social, el diálogo social y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo refuerza, pues, los beneficios de cada una de estas dimensiones (King Dejardin, 2005).

#### **a) Incidencia del cambio estructural en el empleo**

Como hemos señalado en esta Guía de Aprendizaje, los retos principales del desarrollo económico territorial tienen que ver, esencialmente, con la actual fase de cambio estructural de la economía mundial, esto es, con la reestructuración tecnológica y organizativa, así como los cambios en las formas de producción y gestión, tanto en el ámbito privado empresarial como en lo relativo al funcionamiento de la Administración Pública y todo tipo de organizaciones en general.

El contexto actual de creciente globalización y apertura externa amplía la exposición de los diferentes sistemas productivos locales, obligando a la toma de decisiones y políticas de desarrollo desde los diferentes ámbitos territoriales. Por todo ello, el fomento de las estrategias de desarrollo económico territorial para el empleo debe conjugar una combinación eficiente de políticas de nivel estatal y de nivel territorial, para enfrentar la compleja fase de cambio estructural en la que nos encontramos, en un contexto de mayores exigencias competitivas en los diferentes mercados y creciente desregulación financiera.

La política de empleo ha venido visualizándose, por lo general, como dependiente de la política de crecimiento económico. Sin embargo, la difusión del cambio tecnológico y la incorporación de nuevas tecnologías ha generado situaciones de desempleo estructural neto, esto es, una capacidad potencial de generación de nuevos puestos de trabajo los cuales requieren procesos de capacitación, a veces lentos, al tiempo que provocan una destrucción casi inmediata de antiguos empleos.

Así pues, el desempleo no es únicamente causado por desequilibrios entre oferta y demanda del mercado de trabajo. Existen causas más profundas relacionadas con el cambio tecnológico, las cuales provocan transformaciones estructurales del empleo, mayores exigencias de calificación de los recursos humanos y cambios en las relaciones laborales.

Del lado de la demanda de trabajo hay que aludir a las transformaciones estructurales del empleo y los cambios del empleo según ocupaciones. Entre las primeras cabe citar la deslocalización de actividades económicas; las transformaciones sectoriales de la economía; las crecientes exigencias medioambientales y los cambios en las formas de relación laboral. Mientras que entre los cambios del empleo según ocupaciones hay que aludir a los mayores

requerimientos de calificación de los recursos humanos, junto a la existencia de empleos de baja calificación, precarios y mal remunerados, lo que provoca una persistente polarización social (Fina, 2002).

Por otra parte, más allá de la superficial constatación del crecimiento de los servicios en la economía actual, hay que subrayar la creciente importancia del valor agregado de conocimiento en las diferentes actividades económicas y empleos. Los servicios responden a necesidades muy diferentes, tanto de las empresas como de la población pero, en cualquier caso, tanto los servicios personales, como los servicios colectivos y los servicios de desarrollo empresarial, requieren una oferta de proximidad desde los diferentes ámbitos territoriales.

### b) El concepto de mercado de trabajo local

El desempleo tiene una incidencia muy desigual por territorios y grupos de personas, según diferencias de edad, género o nivel educativo, entre otras. Asimismo, las situaciones de desempleo permanente son causa de problemas sociales como la pobreza, marginación, delincuencia, violencia ciudadana, racismo, discriminación, entre otros. Las autoridades locales perciben de forma directa estos problemas relacionados con el empleo y deben darles respuesta. Este tipo de respuestas no pueden ser genéricas, ya que deben referirse a las peculiaridades específicas de cada territorio.

Así pues, junto a los elementos de carácter estructural antes aludidos, los desajustes entre oferta y demanda de trabajo pueden mostrar diferentes manifestaciones según se trate de:

- Desajustes entre las calificaciones requeridas por la demanda de trabajo y las que posee la población en edad de trabajar en cada territorio;
- Desajustes entre una oferta de trabajo formada y con aspiraciones, pero que no consigue encontrar un empleo satisfactorio y acaba sumida en el subempleo;
- Discriminación por parte de los empleadores ante determinados colectivos, como mujeres, jóvenes, inmigrantes, indígenas, discapacitados u otros.

Todo ello muestra la existencia de circunstancias desde el lado de la oferta de trabajo que son específicas de los diferentes territorios y que aluden a la evolución de la población en edad de trabajar, en la cual inciden tanto factores naturales (crecimiento vegetativo de la población, tasas de natalidad, dinámica poblacional) como factores sociales, entre los que hay que citar los movimientos migratorios, la creciente incorporación de la mujer a la actividad económica o la existencia o no de una cultura emprendedora local, todo lo cual tiene incidencia en las tasas de actividad y la estructura de edades de la población.

Así pues, el diseño de las políticas de empleo debe basarse en una aproximación territorial, dando con ello utilidad al concepto de mercado de trabajo local. Se trata de un concepto para el que no existen definiciones teóricas plenamente aceptadas y donde, además, las limitaciones de la información estadística disponible, no diseñada para abordar este tipo de enfoque territorial, obliga a mediciones mediante aproximaciones colaterales como las referidas al análisis de los movimientos diarios entre la vivienda y el lugar de trabajo; la continuidad de las construcciones; o la densidad de población<sup>8</sup>.

>>8 Sobre el particular es interesante consultar el trabajo de V. Castillo y otros, CEPAL, 2004.

Desde el punto de vista de la oferta de trabajo, esto es, del lado de los trabajadores/as en busca de empleo, el mercado de trabajo local puede considerarse como la zona geográfica en la que normalmente buscan empleo los/as trabajadores/as que están dispuestos/as a trabajar sin que ello les suponga cambiar de domicilio. En ello influyen, por tanto, el acceso a la información sobre oportunidades de empleo, así como el coste de los desplazamientos entre vivienda y lugar de trabajo que, a su vez, dependen de los ingresos familiares, los transportes públicos, el estado de las infraestructuras básicas y el ordenamiento territorial y urbano. Por otro lado, desde el punto de vista de la demanda de trabajo, es decir, del lado de las empresas, el mercado de trabajo local es la zona geográfica en la que las empresas concentran sus esfuerzos de búsqueda de las personas con formación adecuada para realizar el trabajo.

El área comprendida por el mercado de trabajo local es, pues, una unidad básica de análisis, que puede ser más amplia que la del sistema productivo local, el cual obliga a identificar los eslabonamientos productivos que integran las principales cadenas productivas en el territorio. En todo caso, ambas delimitaciones no tienen porqué coincidir con un ámbito municipal. Además, se trata de un hecho dinámico, que puede variar a lo largo del tiempo, ya sea por la mejora de las infraestructuras de transporte, el incremento de los niveles de ingreso familiar o el avance de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

Como se aprecia, es necesario un diseño territorial e integrado de las políticas de empleo con las estrategias de desarrollo económico territorial, para poder observar qué ocurre en los mercados de trabajo y diseñar, a partir de ese análisis, las políticas de empleo adecuadas. Ello exige la flexibilidad suficiente de los actores, en especial, de las autoridades locales, para coordinar sus actuaciones en los distintos ámbitos territoriales.

#### **Ejercicio 8.6**

Exponga su opinión acerca de la necesidad de avanzar hacia un planteamiento territorial en el diseño y aplicación de las políticas activas de empleo. Razone su respuesta, por favor.



## Evaluación de la Unidad 8.B

- Verifique las similitudes entre el enfoque del desarrollo territorial rural y el enfoque del desarrollo económico local expuesto en esta Guía de Aprendizaje y exponga un comentario sobre ello, por favor.
- ¿Cree usted que es posible aprovechar oportunidades de desarrollo económico en su territorio vinculadas a una valorización mayor de la sustentabilidad ambiental? Exponga su respuesta razonadamente, por favor.
- Señale cuáles son las entidades que intervienen en su territorio en el funcionamiento del mercado de trabajo local, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda de trabajo.

## LECTURAS SELECCIONADAS

### Lectura 8.1. LOS PLANES DE DESARROLLO SUSTENTABLE EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA SOCIOECONÓMICA DE LOS PARQUES NATURALES DE ANDALUCÍA

En Andalucía hay más de un millón y medio de hectáreas declaradas Espacios Naturales Protegidos, una extensión que supone el 18,9 por ciento de la superficie terrestre de la región. Ello involucra a un número muy elevado de municipios y de población que habita en las "áreas de influencia socioeconómica" de dichos espacios naturales, esto es, los municipios que poseen territorio en los mismos. De este modo, dicha región cuenta con una valiosa oportunidad para incorporar una estrategia de desarrollo local sustentable en los Parques Naturales y sus áreas de influencia socioeconómica, a fin de difundir un modelo de desarrollo compatible con la preservación y puesta en valor del medio natural.

Sin embargo, pese a la importancia de los Espacios Naturales Protegidos como activos de desarrollo, buena parte de la población local todavía suele considerar la declaración de espacios naturales protegidos como un obstáculo para la realización de actividades productivas que con anterioridad permitían a determinados grupos de población la obtención de algunos medios de vida o complementación de salarios. En efecto, el análisis de la percepción social que tiene la población local sobre la declaración de los Parques Naturales en Andalucía muestra aún en buena medida la pervivencia de una opinión contraria a dicha figura, lo cual está relacionado con la inexistencia de información suficiente, así como la falta de discusión colectiva con los diferentes actores locales, sobre las importantes funciones ecológicas que desempeñan los Parques Naturales y la necesidad de aprovechar la declaración de espacio natural protegido para el diseño de una estrategia de desarrollo sustentable en el medio rural de la región.

La intervención pública en los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, además de establecer el marco legal adecuado para dar cauce a las actuaciones públicas y privadas en este ámbito se apoya en diversos instrumentos de planificación debidamente jerarquizados:

- Los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), que establecen las directrices generales reguladoras de la ordenación de los recursos de los diferentes espacios naturales protegidos.
- Los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), los cuales desarrollan a nivel operativo la estrategia de ordenación y gestión de los PORN, estableciendo las relaciones entre las normas de utilización y la gestión y administración de los espacios naturales protegidos.
- Los Planes de Desarrollo Sustentable (PDS), que deben señalar las estrategias de desarrollo integral correspondientes, combinando las variables ambientales, económicas y territoriales, a fin de compatibilizar los objetivos de conservación y desarrollo económico y social.
- Los Programas de Fomento, que deben concretar las líneas de actuación previstas en los Planes de Desarrollo Sustentable, para la promoción de determinados sectores o actividades productivas y el reforzamiento del tejido empresarial local.



El *objetivo final* de los Planes de Desarrollo Sustentable es, en suma, la mejora del nivel y la calidad de vida de la población de los ámbitos de influencia del Parque Natural, de forma compatible con la conservación ambiental y considerando el espacio natural protegido como un activo importante de desarrollo económico local.

Para conseguir dicho objetivo final, los Planes de Desarrollo Sustentable incorporan como objetivos específicos la mejora de los aprovechamientos productivos y las actividades empresariales vinculadas con la utilización sustentable de los recursos del Parque Natural, tratando con ello de ofrecer oportunidades de empleo e ingreso a la población local. Del mismo modo, los planes contemplan la valorización del patrimonio natural y cultural, la mejora de la formación de recursos humanos y de la investigación para el desarrollo y la innovación según las necesidades de cada sistema productivo y mercado de trabajo local, la mejora de las infraestructuras y equipamientos básicos, la dinamización y participación social de la población local y la gestión institucional para el desarrollo sustentable (Gráfico 8.6).

Gráfico 8.6: La estrategia de desarrollo sustentable en las áreas de influencia de los Parques Naturales de Andalucía



#### a) La gestión de los Planes de Desarrollo Sustentable

Los Planes de Desarrollo Sustentable en Andalucía incorporan un modelo de gestión que trata de poner en pie un doble proceso de coordinación institucional eficiente así como de dinamización social en el territorio. La descoordinación y dispersión suponen una pérdida de sinergia evidente, por lo que resulta necesario coordinar todos los activos de información y conocimiento en el territorio, a fin de que puedan cumplir su principal función como elementos dinamizadores de la innovación para el desarrollo local sustentable en el medio rural andaluz. Este mecanismo de gestión debe ofrecer periódicamente sus resultados ante la Junta Rectora del Parque Natural, la cual constituye un órgano aglutinador de las diferentes tendencias y opiniones de los distintos colectivos institucionales, sociales y económicos del territorio, conformando un foro de participación del PDS que debe ser reforzado. En efecto, en las Juntas Rectoras están representadas las Consejerías sectoriales de la Junta de Andalucía, Ayuntamientos, Diputación Provincial y el conjunto de la sociedad civil, esto es, empresarios, agricultores, ganaderos, colectivos ecologistas y vecinales, etc.

Para la gestión de los Planes de Desarrollo Sustentable se plantea un ámbito principal de coordinación de las Administraciones Públicas presentes en el territorio, que corresponde a la Delegación de Gobierno de la provincia respectiva, como estructura horizontal responsable de la Administración regional en la misma y, por tanto, con capacidad de alentar y hacer cumplir los correspondientes compromisos adquiridos por las respectivas Consejerías de la Junta de Andalucía respecto al PDS. De esta forma, la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía, a través de sus propios Servicios Técnicos y con el apoyo de la Unidad Técnica de Promoción del PDS en el Parque Natural y su área de influencia socioeconómica, trata de coordinar las actuaciones que lleven aparejadas inversiones públicas por parte de las distintas Consejerías y Organismos. Esta función es crucial para poder lograr, en la práctica, que la asignación sectorial de inversiones se oriente según las respectivas líneas de actuación y programas del Plan de Desarrollo Sustentable.

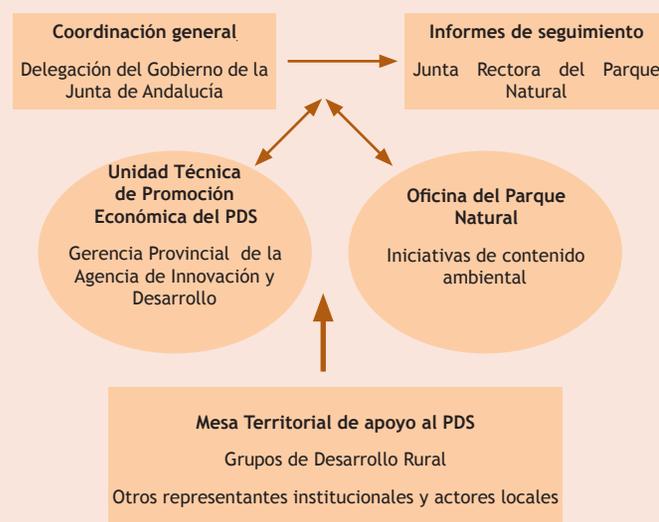
La promoción de los diferentes programas de fomento y líneas de actuación del Plan de Desarrollo Sustentable corresponden, como se ha dicho, a la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, quien desempeña un papel fundamental desde la responsabilidad de la Unidad Técnica de Promoción del PDS, no sólo asegurando el funcionamiento de la misma como soporte técnico a la Delegación de Gobierno, sino promoviendo el despliegue de acuerdos estratégicos de colaboración y coordinación entre las diferentes entidades y agentes de fomento dispersos en el territorio. De igual modo, la dinamización socioeconómica del territorio debe contar con el respaldo y participación de los Grupos de Desarrollo Rural<sup>9</sup>, los cuales han venido colaborando de forma decisiva en la realización de los diferentes Talleres de Participación Estratégica y tienen, además, un planteamiento estratégico de desarrollo rural plenamente convergente con los objetivos del desarrollo sustentable.

Por su parte, las iniciativas de contenido ambiental se encuentran en manos de la Oficina del Parque Natural (organismo dependiente de la Consejería Regional de Medio Ambiente), aunque su funcionamiento debe guardar plena sintonía y coherencia con las actividades de promoción desplegadas por la Unidad Técnica de Promoción del PDS. En todo caso, y como corresponde a sus funciones actuales, la Oficina del Parque Natural se encarga de coordinar y realizar el seguimiento de las iniciativas de contenido ambiental y colabora con la Unidad Técnica de Promoción del PDS suministrando la información necesaria para la elaboración periódica de los Informes de Seguimiento del PDS a la Junta Rectora del Parque Natural.

Como se aprecia en el **Gráfico 8.7**, que muestra el modelo de gestión del Plan de Desarrollo Sustentable, esta estructura de gestión debe estar respaldada por una Mesa Territorial de Apoyo, a fin de abordar las importantes tareas de dinamización social en el territorio. En dicha Mesa Territorial de Apoyo al PDS deben tener una presencia destacada los Grupos de Desarrollo Rural, así como otros representantes institucionales y actores locales destacados.

>>9 Los Grupos de Desarrollo Rural son las entidades promotoras del desarrollo en el medio rural.

Gráfico 8.7: Modelo de gestión del Plan de Desarrollo Sustentable



El énfasis principal en la participación para la elaboración de las estrategias territoriales de desarrollo local sustentable, que son en esencia los PDS, permite subrayar que dichos planes no constituyen, como en la planificación tradicional tecnocrática, un mero plan de inversiones sino, fundamentalmente, una estrategia para la acción territorial, consensuada por los actores locales. El plan trata, pues, de fomentar y apoyar las iniciativas que lleven a una mayor movilización de la población y de las inversiones privadas hacia las oportunidades que abren las líneas de actuación del PDS, cuyo éxito depende esencialmente de la implicación de la sociedad local del área de influencia socioeconómica del Parque Natural, como protagonista principal del plan.

Pese a no ser un plan de inversiones, los PDS cuentan, sin embargo, con las asignaciones presupuestarias de las diferentes consejerías de la Junta de Andalucía las cuales, si bien se aprueban de forma sectorial, pueden orientarse según la estrategia territorial y horizontal del PDS a lo largo de su horizonte temporal. Este es un reto fundamental para la estructura de gestión del plan.

Igualmente, como ya se ha mencionado, además de estas asignaciones de los diferentes departamentos de la Junta de Andalucía, hay que contar con recursos de otras entidades y organismos, como los Grupos de Desarrollo Rural, Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, así como entidades financieras comprometidas con el desarrollo sustentable en Andalucía. Todo ello debe, sobre todo, permitir la creación de un ambiente de rentabilidad basado en la introducción de innovaciones eco-eficientes, que atraiga el ahorro privado hacia la creación de nuevas empresas basadas en la producción limpia y de calidad, utilizando para ello la imagen de producción diferenciada de bienes y servicios realizada en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Naturales de Andalucía.

Finalmente, como parte del modelo de gestión del Plan de Desarrollo Sustentable se ha incorporado un Sistema de Indicadores de Seguimiento y Evaluación, a fin de verificar el grado de avance de los PDS, conociendo las presiones ambientales producidas por las diferentes actividades económicas y sociales sobre el medioambiente local, el estado actual de la calidad de los componentes del mismo, y las respuestas sociales e institucionales planteadas por los diferentes Planes de Desarrollo Sustentable para aliviar o eliminar dichas presiones.

Como es habitual en la construcción de indicadores sobre un tema tan novedoso y complejo que parte, además, de una carencia importante de información de base territorial, no se trata de presentar una lista exhaustiva de indicadores de desarrollo, sino de contribuir a crear un sistema de información a partir de las fuentes existentes en Andalucía y la disponibilidad de los datos, sistema que habrá que ir revisando y completando sucesivamente durante la fase de prueba de dichos indicadores en la gestión de los Planes de Desarrollo Sustentable de los Parques Naturales andaluces y sus áreas de influencia socioeconómica.



## HERRAMIENTAS

### Herramienta 8.1. LA CÁMARA REGIONAL DEL GRAN ABC, ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL

El impulso económico principal de la región del Gran ABC se sitúa en la segunda mitad de los años cincuenta, cuando se instalaron importantes empresas transnacionales del sector automotriz, que buscaban acceder al mercado interno brasileño evitando los altos aranceles de la política de sustitución de importaciones. La instalación de este importante parque industrial hace de la región del Gran ABC paulista uno de los ejes principales del “milagro económico” brasileño hasta la década de los años ochenta. A partir de dicha década, la crisis estructural provocada por el cambio del paradigma fordista comenzó a hacerse sentir en la región, mediante el cierre de unidades productivas y su traslado a otras regiones, disminución de inversiones, reducción del empleo y caída de la participación regional en el PIB industrial brasileño.

A fines de 1996 se expresa la preocupación conjunta de los actores más significativos de la región ante la situación de crisis industrial y la amenaza de relocalización de empresas fuera de la región, debida a los incentivos fiscales ofrecidos por otros estados o municipios y el mayor costo salarial existente en la región. La respuesta a la situación de crisis da lugar a la constitución en 1997 de la *Cámara Regional del Gran ABC*.

Concebida con el objetivo de aglutinar esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil en la definición e implementación de acciones por el desarrollo económico y social de la región, la Cámara Regional del Gran ABC integró los siguientes actores:

- El Consorcio Intermunicipal del Gran ABC, creado en 1992 por las prefecturas de siete municipios, las cuales venían desplegando experiencias innovadoras en las áreas de salud, educación, vivienda, medioambiente y participación popular, ampliándose a los problemas de empleo e ingreso en la crisis económica local.
- El Gobierno del Estado de São Paulo, en especial las Secretarías de Ciencia y Tecnología, Empleo y Relaciones de Trabajo, Transportes, Medioambiente, Educación, Turismo y Deportes.
- Los parlamentarios de la región en los distintos niveles municipal, estadual y federal.
- Las grandes empresas y sus respectivas asociaciones gremiales en la región, principalmente de los sectores automotriz, químico, petroquímico y telecomunicaciones.
- Los principales sindicatos de la región.
- Las asociaciones representativas de las pequeñas y medianas empresas y las asociaciones de comerciantes.
- Las Universidades y Escuelas Técnicas.
- Las Asociaciones de la sociedad civil, como el Foro de la Ciudadanía del Gran ABC.

La Carta Constitutiva de la Cámara Regional del Gran ABC, suscrita en Santo André en mayo de 1997, muestra el logro de importantes consensos entre los principales actores locales, a fin de impulsar una acción económica estratégica para la región.

La constitución de la Cámara Regional del Gran ABC constituye, por tanto, una experiencia de concertación público-privada de actores regionales, que integra igualmente a tomadores de decisión relevantes a nivel estatal y federal y a la sociedad civil local, a fin de alcanzar acuerdos dentro de una articulación tanto horizontal (entre Prefecturas, Cámaras Municipales, empresarios, trabajadores e instituciones de la sociedad civil local) como vertical (entre los diferentes niveles de gobierno municipal, estadual y federal; y entre los diputados en las distintas instancias).

Fuente: Aghón, G.; Albuquerque, F; y P. Cortés (2001).



### Herramienta 8.2. PERFIL DEL AGENTE DE DESARROLLO LOCAL

Para impulsar las iniciativas de desarrollo económico territorial se requiere, entre otros elementos, la existencia de agentes animadores en el territorio, con buen conocimiento del mismo y capaces de generar entre los actores locales una actitud favorable a dichas iniciativas y estrategia de desarrollo económico territorial. Este tipo de agentes que lideran o animan las iniciativas y la estrategia de desarrollo local y empleo son los *Agentes de Desarrollo Local*.

La tarea fundamental de estos agentes es la identificación, movilización y valorización de recursos dentro de una estrategia de desarrollo territorial que contribuya a la generación de crecimiento económico y empleo en el territorio. Entre las cualidades principales de los agentes de desarrollo local se encuentran habilidades como las de poseer capacidad intuitiva, percepción, sentido común, capacidad de observación, visión integral de los problemas, sensibilidad, creatividad, audacia y capacidad propositiva. Se trata de capacidades y destrezas que no es fácil enseñar, pero sin las cuales la actividad de los agentes de desarrollo local se resiente.

No se trata, pues, de un simple técnico. Debe ser, además, una persona que logre enraizarse en la realidad histórica y cultural del propio territorio. Si el agente de desarrollo local es foráneo, deberá pasar muy probablemente por un periodo de adaptación hasta comprender e integrarse en la cultura local y, sobre todo, ser capaz de granjearse la confianza de la comunidad local.

Además de los conocimientos de carácter geográfico, ecológico, histórico, político, sociológico y cultural del territorio, el agente de desarrollo local debe tener conocimientos en gestión y dirección de empresas; fiscalidad y marco jurídico de las empresas; recursos humanos; Derecho laboral y Seguridad Social; marketing y comercialización de productos; y análisis y valoración de proyectos, entre otros aspectos decisivos para el desarrollo productivo.

Son varias las personas que, desde puestos de responsabilidad institucional (alcaldes, gerentes de grupos de desarrollo rural, empresarios locales, etc.) ejercen o pueden ejercer funciones propias de los agentes de desarrollo local. Sin embargo, la adquisición de conocimientos académicos es importante para la formación del agente de desarrollo local, aunque no es suficiente. La experiencia, habilidades, capacidades y, sobre todo, el compromiso social y ético por el desarrollo local y el empleo constituyen el principal activo del agente de desarrollo local.

Se requiere gente audaz, capaz de enfrentarse a situaciones adversas con decisión, sin quedarse únicamente en el análisis de los problemas, tratando de buscar posibles líneas de actuación local ante los mismos. Una de las características principales del agente de desarrollo local es la de incorporar el máximo respeto y comprensión de la cultura autóctona territorial, una cuestión básica en la elaboración de cualquier estrategia de desarrollo local.

Así pues, el trabajo del agente de desarrollo local es el de ser un animador o impulsor de la organización y movilización de recursos y personas para conseguir un objetivo de desarrollo local. En este sentido, debe tener capacidad para detectar aquellos aspectos o recursos de la comunidad no suficientemente reconocidos o utilizados, que pueden servir como elementos de actividades innovadoras.

El trabajo de animación del agente de desarrollo local está orientado, esencialmente, a superar los obstáculos y debilidades que impiden progresar a una comunidad local. De igual modo que las aptitudes pueden mejorarse a través de la educación y la formación profesional, las actitudes pueden alentarse a través de la animación territorial. A través de la animación se trata de impulsar la construcción de una conciencia pública colectiva y de promover una actitud pro-activa por parte de la sociedad local, lejos de la cultura pasiva dependiente del subsidio.

El trabajo de animación social puede realizarse con ayuda de diferentes medios, como pueden ser la convocatoria de reuniones y talleres de participación de actores locales; la difusión de información relevante para el desarrollo económico y el mercado de trabajo local; y la organización de debates o jornadas relacionadas con estos temas en el territorio.

Con el fin de consolidar este trabajo de animación es necesario dedicar el máximo esfuerzo a la formación de capacidades empresariales, técnicas, administrativas y profesionales, a fin de fortalecer el tejido empresarial local. Para ello es muy importante la promoción de iniciativas para detectar emprendedores, fomentar las asociaciones locales e identificar a los líderes locales.

Asimismo, el agente de desarrollo local debe tener creatividad y capacidad de convicción para imaginar, diseñar y proyectar actividades que susciten el entusiasmo y las ganas de participar entre la población local. Para ello, debe tener también capacidad de liderazgo y de convocatoria, a fin de dar proyección pública a su promoción.

Dado que, lógicamente, un agente de desarrollo local no puede tener capacidad para abordar todos los posibles campos susceptibles de promoción en un territorio, es importante que sepa identificar la existencia de otras personas con capacidad de integrar un grupo local impulsor de iniciativas locales.

El agente de desarrollo local debe trabajar no solamente en la captación y fomento de emprendedores/as locales, ayudándoles a transformar en proyectos empresariales sus ideas de negocio, sino también en la identificación de oportunidades externas que puedan ser aprovechadas para el desarrollo y el empleo local. El agente de desarrollo local debe identificar también iniciativas exitosas de desarrollo local que puedan servir como efecto demostrativo, a fin de animar a otros emprendedores a movilizar sus recursos. En este sentido, la organización de encuentros y viajes para conocer "buenas prácticas" son medios apropiados para ello. Del mismo modo, también hay que saber aprender de las experiencias fracasadas y de los errores cometidos.

Los resultados de la promoción de las iniciativas de desarrollo económico territorial, en todo caso, nunca son inmediatos ya que los grandes objetivos del desarrollo sólo se visualizan en el medio y largo plazo. Por ello, hay que tener muy en cuenta esta circunstancia, sin dejarse rendir por el desaliento o las dificultades. Asimismo, es muy importante seleccionar desde el principio determinadas actividades que permitan ofrecer resultados visibles en el corto plazo a fin de mantener el entusiasmo de la comunidad en el proceso de desarrollo local.

El trabajo de un agente de desarrollo local no es el de un funcionario sometido a la habitual disciplina burocrática de los procedimientos administrativos. Tampoco es un tecnócrata o un simple asalariado, sino un técnico con capacidad creativa, capaz de desarrollar sus habilidades personales llevando a cabo un trabajo de calidad. En suma, el perfil profesional de un agente de desarrollo local es el de un operador al servicio de la colectividad local, que promueve, organiza, coordina y elabora en su territorio operaciones integradas de desarrollo, de las que son protagonistas las instituciones y los agentes técnicos, sociales y empresariales locales.

### Principales actividades de los Agentes de Desarrollo Local

Los agentes de desarrollo local realizan actividades como las siguientes:

- \* Fomentar la movilización y valorización de recursos y potencialidades locales.
- \* Promover la creación de empresas y la generación de empleo local.
- \* Impulsar la vinculación entre los centros de I+D y los empresarios y actores locales que demandan conocimientos técnicos aplicados localmente, esto es, la investigación y desarrollo para la innovación local (I+D+i).
- \* Fomentar la modernización de la gestión pública incorporando la lógica del desarrollo económico local y el fomento del empleo.
- \* Integrar y promover la valorización del patrimonio natural y cultural.
- \* Promover y organizar el acceso a los recursos y ayudas institucionales existentes.

El agente de desarrollo local no trabaja para una posición partidaria, sino para un territorio, esto es, para promover el crecimiento y mejora de las capacidades técnicas, científicas, culturales y profesionales de una zona. Puede proceder de la iniciativa privada, aunque su trabajo se orienta por el servicio a la colectividad local y, sobre todo, de los segmentos empresariales más vulnerables, esto es, microempresas y pequeñas y medianas empresas. Igualmente, promueve la cooperación público privada entre los actores locales, tratando de definir con ellos una estrategia conjunta de desarrollo territorial.

Jaime Izquierdo, 2002.



# Bibliografía

Aghon, G.; Albuquerque, F. y Cortés, P. (2001): *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*. CEPAL-GTZ, Santiago de Chile.

Albuquerque, F. (2003): *Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía*. Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, número 38, Sevilla.

\_\_\_\_\_ (1997): *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*. Cuadernos del ILPES N° 43, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Ayala, J. (1999): *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006): *Estrategia y Política de Desarrollo Rural*. Washington DC, Estados Unidos.

Banco Mundial (2003): *Reaching the Rural Poor: Strategy and Business Plan*. Washington DC, Estados Unidos.

Becattini, G.; Costa, M. y Trullén, J. (dir.) (2002): *Desarrollo local: teorías y estrategias*. 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.

Castillo, V. y otros (2004): *Observatorio de empleo y dinámica empresarial en Argentina*. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. CEPAL, Santiago de Chile.

Centro Internacional de Formación de la OIT (2005): *DELCOOP: Generar procesos de desarrollo económico local mediante cooperativas*, Turín, Italia.

Comisión de las Comunidades Europeas (1988): *El futuro del mundo rural*.

Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) (1987): *Nuestro Futuro común*, Madrid.

De Ferranti, D.; Perry, G.; Foster, W.; Lederman, D. y Valdés, A. (2005): *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*. Banco Mundial, Washington DC.

Echeverría, R. (ed.) (2003): *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. USA.

Falcón, C.; Giordano, P. y Sumpsi, J.Mª. (eds.) (2005): *Desarrollo Rural y Comercio Agropecuario en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. USA.

FAO (2003): *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. FAO y Banco Mundial, Roma.

Fina, L. (2002): "Mercados de trabajo locales, empleo y paro en Europa", en Becattini y otros, op.cit.

Gasser, M.; Salzano, C.; Di Meglio, R. y Lazarte-Hoyle, A. (2003): *Desarrollo económico local en situaciones de post crisis. Guía Operacional*. Programa LED y Programa IFP Crisis, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

- Grefe, X. (1990): *Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- IDEASS, Innovaciones para el Desarrollo y la Cooperación Sur-Sur (2003): *La Agencia de Desarrollo Económico Local. América Central*. OIT, Ginebra.
- Instituto de Desarrollo Regional (1999): *Medio Ambiente y Desarrollo Regional. La contribución de la Industria de Bienes y Servicios Medioambientales al Desarrollo Regional. Una especial referencia al caso de Andalucía*. Sevilla.
- Izquierdo, J. (2002): *Manual para agentes de desarrollo rural*. Instituto de Desarrollo Rural. Consejería de Medio Rural y Pesca. Gobierno del Principado de Asturias. Editorial Mundi Prensa, Madrid.
- Jacobs, M. (1996): *La economía verde. Medio Ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*. Barcelona.
- King Dejardin A. (2005): *¿Hay una estrategia de empleo en el desarrollo económico local? El reto del trabajo decente*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Miehlbradt, A. y McVay, M. (2003): *Documento de Trabajo para el Seminario sobre "El desarrollo de mercados comerciales para los servicios de desarrollo empresarial"*. Cuarto Seminario anual sobre Servicios de Desarrollo Empresarial. Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, Italia.
- MOPU-INTUR (1990): *Nuevas tendencias en política rural*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- Organización Internacional del Trabajo (2008): *Material para promotores de Desarrollo Económico Local y Empleo*. Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, Italia.
- Pérez Correa, E. y Sumpsi, J.Mª (eds.) (2002): *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea*. FODEPAL, MAPA y AECL, Madrid.
- Porter, M. y Van der Linde, C. (1999): "Verdes y competitivos. Acabar con la disyuntiva", en Porter, M: *Ser competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones*, Bilbao.
- Ramos, A. (ed) (2003): *Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial*. Instituto Interamericano de Cooperación en la Agricultura (IICA). Montevideo.
- Rodríguez Gutiérrez, F. (2001): *Manual de Desarrollo Local*. Ediciones Trea, Gijón (Asturias).
- Rodríguez-Pose, A. (2002): *El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de Desarrollo Económico Local en un mundo globalizado*. Local Economic Development Programme (LED), OIT Ginebra.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2003): "Desarrollo Territorial Rural". En Echeverría, Rubén (ed.), op. cit.
- Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R. y Portilla, M. (2003): *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Instituto Interamericano de Cooperación en la Agricultura (IICA), San José. Costa Rica.
- Sumpsi, J.Mª y Amador, F. (2005): "Nuevos enfoques de la cooperación para el desarrollo rural". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 15. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid.
- UN-Habitat/Eco-plan Internacional Inc. (2004): *The Manual. Strategic Planning for Local Economic Development*. United Nations Human Settlement Programme, Nairobi, Kenya. Eco-Plan Internacional, Inc., Vancouver, Canadá.
- Vachon, B. (2001): *El desarrollo local. Teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo*. Ediciones Trea, Gijón, Asturias.

