

# DESARROLLO ECONOMICO LOCAL EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Francisco Alburquerque Llorens

---

**ESTRACTOS: Tipología de las iniciativas locales de desarrollo y la experiencia de las agencias de desarrollo económico regional en España.**

## 1. ESPACIO, TERRITORIO E INSTITUCIONES DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

### 1.1 La diferencia entre "espacio" y "territorio"

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están alterando sustancialmente la economía y la sociedad contemporáneas. Ellas no son sino un elemento principal de la profunda reestructuración tecnológica, organizativa, social e institucional a la que asistimos desde la fase recesiva de la anterior "onda larga" de la acumulación capitalista. Todos los procesos productivos, formas de organización del trabajo y gestión empresarial, así como los modos de regulación de los procesos socioeconómicos están sometidos, pues, a cambios radicales de enfoque y de contenido.

En tales circunstancias, de poco sirve pensar únicamente en el "espacio", esto es, en términos de distancia o costes de producción, ya que lo esencial es cómo introducir innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas en el entramado productivo y empresarial; para lo cual resulta preciso definir las nuevas formas de actuación del conjunto de las administraciones públicas, las cuales deben alentar el fomento productivo y la concertación estratégica de actores con el fin de lograr el desarrollo económico y social a nivel territorial. En este sentido, resulta obligado razonar en términos de "*territorios socialmente organizados*", pensados en función de sus capacidades para materializar dichas innovaciones y para generar sinergias positivas entre los responsables de las actividades productivas, esto es, en el conjunto del tejido empresarial.

El concepto de "*espacio*" como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas, suele llevar implícita la idea de homogeneidad y en él preocupan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración de actividades, o la polarización del crecimiento. Pero, desde la perspectiva del desarrollo local y regional, nos interesa básicamente otro concepto diferente, como es el "*territorio*", que incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. En pocas palabras, frente al concepto de "espacio" como contexto geográfico dado, nos interesa resaltar el concepto de "territorio" como actor de desarrollo.

El enfoque macroeconómico predominante en la visión convencional de la ciencia económica, al centrarse en los grandes agregados promedio (inflación, déficit público, ritmo de crecimiento del producto interno bruto, déficit de la balanza de pagos, etc.), elimina la consideración de los actores socioeconómicos reales, al tiempo que simplifica o reduce el territorio, contemplándolo únicamente como espacio geográfico, pero no como actor de desarrollo. Desde la perspectiva del desarrollo económico local se insiste, sin embargo, en que no existe una homogeneidad del espacio, sino una diversidad de situaciones y movimientos protagonizados por los actores territoriales socialmente organizados.

Al referirnos a un *territorio* incluimos, naturalmente, tanto a los gestores públicos locales y/o regionales, como a los actores privados empresariales y el conjunto de la sociedad civil. El desarrollo productivo no es sólo una cuestión que dependa de las directrices e intervenciones del Estado, ni tampoco es resultado tan sólo de las actividades empresariales privadas. Dicho desarrollo depende de cómo el conjunto de la comunidad organiza la producción social. De hecho, el logro de la eficiencia productiva y competitividad de las empresas privadas es función "*sistémica*" de todo un conjunto de actividades que costea la sociedad, como las educativas y de

capacitación de los recursos humanos, las de salud, higiene y vivienda, las de la adecuada resolución de conflictos en el sistema judicial y, sobre todo, las ocupadas en garantizar la existencia de los recursos estratégicos o servicios avanzados a la producción en el triple frente de la información, la capacitación y el acceso a la financiación.

De ahí la importancia de la intervención de los poderes públicos territoriales como "*animadores*" en la construcción de ese "*entorno*" de servicios que, de forma sistémica, facilite o haga posible el desarrollo productivo y empresarial. Esto quiere decir que el Estado y las administraciones públicas territoriales deben intervenir decisivamente en la programación del desarrollo económico, aunque diferentes son, sin duda, los contenidos, instrumentos, actores y enfoques de dicho proceso de planificación del desarrollo. En el momento actual, dicha intervención debe ser estratégica y participativa, y encaminada esencialmente a crear los lugares de concertación necesarios entre los diferentes actores sociales en pos de un logro común, cual es el desarrollo socioeconómico territorialmente equilibrado y medioambientalmente sustentable.

## 1.2 El tránsito hacia las economías de variedad

Como sabemos, los cambios principales en los regímenes de producción actuales, están transitando desde las formas estandarizadas propias de la producción en masa basadas en las economías de escala, a la búsqueda de las *economías de variedad*. El paradigma de la producción flexible o "postfordista" subraya el interés de la producción diversificada y de calidad, según los diferentes segmentos (o "nichos") de mercado identificados en una demanda diversificada y en constante cambio.

Pero la heterogeneidad no es sólo patrimonio de la demanda; la mundialización de la economía y la incesante introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en los planos productivo y empresarial, conducen también a variaciones importantes desde el lado de la oferta, tales como la reorganización de la producción, el tipo de relaciones laborales y el mercado de trabajo, la ingeniería financiera, o el nivel de cualificación de la fuerza de trabajo, entre otros aspectos.

Igualmente, más allá del fatalismo al que normalmente conducen las reflexiones que se centran en el estudio del comportamiento de los grandes grupos empresariales y financieros, hay que insistir en que la lógica general de las fracciones más poderosas de la acumulación capitalista, siendo efectivamente hegemónica no explica, sin embargo, el funcionamiento de las restantes fracciones del capital, esto es, de las empresas de pequeña y mediana dimensión en los mercados locales o regionales, del conjunto de microempresas, del sector informal o de la economía campesina, formas todas de obtención de excedentes que tienen amplia presencia en las sociedades de América Latina y Caribe y el mundo en desarrollo en general. Existe, por tanto, un ámbito posible de actuaciones en los diferentes niveles territoriales ya que, pese a la citada hegemonía de las fracciones más poderosas del capital productivo y financiero a nivel mundial, ellas condicionan -pero no eliminan- las distintas prácticas y políticas posibles de desarrollo local o regional.

Las exigencias competitivas mayores que plantea el actual contexto de la globalización económica y la reestructuración tecnológica y organizativa subyacentes, obligan a las empresas y a los poderes públicos territoriales a establecer cada vez vínculos más estrechos entre sus organizaciones y líneas de actuación y su entorno, ya que deben ser capaces de responder a todas estas variaciones mediante una adecuada reorganización de sus estructuras productivas. En este sentido, lo verdaderamente estratégico es disponer de una red territorial de servicios avanzados de información, capacitación y financiación que faciliten a las empresas locales o regionales la adecuada "*flexibilidad*" productiva, la cual no puede reducirse únicamente a actuaciones orientadas a la contención de salarios y explotación de los recursos naturales no renovables. En lo esencial, dicha flexibilidad productiva contempla el conjunto de actividades vinculadas a la generación del valor agregado por las empresas, esto es, desde la gestión tecnológica y financiera hasta la comercialización y servicio postventa, todas las cuales son susceptibles de innovaciones para adaptarse más fácilmente a las condiciones cambiantes de la demanda.

Como se ha señalado, flexibilidad productiva quiere decir cambios en la cualificación y polivalencia de los factores productivos, de modo de obtener una mayor capacidad de adaptación a las nuevas líneas de producción y organización empresarial. En otras palabras, ello equivale a mayor capacidad de reorganizar por completo los diferentes enlaces de la "cadena del valor" (Porter, 1991). Este tipo de flexibilidad dinámica u "ofensiva" (Leborgne y Lipietz, 1994) tiene poco que ver con otra forma de flexibilidad estática o "defensiva", que se

limita a la reducción de instalaciones, eliminación de los excesos de capacidad productiva, utilización de técnicas más contaminantes, o despido de mano de obra, pasando -además- a solicitar del erario público recursos financieros adicionales para posibles planes de viabilidad para sus negocios.

Por otra parte, incrementar los intercambios dentro de la organización productiva supone admitir una mayor complejidad en las interacciones o interlocución existentes entre las empresas y su entorno territorial, el cual debe ir adaptándose continuamente ante los incesantes cambios. Esto introduce una dificultad superior al viejo esquema jerárquico del modelo fordista y la especialización de la producción en serie, cuyos rasgos poseen un grado de complejidad organizativa menor.

Dicha complejidad implica también la integración tecnológica e informática de las distintas funciones de la empresa (concepción o diseño del producto, fabricación, comercialización, servicio postventa), las cuales ya no pueden basarse en la simple jerarquización de tareas. Por el contrario, la red informática que hace posible todas estas interconexiones debe asegurar la retroalimentación *en la misma unidad de tiempo real* de los diferentes momentos de la producción en sentido amplio, esto es, proporcionando, por ejemplo, información instantánea de las ventas de los productos en los mercados a las actividades de diseño y fabricación de los mismos. De aquí que lo importante sea la calidad de las relaciones entre servicios y funciones empresariales.

Todas estas nuevas circunstancias que alteran las formas de producir y organizar o gestionar las actividades empresariales conllevan, naturalmente, importantes grados de incertidumbre y suponen, además, una amenaza permanente de "falta de liquidez" (Grefe, 1990) ante las mayores dificultades para amortizar los importantes costes que implica el trabajar con criterios de calidad y de variedad permanentes, lo cual acelera la obsolescencia de productos, equipos, diseños y cualificaciones de la mano de obra.

Si bien la citada integración tecnológica e informática de las diferentes funciones de la empresa puede ayudar decisivamente en todo este proceso de readaptaciones productivas y de gestión empresarial, de todos modos las empresas se encuentran ante esos riesgos de "falta de liquidez" y deben adoptar criterios eficientes para minimizarlos, lo cual conduce de nuevo a la importancia de poseer un *"entorno innovador territorial"* facilitador de la cooperación o asociación empresarial en aspectos estratégicos tales como el sistema local de difusión y adaptación de tecnologías o el diseño apropiado de la investigación y desarrollo (I+D).

Finalmente, desde el momento en que la amortización de costes fijos basada en series largas de producción ya no corresponde a las formas emergentes de organización productiva postfordistas, las *economías de escala* pasan a perder parte de su anterior importancia, e incluso la separación entre costes fijos y costes variables se ve debilitada. Las empresas están obligadas, así, a buscar otras modalidades de funcionamiento que, además de ser sustentables desde el punto de vista medioambiental, deben intentar amortizar lo más rápidamente posible sus costes fijos, tratando de sacar el mayor número de utilidades de los equipos y tecnologías instaladas, lo cual conduce a poner énfasis en las *economías de variedad*, esto es, la producción diversificada a partir de dichos equipos y tecnologías. Esta búsqueda de economías de variedad obliga a las empresas a revisar el contenido de sus estrategias de innovación, a la vez que plantea a los actores territoriales cómo facilitar la citada introducción de innovaciones productivas y gerenciales.

### **1.3 Las estrategias de innovación de las empresas y el acceso a los servicios de desarrollo empresarial**

Normalmente, la ciencia económica convencional así como el planteamiento tradicional de la gestión empresarial, han considerado al progreso tecnológico como un dato exógeno. Pero, como se ha señalado, la importancia y rapidez de las innovaciones y modificaciones tecnológicas y organizativas obliga a las empresas a redefinir las inversiones efectuadas, a veces incluso antes de amortizarlas plenamente. Igualmente, el análisis económico debe incorporar plenamente el análisis de los impactos ambientales, así como el cambio tecnológico, socio-institucional y territorial en relación al desarrollo productivo y empresarial, abandonando las excesivas simplificaciones propias del enfoque macroeconómico predominante.

De este modo, una actitud cauta por parte de los empresarios debe llevarles a intentar adoptar trayectorias tecnológicas de carácter genérico, que les permitan posibles bifurcaciones o utilidades en diferentes procesos

productivos. Sin embargo, los empresarios innovadores pueden ir algo más allá e intentar producir ellos mismos las tecnologías específicas que necesiten, es decir, crear sus propias trayectorias tecnológicas, tratando de endogeneizar el progreso técnico, aprovechando también para ello su mayor conocimiento del medio ambiente local.

Esta posibilidad, que involucra más riesgos, solo es accesible a las empresas pequeñas y medianas (PYMES) y a las microempresas si se dan las condiciones apropiadas en el "*entorno territorial*" de acceso a los servicios de desarrollo empresarial. En otras palabras, la construcción concertada entre actores públicos y privados, en ese *nivel intermedio (o mesoeconómico)* del entorno territorial constituye una tarea esencial para la difusión del desarrollo productivo y empresarial.

La transformación de recursos genéricos en recursos específicos es, por tanto, el objetivo principal de la estrategia de endogeneización del progreso técnico. En sociedades como las de América Latina y Caribe, en las que la mayoría del tejido empresarial está conformado por empresas de reducida dimensión, parece claro que dicha transformación no puede ser asumida al interior de la mayoría de las empresas, y debe recurrirse a la cooperación entre empresas o a la adquisición de tales servicios avanzados en el entorno territorial organizado expresamente para ello. No es realista suponer que las PYMES o las microempresas pueden adquirir tales servicios tecnológicos en el mercado, lo cual sólo está al alcance de la gran empresa. De ahí que si se desea alentar el desarrollo productivo, sea absolutamente necesario señalar qué tareas concretas debe asumir la concertación estratégica de los actores públicos y privados en la creación de la adecuada "atmósfera industrial" marshalliana.

Admitiendo que la producción se compone de transacciones, las cuales pueden efectuarse tanto en un mercado como dentro de la empresa, es claro que las diferentes opciones productivas involucran distintos "*costes de transacción*" (North, 1993; Williamson, 1989), que no son únicamente los costes de producción en sentido estricto, ya que incluyen también el tiempo y recursos empleados en preparar las transacciones anteriores al inicio de la actividad productiva, (búsqueda de activos y socios, coste de negociación de los contratos, etc.), y los costes posteriores para hacer respetar la ejecución correcta de las transacciones, recursos a arbitraje, etc.

Como se ha dicho anteriormente, la estrategia empresarial debe determinar, según los costes de transacción relativos, qué parte de sus actividades asume al interior de la empresa y qué parte busca fuera de la firma, ya sea mediante subcontratación de otras empresas, o a través de la adquisición de tales servicios en el entorno próximo. En el caso de las empresas que no pueden producir por sí mismas estos recursos estratégicos ni tampoco pueden adquirirlos en el mercado, surge un "*espacio intermedio*" entre el mercado y la empresa, que puede rellenarse mediante la cooperación o asociación interempresarial (Grefe, 1990).

Entre los recursos estratégicos de este nivel intermedio hay que citar la información sobre tecnologías de producto y proceso, que incluyen el análisis de los impactos ambientales de las diferentes opciones, así como la información sobre mercados, la formación específica del capital humano, y el acceso a los recursos financieros. Las empresas de pequeña dimensión no pueden asumir estos servicios avanzados dentro de sus reducidas estructuras organizativas ni tampoco adquirirlos en los mercados. Y, sin embargo, el acceso a los mismos es determinante para su inmediato futuro. Hay, pues, mucho de responsabilidad por parte de los gestores públicos, de un lado, y de los empresarios privados, de otro, en la tarea de construir concertadamente las instituciones encargadas de proporcionar dichos recursos estratégicos al tejido empresarial y productivo territorial.

El acceso a los citados recursos estratégicos podría contemplarse, en suma, de varias maneras posibles: a) en asociación con las grandes empresas orientadas al mercado mundial; b) en asociación con otras PYMES o microempresas; o c) mediante una interlocución entre los actores públicos y privados para crear el "entorno competitivo" que asegure el acceso a estos servicios avanzados a la producción. En el primero de los casos pueden darse algunas limitaciones y dificultades derivadas de la lógica predominante de funcionamiento de la gran empresa vinculada al mercado mundial, la cual no tiene porqué asumir la difusión del desarrollo a nivel local, mientras las PYMES o microempresas locales suelen tener muy reducida capacidad de negociación frente a los grandes grupos y, consiguientemente, limitadas posibilidades de incrementar la difusión de los impactos favorables de las subcontrataciones recibidas de la gran empresa.

En los otros dos casos de asociación entre MIPYMES e interlocución entre agentes públicos y privados,

aparece con claridad la necesidad de construir el "entorno" que garantice el acceso a los recursos estratégicos señalados. En este sentido, el papel de los poderes públicos territoriales como animadores y arquitectos de la concertación estratégica entre actores sociales es fundamental, y da sentido a una de las tareas principales de la planificación económica y social a la hora actual. En otras palabras, el incremento de las exigencias de competitividad de las diferentes economías obliga a un diseño de políticas industriales, tecnológicas y de fomento productivo y empresarial de carácter descentralizado o territorial.

Impulsar, de este modo, iniciativas locales en favor del desarrollo por parte de los poderes públicos no consiste, como vemos, ni en colocar empresas bajo su tutela; ni en producir directamente (aunque en ocasiones sea necesario intervenir desde la instancia pública en emprendimientos ante la falta de iniciativas innovadoras por parte del empresariado local); ni tampoco hacer de "bombero" financiando a los grupos empresariales que quiebran. Por el contrario, consiste en ayudar a construir los mercados de servicios empresariales y tecnológicos estratégicos para la producción, a fin de que las empresas los tengan accesibles en su entorno; en alentar la demanda de tales servicios por parte de las PYMES y microempresas; y en prevenir los posibles obstáculos que dichas empresas pudieran enfrentar y que difícilmente podrían vencer aisladamente. De este modo se construye el desarrollo, a partir del reforzamiento del territorio, esto es, de la propia movilización productiva y empresarial de la sociedad local en torno a un proyecto de desarrollo territorial sustentable y equitativo.

#### **1.4 Elementos básicos y tipología de las iniciativas locales de desarrollo**

La *coordinación de los diferentes agentes* en el territorio es la primera condición del éxito de las iniciativas locales en favor del desarrollo. Es normal que sean los poderes públicos locales, en tanto que garantes de la cohesión del territorio, los que asuman y promuevan estas iniciativas. De otro lado, la *participación* activa de los citados agentes territoriales constituye otro de los pilares básicos de las iniciativas locales de desarrollo. Hay que asegurar también el acceso a los servicios estratégicos para la incorporación de innovaciones tecnológicas y empresariales en el tejido productivo territorial, lo cual exige igualmente una actividad de *animación de la demanda* de tales servicios de desarrollo empresarial por el conjunto de PYMES y microempresas existentes en el territorio ya que, por lo general, no todas estas empresas poseen la convicción plena de la necesidad que existe de incorporar estos servicios intangibles como ingredientes fundamentales entre sus costes de producción.

La forma concreta de esta política de animación por parte de los poderes locales no responde a ningún modelo único, como lo muestra la diversidad de instrumentos utilizados en las diferentes experiencias, tales como los "viveros de empresas", las "boutiques de gestión", los "institutos tecnológicos", o los "parques tecnológicos". La diversidad de instrumentos responde, en definitiva, a las características propias de los territorios, para los cuales algunas fórmulas institucionales de interlocución resultan más apropiadas que otras.

Los "*viveros de empresas*" (o incubadoras de empresas) responden a la necesidad de multiplicar los emprendimientos empresariales y de alentar la transformación productiva territorial, comenzando por atender los problemas que se plantean en el tránsito desde una simple idea de negocio a un proyecto empresarial con su estudio de factibilidad económica, financiera y medioambiental incorporados.

Este tipo de ayuda a la gestación de nuevas empresas y empresarios puede realizarse de diversas formas, una de las cuales es la concentración de servicios elementales (administrativos, contabilidad de empresas, telecomunicaciones, formación básica de gestión empresarial) en un determinado edificio, el cual puede ser facilitado por la propia Municipalidad, la Cámara de Comercio local, o la Asociación local de Empresarios, a fin de ofertar a un costo razonable dichos servicios a los nuevos emprendimientos empresariales, incluidos los de domiciliación provisional de la firma hasta tanto se convierte en una nueva empresa y puede abandonar la "incubadora" para situarse en el mercado. Igualmente, en estos "viveros de empresas" pueden realizarse también encuentros sectoriales entre los nuevos empresarios y otros responsables de proyectos y empresas en fases más avanzadas de sus negocios.

Otra forma de promover nuevos empresarios la constituyen las denominadas "*boutiques de gestión*", en la experiencia francesa. Se trata de entidades que prestan servicios de consulta abierta a los portadores de proyectos empresariales, a los cuales se ofrecen, esencialmente, documentación o asesoramiento, aunque sin

acompañar, por lo general, la oferta de servicios elementales que proporcionan los "viveros de empresas".

Por su parte, los *parques tecnológicos* tienen como predecesores los "polos de crecimiento" del período desarrollista anterior, aunque estos últimos se limitaban al intento de emplazar actividades industriales ya existentes en el espacio, mientras en los parques tecnológicos se pretende crear, producir, adaptar o difundir nuevas tecnologías, a través de la multiplicación de intercambios de recursos intangibles entre empresas y centros de innovación e investigación y desarrollo (I+D) concentrados geográficamente en un entorno territorial estratégico.

El éxito de los parques tecnológicos depende, pues, de cómo se involucran en ellos los diferentes actores territoriales oferentes de conocimiento tecnológico y creatividad empresarial, y de la densidad de sus intercambios en los recursos intangibles estratégicos. Lo importante es que exista la capacidad de generar y adaptar nuevas tecnologías específicas, esto es, aplicables al perfil de la especialización productiva actual y potencial del territorio concreto, y que todo ese potencial creativo sea parte de la interlocución existente con el conjunto de empresas territoriales.

Sin embargo, tanto los "viveros de empresas" como los parques tecnológicos poseen algunas insuficiencias para las PYMES y microempresas ya que, a partir de cierto momento, los servicios que precisan las empresas de pequeña dimensión ya no son genéricos, y resulta preciso ofrecer respuestas técnicas especializadas según los diferentes sectores de actividad concretos en los que compiten. En estos casos, los "viveros de empresas" son insuficientes, mientras que tampoco suelen encontrarse en el parque tecnológico, por lo general, los servicios técnicos pormenorizados de los sectores de actividad concretos. De ahí que en determinadas experiencias se haya recurrido a la creación de *institutos tecnológicos*, los cuales intentan concentrar esfuerzos en el conocimiento y difusión de las tecnologías específicas correspondientes a los productos regionales o locales, facilitando la información y previsión de los mercados de dichos productos, la formación de la mano de obra apropiada, exigencias de certificación y homologación y, en suma, un conocimiento detallado de los sectores y sus potencialidades de forma exhaustiva.

El ámbito de las iniciativas locales de desarrollo se despliega, naturalmente, por los diferentes territorios, ya sea rurales o urbanos, grandes ciudades, ciudades medias, o pequeños municipios. Aunque las diferencias entre estas iniciativas en un caso u otro sean notables, la lógica a la que responden es esencialmente similar, esto es, se basa en la movilización territorial a partir del despliegue de iniciativas empresariales productivas. En lo que se refiere al desarrollo rural, conviene insistir en que éste no puede contemplarse únicamente como desarrollo agrario, ya que en el medio rural pueden (y deben) promoverse igualmente otras iniciativas tales como las vinculadas al aprovechamiento industrial de productos primarios, la artesanía, la protección del medio ambiente, el turismo rural, agroturismo, turismo ecológico y turismo de aventura, la protección del patrimonio cultural y paisajístico, el desarrollo de los servicios, etc. En otras palabras, el desarrollo rural involucra también la creación de nuevas empresas y actividades, se deriven o no de la agricultura, y requieren del mismo modo de la creación del "entorno innovador" apropiado para asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial, y el fomento de la cultura innovativa a nivel local.

Por otra parte, en el medio urbano se despliegan también iniciativas por parte de los poderes locales dirigidas a la lucha contra la pobreza y el desempleo, y en favor del medioambiente. En estos casos, la política de animación de iniciativas locales de desarrollo se enriquece con las exigencias de atención a estas necesidades sociales y medioambientales, ya que el tipo de políticas sociales, laborales o ambientales que tratan de satisfacer necesidades básicas (mediante la rehabilitación de viviendas en barrios degradados o la distribución de productos básicos a zonas aisladas, por ejemplo), así como las que se ocupan de la reinserción de trabajadores/as mediante la mejora de la cualificación profesional, o las que estimulan el reciclaje de residuos o materiales recuperables, constituyen todas ellas actuaciones relevantes para el desarrollo y, como tal, son iniciativas locales en favor del mismo.

Finalmente, hay que señalar que el hecho de que los poderes públicos locales amplíen su protagonismo en todos estos ámbitos no quiere decir que ya no corresponda un papel decisivo al Estado central en estas iniciativas locales de desarrollo. La *descentralización*, lejos de descargar al Estado central de sus responsabilidades, generalmente las pone aún más de manifiesto. Estas responsabilidades del Estado central son fundamentales en lo relativo al sistema de ciencia y tecnología, sistema educativo y de capacitación, sensibilización y actuación

favorable al desarrollo sustentable, servicios de información y bases de datos de interés empresarial, prospección de mercados exteriores, infraestructuras básicas de energía, abastecimiento de agua, transportes y telecomunicaciones, acceso a fuentes apropiadas de crédito y capital-riesgo para PYMES y microempresas, etc.

Como se ve, existe todo un conjunto de actividades de ordenamiento del territorio así como una visión productiva del medioambiente, y de adecuación de las condiciones del "entorno" territorial, que son responsabilidad del Estado central, las cuales no deberían ser contempladas tan sólo desde una óptica centralista, sino con una sensibilidad máxima hacia el impulso de las actividades promovidas desde el territorio, ya que solamente de ese modo es posible avanzar hacia una superior difusión del crecimiento económico y el empleo.

En tal sentido, parece oportuno indagar algo más acerca de los diferentes tipos de iniciativas locales de desarrollo, orientadas a los tres aspectos decisivos del acceso a la información tecnológica, la capacitación de los recursos humanos, y la financiación adecuada para las PYMES y microempresas.

a) *Iniciativas locales de desarrollo tecnológico*<sup>1</sup>

Los esfuerzos dedicados a diseñar y mantener los sistemas de ciencia y tecnología (C&T) y de investigación aplicada para el desarrollo (I+D) exigen cuantiosos recursos que hacen razonable la existencia de determinada concentración de los mismos, a fin de alcanzar la suficiente "masa crítica" de capital humano en estos campos del conocimiento científico, básico y aplicado. En este caso, la intervención del Sector Público, al asumir los costes de este recurso estratégico, realiza una cooperación sustancial al sector privado empresarial, que es el que, en definitiva, se beneficia luego de estas inversiones en conocimiento<sup>2</sup>.

Ahora bien, los esfuerzos concentrados en los sistemas de ciencia y tecnología e investigación y desarrollo, suelen desenvolverse en campos de conocimiento excesivamente genéricos y no suelen aterrizar siempre en el tratamiento de los problemas específicos que se enfrentan por parte del tejido productivo y empresarial en los diferentes territorios. De igual modo, las líneas prioritarias de financiación de la investigación a menudo no recogen la promoción de la investigación tecnológica aplicada correspondiente a los problemas económicos y ambientales locales y/o regionales.

De este modo, parece necesario alentar también en el territorio, como parte de la construcción del "entorno" sistémico en favor del desarrollo, el diseño de *políticas tecnológicas específicas*, según el perfil de especialización productiva, dimensión empresarial y condicionamientos ambientales existentes a nivel local y regional. En este sentido, las nuevas tecnologías permiten superiores perspectivas para el establecimiento de conexiones o redes entre las empresas, las bases de datos de información tecnológica y el conjunto de la oferta de investigación y desarrollo.

Por parte del Estado central, una política científica coherente con la difusión más equilibrada del desarrollo productivo y empresarial en el territorio, posiblemente debiera llevar consigo la descentralización concertada de buena parte de las inversiones en el sistema de ciencia y tecnología, las cuales no debieran obedecer únicamente a los planteamientos centralistas y a los intereses de los grandes grupos empresariales, sino que deberían aterrizar en los problemas tecnológicos existentes en el conjunto del tejido empresarial y productivo de los diferentes territorios del Estado.

Así mismo, junto a la capacidad adaptativa a los diferentes problemas socioeconómicos y medioambientales territoriales (para lo cual la participación de los poderes públicos locales y regionales es decisiva), se requiere el fomento de un tipo de investigación no especulativa y de carácter esencialmente aplicado. En otras palabras, el contenido de las líneas de investigación debe vincularse en mayor medida a los problemas del desarrollo

---

<sup>1</sup> Se sigue aquí esencialmente el trabajo de Greffe (1990).

<sup>2</sup> Los planteamientos en favor del desmantelamiento del Estado no suelen incluir este tipo de intervenciones públicas que, sufragadas por el conjunto de la sociedad a través de impuestos, benefician principalmente a los grandes grupos empresariales.

concreto del territorio en cuestión, dejando de lado líneas de investigación de dudosa utilidad social para la comunidad.

Por otra parte, las formas de incorporación de las innovaciones tecnológicas parecen haber cambiado, ya que no se trata tan sólo de introducir un determinado conjunto de equipos e información genéricos, sino de producir por las empresas nuevos conocimientos específicos, lo que obliga a dichas empresas a involucrarse, asociada o concertadamente, en la construcción del entorno favorable para ello en el territorio. Así pues, podemos distinguir, de un lado, la producción y adaptación de conocimientos genéricos, cuya responsabilidad puede ser contemplada desde la lógica del Estado central, y los esfuerzos locales y regionales por una I+D específica, llevada a cabo con ayuda de institutos tecnológicos.

El conjunto de actores oferentes de servicios de desarrollo empresarial, ya sean centros de consultoría, laboratorios de investigación, centros de certificación y normalización de productos, etc.; las empresas existentes; los poderes públicos locales y/o regionales; y el entorno innovador territorial son, por tanto, actores y componentes principales de las iniciativas locales de desarrollo tecnológico, las cuales deben incluir las diferentes tareas de recogida de información sobre tecnologías genéricas disponibles y sus posibles trayectorias de aplicaciones (o bifurcaciones) específicas; y el análisis de los aprovechamientos comerciales posibles, esto es, el estudio de factibilidad económica, medioambiental y financiera de los correspondientes proyectos.

Para facilitar el acceso a la innovación tecnológica a las PYMES y microempresas no basta, pues, con el tipo de ayudas financieras tradicionales para la fabricación de prototipos lo que, normalmente, sólo suelen estar al alcance de la gran empresa. En su lugar, se trata de añadir al "entorno" territorial, de forma concertada con el sector privado empresarial, las entidades de desarrollo tecnológico y empresarial, que faciliten colectivamente el acceso a los servicios tecnológicos avanzados (tecnologías de producto y proceso, conocimiento de nuevos materiales e insumos, análisis de impactos ambientales, etc.), a la vez que se procura la mayor vinculación entre el sistema educativo y de investigación científica a los problemas del sistema productivo territorial.

Estas entidades de desarrollo tecnológico y empresarial a nivel local o regional, permiten superar también las limitaciones de otros actores tradicionales de representación empresarial (Cámaras de Comercio e Industria, Cámaras Agrarias, Asociaciones de Industriales, Asociaciones de Fomento Fabril, etc.) cuyas actividades no suelen incluir este tipo de planteamientos, a fin de que puedan formar ellas también parte activa y renovada en su esfuerzo de promoción empresarial y tecnológica. Importante es también difundir en el medio local las actitudes creativas favorables a la innovación científica y tecnológica, lo cual puede ser abordado por los diferentes niveles de la Administración Pública en concierto con otras entidades públicas o privadas, tales como fundaciones o universidades.

La creación de espacios físicos de promoción científica tales como los museos tecnológicos, así como la apertura de espacios permanentes en los diferentes medios de comunicación locales, abiertos a la presentación de las innovaciones científicas, constituyen también medios fundamentales para estimular esa *cultura local* favorable a la innovación y a la asunción de riesgos. Los museos y exposiciones científicas que muestran la trayectoria histórica del desarrollo económico local son también medios aleccionadores que permiten mostrar a los estudiantes y escolares, así como al conjunto de la sociedad civil, que la innovación no es sólo una cuestión que involucre introducción de técnicas, sino que depende esencialmente del contexto social y cultural territorial. De este modo, las actuaciones encaminadas a la recuperación y mantenimiento del Patrimonio Industrial y Medioambiental constituyen parte de las líneas de construcción de dicho "entorno innovador" territorial.

Finalmente, cabe resumir los factores que posibilitan a las empresas de pequeña y mediana dimensión la materialización de estrategias específicas de incorporación tecnológica, como son el acceso a:

- Líneas de financiación adecuadas para PYMES y microempresas.
- Servicios de desarrollo empresarial y oferta adecuada de espacios físicos e infraestructura.
- Recursos humanos cualificados y oferta de I+D vinculada con los problemas del sistema productivo y empresarial territorial.
- Espacios de concertación estratégica entre actores socioeconómicos territoriales para acordar los cambios en la organización del trabajo y formas productivas.

No hay, naturalmente, respuestas únicas para construir adecuadamente las interrelaciones entre empresas, el sistema de I+D y el entorno territorial, social y medioambiental, ya que mucho depende de las diferentes situaciones concretas, según se trate de áreas rurales, urbanas, grandes metrópolis o pequeños municipios, zonas de reciente o antigua industrialización, etc. En todos los casos, sin embargo, los problemas de la innovación tecnológica involucran aspectos técnicos, ambientales, sociales, institucionales y culturales. Para los territorios en declive industrial cabe añadir un comentario más acerca de las limitaciones de los clásicos planes de reconversión sectoriales (siderurgia, carbón, química básica, textil, etc.) y las ventajas que alternativamente pueden proporcionar las actuaciones de orden territorial, que tienden a contemplar las potencialidades diversas del territorio como un todo, y no únicamente como un problema de supervivencia de la empresa o el sector.

En resumen, la iniciativa de los poderes públicos locales puede dirigirse en ocasiones a impulsar el conocimiento científico y técnico a fin de promover una cultura local innovadora; mientras en otros casos puede reforzar los emprendimientos productivos ya existentes y fomentar la sustitución de viejos equipos y métodos de producción; o, en otras ocasiones, animar la creación de espacios de concertación estratégica entre actores socioeconómicos para la adecuada regulación socio-territorial.

b) *Iniciativas locales para la formación de recursos humanos específicos*

La disponibilidad de recursos humanos cualificados constituye el elemento estratégico más importante para garantizar el proceso de innovación productiva y empresarial. Se trata también, del recurso que requiere mayor tiempo y exige más inversiones y atención, sobre todo para incorporar en el mismo tanto los elementos específicos propios del perfil productivo concreto, como los requisitos de polivalencia que requieren los escenarios productivos flexibles y en permanente cambio. Pero las iniciativas locales en capacitación no producen de inmediato resultados tangibles, ya que son siempre una inversión de medio o largo plazo. De ahí que las empresas no posean excesivo interés en invertir en capacitación al no poder recuperar de inmediato los resultados de dicha inversión y existir siempre la posibilidad de que el trabajador/a, una vez capacitado/a, busque otra alternativa de empleo más interesante o mejor remunerada.

Por otra parte, el diseño de los diferentes contenidos educativos y de capacitación profesional debe hacerse siempre de forma concertada entre los actores sociales, y expresamente con participación de los agentes empresariales y sindicales territoriales, a fin de asegurar que la lógica burocrática sectorial derivada del funcionamiento tradicional de los Ministerios de Educación no predomine sobre los elementos de cambio y renovación en los diferentes territorios. Es difícil pensar que un esquema totalmente centralizado incluya la flexibilidad o capacidad de adaptación suficiente como para incorporar en los distintos *mercados locales de empleo* la oferta de capacitación apropiada a los problemas económicos, ambientales, organizativos y sociales territoriales. El papel de los poderes públicos y de los agentes locales organizados en el territorio es también determinante en este sentido, si bien es cierto que el Estado central debe garantizar la existencia de recursos financieros para la adquisición de equipos y construcción de edificios e infraestructura, a fin de asegurar los principios de igualdad de acceso a la educación para todos los ciudadanos.

La percepción de nuevas necesidades de capacitación y la incorporación de las mismas en los *sistemas educativos territoriales* es, pues, una tarea fundamental de las iniciativas locales para la formación de recursos humanos, las cuales pueden reducir o eliminar la demora e inercia tan frecuentes en los sistemas centralizados. El corporativismo y frecuente endogamia de los cuerpos de profesores e investigadores funcionarios expresan por sí solos las desventajas de un sistema burocrático y centralista de contratación del profesorado, que no puede estimular suficientemente ni la creatividad científica, ni la sensibilidad suficiente hacia la diferenciación existente en los diferentes territorios. De este modo, frente a una lógica de carácter burocrático-corporativa que busca esencialmente la defensa de privilegios, es posible alzar otra lógica de servicio público, concertada territorialmente, y que busque el desarrollo económico del conjunto de la sociedad.

Las iniciativas locales pueden ayudar también a incluir, concertadamente con los agentes empresariales, los períodos de práctica en empresas, a fin de eliminar el excesivo sesgo teorizante y con escasas aplicaciones concretas de la enseñanza académica tradicional. La atención a los niveles de formación inicial constituye igualmente una actividad en la que las iniciativas locales pueden introducir, como ya se señaló, los rasgos sociales, culturales e históricos específicos del territorio en cuestión. Esta capacitación inicial debe ser objeto de difusión al conjunto de la sociedad civil, resaltando el aprendizaje en las tecnologías de la información y el

estímulo de las capacidades innovativas.

Las iniciativas locales pueden efectuar, por tanto, de forma concertada, diagnósticos más precisos y tempranos acerca de la cualificación e información precisas para el desarrollo productivo y empresarial, a la vez que estimulan más fácilmente la concertación estratégica entre los agentes empresariales y representantes sindicales en los *mercados locales de empleo*. Igualmente, la lógica territorial de estas iniciativas locales en favor de la formación de recursos humanos, permite plantear los temas de forma más global y no sólo vinculada a los problemas de desempleo o la falta de cualificación de la mano de obra. La capacitación de los recursos humanos no solamente se orienta hacia la actividad en la esfera productiva, al ser igualmente esencial para estimular la búsqueda de soluciones en otros ámbitos decisivos de la vida cotidiana, como la vivienda propia, el urbanismo, el medioambiente, los servicios personales, el ocio, y las actividades recreativas, aspectos todos susceptibles de hacer surgir nuevos emprendimientos productivos y, consiguientemente, empleos.

Esta ampliación de las perspectivas con que debe contemplarse la capacitación hace a las iniciativas locales ciertamente insustituibles. La "polivalencia" de la misma no se limita, pues, a la ampliación de nuevas especialidades profesionales hacia el dominio de campos fundamentales del conocimiento científico y técnico, ya que se trata de desarrollar también las capacidades de empresa y de gestión, a fin de que se incluya la evaluación económica, técnica, medioambiental y organizativa de cualquier emprendimiento productivo. De este modo, junto al dominio de campos tecnológicos básicos en gestión o en informática, se trata de estimular y reforzar las habilidades para la transformación productiva y empresarial.

Esta perspectiva ampliada de la formación de recursos humanos constituye, por tanto, un aspecto decisivo para el cambio cultural necesario en nuestras sociedades, y es punto de partida de la transformación productiva. Se hace, pues, preciso incorporar la lógica socioeconómica y medioambiental del desarrollo local, si es que somos plenamente coherentes con el hecho de que la adaptación al cambio tecnológico es, ante todo, un tema de transformación social en todo el territorio. Los "viveros de empresas" y los institutos tecnológicos citados anteriormente, son también parte del entorno institucional de capacitación, al ofrecer desde ellos algunos servicios de esta naturaleza. No hay, pues, líneas gruesas de separación entre las iniciativas locales en favor de la innovación tecnológica o la capacitación de recursos humanos, lo cual no podía ser de otra forma, al constituir el capital humano cualificado el factor estratégico de la innovación técnica.

En suma, también las iniciativas locales en favor de la capacitación pueden ser numerosas y variadas. El papel del Estado central sigue siendo fundamental para asegurar recursos, infraestructura y equipos, pero debe coordinarse con las iniciativas subnacionales (locales y regionales), mucho más flexibles y capaces de mostrar las necesidades, recursos y potencialidades del desarrollo productivo y empresarial territorial, y de lograr los acuerdos de concertación estratégica entre los diferentes actores sociales involucrados en el mismo.

### *c) Iniciativas locales de financiación del desarrollo*

El acceso a la financiación adecuada para PYMES y microempresas es, finalmente, otro de los recursos estratégicos en el que también las iniciativas territoriales desempeñan un papel muy importante. Por lo general, la falta de líneas de crédito apropiadas a las circunstancias y características de las pequeñas y medianas empresas, así como la falta de líneas de capital-riesgo, capital-semilla, o sociedades de garantía y aval, dificultan considerablemente el surgimiento de mayores iniciativas empresariales innovadoras. Además, la liberalización financiera y la aplicación recurrente de políticas de corte anti-inflacionario basadas en el mantenimiento de altos tipos de interés, no ha estimulado la orientación de la inversión hacia aplicaciones productivas.

Falta, pues, una orientación estratégica específica que facilite al acceso al crédito a este mayoritario segmento del tejido empresarial, a fin de posibilitar en él la concreción de sus proyectos innovadores. Las PYMES y microempresas se encuentran, por lo general, ante comportamientos clásicos del sector financiero, en los que predominan la visión de corto plazo del negocio bancario, con exigencia de obtención de ganancias inmediatas, junto a la petición de los avales patrimoniales tradicionales, los cuales no suele poseer el mayoritario segmento de empresas de tamaño reducido. Los mecanismos clásicos de financiación en los que existe más interés en la obtención de ganancias rápidas y predeterminadas que en la visión de medio y largo plazo de los negocios empresariales dificultan, por tanto, la financiación de nuevos emprendimientos de PYMES y microempresas.

En otras palabras, dichos mecanismos están diseñados con un sesgo importante hacia la gran empresa, lo cual constituye una rémora notable para países en los que el tejido empresarial está mayoritariamente formado por empresas de reducido tamaño, como ocurre en el caso latinoamericano y caribeño.

Para promover y difundir el desarrollo productivo y empresarial se requiere, por tanto, que los agentes financieros incluyan una visión de desarrollo, lo cual puede facilitarse considerablemente cuando dicha visión se concreta a nivel local. En efecto, gran parte de las experiencias que alcanzan éxito empresarial suelen contar con el decisivo respaldo de entidades crediticias de ámbito territorial, ya que el involucramiento de estas entidades financieras con las empresas locales se ve facilitado de forma notable. Igualmente, desde la instancia pública central puede influirse sobre las principales entidades financieras del Estado, a fin de definir líneas especiales de crédito introduciendo el perfil específico de la demanda protagonizada por PYMES y microempresas.

El Estado central debe hacer, pues, algo más que las clásicas operaciones de fijar ventajas fiscales o conceder algunas facilidades mediante el acceso a tipos preferenciales de inversión. La financiación encaminada a la creación de nuevas empresas innovadoras incorpora componentes adicionales de incertidumbre que hacen obligado el recurso al capital-riesgo. Las características de éste tipo de financiación obligan a una selección adecuada de iniciativas, una gestión rigurosa de los planes de empresa, así como la asociación entre varios interlocutores. Se trata de un tipo de gestión en la que los agentes financiadores entran de algún modo a compartir con la empresa el futuro de ésta, teniendo un conocimiento pormenorizado de la misma. Una asociación entre instituciones privadas y colectividades públicas permite reducir estos riesgos adicionales, ya sea concertando actuaciones y aportando avales colectivos en el ámbito financiero, o bien ofreciendo otros tipos de avales como pueden ser los estudios de viabilidad técnica y económica elaborados expresamente en las agencias territoriales de desarrollo.

Los poderes públicos locales desempeñan, como vemos, un papel importante ayudando a introducir en el ámbito territorial respectivo la perspectiva del desarrollo local, lo cual resulta también en beneficio a medio y largo plazo de las propias entidades financieras. Algunas de las vías posibles de intervención por parte de estas iniciativas locales de financiación del desarrollo son, entre otras, las de reorientar en el sentido apropiado la oferta de crédito; la firma de convenios con entidades financieras para estimular el desarrollo local; el fomento de sociedades mixtas de capital-riesgo; o el establecimiento de sociedades de garantía de carácter territorial.

Las entidades de crédito local pueden facilitar, igualmente, la mayor captación del ahorro local hacia el impulso de las actividades productivas en el propio territorio. Algunas experiencias de redes de cooperativas como las creadas desde mediados de los años cincuenta en Mondragón, en el País Vasco, muestran la riqueza de actividades múltiples en la prestación de servicios comunes a la producción y financiación de los emprendimientos productivos, en los que la Caja Laboral Popular, una entidad financiera local, ha desempeñado un papel decisivo. Precisamente por ello, las unidades familiares no dudaron en invertir sus ahorros localmente, contribuyendo así al desarrollo territorial, ya que de ese modo se estaba apoyando la generación de empleo local, o la mayor seguridad del mismo, así como otro tipo de actuaciones en beneficio de la propia colectividad territorial.

Como vemos, la *ingeniería financiera local* no puede limitarse a ser una mera transposición en el plano local de la ingeniería financiera nacional. En su lugar, deben promoverse los mecanismos de concertación y construcción del "entorno" territorial ya citados, entre cuyos componentes las iniciativas locales de financiación del desarrollo desempeñan un papel fundamenta.

### **1.5 Las políticas de desarrollo económico local**

La difusión del desarrollo es, pues, función de la incorporación del territorio socialmente organizado y de la capacidad de éste para lograr introducir las innovaciones tecnológicas y organizativas requeridas en el tejido productivo y empresarial. La tesis de la supuesta difusión de efectos positivos derivados del crecimiento económico concentrado en grandes empresas y núcleos urbanos no ha sido demostrada en los hechos. En lugar de seguir utilizando la metáfora de la "locomotora" que supuestamente arrastra tras sí el crecimiento de los territorios en desarrollo, parece necesario pensar en otro tipo de símil más apropiado y más real.

Entre los rasgos que caracterizan el modelo de desarrollo postfordista actual se encuentra la importancia creciente de las economías basadas en la diferenciación y calidad de los productos, derivado de un análisis más detenido de la segmentación de la demanda. Pero esto no debe interesar únicamente a los planteamientos elitistas que buscan identificar los segmentos con capacidad adquisitiva; también debiera servir para incorporar plenamente la satisfacción de las necesidades básicas de los segmentos de demanda potencial que carecen hoy por hoy de capacidad adquisitiva, ya que la incorporación de tales segmentos de población, mediante el impulso de emprendimientos y generación de empleos a nivel local, relacionados con las demandas reales insatisfechas en alimentación, vivienda, vestido, medioambiente y calidad de vida, etc., constituye un tipo de actuación donde las *políticas sociales* superan la frecuente reducción de las mismas a meras políticas asistenciales y las sitúa como palancas de desarrollo productivo con equidad social y sustentabilidad ambiental.

La incorporación de tecnología es, como se ha reiterado suficientemente, crucial para el desarrollo. Pero ello no consiste en añadir a las empresas un conjunto exógeno de técnicas que pueden adquirirse en los mercados. En su lugar, se trata de un acto esencialmente creativo y de carácter endógeno, por parte de las empresas y la sociedad local, que puede ser facilitado de forma decisiva por la existencia de un "entorno innovador" territorial de servicios avanzados empresariales, y consistente en adaptar conocimientos genéricos de innovación (tecnológica u organizativa) para lograr producir por sí mismas conocimientos específicos.

Esta capacidad para producir tales conocimientos específicos involucra al conjunto de la organización interna de la empresa y sus relaciones con el entorno territorial, en el que resulta vital la posibilidad de acceso a los recursos estratégicos empresariales. Para construir este nivel intermedio (o mesoeconómico) entre el mercado y la empresa, la concertación entre los diferentes agentes empresariales, los poderes públicos territoriales y el conjunto de los actores locales resulta fundamental.

Entre los componentes del entorno territorial debe encontrarse también el estímulo de la *cooperación interempresarial*, ya que el despliegue de la competitividad requiere también el recurso a la cooperación entre empresas en el territorio para el acceso a algunos de los recursos estratégicos citados.

**Los objetivos de las políticas de desarrollo local deben derivarse de las estrategias establecidas en cada uno de los diferentes territorios, las cuales precisan de la adecuada coherencia con las restantes políticas a nivel de Estado. No hay recetas únicas en este terreno, pero entre dichos objetivos podemos citar los orientados a estimular y detectar iniciativas productivas; facilitar el acceso concertado a los servicios de desarrollo empresarial; establecer mecanismos de financiación de nuevas empresas y una oferta de crédito apropiada para PYMES y microempresas; e incentivar la cooperación interempresarial en el territorio.**

La política de desarrollo local difiere, pues, de la política industrial tradicional al centrar su atención principal en las PYMES y microempresas así como en la creación de nuevas empresas innovadoras, evitando de este modo el sesgo habitual hacia la gran empresa. Ello no quiere decir que no deban ser objeto de interés para el desarrollo económico local las grandes empresas y los eslabonamientos productivos generados en el territorio a partir de ellas. Lo que se quiere destacar es la importancia principal hacia las microempresas y empresas de pequeña y mediana dimensión, que constituyen la parte mayoritaria y más vulnerable del tejido empresarial, y de las que depende, generalmente, la mayor difusión del crecimiento y el empleo en los diferentes territorios de un país.

Igualmente, la política de desarrollo local difiere de la política clásica de ordenación del territorio en que su objetivo no es la localización de inversiones en el espacio, sino el fomento de nuevas actividades productivas y empresariales desde planteamientos de desarrollo endógeno y sustentable en el territorio. En otras palabras, las políticas de desarrollo local implican una coherencia mucho mayor con los procesos de descentralización y difusión territorial del crecimiento económico. Mediante este tipo de políticas se contempla el desarrollo económico como un proceso donde no están ausentes ni el medioambiente ni los actores sociales y su movilización en el territorio, con sus consensos, disensos y conflictos. El desarrollo no es más el resultado que se alcanza mediante la búsqueda de equilibrios irreales de grandes agregados estadísticos macroeconómicos, sino la constatación de los diferentes esfuerzos y compromisos de los actores sociales en sus territorios y medioambiente concretos.

## 1.6 Las nuevas políticas territoriales de desarrollo

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores, se intenta aquí resumir los planteamientos principales de las nuevas políticas de desarrollo local y regional, orientadas a reforzar las capacidades de desarrollo de cada territorio, y a asegurar la elaboración de las propuestas concretas de innovación tecnológica y socio-institucional apropiadas.

Como ya se señaló, las iniciativas de desarrollo local (IDL) deben saber combinar tanto los recursos endógenos como los exógenos, e incorporarlos en una estrategia de desarrollo capaz de generar efectos multiplicadores en términos de creación de nuevas actividades y empresas, a fin de conseguir mayores niveles de empleo e ingresos para la comunidad local. De lo que se trata, en suma, es de lograr una capacidad de movilización de los actores y recursos, especialmente a partir del mejor aprovechamiento de las potencialidades endógenas, estimulando con ello el desarrollo local. Dicha movilización de recursos y actores locales busca la construcción de entornos innovadores territoriales, capaces de ofrecer los servicios especializados a las microempresas y PYMES; de vincular adecuadamente el sistema educativo y de capacitación con el perfil productivo local; de organizar redes de cooperación entre empresas y entre éstas y otras entidades oferentes de servicios tecnológicos; de facilitar la capacitación y la información estratégica sobre mercados, productos, insumos, etc. En suma, se trata de proceder a la organización eficiente del mercado de factores para las microempresas y PYMES locales.

Tradicionalmente, las políticas de desarrollo regional se orientaron preferentemente a la búsqueda de inversiones extranjeras, sin poner la atención necesaria a las potencialidades de los distintos ámbitos locales. De esta forma, en numerosas ocasiones, el desarrollo territorial se confió a la localización de empresas extranjeras, las cuales no siempre llegaron. Con este nuevo planteamiento estratégico, las IDL tratan de poner en marcha orientaciones, decisiones y proyectos, a fin de alcanzar objetivos definidos de forma concertada por los diferentes actores sociales locales, públicos y privados. Pero para poder utilizar y gestionar de forma sistemática las oportunidades y potencialidades locales existentes, se requieren varias condiciones.

En primer lugar, debe existir una masa crítica mínima de proyectos e iniciativas emprendedoras, así como un *liderazgo local* con credibilidad y poder de decisión. Este liderazgo puede ser de los gestores públicos locales, de actores privados, o resultado de una alianza entre ambos. En cualquier caso, el papel de animación y convocatoria a los restantes actores locales resulta fundamental, de ahí la importancia de acompañar estas políticas de desarrollo con actuaciones dirigidas al fortalecimiento de las administraciones locales (gobiernos municipales, provinciales y regionales), introduciendo en estas administraciones la lógica de desarrollo económico y la asunción de un protagonismo activo en este esfuerzo de movilización y concertación social a nivel territorial. Así pues, es importante que los líderes locales posean una concepción clara de la apuesta por el desarrollo endógeno, estimulando la imagen innovadora del territorio y promoviendo los lazos entre los diferentes actores locales, cuidando igualmente de coordinar de forma eficiente los distintos niveles de las administraciones públicas territoriales.

Otra condición fundamental de las IDL es la de disponer de un adecuado *sistema de información para el desarrollo y el empleo*, el cual debe ser elaborado desde el propio ámbito territorial, como resultado de la cooperación entre los diferentes actores locales, pero con una decidida actuación desde la instancia política, a fin de asegurar ese componente decisivo para sustentar cualquier estrategia de desarrollo económico, como es la información y conocimiento concretos de las capacidades, potencialidades, dificultades y condicionantes del mismo.

Por lo general, la información socioeconómica existente, suministrada por los servicios estadísticos del Estado, resulta de limitada utilidad para el desarrollo local, al recogerse a un nivel excesivamente agregado y centrarse, por lo general, en datos sobre resultados de las diferentes variables observadas (producto, población, inversión, comercio u otras). Además, las clasificaciones sectoriales habituales (primario, secundario y terciario) ofrecen una visión no precisa sobre la realidad económica, tal como ésta se desenvuelve en los hechos, ya que las actividades económicas involucran un conjunto de eslabonamientos y "cadenas de valor" (PORTER, 1991) que utilizan insumos procedentes de otros sectores, de tal forma que aquella clasificación tradicional no nos permite conocer las circunstancias concretas de la estructura productiva real.

Por todas estas razones, se hace obligado abordar en cada ámbito local, la creación de un **observatorio para el desarrollo económico y el empleo**, a fin de recolectar de forma sistemática la información sobre los perfiles productivos principales y sus eslabonamientos de actividades; las características del mercado de trabajo local; las capacidades de desarrollo (y no sólo los resultados del mismo) de los diversos aspectos (económico, tecnológico, social, laboral, ambiental, cultural, etc.) pertinentes del territorio en cuestión; etc., a fin de poder deducir las actuaciones apropiadas. Esta recogida de información debe poner, pues, un énfasis principal en el desarrollo empresarial y el mercado de trabajo local, así como en las opciones tecnológicas relacionadas con el perfil productivo local, y el mejor aprovechamiento de sus recursos potenciales. La **base de datos** debe estar, naturalmente, abierta a la incorporación de información externa relevante; debiendo incluir igualmente los aspectos jurídicos, normativos, fiscales, etc., de interés para la creación y desarrollo de actividades empresariales; así como la información sobre instrumentos y programas de fomento, y actividades de capacitación y cualificación de los recursos humanos, entre otros aspectos de importancia. Sin acceso a esta información estratégica, resulta imposible diagnosticar bien los problemas y, menos aún, diseñar las acciones pertinentes.

Este **servicio de información** para el desarrollo empresarial y el empleo local constituye también un exponente claro de la apuesta innovativa territorial, y facilita, al mismo tiempo, los ejercicios de concertación de actores, los cuales pueden vincularse a dicho sistema de información, que puede conformarse en una **red de información** que conecte mediante diversos puntos de acceso a la misma a todos los actores relevantes del ámbito local, esto es, municipalidades, cámaras de comercio, asociaciones empresariales, universidades, responsables provinciales y regionales, etc.

Una tercera condición se refiere a la **unidad territorial de actuación** de las iniciativas de desarrollo local. Las IDL pueden ser promovidas desde diversos ámbitos (municipio, ciudad, comarca, microregión, área metropolitana, etc.), según los actores e instituciones protagonistas. Ahora bien, en algunos casos, como puede ser un municipio, si bien resulta un ámbito apropiado para llevar adelante actuaciones o proyectos muy concretos, pueden carecer de la diversidad de recursos y actores que requiere una política de impulso del desarrollo local. Por eso es necesario identificar agrupamientos territoriales dotados de una determinada afinidad económica y social, en los cuales existe lo que se ha denominado una **"zona de trabajo"**, esto es, un espacio en cuyo seno una proporción alta de la población activa puede cambiar de empleo sin necesidad de cambiar de residencia (OCDE, 1993).

Estos sistemas económicos locales pueden incluir en ocasiones a varios municipios, caracterizados por una actividad predominante, que define un espacio de actuación concertado común. Nos referimos, de este modo, a una **unidad territorial de actuación** que es esencialmente microregional (comarcal o subregional), y que no necesariamente tiene que coincidir con los límites político-administrativos de un municipio o comuna. La región constituye una unidad facilitadora de otros componentes estratégicos fundamentales (información, planificación, coordinación, etc.) para el desarrollo territorial. Se propone, por tanto, una utilización del término **"local"** para referirnos a un ámbito subregional (o microregional), mientras que los conceptos local y **"regional"** se encuentran incluidos en el término más genérico de ámbito **"territorial"**.

Subrayamos así que la unidad de actuación está definida desde una perspectiva socioeconómica y cultural, y no a través de la simple utilización de los criterios de delimitación político-administrativos, los cuales no siempre reflejan las comarcas o territorios naturales afines. La delimitación política o administrativa de las regiones, provincias o municipios lo que hacen es definir los responsables de las administraciones en esos ámbitos, pero no acotan las zonas o áreas socioeconómicas pertinentes. A la inversa, la identificación de tales áreas o "zonas de trabajo", permite mostrar a los actores involucrados, tanto públicos como privados, cual es el ámbito preciso de actuaciones conjuntas posibles, para el impulso del desarrollo económico y el empleo a nivel local.

El desarrollo económico territorial puede definirse, por tanto, como un proceso de acumulación de capacidades, con el fin de mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de la comunidad. Esta noción de capacidad de desarrollo se refiere tanto a las circunstancias de la economía territorial como a las de sus actores socioeconómicos e instituciones. Las capacidades de una economía territorial se refieren a sus recursos actuales y potenciales, los cuales pueden ser materiales (físicos, medioambientales, de infraestructura), financieros, o intangibles (cualificación de los recursos humanos, cultura local de desarrollo, etc.). Estos recursos pueden

también ser clasificados como endógenos, esto es, propios del territorio en cuestión; o exógenos, es decir, captados del exterior (como subvenciones, inversiones externas, aportaciones de la cooperación internacional, etc.). También podemos diferenciar otras dos facetas importantes, como son la disponibilidad de los recursos básicos (recursos humanos cualificados, recursos financieros, infraestructura y equipamientos colectivos), la cual puede ser medida a través de indicadores; y el dinamismo de tales recursos para fortalecer la economía local, lo que depende de la movilización de los actores locales.

Las capacidades de los actores se refieren a sus aptitudes para movilizarse frente a situaciones adversas; para innovar y llevar adelante nuevos emprendimientos empresariales; para pensar y actuar de forma estratégica, a fin de cooperar, negociar, organizarse, y llevar adelante iniciativas. Estas aptitudes o capacidades pueden también ser contempladas en las instituciones existentes. Como ya se señaló, los éxitos o fracasos de las IDL dependen de forma sustancial de este tipo de factores intangibles (o invisibles). Son precisamente estas capacidades humanas e institucionales las que hacen que territorios que poseen dotaciones de recursos bastante similares en cantidad y calidad, alcancen resultados de desarrollo diferentes. Así pues, las **capacidades de animación y gestión** de los actores e instituciones son, conjuntamente con las capacidades para innovar y emprender de los dirigentes de las empresas, factores cruciales en las iniciativas de desarrollo local.

Todo ello se encuentra condicionado, sin duda, por factores de contexto tales como la estrategia nacional de desarrollo, la inserción en el contexto internacional del territorio, su historia, el marco político y jurídico, etc. Ya hemos sugerido que la medida en que la estrategia nacional de desarrollo logre incorporar la importancia de las IDL como parte de las políticas de ajuste ante el cambio estructural, será un aspecto determinante en el desarrollo económico y social latinoamericano y caribeño en esta década.

Finalmente, vamos a referirnos a las capacidades para suministrar servicios de desarrollo de calidad; para orientar y movilizar las instituciones educativas y de capacitación para el desarrollo territorial; y para promover redes asociativas o "partenariado", esto es, vinculaciones estratégicas entre actores, socios o colaboradores.

a) La existencia en el entorno territorial de un conjunto de servicios de desarrollo empresarial es un factor decisivo para la adaptación con éxito a los cambios estructurales. Estos servicios ayudan a las empresas a modernizarse en términos de eficiencia productiva y competitividad, así como en la mejora de sus eslabonamientos productivos con proveedores y clientes. Igualmente, ayudan a las personas a incorporarse más eficazmente al mercado de trabajo, aportando también componentes de información, orientación y motivación para la innovación. Igualmente, dichos servicios permiten dotar al entorno territorial y a los actores sociales locales de capacidad para encarar los desafíos, movilizarse, cooperar y diseñar estrategias conjuntas para el desarrollo local y el empleo.

La mejora de la calidad y eficiencia de estos servicios necesita la interacción permanente entre la oferta y demanda de los mismos. Dichos servicios deben estar relacionados con las demandas existentes en el territorio, algunas de las cuales deben ser descubiertas mediante una actuación consciente en el seno de los colectivos empresariales mayoritarios (MIPYMES), los cuales no son, por lo general, plenamente conscientes de la necesidad de incorporar tales servicios para trabajar con eficiencia productiva y competitividad.

b) Otra capacidad fundamental se refiere a la movilización y orientación de las **instituciones territoriales educativas y de capacitación**, de modo que contemplen de forma prioritaria las necesidades y problemas del perfil productivo local. Inútil es subrayar la importancia de la educación y la capacitación como elemento determinante para reforzar las capacidades de desarrollo, mejorar la competencia de los recursos humanos y estimular aptitudes creativas e innovativas. Sin embargo, este papel es a menudo subestimado, o considerado menos urgente, a la hora de emprender actuaciones ante el actual cambio estructural, el cual no puede ser atendido eficazmente mediante una simple educación de tipo generalista, siendo falso que con ello las personas se capaciten suficientemente para los retos que tienen en la actual fase de transición tecnológica y organizacional. En otras palabras, no basta con dedicar recursos a la educación general para promover la equidad social; es preciso una educación más contextualizada y territorializada.

Por otro lado, los recursos asignados a este tipo de inversiones en capital humano no poseen un rendimiento inmediato, sino a mediano y largo plazo, lo cual ayuda a explicar, en ocasiones, la débil prioridad que poseen, tanto desde la perspectiva de los gobiernos (que sometidos al ciclo electoral buscan resultados tangibles en el

corto plazo), como desde el sector privado empresarial, que evita inversiones en preparación de sus recursos humanos, a fin de impedir su fuga a otros empleos mejor remunerados. Por si esto fuera poco, en ocasiones, la enseñanza es presa de concepciones y métodos escasamente creativos, que en poco estimulan el pensamiento innovador y menos aún suelen ocuparse de promover el oficio de emprender. La burocratización de los funcionarios dedicados a la enseñanza (a menudo en puestos de carácter vitalicio, lo que constituye una situación escasamente estimuladora para el cambio); y la falta de espíritu de iniciativa, son otros aliados adversos a la adaptación a los nuevos escenarios.

Se necesita, pues, de una fuerte capacidad de adaptación de contenidos y funciones para vincular eficientemente las instituciones educativas y de capacitación como verdaderos actores del desarrollo económico territorial, a fin de que asuman su papel como suministradores de recursos o servicios avanzados. Esta adaptación ha de comenzar desde las escuelas, las cuales deben estimular las aptitudes para plantearse preguntas relevantes, resolver problemas, innovar, comunicarse, cooperar, y promover los valores de iniciativa y emprendimiento. Será también necesario avanzar decididamente hacia formas de educación y capacitación que integren el aprendizaje en las actividades productivas, e incorporar en la enseñanza de la economía, por ejemplo, el conocimiento obligado de los procesos productivos reales, evitando así la actual tendencia hacia la modelización teórica irrelevante. La formación en gestión empresarial y el aprendizaje del oficio de empresario innovador, debe ser, pues, cultivada desde los escalones iniciales de la formación de los recursos humanos.

En todo caso, es fundamental buscar la mayor vinculación entre el sistema educativo y de capacitación con el perfil productivo territorial, lo cual puede asegurarse con una participación activa de los organismos docentes y de capacitación como protagonistas activos en los organismos o agencias de desarrollo territorial existentes. De este modo, pueden concretarse y adaptarse, de forma continua y eficiente, los lazos entre ambos sistemas (educativo y productivo) en la definición de la oferta de capacitación más apropiada en cada caso; convirtiéndose las instituciones educativas en uno de los actores decisivos de la gestión del mercado local de trabajo y de la adaptación entre capacitación y empleo a nivel territorial.

La formación de empresarios innovadores y *agentes de desarrollo local*, con capacidad para transferir a los actores sociales locales, valores y criterios de innovación, constituye un área que merece la mayor atención. Pero la formación de empresarios innovadores debe ser alentada desde organismos vinculados a los problemas, recursos y potencialidades de cada territorio. Por eso, el aprendizaje en los centros de empresa e innovación, viveros de empresa, clubes de empresas o institutos tecnológicos, suele alcanzar mejores resultados que las titulaciones genéricas obtenidas en los centros académicos.

c) Lograr una sinergia de esfuerzos a través del *partenariado* (o asociación entre actores) y la constitución de redes, constituye igualmente, una capacidad clave de las iniciativas de desarrollo local. Dado el reducido tamaño de las empresas, sólo mediante la creación de redes de asociatividad o cooperación entre ellas y otros actores relevantes oferentes de servicios a la producción, permite enfrentar adecuadamente los retos de los cambios en mercados, tecnologías, productos y procesos productivos, y formas de producción y gestión. Estas alianzas entre actores generan efectos externos (externalidades) positivos, y permiten reducir considerablemente los costes de transacción. De esta forma, se constituye un espacio "meso" de organización de mercados, al ser una posición intermedia entre las decisiones privadas internas de las empresas y las políticas gubernamentales de carácter general.

Existen numerosas formas de asociación de actores locales, pudiendo distinguirse inicialmente las que conllevan un acuerdo formalizado suscrito por los diferentes actores con obligaciones recíprocas; y las redes de empresas, actores e instituciones, que funcionan más sobre la base de relaciones de confianza, de carácter implícito, compartiendo una finalidad común, como es el desarrollo económico o el empleo a nivel local. También pueden diferenciarse los niveles de cooperación de ámbito territorial de los que buscan alianzas con otros socios o colaboradores a nivel nacional o internacional. Los intercambios de información que suponen estas alianzas presentan ventajas creadoras de sinergias, ya que el resultado de las acciones conjuntas es siempre superior a la suma de las acciones aisladas.

Hay, sin embargo, obstáculos que dificultan o frenan la creación de estas redes asociativas o partenariado. Algunos son de naturaleza jurídica, pero la mayoría de ellos son culturales, tales como el antagonismo existente entre el sector público y el privado; la falta de autonomía de los responsables públicos territoriales; la

pervivencia del tipo de organización jerárquica; o la cultura dependiente del subsidio. Por el contrario, las formas de organización descentralizadas, la existencia de una cultura local activa frente a las dificultades, o la identidad territorial, refuerzan la propensión a cooperar y a trabajar en esquemas asociativos.

Las redes de cooperación con empresas o bases de datos exteriores pueden ayudar a incrementar las posibilidades de las empresas locales, sobre todo en el caso de las pequeñas empresas con posibilidades de competir en mercados externos. La cooperación entre empresas locales e internacionales puede tomar la forma de subcontratación para aprovisionamientos, contratos de licencia, acuerdos de mercado, etc. En cualquier caso, hay que recordar que la información sobre las exigencias competitivas y la frontera tecnológica en las diferentes actividades productivas, constituyen referencias imprescindibles para introducir tensión innovativa, incluso en las empresas de ámbito de mercado local, regional o nacional.

Dichas redes no son exclusivas de las empresas; también son instrumentos de vinculación entre los diferentes actores privados (universidades, institutos de capacitación, organizaciones no gubernamentales, etc.), empresas locales, y organismos públicos o intermedios existentes. En suma, se trata de crear colectivamente un espacio de información y conocimiento, estimulador de la innovación productiva y la competitividad del sistema económico local en su conjunto. La incorporación del sector público a este tipo de funcionamiento desde el territorio obliga, pues, a ejercicios de reforma del Estado importantes en el sentido de la descentralización de funciones, competencias y recursos, facilitando así la liberación de las potencialidades locales.

## **2. DESCENTRALIZACIÓN E INSTITUCIONES DE FOMENTO ECONOMICO LOCAL. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA**

En este capítulo se expone la reciente experiencia de las instituciones intermedias (o mesoeconómicas) de desarrollo territorial en España, creadas con el decisivo impulso de los gobiernos regionales, en forma concertada con otros actores sociales locales. Se destaca su determinante función de fomento económico en la nueva política de desarrollo territorial, algunos de cuyos rasgos más sustantivos son la importancia otorgada a la innovación tecnológica y su difusión territorial; la mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales respecto a los problemas de su territorio, en detrimento de las políticas regionales centralistas; el interés en las pequeñas y medianas empresas (PYME), caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios que experimentan los procesos productivos y los mercados; y la adopción de medidas en favor del desarrollo de los servicios de los servicios avanzados a empresas. Mas allá de una presentación descriptiva, se aporta una sistematización de los instrumentos a los que puede recurrir en su acción este tipo de entidades de desarrollo regional.

Los profundos cambios tecnológicos, económicos, organizativos y sociales que han caracterizado el largo período de crisis y reestructuración en la fase recesiva de la onda larga de acumulación capitalista iniciada en la segunda posguerra, trajeron consigo el abandono de los anteriores planteamientos en materia de desarrollo regional y dieron paso a la adopción de un nuevo enfoque de la política regional con diferentes objetivos, agentes e instrumentos. En esta reorientación del enfoque de la política regional, el énfasis se desplazó hacia un conjunto de nuevos ejes estratégicos, con la finalidad principal de dinamizar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

En tal sentido, los siguientes elementos han pasado a cobrar particular importancia:

- Las innovaciones tecnológicas y su difusión territorial
- La mayor responsabilidad de los gobiernos regionales y locales respecto de los problemas de su territorio, en detrimento de las políticas regionales centralistas.
- Las pequeñas y medianas empresas (PYME), caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios que experimentan los procesos productivos y los mercados.
- La adopción de medidas en favor del desarrollo de los servicios de desarrollo empresarial o servicios avanzados a empresas.

Igualmente, el cambio de orientación de la política regional ha entrañado transformaciones de los instrumentos de intervención, con el objeto de adaptarlos a los nuevos problemas. Así es como durante el decenio de 1980 surgieron en España las Agencias de Desarrollo Regional, dependientes de las Comunidades Autónomas (o regiones), como un nuevo instrumento de intervención en el ámbito del desarrollo territorial, diseñado para buscar la regeneración económica regional y constituirse en entidades gestoras de la política de promoción económica de los gobiernos subnacionales.

En suma, el propósito fue fomentar un proceso de crecimiento, basado esencialmente en la potenciación de los recursos endógenos, mediante el estímulo a la creación y adaptación del tejido empresarial territorial, así como a la incorporación de innovaciones tecnológicas y servicios avanzados a empresas, todo lo cual exige la intervención de los niveles administrativos territoriales (regionales y locales) a fin de facilitar la apertura de espacios para la concertación y movilización de los diversos actores socioeconómicos con vistas a apoyar el incremento de la eficiencia productiva, la competitividad y la creación de empleo.

## **NUEVOS EJES ESTRATEGICOS DE LA POLITICA ECONOMICA TERRITORIAL**

- Importancia de las innovaciones tecnológicas y organizativas y su difusión en la base productiva y el tejido empresarial de las regiones, sus municipios y comunas.
- Descentralización para asignar mayor responsabilidad a los gobiernos subnacionales respecto de los problemas territoriales y ambientales en su región o localidad.
- Desarrollo de los servicios de desarrollo empresarial y creación del "entorno" sistémico de la competitividad territorial.
- Interés en las pequeñas y medianas empresas (PYME) y microempresas, que constituyen gran parte del tejido empresarial en los países de América Latina y el Caribe, a fin de asegurar su acceso a los servicios avanzados de apoyo a la producción, como aspecto clave para la difusión territorial del crecimiento y el empleo.

### **2.1 Origen y objetivos de las Agencias de Desarrollo Regional**

Las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) nacieron como entidades de promoción económica, en vista de la ineficacia de los instrumentos tradicionales de corte centralista para responder a los profundos cambios acarreados por la reestructuración económica y organizativa a escala global. La crisis económica y las exigencias de la reestructuración productiva obligaron al gobierno central a dar absoluta prioridad a las políticas macroeconómicas de ajuste y a las medidas de reconversión sectorial, lo que relegó a un segundo plano las acciones de política regional. De este modo, las regiones pasaron a ser escenario de una política debilitada, junto con las intervenciones sectoriales y las dirigidas a enfrentar los crecientes problemas del desempleo.

En ese contexto han ido surgiendo las Agencias de Desarrollo Regional, así como otras iniciativas similares a nivel municipal, con el objeto de dar respuesta a un complejo conjunto de problemas vinculados, por una parte, a las transformaciones necesarias a nivel microeconómico productivo y empresarial y, por otra, a la creciente demanda de empleo ya que, como resultado del progreso de descentralización, la población comenzó a manifestar sus demandas ante los nuevos gobiernos regionales y locales democráticamente elegidos, obligándolos así a buscar respuestas concretas a las mismas.

Fue así como, en el caso de España, el avance de la descentralización, como parte del esfuerzo por restaurar la democracia, propició la adopción del enfoque antes descrito por parte de los gobiernos regionales y locales más comprometidos con sus propios territorios, lo que significó que abordaran políticas de fomento productivo y empresarial, así como de generación de empleo, mientras el gobierno central focalizaba su atención en el control de los grandes agregados macroeconómicos.

En ese contexto se crearon las Agencias de Desarrollo Regional como entidades financiadas principalmente por la administración pública territorial correspondiente, pero con un diseño y un campo de acción independiente del sector público, ya que el propósito fue dotarlas desde el principio de facultades, flexibilidad y autonomía suficientes como para promover con eficiencia el desarrollo productivo y empresarial; así se evitaba la rigidez burocrática que suele caracterizar al aparato estatal y, al mismo tiempo, se fortalecía la credibilidad de las Agencias y la confianza del sector empresarial en su funcionamiento.

Por lo tanto, las ADR no forman parte del sector público regional, sino que son instituciones de promoción económica concebidas como empresas, que deben actuar como tales, y cuentan con la confianza y la participación del sector empresarial territorial, así como de las entidades financieras y académicas regionales.

En otras palabras, son "agencias intermedias", representativas de una nueva modalidad de funcionamiento del sector público y ajenas a los comportamientos tradicionales de la administración estatal. El ámbito regional (o local) de su jurisdicción institucional les permite conocer mejor y ser más sensibles que la administración central con respecto a los problemas, recursos, potencialidades y demandas regionales. Sobre esta base, las ADR intentan superar los obstáculos que dificultan el acceso de las PYME y las microempresas locales al conjunto de servicios de desarrollo empresarial, tales como la información sobre mercados, tecnologías, diseño, financiación, investigación y desarrollo, gestión empresarial, capacitación de recursos humanos, formulación de proyectos y otros.

Su mayor conocimiento del contexto económico y ambiental, así como su proximidad a los agentes sociales regionales, permite a las ADR aprovechar mejor los recursos naturales, humanos, físicos y financieros disponibles; plantear de manera más eficiente los eslabonamientos productivos y comerciales en la estructura económica territorial; diseñar más adecuadamente los proyectos de investigación científica y la política tecnológica apropiadas; y facilitar la concertación estratégica entre los diversos actores sociales territoriales.

Como es sabido, desde la perspectiva del desarrollo empresarial se requiere generar, adoptar y difundir innovaciones tecnológicas y organizativas fundamentales. De ahí la importancia de que las ADR (y las agencias de desarrollo local, cada una a su escala) estén en condiciones de facilitar la construcción de un "entorno" socioeconómico apropiado, mediante acciones interrelacionadas de corte horizontal (como prestación de servicios de información tecnológica, capacitación en gestión empresarial, asesoría sobre estrategias de mercado), con un estilo de intervención (o interlocución) intermedia, muy diferente de las ayudas tradicionales de corte vertical, directamente dirigidas a subvencionar costos o anticipar inversiones productivas. De este modo, el diseño de incentivos que reduzcan los riesgos derivados de la introducción de innovaciones tecnológicas, así como la adopción de medidas horizontales de apoyo indirecto que actúen sobre el entorno socioeconómico general en el que se desenvuelven las PYME y las microempresas regionales, son objetivos específicos de este nuevo enfoque, en el que se destaca el claro perfil o campo de acción de las ADR en favor de la innovación y el desarrollo tecnológico.

Una tarea fundamental (o quizás la más importante) de las ADR es, por lo tanto, orientar y catalizar sistemáticamente los esfuerzos en la esfera de la investigación socioeconómica regional y contribuir a la renovación tecnológica que se requiere en el ámbito territorial específico, para lo cual deben conjugar la información sobre los diversos campos relevantes para las empresas regionales, las medidas financieras oportunas (incluido el acceso al capital de riesgo necesario), y toda la infraestructura de transportes, telecomunicaciones, energía, medioambiente, abastecimiento de agua potable y otros.

En resumen, los objetivos inspiradores de las políticas y acciones de las ADR son facilitar la innovación tecnológica, la adaptación de las estructuras productivas al cambio tecnológico y organizativo y el incremento de la inversión productiva y el empleo. Desde su creación estas entidades han procurado subsanar una situación de lento crecimiento económico global, aumento del desempleo, caída de las inversiones productivas y dificultades sectoriales derivadas de la reestructuración económica a nivel mundial.

## **2.2 Las Agencias de Desarrollo Regional en España**

Las ADR constituyen un nuevo instrumento de acción en el ámbito regional, que ha contribuido positivamente a dar contenido a la política económica territorial en la experiencia reciente del Estado autonómico español, mediante la incorporación de objetivos y programas innovadores con un soporte organizativo de carácter empresarial.

Tres han sido las circunstancias históricas que, en la experiencia española reciente, contribuyeron a hacer necesario este tipo de intervención. En primer lugar, el conjunto de importantes problemas nuevos generados por el impacto de la crisis y la reestructuración económica sectorial, entre los que cabe destacar el creciente

desempleo y la destrucción de parte del tejido productivo y empresarial. En segundo término está el hecho de que la apuesta por la descentralización política formara parte de la construcción del nuevo Estado democrático, tras la muerte del general Franco. Y, por último, el avance del proceso de integración económica en la Comunidad Europea y la necesidad de adaptarse a ese nuevo escenario con mayores exigencias competitivas<sup>3</sup>.

La creación de las ADR en España se inició en la década de 1980, siendo pionera la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco (SPRI), que data de 1981. El Instituto de Fomento Regional de Asturias (IFR) fue creado en 1983, y al año siguiente se fundaron el Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana (IMPIVA) y el Instituto Madrileño para el Desarrollo (IMADE). El Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM) es la ADR de Cataluña e inició sus actividades en 1985, al igual que el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), posteriormente rebautizado como Instituto de Fomento Andaluz (IFA) en 1987. En años sucesivos las restantes regiones, en diferentes formas, han ido estableciendo instituciones territoriales específicas con objetivos similares a los aquí reseñados.

---

<sup>3</sup> Salvando las distancias, estas tres circunstancias parecen estar también presentes en el actual escenario de América Latina y el Caribe.

**CUADRO 2.1: LAS PRIMERAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA**

<p><b>Errore. Il segnalibro non è definito.</b> Comunidad Autónoma (Región)</p>	<p>Agencias de Desarrollo Regional</p>	<p>Año de constitución</p>	<p>Presupuesto de 1989 (Millones de pesetas y de dólares)<sup>a</sup></p>	<p>Presupuesto anual por habitante (Pesetas y dólares)</p>	<p>Porcentaje del presupuesto sobre el PIB de la Comunidad Autónoma</p>	<p>Porcentaje del presupuesto sobre el de la Comunidad Autónoma</p>
País Vasco	Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco (SPRI)	1981	4.112 Mpts. (32.9 MUSD)	1.869 pts. (15USD))	0.140	1.075
Asturias	Instituto de Fomento Regional de Asturias (IFR)	1983	350 Mpts. (2.8 MUSD)	308 pts. (2.5 USD)	0.028	0.630
Comunidad Valenciana	Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana (IMPIVA)	1984	3.523 Mpts. (28.2 MUSD)	932 pts. (7.5USD)	0.073	0.765
Madrid	Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE)	1984	3.502 Mpts. (28.0 MUSD)	707 pts. (5.6 USD)	0.047	1.562
Cataluña	Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM)	1985	1.388 Mpts. (11.1 MUSD)	227 pts. (1.8 USD)	0.015	0.160
Murcia	Instituto de Fomento de la Región de Murcia (IFRM)	1986	1.165 Mpts. (9.3 MUSD)	1.143 pts. (9.1 USD)	0.110	2.269
Andalucía	Instituto de Fomento Andaluz (IFA)	1987	8.075 Mpts. (64.6 MUSD)	1.175 pts. (9.4 USD)	0.130	0.784

Fuente: M. C. Echevarría, "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", **Boletín Económico de información comercial española**, N° 2387, Madrid, 18-24 de octubre de 1993.

Nota: Se ha utilizado la tasa de cambio promedio en esos años, esto es, 125 pesetas por dólar estadounidense aproximadamente.

En la declaración constitutiva de la fundación de las ADR se suele señalar que su finalidad principal es la dinamización, modernización y diversificación del **sistema productivo interno** de la región correspondiente. En algunos casos se alude asimismo a los problemas del empleo y la necesidad de crear nuevos puestos de trabajo.

Al observar su evolución se percibe un tránsito desde la utilización de medidas directas, tangibles y de corte vertical, centradas en los incentivos financieros (como primeras acciones de choque para enfrentar la crisis), hacia el despliegue de esfuerzos no financieros, de carácter intangible y destinados a fomentar la introducción de nuevas tecnologías, los servicios de apoyo a las PYME, la creación de nuevas empresas, la información sobre mercados externos y la generación de infraestructuras tecnológicas de carácter estratégico. Las actividades de algunas ADR incluyen además programas orientados a lograr un mayor equilibrio territorial en sus respectivas Comunidades Autónomas.

Como ya se señaló, las ADR en España son financiadas principalmente con fondos públicos, pese a que operan fuera de la administración pública y están sujetas al derecho privado. La SPRI vasca, por ejemplo, es una sociedad anónima que recibe una aportación mayoritaria de la Hacienda General Vasca y otras aportaciones

menores de entidades financieras territoriales, como las cajas de ahorro provinciales y municipales. El criterio básico para dar forma jurídica a las ADR ha sido el de dotarlas del máximo de agilidad y operatividad para tomar decisiones y garantizar la transparencia en cuanto al destino de los fondos, evitando la habitual complejidad burocrática de las administraciones públicas.

La calidad del personal de las ADR es un factor de importancia determinante, por tratarse de un trabajo en el que la transparencia y la eficiencia técnica, junto con el estilo de las relaciones humanas y contactos personales, deben hacer posible generar un alto grado de confianza entre los empresarios de la región para ir superando la suspicacia y el desconocimiento mutuo que tradicionalmente han existido entre la vieja administración pública, el sector empresarial y los demás actores sociales territoriales. En todo esto influye el entorno legal e institucional en el que opera la ADR, los fondos de que dispone y -de manera bastante determinante- el entusiasmo y la lucidez con que los dirigentes políticos territoriales respalden una estrategia de desarrollo propia, basada en el fomento de los recursos endógenos, la promoción de la innovación tecnológica y la mayor articulación de la base productiva territorial.

Un objetivo prioritario de las ADR es el establecimiento de relaciones institucionales y redes o canales de colaboración con otros organismos y asociaciones vinculados a sus áreas de acción. Igualmente, por intermedio de la red territorial de oficinas en la propia Comunidad Autónoma y en el exterior, las ADR buscan facilitar contactos, ganar acceso a nuevas tecnologías, identificar mercados para las empresas regionales o locales y atraer inversiones productivas.

### **2.3 Organos de gobierno y funcionamiento de las Agencias de Desarrollo Regional**

La Presidencia de las ADR corresponde, por lo general, a los titulares de las Consejerías (ministerios regionales) de Economía, Industria y Comercio de las Comunidades Autónomas del Estado español. Corresponde al Presidente de la ADR la representación superior de ésta, así como la presidencia de su Consejo Rector, siendo responsable de velar por la adecuación de las acciones de la ADR a las líneas generales de política económica del gobierno regional. La representación ordinaria y la administración y gestión de las ADR corresponde a un Director General, con el apoyo de una Secretaría General.

El Consejo Rector o de Administración de las ADR está integrado por representantes del gobierno regional y de los diversos agentes socioeconómicos regionales, tales como asociaciones empresariales, cámaras de comercio e industria, universidades, colegios profesionales, partidos políticos, sindicatos y otros. Algunas ADR cuentan además con un Consejo Asesor, como órgano de carácter consultivo, que junto con los representantes del gobierno regional y los agentes socioeconómicos, incluye a expertos calificados de reconocido prestigio en los ámbitos científico y profesional.

Un análisis del personal empleado en las ADR revela que su número es relativamente reducido (véase el **Cuadro 8.2**), con importancia del trabajo calificado; y una relación entre el gasto de personal y el presupuesto global de las ADR que es comparativamente menor que la relación entre el gasto de personal en el conjunto del presupuesto regional (véase el **Cuadro 8.3**).

Los recursos de las ADR provienen, en gran medida, de las subvenciones de la Comunidad Autónoma correspondiente, aunque también pueden recibir aportes de otras entidades públicas y privadas o de particulares; préstamos de instituciones públicas y privadas; otros ingresos por prestación de servicios y participación en sociedades; rentas y productos generados por los bienes y valores que integren su patrimonio; y recursos procedentes de la emisión de obligaciones o títulos similares, como en el caso de la SPRI vasca y el Instituto de Fomento Andaluz.

**CUADRO 2.2**  
**NUMERO DE EMPLEADOS EN LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL**

<b>Error! Bookmark not defined.</b>	SPRI	IFR	IMPIVA	IMADE	CIDE M	IFRM	IFA
Número de empleados (al 31 de diciembre de 1989)	59 <sup>a</sup>	23 <sup>b</sup>	65 <sup>c</sup>	55 <sup>d</sup>	51	51 <sup>e</sup>	142 <sup>f</sup>

Fuente: M. C. Echevarría, "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, N° 2387, Madrid, 18-24 de octubre de 1993.

- a/ De ellos, 40 eran empleados con contrato temporal.
- b/ Titulados superiores: 16; técnicos medios: 2; personal administrativo: 5.
- c/ Tres cuartas partes del personal corresponden a técnicos superiores.
- d/ Titulados superiores especializados: 15; titulados superiores normales: 15; titulado medio: 1; personal administrativo y auxiliares: 24.
- e/ Técnicos superiores: 22; técnicos medios: 9; personal administrativos y auxiliares: 20.
- f/ De ellos, 70 empleados laboraban en los servicios centrales y 72 en las gerencias provinciales.

**CUADRO 2.3**  
**GASTOS EN PERSONAL EN LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL**

<b>Errore. Il segnalibro non è definito.</b> AGENCIA Y COMUNIDAD AUTONOMA	PRESUP. GLOBAL (Mill. \$ US)	GASTOS EN PERSONAL (Mill. de \$ US)	PORCENTAJE SOBRE EL PRESUPUESTO	PRESUPUESTO (Millones \$ US)	PORCENTAJE DEL GASTO EN PERSONAL SOBRE EL PRESUPUESTO
SPRI, País Vasco	32.9	2.9	8.69	3.06	34.13
IFR, Asturias	2.8	0.6	21.35	0.45	27.38
IMPIVA, Comun. Valenciana	28.2	1.6	5.84	3.68	41.48
IMADE, Madrid	28.0	2.2	8.00	1.79	27.42
CIDEM, Cataluña	11.1	1.3	11.47	6.92	29.05
IFRM, Murcia	9.3	1.0	11.15	0.41	28.28
IFA, Andalucía	64.6	4.7	7.34	8.24	41.05

Fuente: M. C. Echevarría, "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", *Boletín Económico de información comercial española*, N° 2387, Madrid, 18-24 de octubre de 1993.

Como se aprecia en el **Cuadro 2.1**, en 1989 el presupuesto promedio anual de las ADR alcanzaba a una cantidad equivalente a 25.3 millones de dólares estadounidenses, aunque el del IFA era de casi 65 millones, el de la SPRI vasca 33 millones, y el del IMPIVA 28 millones. En 1989, el presupuesto promedio de las siete ADR españolas consideradas representaba el 0.07% del producto interno bruto y un 1% del presupuesto global de la Comunidad Autónoma.

**2.4 Instrumentos utilizados por las Agencias de Desarrollo Regional**

Los instrumentos empleados por las Agencias de Desarrollo Regional se dividen en dos grandes categorías: financieros y no financieros. Mediante los instrumentos no financieros se intenta crear el "entorno territorial innovador" adecuado para adaptar procesos productivos y empresas ya existentes al cambio tecnológico; propiciar la aparición de nuevas empresas innovadoras; prestar servicios a las PYME y microempresas; y facilitar el desarrollo de la infraestructura necesaria en la región o los municipios. Los **instrumentos no financieros** incluyen, a su vez, otros dos grandes grupos, según se orienten a prestar información y

asesoramiento, o a la provisión de infraestructura. Entre los primeros podemos distinguir:

a) **Servicios de información** sobre aspectos sustantivos de la actividad empresarial como:

- Tecnologías de producto o proceso;
- Gestión empresarial y tecnológica;
- Mercados y comercialización;
- Economía local y regional;
- Dotación de infraestructura básica y suelo industrial;
- Asistencia institucional a proyectos y servicios de la ADR;
- Provisión de información a posibles inversionistas nacionales o extranjeros.

Estos servicios de información pueden prestarse por diferentes vías, tales como ventanillas de atención personalizada para empresarios, acceso a bases de datos, folletos y publicaciones periódicas u ocasionales, revistas y otras.

b) **Servicios de intermediación**, sea entre empresas regionales (o locales) y foráneas, unas con capacidad de inversión y otras necesitadas de aportes de capital o de tecnologías de gestión o de producto; o entre empresas y gestores públicos regionales o locales.

## **INSTRUMENTOS UTILIZADOS POR LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL**

### *A. INSTRUMENTOS NO FINANCIEROS*

#### **A.1. INFORMACION Y ASESORAMIENTO**

- \* Servicios de información
- \* Servicios de intermediación
- \* Servicios de gestión y consultoría
- \* Servicios de promoción y publicidad
- \* Servicios de investigación y fomento para la introducción de nuevas tecnologías
- \* Servicios de capacitación

#### **A.2 PROVISION DE INFRAESTRUCTURA**

→ Instrumentos  
tradicionales

- \* Polígonos industriales
- \* Pabellones industriales
- \* Mejora del medioambiente

→ Nuevos  
instrumentos

- \* Institutos Tecnológicos
- \* Parques Tecnológicos
- \* Centros de empresas e innovación

### *B. INSTRUMENTOS FINANCIEROS*

- \* Subvenciones
- \* Préstamos o créditos
- \* Subsidios a tipos de interés preferenciales
- \* Concesión de garantías y avales a PYME
- \* Participación en capital
  - Préstamos participativos
  - Capital de riesgo

c) **Servicios de gestión y consultoría**, entre los cuales cabe citar:

- Asesoramiento en materia de gestión fiscal, financiera, contable, presupuestaria, comercialización, planificación empresarial;
- Asesoramiento legal, organizativo y técnico;
- Acceso a bases de datos de interés empresarial;
- Asesoramiento e incentivación respecto de mejoras del control de calidad e introducción de nuevas tecnologías de producto y proceso.

Estos servicios de asesoramiento están destinados a empresas ya establecidas o a nuevos proyectos. En el caso de los segundos resulta especialmente útil la asistencia en materia de gestión; utilización de consultores externos a bajo costo; cesión temporal de gerentes expertos a nuevas iniciativas empresariales; así como los servicios prestados por los centros de desarrollo de empresas, comúnmente denominados "viveros" o "incubadoras" de empresas.

d) **Servicios de promoción y publicidad**, tanto a nivel interno como externo. En el primer caso, los objetivos son: potenciar la vinculación entre las empresas regionales o locales; asegurar a las PYME y microempresas regionales o locales el acceso a servicios de desarrollo empresarial; activar la demanda de dichos servicios por

parte de las empresas territoriales; y, en suma, incrementar la interdependencia y las potencialidades de la base empresarial y productiva regional o local.

En lo relativo a la promoción externa, el papel de los servicios de promoción consiste en asegurar una participación concertada de las empresas regionales en ferias y exposiciones de interés; publicar anuncios en periódicos, revistas especializadas o de difusión general, y establecer oficinas o agentes en el exterior, con el fin de publicitar los atractivos y ventajas de la región para atraer inversiones privadas e impulsar las exportaciones regionales.

e) **Servicios de investigación y fomento para la introducción de nuevas tecnologías**, que incluyen:

- Investigaciones sobre el desarrollo económico de la región, estudios específicos, diseño de estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo, e identificación de nuevas oportunidades y desafíos para las empresas regionales o locales.
- Actividades dirigidas a fomentar la incorporación de nuevas técnicas en procesos productivos y productos, entre las cuales cabe citar la financiación de estudios de diagnóstico sobre necesidades de inversión en nuevas tecnologías, análisis de viabilidad, difusión y formación en esta área.

f) **Servicios de capacitación** empresarial y en la utilización de las nuevas técnicas y equipos, así como asesoramiento al respecto.

Entre los instrumentos no financieros se cuentan los relacionados con la **provisión de infraestructura**, sea mediante instrumentos **tradicionales** o **nuevos**. Entre los instrumentos tradicionales cabe mencionar las acciones orientadas a crear polígonos y pabellones industriales, así como para la mejora del medioambiente. La provisión de polígonos industriales puede incluir la oferta de terrenos e infraestructura a bajo costo (sea para alquiler o compra), así como el acceso a servicios comunes (sistemas de comunicación, asesoramiento contable y empresarial, salas de reunión y sedes provisionales para nuevas iniciativas empresariales; gestión común de comercialización y otros), todo lo cual supone respaldar la creación de nuevas empresas y empresarios regionales o locales. La relación de nuevos instrumentos vinculados a la provisión de infraestructura incluye los institutos tecnológicos sectoriales, los parques tecnológicos y los centros de innovación empresarial.

Los **Institutos Tecnológicos** suelen configurarse como asociaciones de empresas regionales, a veces en forma concertada con entidades de consultoría y capacitación en investigación y desarrollo, y tienen por objetivo la investigación y prestación de algunos servicios avanzados de apoyo a la producción en los sectores específicos del perfil productivo territorial. Se forman así institutos tecnológicos del calzado, del mueble, cerámica u otros, que prestan servicios a sus asociados en materia de asesoramiento técnico, investigación aplicada y desarrollo tecnológico concreto en su sector, difusión de normas técnicas y de certificación, control de calidad, diseño industrial, e incluso capacitación de mano de obra específica para el sector.

Su financiación con frecuencia es mixta: los asociados (empresarios privados del sector correspondiente) sufragan una parte con sus cuotas y la otra es costeada con fondos públicos regionales o locales. De este modo, se concentran recursos técnicos que permiten a las empresas regionales o locales de mediana y pequeña dimensión conocer las posibilidades efectivas de innovación tecnológica en su campo específico de producción; se les provee igualmente de información sobre las tendencias de los mercados pertinentes, las posibilidades de subcontratación con empresas vinculadas al sector (bolsa de subcontratación), o las posibilidades de cooperación estratégica interempresarial.

Los **Parques Tecnológicos** son infraestructuras avanzadas cuyo propósito es acoger entidades de consultoría o de capacitación tecnológica, laboratorios científicos o empresas (locales o foráneas) que realicen actividades de investigación aplicada o de I+D, o que utilicen o desarrollen nuevas tecnologías. La idea es concentrar actividades generadoras de innovaciones a fin de crear relaciones sinérgicas que multipliquen la difusión y adaptación de tecnologías aplicables en la región.

En este marco, tales empresas colaboran con universidades y centros de investigación, lo que facilita los

contactos y vinculaciones entre empresarios e investigadores en el territorio. Para hacer atractivo este trabajo de producción, adaptación y difusión territorial de conocimientos, los parques tecnológicos suelen ser situados en un entorno de alta calidad ambiental, donde se presta especial atención a la imagen territorial, el diseño de edificios, las normas que regulan su ocupación, la disponibilidad de servicios generales comunes e, incluso, la presencia de algunos institutos tecnológicos sectoriales o centros de innovación empresarial.

Los **Centros de Innovación Empresarial** actúan como viveros o incubadoras de empresas, lo que significa que identifican, seleccionan y promueven nuevos proyectos empresariales. Con tal fin aportan locales y servicios administrativos, tutelan y prestan una asistencia específica para la creación de empresas, actividad que supone, de hecho, una transferencia de tecnologías productiva y de gestión. Su finalidad es facilitar, desde los primeros pasos, la materialización de nuevos proyectos productivos, convirtiendo las buenas ideas de negocios en actividades empresariales viables para ayudar así a crear empresarios innovadores en el ámbito regional o local.

En la Unión Europea existe una Red de Centros de Empresa e Innovación (CEI), que respalda este tipo de iniciativas de la política económica regional de cada Estado miembro. Dicha red facilita puntos de encuentro para proyectos empresariales, así como programas específicos que proveen información sobre experiencias, actividades y oportunidades de formación de empresas mixtas o compartidas.

Finalmente, cabe referirse a los **instrumentos financieros**, esto es, subvenciones, préstamos o créditos, subsidios a las tasas de interés, concesión de garantías o avales bancarios, y formas de participación en el capital, ya sea mediante préstamos o bajo la modalidad de capital de riesgo.

Las **subvenciones** pueden cubrir una parte del costo de la inversión, la formación de recursos humanos, la deslocalización territorial y otros. Los **préstamos y créditos** a tasas de interés preferente, así como los **subsidios a las tasas de interés**, suelen concederse básicamente para financiar capital fijo (edificios, instalaciones, maquinaria), más que para financiar capital circulante.

Además de hacer referencia a las **sociedades de garantía y avales** para las PYME de la región, interesa citar las **participaciones en el capital** de empresas, que asumen diversas formas. Una de ellas es la participación de recursos públicos en sectores que enfrentan dificultades y son considerados estratégicos desde el punto de vista regional o local. Otra corresponde a la modalidad de **capital de riesgo** y consiste en una participación temporal (normalmente minoritaria) de capitales públicos en la empresa naciente para compartir los riesgos y los eventuales beneficios o pérdidas.

En realidad, el deslinde entre medidas directas o eminentemente financieras y medidas indirectas o no financieras, no siempre es inequívoco ya que, de uno u otro modo, todas ellas suelen implicar aportes financieros. Para mayor claridad, aquí se entiende por instrumento financiero el que permite, en forma directa e inmediata, aportar un flujo de capital a una empresa, con la finalidad de financiar una inversión en activo fijo o circulante. La mayor parte de estas aportaciones, que normalmente son de carácter temporal, suele reservarse para ayudar a sectores o actividades acotadas que enfrentan dificultades para adaptarse a los cambios provocados por la reestructuración económica internacional, buscando su reconversión como unidades productivas más eficientes y competitivas.

Además de este objetivo general, los incentivos financieros persiguen otros más específicos, como impulsar las actividades de I+D, las exportaciones regionales, la capacitación profesional, el logro de economías de energía o materias primas, la adopción de medidas contra la contaminación ambiental y la ayuda a las PYME, entre otros.

**Como puede apreciarse, todo este conjunto de instrumentos, financieros y no financieros, responde a un diseño y una lógica de desarrollo endógeno, cuya atención prioritaria se dirige a la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas sustanciales en la base productiva y empresarial regional, a fin de posibilitar una más amplia difusión del crecimiento económico y una mayor generación de empleo, así como un fortalecimiento de la economía y sociedad locales, que conduzcan, en suma, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.**