

MÓDULO 8: LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

Unidad 8.A: Elaboración de estrategias de desarrollo territorial

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

Bibliografía

Unidad 8.A: Elaboración de estrategias de desarrollo territorial

1. Fases de la elaboración de una estrategia de desarrollo 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, indagando sus potencialidades locales y las oportunidades del dinamismo externo existentes.

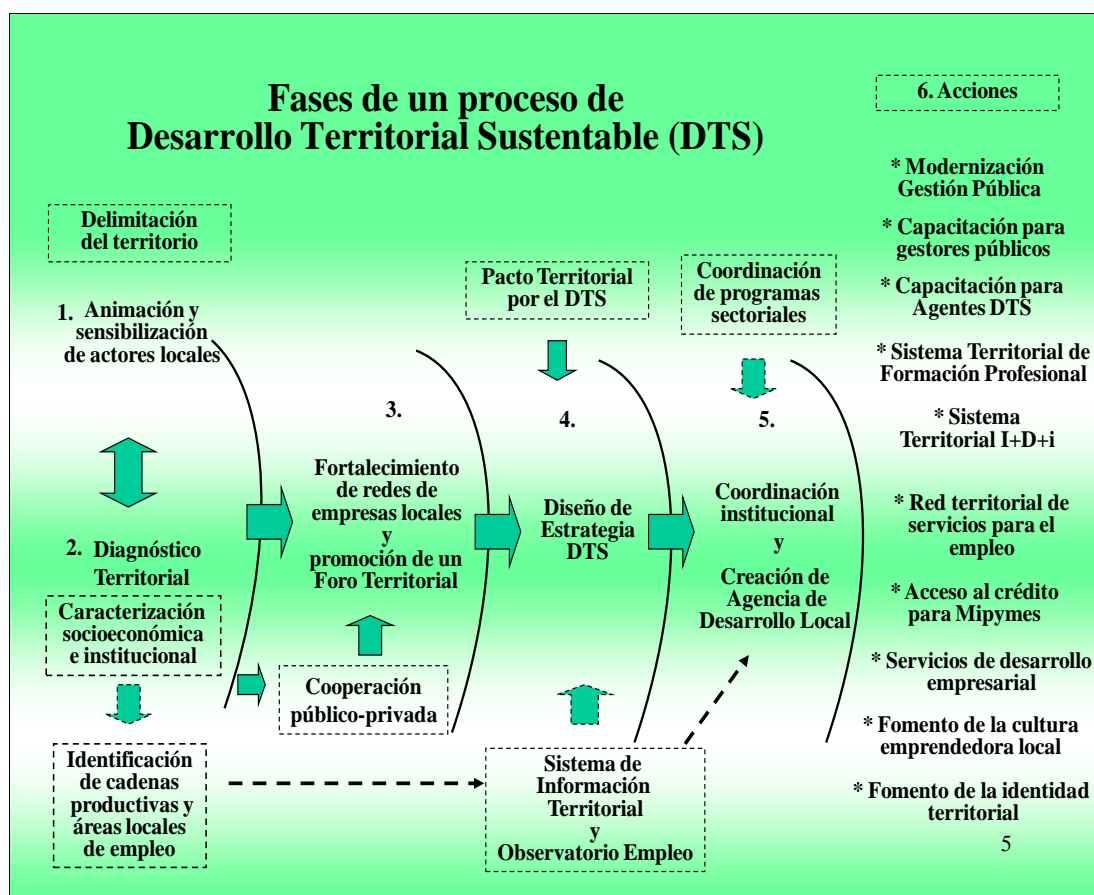
De este modo, el *enfoque del desarrollo territorial* requiere:

- Ser construido a partir de las instituciones sociales existentes, tratando de fortalecerlas y facilitar la articulación de los 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 *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 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 formulación 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 local*. Como se aprecia, el proceso requiere siempre partir de la animación, sensibilización y movilización de los diferentes actores locales (públicos, privados y comunitarios), en la búsqueda de una propuesta de desarrollo conjunta.

Gráfico 8.1



Fuente: Adaptado de OIT, 2007.

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 (cadenas productivas, clústeres).
- La identificación del mercado de trabajo local (cuenca de empleo local).
- La existencia de elementos de identidad territorial, lo cual incluye los aspectos culturales, ambientales, paisajísticos y lingüísticos.
- La coordinación y consenso entre los actores locales.

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 estatales, pudiendo darse el caso, incluso, de áreas de actuación territorial de carácter transfronterizo entre regiones o países diferentes.

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. Asimismo, 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.

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.

Un Foro Territorial es un espacio institucional en el que los diferentes actores locales, públicos, privados y comunitarios, 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 (Gasser; Salzano; Di Meglio y Lazarte, 2004).

Finalmente, la estrategia de desarrollo territorial se concreta en un conjunto de líneas de actuación 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, pequeñas y medianas empresas, y unidades de producción comunitaria 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 ello depende 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, privados y comunitarios, 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.

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 tecnológicas de producto y proceso,

sino también las innovaciones de gestión y organización, las innovaciones sociales e institucionales y las innovaciones ambientales.

Las Agencias de Desarrollo Local (ADEL) son, pues, organismos de nivel *meso* o intermedio, concertados entre los diferentes agentes sociales locales, públicos, privados y comunitarios, 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 unidades de producción comunitaria 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 la ADEL, la cual debe hacer de elemento integrador de este nuevo tipo de intervención económica, concertada localmente.

Las Agencias de Desarrollo Local que muestran mejores resultados en la experiencia internacional son entidades con autonomía propia, jurídica y operativa, reconocidas legalmente en el ámbito del derecho mediante formas que permiten 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 y empleo a las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y unidades de producción comunitaria.

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

La naturaleza autónoma de las Agencias de Desarrollo Local les permite ser, al mismo tiempo: (i) un sujeto institucional, con peso y presencia en el medio local y nacional; (ii) un sujeto contractual, con capacidad para acceder a fuentes financieras, a contratos de suministros y servicios, y a programas nacionales e internacionales; y (iii) un sujeto administrativo, capaz de ejecutar proyectos, prestar servicios y otorgar créditos de forma fácil 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.¹

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

¹ Para ver un ejemplo de una Agencia de Desarrollo Territorial puede acceder al sitio web del Instituto de la Mediana y Pequeña Industria de Valencia, en España (www.impiva.es).

agrupamientos económicos significativos o cadenas productivas locales relevantes. Esta extensa implantación territorial, junto a la autonomía y representatividad de la que 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.

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: (i) la asociación entre diferentes actores que inciden sobre el desarrollo económico de un territorio, los cuales normalmente actúan de forma independiente y, en ocasiones, en conflicto entre sí; (ii) una visión estratégica del desarrollo; y (iii) 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 ligadas a momentos históricos específicos de los países o a situaciones de emergencia. Son, pues, un punto de referencia para un nuevo tipo de “gobernabilidad” territorial.

Christian Saublens, Director de la Asociación Europea de Agencias de Desarrollo Regional (www.eurada.org)

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 Institutos Tecnológicos Sectoriales, los Centros de Empresas e Innovación, o los Observatorios Locales de Empleo, 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.

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, pequeñas empresas y unidades de producción comunitaria 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.

Gráfico 8.2



El Gráfico 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.

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 incluye la representación de los actores locales involucrados en la estrategia de desarrollo territorial.

Gráfico 8.3



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 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 inclusión 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 territoriales, al sector de la microempresa y pequeña y mediana empresa, a la economía social y a la economía informal.

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

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 que promueven las ADEL, permite constituir fondos rotatorios de crédito, que pueden 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 instituciones financieras locales es muy importante, a fin de involucrar al sector financiero con presencia en el territorio en las estrategias de desarrollo local y, al tiempo, acostumbrar 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, lo cual incluye: (i) la asistencia técnica en la elaboración de los planes de factibilidad empresarial; (ii) la formación en gestión contable y gestión empresarial; (iii) la elaboración del plan financiero de la empresa; y (iv) 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, ya que las ADEL pueden dar prioridad a los proyectos que valoricen el medio natural y el patrimonio cultural local, que utilicen procedimientos no contaminantes, que ahorren en el uso del agua y la energía, 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 la sustentabilidad 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 (Alburquerque, 2003).

Las ADEL pueden ayudar también en la incorporación de la dimensión de género en las estrategias 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 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.

Finalmente, las ADEL son también un interlocutor privilegiado para la *cooperación internacional descentralizada*, es decir, la llevada a cabo entre regiones o territorios de países desarrollados, de un lado, y regiones o territorios de países en desarrollo, de otro. 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 pequeñas empresas locales

La existencia de una oferta territorial de servicios de apoyo a la producción para las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y unidades de producción comunitaria 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 empresas, las cuales son muy importantes desde el punto de vista del empleo y, consiguientemente, de la generación de ingreso para amplios segmentos de la población. Estas empresas son también fundamentales para el dinamismo del mercado interno y la estabilidad social y política. 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 pequeñas empresas desde el punto de vista económico y social, así como en la difusión territorial del progreso técnico.

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*.

a) 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.

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 y unidades de producción comunitaria 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 dificultad para 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 caso, corren el riesgo de convertirse en empresas de consultoría que, presionadas por la siempre difícil sostenibilidad financiera de dichas entidades, acaban sesgando su orientación hacia las empresas grandes o medianas-grandes, sean o no empresas locales, lo que desnaturaliza su función inicial.

Los recursos financieros destinados a este tipo de instancias de intermediación no constituyen ayudas directas a las empresas, siendo una inversión 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 sustentable.

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 y empleo 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 pequeñas empresas locales, el cual

siempre será 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.

Según muestra la experiencia internacional la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial posibilita combinar objetivos económicos, sociales y ambientales, 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 sustentable y la generación de empleo en cada ámbito territorial.

b) Los *servicios financieros* son también fundamentales para las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y unidades de producción comunitaria, que tienen dificultad en el acceso a los mismos, al carecer de los avales habitualmente requeridos por el sector financiero. De hecho, estos colectivos de pequeñas empresas y unidades de producción 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, pymes y unidades de producción comunitaria, 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 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 a menudo con una apreciación predominante sobre el mismo como un grupo empresarial “escasamente viable”, cuando lo realmente inviable es, a veces, un tipo de política de fomento empresarial tan alejada de la realidad de los diferentes territorios.

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. Las microfinanzas son, asimismo, 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 (OIT, 2007).

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 Latina²

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 Berdegué, 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.

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 tres zonas de América Latina³. 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 BID en América Latina.

Las principales lecciones aprendidas del Proyecto EXPIDER se refieren a los siguientes aspectos: (i) la delimitación territorial del área de actuación del proyecto; (ii) la construcción o fortalecimiento de la institucionalidad necesaria; (iii) la coordinación de programas e instituciones; y (iv) el seguimiento y evaluación de las experiencias.

² Una presentación más amplia sobre este tema puede verse en Jose M^a Sumpsi, 2006.

³ Subcuencas de Reitoca y Verdugo (Honduras), Subcuenca del Chanchán (Ecuador) y Valles Cruceños (Bolivia).

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: (i) Dimensión del territorio; (ii) Homogeneidad del territorio; (iii) Identidad territorial; (iv) Vertebración del territorio; (v) Integración de municipios completos y colindantes; (vi) Participación de actores locales.

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 territorio y para lograr una visión y proyecto común. La identidad territorial se define como el sentido de pertenencia a un territorio y se considera un elemento esencial en todo proceso de desarrollo territorial rural. Sin embargo, es posible iniciar un proceso de desarrollo territorial 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 entre actores públicos, privados y comunitario, 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. Asimismo, el dominio de las intervenciones públicas centralistas y de los programas asistenciales 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 y comunitaria 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 entre actores públicos, privados y comunitarios 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 en dichos territorios.

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 y comunitarios jueguen un papel destacado en el proceso. Sin embargo, a pesar de la importancia de la participación de estos actores, 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 y comunitarios con el establecimiento de pactos políticos territoriales a favor del desarrollo territorial sustentable.

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 predispuestas 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.

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 federal. 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 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 (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 o regionales) que apoyen las iniciativas locales de desarrollo territorial rural o, en su defecto, estas experiencias no alcanzan a influir en estos otros niveles territoriales, pueden quedar como islas, con elevada 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 muy 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. El 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.

1. La planificación del desarrollo territorial sustentable⁴

La relevancia adquirida en estos últimos años por el concepto de *desarrollo sustentable* 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 y el patrimonio cultural como activos importantes del desarrollo territorial sustentable.

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 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 territorial 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 (Alburquerque, 2003).

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.

⁴ La expresión “*desarrollo sustentable*” se utiliza para referirnos al desarrollo sostenible medioambientalmente.

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 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 y comunitarias. 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).

2. 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 atención especial para 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 puestos de trabajo 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” o empleo 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 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 concepto de “decent work” 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 *trabajo decente* 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 de los alimentos, etc.) ayudan a las familias y las personas pobres a satisfacer de inmediato 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 sustentable que integre el fomento del empleo, la protección social, el diálogo social y el respeto de los derechos fundamentales 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 sustentable tienen que ver, esencialmente, 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 nacional 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.

Por su parte, la política de empleo ha venido visualizándose, por lo general, de forma vinculada a 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 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 las transformaciones 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 las transformaciones 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 recurriendo al subempleo.
- Discriminación por parte de los empleadores ante determinados colectivos, como mujeres, jóvenes, inmigrantes, indígenas, personas discapacitadas, etc.

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.

Desde el punto de vista de la oferta de trabajo, esto es, del lado de los/as trabajadores/as en busca de empleo, el mercado de trabajo local puede considerarse como la zona geográfica en la que normalmente buscan empleo las personas que están dispuestas 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, la cual 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 el cambio de coyuntura económica, 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 territorial sustentable, 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.

Bibliografía

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

Albuquerque, Francisco (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, 1997.

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, Giancarlo 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. Serie Desarrollo Productivo. 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 (COM): *El futuro del mundo rural*, 1988.

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

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

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.

Gasser, M; Salzano, C; Di Meglio, R y A. Lazarte-Hoyle (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.

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: *Nuevas tendencias en política rural*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1990.

NU-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.

Organización Internacional del Trabajo (2007): *Material de aprendizaje para promotores de Desarrollo Económico Local y Empleo*. Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, Italia.

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, Alejandro y Berdegú, Julio (2003): “Desarrollo Territorial Rural”. En Echeverría, Rubén (ed.).

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.M^a (2006): *Experiencias piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina: lecciones del Proyecto EXPIDER en Bolivia, Ecuador y Honduras*. Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre.