INSTITUCIONES Y TERRITORIO:

Las Agencias de Desarrollo Local vascas

en la promoción económica local

Xabier Gainza Barrenkua

Dirección: Koldo Unceta Satrustegi

eman ta zabal zazu

Universidad del País Vasco

Euskal Herriko Unibertsitatea

ÍNDICE

Introducción

Presentando esta Tesis ……..1

Objeto de la Tesis e hipótesis planteadas ..……...4

Apuntes metodológicos: referentes teóricos, ámbito del estudio y algunas notas sobre el trabajo de campo ……...5

Estructura de la Tesis …...……9

1ª PARTE: APROXIMÁNDONOS AL ESPACIO LOCAL DESDE LO GLOBAL

Capítulo 1. Globalización y territorio

1.1 Introducción ……...19

1.2 La globalización económica …….……....25

1.2.1 Aspectos conceptuales ……...…….……..28

1.2.2 Características de la globalización económica contemporánea ……38

1.2.2.1 Aspectos cuantitativos: evolución del comercio, capital financiero e inversión extranjera directa …..…….……...38

1.2.2.2 Aspectos cualitativos: la reordenación de la producción a escala mundial …….……..40

1.3 Algunas consideraciones sobre el espacio en el marco de globalización ……..49

1.3.1 Interpretaciones del espacio en economía: del espacio homogéneo al territorio como *agente de transformación social* ……..52

1.3.1.1 Antecedentes: el espacio en los análisis neoclásicos, keynesianos y marxistas …….….....52

1.3.1.1.1 El espacio en el análisis neoclásico ……...53

1.3.1.1.2 Las versiones keynesianas …….55

1.3.1.1.3 Dos aportaciones críticas: Myrdal y Perroux ……55

1.3.1.1.4 El análisis marxista del espacio …..……..….58

1.3.1.2 Dos aportaciones recientes: el espacio como *construcción social* y el territorio como *agente de transformación social* ….……59

1.3.2 El territorio y las pautas para la localización …..……..…….....63

1.3.2.1 Los rendimientos crecientes y la *nueva geografía económica* …….……63

1.3.2.2 Una aproximación institucional a las pautas de localización ….66

1.3.3 Escalas, globalización y territorio …….……....68

1.4 Globalización y gobierno ……..…..78

1.4.1 De la *crisis del Estado* a la reconfiguración del poder político …….82

1.4.2 Nuevos espacios políticos, nuevas formas de regulación ……..…..……..86

1.5 Consideraciones finales ……...…….…….90

2ª PARTE. APUNTES SOBRE LAS TEORÍAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Capítulo 2. Factores para el desarrollo territorial: sistemas de producción, innovación e instituciones

2.1 Una introducción a los factores para el desarrollo territorial ……..…….95

2.2 De los distritos industriales a las ciudades como espacios creativos: teorías y propuestas para el desarrollo local ……..…..98

2.2.1 El debate en los ochenta: distritos industriales, *nuevos espacios industriales* y entornos innovadores .……..…….98

2.2.1.1 Marshall y los distritos industriales ....…….……...98

2.2.1.2 Los *nuevos espacios industriales* y los costes de transacción ……...102

2.2.1.3 Los entornos innovadores .……103

2.2.2 Propuestas para una nueva teoría regional: clusters, sistemas regionales de innovación, *regiones que aprenden* y la *clase creativa* ……..105

2.2.2.1 Los clusters .……...105

2.2.2.2 Los sistemas regionales de innovación …...……..109

2.2.2.3 Las *regiones que aprenden* ..…….114

2.2.2.4 La *clase creativa* y las ciudades ..…….117

2.3 Factores para el desarrollo territorial: sistemas de producción, innovación e instituciones ……...…….121

2.3.1 La organización territorial de la producción y las ventajas de la localización ……..123

2.3.1.1 Sistemas de producción flexible y economías locales ……..123

2.3.1.2 La red como forma de organización de las economías locales ……...128

2.3.1.3 Las ventajas de localización: las economías de aglomeración .131

2.3.2 La dimensión territorial de la innovación ……134

2.3.2.1 Los nuevos enfoques sobre el aprendizaje y la innovación …..134

2.3.2.2 La dimensión territorial del aprendizaje y la innovación …….140

2.3.2.3 Las ventajas de localización reconsideradas: una explicación en términos dinámicos del potencial de las economías locales ….142

2.3.3 Instituciones, capital social y gobernanza ……...144

2.3.3.1 El *giro institucionalista* en los análisis de desarrollo territorial …….....144

2.3.3.2 Capital social y desarrollo local ……147

2.3.3.3 La gobernanza como forma de regulación del desarrollo local ……...153

2.3.3.4 Vuelta a la economía política en los análisis del desarrollo territorial……158

2.3.4 ¿De nuevo el capital humano? Reconsideración de las propuestas sobre la *clase creativa*…..…….161

2.4 Consideraciones finales ……...165

3ª PARTE. EL ANÁLISIS. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO EN LA PROMOCIÓN ECONÓMICA LOCAL

Capítulo 3. Orígenes, evolución y consideraciones generales de las Agencias de Desarrollo Local

3.1 Introducción. Hacia una interpretación multi-escalar de las ADLs ……169

3.2 Condicionantes generales. Crisis, política regional activa y descentralización ……174

3.2.1 La crisis económica de los años ochenta ……174

3.2.2 Las políticas para la reestructuración ……..177

3.2.2.1 Una política regional activa ……..179

3.2.2.2 La nueva política urbana en las ciudades vascas ……..183

3.2.2.3 Una valoración de las políticas. Implicaciones para las ADLs ……...186

3.2.3 El re-escalamiento del Estado ……..188

3.2.3.1 Apuntes sobre el proceso de descentralización ……189

3.2.3.2 Dimensión regional y local de la política territorial europea ...193

3.3 Orígenes y evolución de las Agencias de Desarrollo Local ……197

3.3.1 Las primeras ADLs (1985-1992) ……197

3.3.2 Se generalizan las experiencias (1993-1999) ……..200

3.3.3 La eclosión del desarrollo local en Bizkaia (2000) ……203

3.4 Las ADLs. Consideraciones generales ……205

3.4.1 Objeto, forma jurídica y fuentes de financiación ...…….206

3.4.2 Garapen, la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo ……..206

3.4.3 Las iniciativas europeas para el desarrollo local ……207

3.4.4 Las políticas. Orientaciones generales ……210

3.4.4.1 Las políticas de servicios: del empleo a las agendas de innovación ……211

3.4.4.2 Nuevas orientaciones para las políticas: la creación de clusters locales ……...214

3.5 Las ADLs en la red de organizaciones para el desarrollo económico …….222

3.5.1 Una aproximación a la institucionalidad para el desarrollo económico de la CAV ..……...222

3.5.2 Las interacción local-regional en las políticas de desarrollo .....……..229

3.5.3 ¿Hacia una nueva relación entre las instituciones regionales y locales? Izartu y la red InnovaNet ..…….....**.....**231

3.6 Consideraciones finales ……...236

Capítulo 4. El mapa del desarrollo local en la CAV

4.1 Introducción. Hacia una tipología de las ADLs ……..239

4.2 Apuntes sobre el trabajo de campo ……..243

4.2.1 Características de las Agencias ……..……..249

4.2.1.1 Inserción en la economía local y aspectos territoriales ……244

4.2.1.2 Estructura organizativa ……249

4.2.1.3 Estrategia de desarrollo ……253

4.2.2 Algunas cuestiones técnicas del trabajo de campo ……..258

4.3 Presentando los resultados. Una primera aproximación …….....260

4.3.1 Sobre la estructura organizativa ……..260

4.3.2 Sobre la estrategia de desarrollo ……..270

4.4 Una tipología de las ADLs ……..279

4.4.1 Las Agencias metropolitanas ……...280

4.4.2 Las Agencias comarcales ……286

4.4.2.1 Comarcales competitivas ……..286

4.4.2.2 Comarcales urbanas ……..299

4.4.2.3 Comarcales no competitivas ……304

4.4.3 Las Agencias municipales ……...309

4.5 Consideraciones finales ……...314

Capítulo 5. Conclusiones

5.1 Conclusiones ……319

5.2 Una reflexión final: mirando hacia el futuro ……...330

Bibliografía ……335

Anexos

Modelo de cuestionario ……353

Tabla resumen de la información del trabajo de campo …...……...359

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Tablas

Tabla 1.1 El debate sobre la globalización: principales controversias ……...27

Tabla 1.2 Interpretaciones del espacio y el desarrollo regional …….62

Tabla 2.1 Teorías y propuestas para el desarrollo territorial ……120

Tabla 3.1. Evolución de la política económica y tecnológica (1980-) …….182

Tabla 3.2. Transformaciones en las funciones de regulación económica del gobierno local en la CAV ……192

Tabla 3.3. Cronología de la constitución de las Agencias de Desarrollo Local vascas ……...204

Tabla 3.4. Clusters regionales *vs.* locales …….218

Tabla 4.1 Tipología de sistemas productivos locales de la CAV …….246

Tabla 4.2. Elementos diferenciales para el análisis de las ADLs ...……..257

Tabla 4.3. Agencias que componen la muestra ……259

Tabla 4.4. Impulso ……261

Tabla 4.5. Tamaño ……262

Tabla 4.6. Forma jurídica …….264

Tabla 4.7. Ámbito de actuación ……265

Tabla 4.8. Territorio ……..267

Tabla 4.9. Funciones ……275

Tabla 4.10. Prioridad ……276

Tabla 4.11. Trabajo con empresas ……277

Tabla 4.12. Foros estratégicos locales ……..278

Tabla 4.13. Las Agencias metropolitanas: características generales .……...285

Tabla 4.14. Las Agencias comarcales competitivas: características generales ..……..298

Tabla 4.15 Las Agencias comarcales urbanas: características generales ..……...304

Tabla 4.16. Las Agencias comarcales no competitivas: características generales ...…309

Tabla 4.17. Las Agencias municipales: características generales ……313

Figuras

Figura 1.1. La *nueva economía política de escalas* ……77

Figura 2.1 Los nuevos enfoques sobre la innovación ……...140

Figura 3.1. Evolución tasa de desempleo municipal 1986-2001 ……..177

Figura 3.2. Políticas para crear clusters locales ……221

Figura 3.3. Organizaciones para la gobernanza de las economías locales ……...228

Figura 3.4. Estructura organizativa de InnovaNet ……233

INTRODUCCIÓN

1. Presentando esta Tesis

En los últimos años se ha hecho recurrente referirse al espacio local y sus instituciones como elementos protagonistas de la globalización en curso. En cierta medida, el interés en lo local se ha debido a que es aquí donde se manifiestan las relaciones y conflictos sociales, por lo que las instituciones más cercanas pueden movilizar los recursos necesarios para hacer frente a las contradicciones del proceso globalizador.

Pero al mismo tiempo, también se ha señalado el potencial de las instituciones territoriales. En la medida en que se mundializan las relaciones y crecen las interdependencias, cobran interés las especificidades locales, precisamente porque la reducción de las barreras espaciales permite aprovechar las ventajas de cada territorio. Así, algunos han visto en las instituciones locales potencial para articular una estrategia para el desarrollo económico y el cambio social.

Es en este contexto general en el que surge esta Tesis sobre las Agencias de Desarrollo Local en el País Vasco. Desde que nacieran la primeras a mediados de los ochenta, se han ido consolidando como uno de los principales instrumentos para el desarrollo local en la CAV. Hoy día se extienden por buena parte de la geografía vasca, siendo las encargadas de aplicar las políticas de empleo, de promoción económica u otras de

carácter social. Además, con el paso del tiempo también han ido cambiando sus formas de actuación. Si en un primer momento la crisis hizo que se centraran en las políticas de empleo, con los años han mostrado una actitud más proactiva. Así, cada vez es más común que las Agencias desarrollen una estrategia integral que incluya, junto a las políticas de empleo, medidas para la creación de empresas, de apoyo a los sistemas productivos u otras de mayor calado social.

En esta Tesis realizamos un análisis de las Agencias de Desarrollo Local vascas, entendiéndolas dentro de una serie de transformaciones estructurales, y atendiendo a sus principales características y a las diferencias que existen entre ellas. Son muchas las formas en que puede uno aproximarse a este tema. Ésta está a medio camino entre un análisis de la *política económica local* y la *economía política local*. Por una parte, lo que presentamos es una valoración de las actuaciones llevadas a cabo por estas organizaciones, pero no se trata de una evaluación de las políticas públicas. En nuestra mente no estaba evaluar las políticas desarrolladas por estas organizaciones, lo que sin duda nos habría llevado por otra senda y habría requerido otro tipo de análisis y metodologías, sino que queríamos ver cuál había sido su papel como instrumentos para el desarrollo local. En este sentido, un aspecto que ha centrado nuestra atención ha sido contextualizar estas organizaciones dentro de una serie de transformaciones estructurales a diferentes escalas, que están cambiando las formas de intervención territorial. Además, más que las políticas concretas, lo que nos interesaba era el planeamiento de una estrategia de desarrollo local, de ahí nuestro interés por la economía política. No obstante, también somos conscientes de que un análisis en estos términos *stricto sensu*, hubiera requerido de una mayor atención a las estructuras sociales y las relaciones de poder de cada localidad, algo que queda para trabajos posteriores.

Creemos que un estudio de las Agencias de Desarrollo Local vascas guarda interés por diferentes motivos. Por un lado, el País Vasco es un territorio que, aunque relativamente pequeño, tiene tres niveles de gobierno más el Estado y la Unión Europea, lo que lo hace especialmente interesante para ver qué papel juegan las diferentes organizaciones públicas y los mecanismos de coordinación interinstitucional. Por otra parte, la experiencia de desarrollo regional y local vasca es a menudo citada como modelo. La autonomía de este territorio lo convierte en un laboratorio en el que analizar el potencial de las políticas regionales, y además las instituciones locales y regionales se han

mostrado muy activas en los últimos años, aplicando buena parte de las propuestas contemporáneas sobre desarrollo territorial.

En lo que respecta a las propias Agencias, creemos que el análisis de estas instituciones resulta interesante para abordar cuestiones candentes del debate sobre el desarrollo local actual. Además, y a pesar de que tienen una trayectoria de más de veinte años, no han sido objeto de ninguna Tesis Doctoral, ni tampoco ha habido trabajos académicos que analizaran estas organizaciones en profundidad.

No queremos acabar estas líneas de presentación sin mencionar las motivaciones personales y el camino que hemos seguido en esta Tesis. A este respecto, hay que decir que venimos de las disciplinas de la economía internacional y la economía del desarrollo, lo que se refleja en nuestro camino, ya que descendemos desde el escenario internacional al análisis de las instituciones locales; además, asumimos las críticas de la economía del desarrollo respecto de que no basta con fijarse en el crecimiento económico para analizar el bienestar de las sociedades, sino que hay que situar este debate en términos de las capacidades individuales y colectivas.

En cuanto a las motivaciones, somos de los que creen que las instituciones locales tienen potencial para armar alternativas económicamente viables, socialmente responsables y bajo criterios de sostenibilidad medioambiental. No obstante, éramos conscientes de que este posicionamiento personal no debía llevarnos a una interpretación *naif* que obviara los conflictos que se generan en el espacio local, ni las limitaciones de estas instituciones. Además, siempre tuvimos presente la necesidad de tener un espíritu crítico al abordar este tema, ya que sólo así podríamos mantener el rigor que se requería para realizar una Tesis Doctoral.

2. Objeto de la Tesis e hipótesis planteadas

Objeto de la Tesis

El objeto de la presente Tesis es analizar las funciones de las Agencias de Desarrollo Local vascas en la promoción económica y el desarrollo local; es decir, lo que en último término pretendemos es, estudiar cuál ha sido su incidencia sobre el desarrollo de los municipios y comarcas. En este sentido, nos parece interesante determinar si las Agencias de Desarrollo Local, dentro de las limitaciones de una organización de este tipo, han tenido un papel destacado al incidir sobre aspectos estructurales de la economía y la sociedad local, o por el contrario se han limitado a tratar aspectos coyunturales.

Hipótesis planteadas

Derivadas de este objeto general surgen dos hipótesis, en las cuales se centró el trabajo de campo y que en buena medida estructuran nuestro discurso:

1ª Hipótesis: Las Agencias de Desarrollo Local vascas no responden a un único modelo teórico ni organizativo, sino que hay importantes diferencias entre ellas.

En otras palabras, en primer término nos planteamos si existe un tipo de Agencia, o por el contrario estas organizaciones difieren en cuanto a elementos como:

- Las características de la economía y la sociedad local.
- Su inserción en el tejido institucional local.
- Los referentes teóricos.
- Los orígenes, y concretamente, si son resultado de un impulso local o no.

- La estructura de la organización, en cuanto a tamaño, forma jurídica, y ámbito de actuación.
- Los objetivos, las funciones y los programas y políticas aplicados.

Así, una primera hipótesis a contrastar es la existencia entre las Agencias de diferencias estructurales en cuanto a las características del territorio en el que trabajan, las relaciones que mantienen con los agentes e instituciones locales, los referentes teóricos detrás de cada una, sus orígenes, la estructura y la estrategia de desarrollo que han seguido.

2ª Hipótesis: Estas diferencias estructurales entre las Agencias marcan la capacidad de cada una para incidir sobre el desarrollo de su territorio.

Esta segunda hipótesis se deriva de la primera: si existen diferencias significativas entre las Agencias en cuanto a aspectos estructurales, también podrán variar las funciones de cada una en el desarrollo local.

Por tanto, aunque el objeto general de esta Tesis sea analizar el papel jugado por las Agencias, entendemos que un análisis de este tipo debe, en primer término, abordar las diferencias que hay entre estas organizaciones. Así, un aspecto importante del análisis se centra en reconocer los diferentes tipos de Agencia de Desarrollo Local que hay en el País Vasco, abordar las causas detrás de éstas y en última instancia, determinar cuál ha sido el papel de cada una en el desarrollo de su municipio o comarca.

3. Apuntes metodológicos: referentes teóricos, ámbito del estudio y algunas notas sobre el trabajo de campo

Para el contraste de estas hipótesis, seguimos un proceso metodológico que incluyó una revisión bibliográfica de las principales referencias teóricas, la delimitación del ámbito de estudio y la elaboración de un trabajo de campo.

Sobre los referentes teóricos

Como sucede en un trabajo de este tipo, son muchas y muy diversas las referencias teóricas que nos han servido de inspiración. Aunque la geografía económica y la economía regional constituyan la base, lo cierto es que siempre tuvimos presente la necesidad de adoptar un enfoque multidisciplinar que superara un planteamiento puramente economicista. Así, no es extraño encontrar a lo largo de las siguientes páginas referencias a otras disciplinas. De los estudios sobre economía internacional, por ejemplo, nos interesó el debate sobre la relevancia del espacio local en un marco caracterizado por la globalización; de la geografía económica, su conceptualización del espacio; de la denominada economía política de escalas, recogimos la necesidad de integrar diferentes escalas en el análisis; de la política, la consideración sobre el papel de los gobiernos locales; de la planificación urbana, unas orientaciones para las políticas y sobre el proceso de concertación de una estrategia de desarrollo local; y por supuesto, de la teoría de desarrollo regional, las aportaciones de las principales propuestas actuales.

Pero sin duda, una escuela de pensamiento destaca por encima del resto: el institucionalismo, y concretamente, la nueva economía institucional. En los últimos años los estudios de economía regional han girado la vista hacia las instituciones para comprender los procesos crecimiento económico y cambio social. Hoy día se asume que entre los principales factores que explican el desarrollo espacial están el conjunto de normas, reglas y prácticas, tanto formales como informales, que estructuran la acción colectiva. Por eso, no es de extrañar que la mayoría de aportes que conforman el marco teórico reflejen, en mayor o menor grado, la importancia de las instituciones.

También nuestro discurso está impregnado de esta perspectiva institucional, ya que creemos que en ella están algunas de las claves para entender buena parte de los procesos sociales y, entre ellos, el desarrollo territorial. Parafraseando a Jessop, detrás de nuestro institucionalismo hay motivaciones metodológicas, en el sentido de que *tenemos la intuición de que los aspectos institucionales de la vida social proporcionan una entrada fructífera (incluso la más productiva) para explorar el mundo social* (Jessop, 2001:1214).

La influencia del institucionalismo queda patente en nuestro análisis de las Agencias de Desarrollo Local. Por una parte, porque entendemos estas organizaciones como parte del entramado que facilita las condiciones para el funcionamiento de las economías locales. Aunque otros análisis seguramente harían mayor hincapié en los aspectos no formales, como las normas y valores o, en términos más generales, el capital social, lo cierto es que estas organizaciones forman parte del conjunto de factores que estructuran la acción colectiva.

Por otra parte, esta perspectiva articula el propio estudio de las Agencias de Desarrollo, ya que a nuestro entender son determinados aspectos institucionales los que explican los orígenes, la estructura y el papel mismo de estas organizaciones. Y es que cada una es específica del lugar, en el sentido de que refleja las condiciones del territorio, porque es resultado de los procesos económicos, sociales y culturales del mismo, de las instituciones desarrollados históricamente. Es más, creemos que entre los factores que en mayor medida explican las diferencias entre las Agencias están algunos que remiten a ideas tratadas por la economía institucional. Así, ponemos el acento en cuestiones como el impulso en los orígenes, si fueron creadas *de abajo arriba* o *de arriba abajo*, la importancia de la participación y la concertación de la estrategia entre los agentes locales, el papel que juegan las redes, etc.

En este punto, conviene hacer mención a otro concepto que también viene siendo utilizado por la economía regional en los últimos años, y que se repite a lo largo de la Tesis, como es el de territorio. Así, la interpretación del territorio en términos no sólo espaciales, sino también sociales, sirve para enraizar el trabajo de las Agencias, y más específicamente, para caracterizar el papel jugado por unas y otras en el desarrollo local.

Otro aspecto destacable en relación a los aportes teóricos, es la evolución del discurso en los últimos años. A nuestro entender, los años ochenta y noventa fueron especialmente fructíferos y representaron además un periodo de ruptura en la teoría económica regional, ya que se desarrollaron muchos de los conceptos que estructuran el discurso actual. Por eso, no es de extrañar que buena parte de las referencias teóricas que usamos sean de estos años, ya que son las que explican en mayor medida el trabajo de las Agencias.

A la luz de algunas experiencias de industrialización, como las de los distritos industriales italianos, los *milieux innovateurs* franceses, o los nuevos espacios industriales estadounidenses, y por los aportes de algunas propuestas que partían desde una perspectiva institucional, es en los ochenta cuando se fundamentó el corpus teórico de la ciencia regional contemporánea. Así, en estos años se desarrollaron ideas presentes todavía hoy, en torno al potencial de los sistemas productivos locales, sobre el carácter evolucionista del cambio técnico, sobre los aspectos territoriales de los procesos de aprendizaje e innovación, o sobre la importancia de determinados aspectos institucionales, como el potencial de las redes, de unas relaciones de confianza y reciprocidad, de la cultura local, etc.

Los noventa fueron importantes para afianzar estos aportes. Términos como el de capital social, la densidad institucional o las interdependencias no comerciables sirvieron para reforzar las ideas en torno a los aspectos institucionales. Además, en estos años se desarrollaron algunas síntesis, como las de los sistemas regionales de innovación o las *regiones que aprenden*, que proporcionaron una perspectiva más global, desde los sistemas productivos locales a los factores que explican el desarrollo de los territorios.

En los últimos años, las propuestas más sugerentes han girado en torno a la creatividad como determinante para la competitividad. Aunque estas ideas están ganando peso en la teoría urbana y hayan penetrado en las agendas de políticos y planificadores, a nuestro entender resultan algo menos útiles para entender la realidad que nos ocupa. Muchas de las Agencias siguen centradas en las políticas de empleo y promoción económica, y las más dinámicas han entrado a desarrollar espacios para la colaboración entre los agentes locales como una medida para favorecer el aprendizaje interactivo, pero las ideas en torno al potencial de la clase creativa no están todavía en su discurso.

Sobre el ámbito del estudio

En relación al ámbito del estudio, la Comunidad Autónoma Vasca es el espacio geográfico y el objeto de análisis son las Agencias de Desarrollo Local vascas. Respecto

de éstas, hay que decir que no siempre está claro lo que es una Agencia de Desarrollo Local, ya que toman formas diferentes y además son muchas las organizaciones que trabajan en aspectos relacionados con el desarrollo local. Para tener un criterio delimitador, decidimos centrar nuestro análisis en las Agencias asociadas a Garapen, la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo, admitiendo tan sólo como excepción a Bidasoa-Activa, organización con una larga trayectoria pero que por diferencias de criterio no pertenece a Garapen, ya que representaba un ejemplo claro de las Agencias urbanas.

A este respecto cabe señalar que, posiblemente, *no estén todas las que son, pero sí son todas las que están*. Y es que aunque tomamos como referencia la pertenencia a Garapen, lo cierto es que existen otras organizaciones o departamentos municipales de empleo y promoción económica local que sin ser estrictamente Agencias de Desarrollo podrían tal vez haber formado parte del análisis. Esto es así en Bizkaia y sobre todo en Araba, de la que sólo hay dos Agencias en la muestra, lo que no significa que otros municipios no cuenten con instrumentos para el desarrollo local.

Sobre el trabajo de campo

El trabajo de campo aparecía como complemento de la información disponible. Así, los informes, memorias, documentos y páginas Web de las Agencias sirvieron para una primera caracterización de estas instituciones, pero el contraste de las hipótesis requería de un análisis de mayor profundidad. Para ello, decidimos realizar personalmente un cuestionario a los responsables de las Agencias, con el objeto de recoger información relevante para el contraste de las hipótesis.

4. Estructura de la Tesis

La Tesis está dividida en cinco capítulos.

En el **primer capítulo** entramos en el debate sobre por qué se ha revalorizado el papel del espacio y las instituciones locales en los últimos años. Como señalamos, para abordar esta cuestión partimos desde una perspectiva que incide en los cambios que se han dado en la economía internacional. Así, en primer término nos interesa una definición de la globalización económica contemporánea, definición que subraye tanto sus aspectos cuantitativos como sobre todo los cualitativos.

Tras delimitar este concepto, en el siguiente apartado entramos en algunas consideraciones sobre el espacio económico. Aunque este es un tema excesivamente amplio como para abordarlo en profundidad, sí que nos parecía útil dar unas pinceladas sobre las diferentes conceptualizaciones que se han hecho desde una perspectiva neoclásica, keynesiana y marxista, así como las interpretaciones críticas de Myrdal y Perroux. Posteriormente nos detenemos en dos aportaciones de los últimos años que tienen influencia en nuestro análisis, como son una interpretación del espacio como construcción colectiva, y las que señalan el potencial del territorio como un elemento para la transformación social.

Una vez pertrechados con una definición de la globalización económica y del territorio, en el siguiente apartado tratamos de unir estos dos conceptos en torno a cuáles son los principales factores locacionales en el marco de competencia actual. Dos interpretaciones llaman nuestra atención. Por un lado, las lanzadas desde la denominada nueva geografía económica, que señala que detrás están los rendimientos crecientes asociados a algunos elementos territoriales, como las condiciones de los factores o la estructura productiva. Pero son sobre todo las interpretaciones en términos institucionales las que más nos interesan. Y es que aunque reconocemos que estas condiciones endógenas proporcionan rendimientos crecientes, creemos que hay que situar este debate no sólo en términos económicos, sino en una perspectiva más amplia que aborde los condicionantes históricos, sociales, culturales e institucionales, es decir, la trayectoria de desarrollo de la que cada territorio es dependiente.

Como cierre al tema del espacio, entramos en la cuestión de las escalas. Para ello, primero realizamos unas reflexiones en torno al modo en que el proceso globalizador modifica el valor de cada escala. En términos generales parece haber cierto consenso en señalar que el Estado, que ha sido la principal referencia para la organización económica y social, está perdiendo valor en detrimento de las escalas supra y sub-

estatales. En la medida en que se mundializa la economía y crecen las interdependencias, es a nivel mundial donde se estructuran algunas relaciones clave para la acumulación; pero por otro lado, en el nuevo escenario son algunos factores locales los determinantes de la localización, de ahí la importancia de las instituciones locales y regionales. No obstante, y aun teniendo presente estas consideraciones, nos parecen muy sugerentes las ideas lanzadas desde la denominada economía política de escalas, en relación a que no hay que poner el énfasis en una determinada escala para comprender el mundo social, sino en los procesos que transforman las construcciones sociales.

Para finalizar el capítulo, abordamos la cuestión de la regulación. A menudo, el debate actual sobre la regulación de los procesos sociales se ha asociado a las dificultades de los gobiernos para desarrollar medidas en un marco caracterizado por una creciente transnacionalización de los flujos, relaciones y procesos económicos. Así, se ha hecho recurrente referirse a la crisis del Estado como símbolo del poder corporativo frente a las instituciones públicas. Sin embargo, entendemos que para comprender las transformaciones actuales, la cuestión del gobierno hay que situarla en otros términos, no tanto en relación a la capacidad de los Estados, como en los cambios que se han producido en torno a las escalas de gobierno y en las formas de intervención. De ahí nuestro interés por las instituciones locales como mecanismos de regulación emergentes en el escenario de globalización contemporáneo.

En el **segundo capítulo** nos aproximamos a las principales propuestas teóricas sobre el desarrollo territorial de los últimos años. Dos propósitos centran nuestra atención con esta aproximación. De una parte, contextualizar el trabajo de las Agencias de Desarrollo en relación a las teorías actuales; de otra, saber cuáles son, según estas teorías, los principales factores explicativos del desarrollo territorial y las orientaciones para las políticas que emanan de ellos. Por eso, al abordar esta cuestión nos parecía útil dividir este capítulo en dos partes: en una primera resumimos algunas de las propuestas de los últimos años, y posteriormente entramos en la cuestión sobre cuáles son los principales elementos para el desarrollo espacial.

Como señalamos, nuestro recorrido teórico comienza en los ochenta. En estos años, son sobre todo algunas experiencias de industrialización, como las de los distritos industriales italianos, los *milieux innovateurs* franceses y los nuevos espacios industriales estadounidenses las que alimentan el debate. Ahora bien, lejos de ser tan

sólo ejemplos, estas experiencias sirven para ilustrar algunos de los conceptos que van a estructurar la teoría regional en los próximos años.

En los noventa las propuestas más interesantes giran en torno a los clusters, los sistemas regionales de innovación, las *regiones que aprenden* y, ya en los últimos años, la *clase creativa*. A nuestro juicio, los aportes más interesantes de éstas son la síntesis que realizan sobre algunos aspectos ya tratados en los años precedentes, como en relación al carácter interactivo de los procesos de aprendizaje y cambio técnico, el potencial de las redes o, en términos más generales, el valor de una perspectiva institucional para comprender los procesos de crecimiento económico y cambio social; además, también valoramos el hecho de que hayan abierto el campo del análisis, desde la competitividad de los sistemas productivos, a los factores para el desarrollo de un territorio. Tan sólo las ideas de los últimos años en torno a la creatividad ofrecen una explicación alternativa, ya que no se centran tanto en los factores institucionales, en el capital social, como en los elementos que hacen las ciudades atractivas para la clase creativa, poniendo el énfasis en los aspectos personales, en el capital humano.

Tras esta síntesis, en la segunda parte del capítulo nos centramos en los factores que explican en mayor medida el desarrollo económico local. Destacamos cuatro. Por un lado, los que hacen mención al potencial de una organización territorial de la producción, relacionando las ventajas de localización de los sistemas productivos locales con las economías de aglomeración derivadas de unas relaciones input-output entre las empresas.

El segundo factor tiene que ver con el carácter interactivo de los procesos de aprendizaje e innovación, lo que sitúa en el centro del debate a determinados factores locales, como las instituciones que estructuran la interacción; este énfasis en la innovación sirve además para reconsiderar las ventajas de localización, no sólo por las relaciones comerciales entre las empresas, sino en términos dinámicos.

En tercer lugar situamos los aspectos institucionales; entre estos, en los últimos años se ha señalado al capital social como el principal factor para el desarrollo local. Además, también hacemos mención a la forma de organización de los procesos de desarrollo local, en la que están tomando peso conceptos como el de gobernanza. No obstante, señalamos los peligros que puede tener una explicación que se fije tan sólo en estos

aspectos institucionales sin atender a las configuraciones políticas y las asimetrías de poder entre las diferentes escalas, por lo que rescatamos algunas recomendaciones vertidas desde la economía política.

Por último, realizamos una reevaluación crítica de las ideas en torno a la clase creativa, al subrayar que pese a lo novedoso de algunas de sus propuestas y al impacto que han tenido sobre las políticas en los últimos años, lo cierto es que no parecen sino una reconsideración del papel del capital humano.

Con el **tercer capítulo** entramos ya en el estudio de las Agencias de Desarrollo Local, al tratar los orígenes, la evolución y las características generales de estas organizaciones. Un aspecto importante en esta caracterización es que tratamos de entender estas organizaciones como resultado de varios procesos, procesos de diferente naturaleza escalar. Así, aunque surgen como una iniciativa local, creemos que son resultado de otros procesos superiores, como la crisis económica de los años ochenta, una crisis que se debe a condicionantes locales pero también a los cambios en el marco de competencia global. Esta crisis desencadena respuestas en todos los niveles de la Administración, y precisamente la orientación de la política regional y urbana de estos años también incide en el papel de las Agencias. Por último, no podemos olvidar que estas organizaciones surgen en un contexto general en el que se re-escala el poder político, lo que confiere mayor protagonismo a las instituciones locales.

Tras los condicionantes generales, relatamos los orígenes y la evolución de las Agencias. Distinguimos tres etapas. Una primera abarca desde mediados de los ochenta hasta los primeros noventa, y es cuando surgen las pioneras. En cierta forma, creemos que se puede interpretar la aparición de estas organizaciones como una innovación institucional, por lo que supone crear un nuevo instrumento de este tipo a nivel político, social y organizativo. En una segunda etapa se generalizan las experiencias, ya que los municipios comienzan a ver el potencial de este instrumento para aplicar las políticas de empleo y promoción económica. Finalmente, a partir del año 2000 se produce la eclosión del desarrollo local en Bizkaia, gracias en buena medida al apoyo de la Diputación Foral.

Después, abordamos las características generales de las Agencias de Desarrollo. Aunque una de las hipótesis a contrastar es si existe un único modelo o por el contrario las

diferencias son significativas, creemos necesario dar una serie de pinceladas generales en torno a su estructura, el papel de la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo, la incidencia de los programas europeos impulsando el desarrollo local, así como las principales líneas de política que han seguido. En relación a esta última cuestión, nos parece destacable que en lo últimos años algunas Agencias contemplan una nueva orientación en sus políticas, que prima no tanto la provisión de diferentes servicios a ciudadanos y empresas, como el desarrollo de espacios de colaboración en los que participan los agentes locales, para que sea aquí donde se establezcan las prioridades y las líneas de política.

Para acabar el capítulo nos preguntamos cuál es la función de las Agencias de Desarrollo Local dentro del conjunto de instituciones que en la CAV facilitan las condiciones para el desarrollo económico. Así, tras una aproximación general a las instituciones vascas, valoramos si las Agencias han tenido un papel destacado, o por el contrario el liderazgo ha recaído en otras instituciones.

En el **cuarto capítulo** desarrollamos nuestro análisis de las Agencias de Desarrollo Local. Este capítulo tiene dos partes bien diferenciadas. En la primera justificamos los criterios que han guiado el análisis. Como señalamos, una de las hipótesis que planteamos es si existe un modelo de Agencia o por el contrario hay diferencias significativas entre ellas. Por tanto, en esta parte del capítulo abordamos los que creemos que pueden ser los principales elementos diferenciales, elementos que sirvieron para estructurar el cuestionario en que se basó el trabajo de campo. A nuestro juicio, hay que situar éstos en torno a tres ejes: las características de la economía y las instituciones locales; la estructura de la Agencia, con referencia al tamaño, la forma jurídica, los orígenes, los aspectos territoriales, el ámbito de actuación y sus referentes teóricos; por último, la estrategia de desarrollo impulsada, esto es, las funciones que asume y las políticas que ha aplicado cada una.

Tras esto, presentamos el trabajo de campo. En esta presentación buscamos contrastar las dos hipótesis planteadas, por lo que en primer lugar abordamos las diferencias y similitudes entre las Agencias en cuanto a las características de la economía local, su estructura organizativa y la estrategia de desarrollo impulsada. Seguidamente, reagrupamos la Agencias en varios tipos que nos parecen significativos para abordar la

segunda hipótesis, que no es otra que dilucidar si las diferencias que hay entre las Agencias, inciden en su capacidad para actuar sobre el desarrollo local.

En el **quinto capítulo** relatamos las principales conclusiones.

1ª PARTE:

APROXIMÁNDONOS AL ESPACIO LOCAL

DESDE LO GLOBAL

CAPÍTULO 1. GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO

1.1 Introducción

La globalización, el proceso por el que se mundializan las relaciones sociales y económicas y aumentan las interdependencias, es una referencia ineludible de los análisis sobre el cambio socioeconómico hoy día. Éste es un fenómeno abierto y complejo, que afecta a muchos ámbitos de actividad, y que da lugar a manifestaciones sociales y espaciales muy diferentes. Por eso, durante los últimos años se ha abierto un amplio debate acerca de lo que es y lo que representa, el grado en que provoca cambios en las sociedades, las causas que han favorecido las interdependencias, y sus efectos. A nuestro entender, no obstante, la globalización es relevante porque está transformando el marco de referencia para el desarrollo de los territorios: se abren nuevas oportunidades pero también nuevos riesgos al cambiar las restricciones para la acumulación y la regulación. En este sentido, el objetivo de este primer capítulo es realizar una lectura del proceso de globalización y establecer unas pautas que sirvan de coordenadas para enfocar el estudio de las Agencias de Desarrollo Local.

La globalización tiene incidencia sobre diferentes esferas de la actividad humana, sobre la organización de la vida social y económica, las relaciones internacionales, las manifestaciones culturales o la relación entre el hombre y el medio natural, lo que nos lleva a hablar de diferentes globalizaciones. La económica se asocia con una nueva

etapa de desarrollo del capitalismo, en la que las principales fases del proceso económico, producción y finanzas, se estructuran a escala mundial. En este sentido, el incremento en los flujos de capital transfronterizos, la reorganización de la producción en torno a un espacio económico mundial y la creciente importancia de las redes y alianzas transnacionales se entienden como características del carácter global de la economía contemporánea.

En la política, están cambiando las formas y mecanismos de regulación de las sociedades, y sobre todo afecta al que ha sido el principal agente de regulación, el Estado-nación. El Estado tiene cada vez más dificultades para contener unos flujos y relaciones que se mundializan, por lo que se ve en la necesidad de adaptar sus políticas a este escenario. Pero además aparecen otros agentes de regulación a escala *supra* y *sub-estatal*, que están en condiciones más propicias. Por arriba, nuevos organismos de regulación tienen un protagonismo cada vez mayor, pero también por abajo, ya que en la medida en que las condiciones locales configuran la acumulación, son las instituciones locales-regionales las que se encuentran en una posición más favorable.

En cuanto a lo social, la globalización parece estar detrás de nuevas pautas de estratificación por las que unos territorios, sociedades y colectivos están cada vez más interconectados y tienen acceso a las oportunidades que ofrece el nuevo marco, mientras otros son marginados. Además, esta división entre conectados y marginados no es tan sólo un fenómeno geográfico, o al menos no reproduce el patrón clásico Norte-Sur, sino que es también una división social entre los que participan en los flujos y relaciones globales, y los que no.

También afecta a la cultura, ya que la penetración en las sociedades de productos culturales externos, la posibilidad de acceder a bienes y servicios, representaciones artísticas, ideas, filosofías, modas y formas de vida de cualquier lugar del mundo como si de un gran *supermercado cultural* se tratara está transformando las formas de representación. Frente a este *collage global*, nace una reacción que trata de preservar los valores locales, ya sea en forma de nacionalismo político o de movimientos para la conservación cultural.

Por globalización medioambiental entendemos la interdependencia de los procesos e interacciones que afectan al medio físico, y que a menudo están detrás del deterioro del mismo.

El proceso de globalización ha estado rodeado de diferentes debates acerca de su trayectoria histórica, alcance e intensidad, factores, efectos y regulación[1]. Así, mientras que para algunos este proceso define una nueva era (entre otros, Ohmae (1990); Castells (1997); Dicken (2003)), otros se muestran escépticos sobre el alcance de la globalización, y señalan que la interdependencia no es un fenómeno nuevo e incluso ha habido momentos con un mayor volumen de flujos internacionales, como en la época dorada del patrón de oro, entre 1890 y 1914 (Hirst y Thompson, 1996; Petrella, 1996)). Además, la integración es muy desigual, ya que la mayoría de flujos y relaciones se concentran en la Unión Europea, EEUU y el Sudeste Asiático y sus respectivas áreas de influencia, mientras otras zonas, especialmente África, son excluidas (Petrella, 1996). Ahora bien, esto no significa que la globalización no tenga incidencia en estos territorios sino al contrario, incluso las comunidades más desconectadas son afectadas por la creciente interdependencia, y en la medida en que son marginadas no tienen acceso a las oportunidades, profundizándose así las desigualdades (UNDP, 1999).

Respecto de los factores que motivan la globalización no parece haber consenso, aunque a menudo se señalan los avances en los medios de comunicación y transporte y los cambios en las regulaciones que han favorecido los flujos y una mayor interconexión; no obstante, quizá resulte un tanto simplificador reducirlo a uno o unos pocos elementos, ya que detrás de cada una de las globalizaciones hay causas diferentes (Held et al., 2002).

Tampoco hay acuerdo a la hora de analizar los efectos, y mientras para unos es algo inevitable y necesario para el desarrollo de las sociedades, otros entienden que provoca mayores desigualdades. Esta cuestión de los efectos nos lleva a la de la regulación, es decir, a la de la capacidad de los gobiernos para establecer unas condiciones que favorezcan el desarrollo. Para algunos, los Estados no pueden controlar las fuerzas de los mercados (Strange, 2001), pero otros sostienen que lejos de ser incapaces de regular,

[1] Dos obras que sintetizan las diferentes posturas de este debate son las de Held et al. (2002) y Zolo (2005).

son los principales impulsores de las liberalizaciones y desregulaciones que favorecen la globalización (Gilpin, citado en Held et al. (2002)).

Más allá de estos debates, lo que para nuestro trabajo resulta relevante de la globalización es el marco que abre este proceso para el desarrollo de los territorios. En este sentido, nos interesan los cambios tecnológicos, políticos, socioeconómicos y culturales que están transformando las condiciones para la acumulación y la regulación de los procesos sociales, fundamentalmente al afectar al que hasta ahora era el principal marco de referencia para los procesos de desarrollo, el Estado-nación. Hasta ahora, la acumulación económica, su regulación, así como las transformaciones sociales y las manifestaciones culturales eran procesos eminentemente nacionales en un doble sentido: en que eran condicionados por las fronteras territoriales del Estado, y en que el Estado era el principal agente para la regulación de estos procesos.

Sin embargo, la territorialidad y el poder del Estado se encuentran hoy en una relación más compleja. El incremento de procesos, flujos y relaciones transnacionales hace que otras escalas tomen relevancia para la organización de la vida económica y social. Muchas empresas toman el mundo como el espacio de referencia, la estratificación social es condicionada por la participación en redes globales, los flujos de productos, personas e información transforman las manifestaciones culturales, el medioambiente se altera por factores a miles de kilómetros, etc. Es decir, asistimos a una mundialización de determinados aspectos que afectan a la organización de las sociedades, y como tal es la escala mundial la referencia.

Esto, no obstante, no significa que todo esté determinado a nivel mundial, sino que las características del territorio condicionan la forma, alcance e intensidad de los flujos y procesos globales. Las empresas organizan la producción en torno a un espacio económico mundial, pero la acumulación es configurada por las características locales; la globalización está detrás de nuevas pautas de estratificación social, pero a escala local se pueden articular respuestas que limiten el impacto negativo de la globalización; así mismo, asistimos a una reacción local frente a la homogeneización cultural, e incluso frente a problemas tan globales como la degradación medioambiental.

La globalización, por tanto, está detrás de una *reconfiguración* del espacio para la organización de la vida socioeconómica, reconfiguración por la que las escalas *supra* y

sub-estatales toman relevancia. Esto es un cambio significativo ya que el Estado ha sido el marco espacial de referencia, pero además, afecta a su capacidad para regular los procesos sociales. Por un lado, las decisiones de organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio tienen incidencia sobre las condiciones de vida de las comunidades, por no hablar del poder de otros agentes e instituciones privadas para influir sobre las políticas de los Estados, como las empresas multinacionales y los mercados financieros. Pero además, en la medida en que las condiciones locales configuran la forma y alcance de los flujos globales, las instituciones y gobiernos locales tienen un papel más relevante en la regulación.

El objetivo de este capítulo es caracterizar el marco que se abre para el desarrollo de los territorios. Para ello, en el primer apartado abordamos el concepto de globalización que vamos a utilizar, concepto que en esta Tesis tiene fundamentalmente una acepción económica. Tal y como hemos señalado, podemos hablar de diferentes globalizaciones en función de la esfera de actividad humana a la que hacen referencia: económica, política, social, cultural, medioambiental, etc. Nosotros nos centramos en la globalización económica, pero a este respecto es necesario hacer dos aclaraciones. La primera es que entendemos la *economía* en un sentido simple pero amplio, que abarca el conjunto de procesos que favorecen la acumulación y distribución, así como su regulación, los mecanismos que posibilitan esta acumulación. Esto nos acerca a la segunda aclaración: dado que contemplamos la regulación como parte constituyente de los procesos económicos, tomaremos en consideración otras variantes de la globalización, y muy especialmente la social y la política.

En el segundo apartado entramos en la consideración del espacio como un factor de los procesos de desarrollo, haciendo hincapié en la forma en que el proceso de globalización modifica su valor. Como veremos, hay muchas formas de concebir el espacio, pero a nosotros nos interesa una interpretación que subraya su papel para el cambio social. Desde esta perspectiva, el territorio no es sólo el lugar donde se encuentran los factores de producción o el medio en el que tienen lugar los procesos y transformaciones sociales, sino que es un elemento fundamental para la acumulación, un agente que potencia (o no) el desarrollo socioeconómico. Esto nos lleva a considerar cuáles son los elementos territoriales que en mayor medida inciden en la acumulación, y nos preguntamos si el marco abierto con la globalización altera el valor de los mismos.

Por último, abordamos la cuestión de las escalas, y en concreto la forma en que la globalización modifica el papel de cada una, potenciando el valor de unas escalas al tiempo que relativiza el de otras.

En el último apartado entramos en la cuestión de la regulación, es decir, en el conjunto de procedimientos que favorecen la acumulación económica. Sin duda, en la regulación inciden aspectos como las leyes y políticas de los gobiernos, pero también otros institucionales que afectan a la organización social; en este sentido, los planteamientos institucionalistas sobre desarrollo económico territorial han mostrado la importancia de las pautas y convenciones que rigen el comportamiento colectivo. No obstante, en el último apartado de este capítulo nos centraremos en los agentes de regulación, fundamentalmente los gobiernos, dejando a un lado el resto de mecanismos institucionales[2]. Tal y como adelantamos, la globalización está detrás de los importantes cambios en las formas de regulación, y de la aparición de nuevos agentes, como los gobiernos e instituciones locales-regionales.

[2] En el capítulo 2 sí se aborda el papel de las instituciones en el desarrollo económico territorial.

1.2 La globalización económica

En términos generales, la globalización económica se asocia con una serie de procesos de apertura, integración e interdependencia, que están dando lugar a la reorganización de los procesos económicos a escala global. El aumento del volumen de comercio internacional, la mayor circulación transfronteriza de capitales o la creciente importancia de las empresas multinacionales en la producción se aceptan como prueba de un nuevo escenario en que el mundo entero parece ser la referencia. Pero más allá incluso del incremento en los flujos económicos transfronterizos o la importancia de las multinacionales, la incidencia de la globalización se aprecia en muchos aspectos del funcionamiento de las economías. Así, la presencia en nuestros mercados de empresas y productos extranjeros, la llegada de trabajadores foráneos o las dificultades de las empresas para hacer frente a la creciente competencia externa son reflejos de este escenario.

Ahora bien, aunque pocos discutan que las economías son cada vez más interdependientes, no existe unanimidad a la hora de caracterizar este marco. Al igual que sucede en otras esferas, se ha desarrollado un importante debate acerca de lo que es y representa la globalización económica, sus causas, alcance y efectos, así como sobre la capacidad de los gobiernos para regularla. Las posturas giran en torno a los que creen que la globalización supone un escenario diferente (Ohmae, 1990; Castells, 1997; Dicken, 2003), y los que no ven un salto significativo y subrayan las contradicciones de algunas de las tendencias actuales (Hirst y Thompson, 1996)[3]. Además, las posturas no se diferencian en función de la perspectiva ideológica o las aproximaciones intelectuales (liberal, keynesiana o marxista), sino que en cada una de las corrientes hay opiniones que subrayan el cambio cualitativo o por el contrario ven continuidad en el proceso de mundialización contemporáneo.

Entre los primeros se encuentra Ohmae, para quien la globalización define una nueva era en la que las redes transnacionales de producción, comercio y finanzas están

[3] Ver Held et al. para una buena síntesis de este debate. Estos autores denominan estas dos posturas como *hiperglobalistas* y *escépticos* (Held et al., 2002).

provocando una *desnacionalización* de las economías (Ohmae, 1990); el desarrollo de un mercado global hace que los Estados sean incapaces de regular estos flujos y relaciones, por lo que en el nuevo escenario las fronteras no son sino obstáculos para el desarrollo del capitalismo global. Aunque desde un punto de vista crítico e ideológicamente contrapuesto al de Ohmae, Strange también avanza unas conclusiones similares. Para ella, se ha cambiado el equilibrio de poder entre el Estado y el mercado, ya que los mercados han llegado a un desarrollo tal que las fuerzas impersonales de éstos, integradas por iniciativas privadas en las finanzas, industria y comercio más que por decisiones cooperativas de los gobiernos, son hoy día más poderosas que las propias autoridades políticas a las que se supone que pertenecen (Strange, 2001).

Otros, no obstante, se muestran escépticos sobre el grado de desarrollo e integración de los mercados, así como sobre la incapacidad de los Estados para regularlos. Hirst y Thompson señalan que esta caracterización de la globalización como un mundo sin fronteras en la que los Estados no pueden gobernar los mercados es un *mito* que esconde otras realidades. El comercio de bienes y servicios ha crecido a los largo de los últimos años, pero esto no significa que estemos ante un escenario diferente; al contrario, la internacionalización de la economía tiene precedentes y en algunos aspectos la economía internacional actual está menos abierta e integrada que el régimen que prevaleció entre 1870 y 1914 (Bairoch, 1996; Hirst y Thompson, 1996). Además, sostienen que difícilmente se puede hablar de una economía global cuando la mayoría de flujos de comercio, inversión y financieros se dan entre y dentro de los bloques regionales; por eso, más que por la globalización, el orden económico actual se caracteriza por una regionalización en torno a Europa, Japón y Norte América (Hirst y Thompson, 1996; Petrella, 1996). Esta regionalización ha sido reforzada por los acuerdos comerciales regionales que se han desarrollado en los últimos años, acuerdos detrás de los cuales hay tanto razones económicas, como motivaciones políticas (Ravenhill, 2008)[4].

[4] Ravenhill alude a razones políticas y económicas detrás de los acuerdos comerciales regionales. Entre las políticas señala cinco: el valor de la cooperación económica para la confianza entre países, como forma de alinear fuerzas para la negociación, a la hora de que las reformas tengan mayor credibilidad para los inversores extranjeros, para conseguir un consenso interno sobre la apertura y para facilitar las negociaciones y los acuerdos en los foros internacionales. En cuanto a las económicas, el regionalismo representa ventajas frente al unilateralismo, al abrir mercados e IED, y también puede suponerlas frente al multilateralismo, ya que permite proteger a los sectores más débiles y es una buena forma para introducir reformas para una mayor integración (Ravenhill, 2008).

En este escenario, los Estados no son víctimas del juego de las fuerzas de los mercados, sino que pueden gobernarlos, y si no lo hacen es más por falta de voluntad política que por incapacidad. Más aún, Gilpin señala que, lejos de ser unos agentes pasivos frente a la internacionalización, los Estados son unos de los principales arquitectos del orden económico actual con su apuesta por la liberalización de las economías nacionales (Gilpin, citado en Held et al. (2002)).

Tabla 1.1 El debate sobre la globalización: principales controversias

	Hiperglobalistas	**Escépticos**
Concepto	Globalización como una nueva era en la que se reordena la estructura para la interacción humana	Globalización como internacionalización y regionalización
Características dominantes	Capitalismo global, gobierno global, sociedad civil global	Un mundo menos integrado que entre 1870-1914
Principales manifestaciones	Desnacionalización de las economías: redes transnacionales de producción, comercio y finanzas	Bloques comerciales
Regulación	Los Estados no pueden regular unos flujos y relaciones transnacionales	Los Estados pueden regular la economía y son los impulsores de la globalización.
Estratificación social	Nuevas pautas de estratificación: conectados /desconectados de los flujos globales	Concentración en el Norte, marginación del Sur

Fuente: Elaboración propia a partir de Held et al. (2002)

Estas y otras caracterizaciones del orden económico actual esconden un amplio debate acerca de lo que supone la globalización económica. No es nuestra intención abordar este debate ni realizar una síntesis de las propuestas y definiciones que en mayor medida son aceptadas, sino centrarnos en aquellos aspectos de la globalización que a nuestro juicio inciden en mayor medida sobre las dinámicas de desarrollo. Para ello, en el primer aparatado proponemos una definición de la globalización, definición que creemos ha de servir para acotar su significado y diferenciarlo de otra serie de procesos de integración espaciales que también están teniendo lugar, y al mismo tiempo debe ser suficientemente amplia para acoger el conjunto de transformaciones que identificamos con la globalización. Por eso, la diferenciamos de procesos más limitados como los de internacionalización o regionalización, ya que la globalización hace referencia al

desarrollo de un marco que tiene incidencia a nivel mundial. Así mismo, tampoco nos vale una interpretación en términos de integración del mercado o de movilidad de factores de producción únicamente, sino que debe contemplar el conjunto de procesos y relaciones que están cambiando las pautas para la acumulación.

Partiendo de esta definición, en el siguiente apartado abordamos algunas de las características que creemos son más relevantes. A nuestro juicio, más allá del incremento en los flujos de comercio e inversión, lo más significativo son una serie de cambios cualitativos que están alterando los patrones para la acumulación. Sin infravalorar el notable aumento en la movilidad del capital financiero ni su importancia a la hora de condicionar la aplicación de políticas económicas, nos interesan sobre todo los cambios en la pautas para la organización de producción que están dando lugar a una nueva distribución espacial de la producción y tienen importantes implicaciones para el desarrollo, ya que condiciona el funcionamiento de las economías.

1.2.1 Aspectos conceptuales

Hacia una definición

La globalización económica, tal y como lo entendemos en esta Tesis, se refiere al proceso de *mundialización* del sistema económico (capitalista) (Martínez González-Tablas, 2002), el proceso por el que la economía mundial desarrolla la capacidad para funcionar como un solo sistema de extensión mundial. La apertura del mercado a todos los lugares del planeta y a todos los sectores de la actividad económica es uno de sus rasgos característicos, pero además supone el desarrollo de una lógica de funcionamiento y reproducción del sistema propia, lo que incluye la participación de nuevos actores y la desaparición de otros, nuevas pautas de organización social y el desarrollo de formas alternativas de regulación, en un marco nuevo y bajo otras formas institucionales.

La mundialización del sistema económico es, en buena medida, algo intrínseco del capitalismo[5]. De hecho, no podemos comprender el alcance, intensidad y repercusión de las transformaciones actuales si no es en relación a las diferentes olas de expansión[6]. No obstante, creemos que en las últimas décadas se han producido una serie de cambios estructurales que hacen de la actual una nueva fase en este proceso de mundialización. Las posibilidades abiertas para la movilidad de bienes y capitales con los avances tecnológicos y los cambios en los marcos de regulación han permitido una reordenación del proceso económico a escala global, lo que más allá de un incremento en los flujos y relaciones transfronterizas, tiene importantes implicaciones sobre el funcionamiento de las economías locales y nacionales. La integración de los mercados financieros y la organización de la producción a escala mundial están cambiando los patrones para la acumulación y afecta a la regulación de las economías, que son condicionadas por estos procesos externos. En este sentido, entendemos que asistimos a una fase cualitativamente diferente del proceso de mundialización en la que, al margen del incremento en las relaciones comerciales o en la movilidad de los capitales, aparecen nuevas restricciones para el desarrollo económico y la regulación de los procesos sociales.

La globalización afecta a las diferentes esferas de la actividad económica, financiación, organización de la producción y trabajo, aunque capitales, bienes y personas reciben un trato desigual. La libre circulación de capitales hace posible una integración de los mercados a escala mundial. Siguiendo la liberalización de los mercados financieros desde los años ochenta, el nivel y el alcance geográfico de los flujos financieros globales se ha expandido enormemente (Mc Grew, 2008). Los capitales pueden moverse de una plaza a otra sin mayores dificultades, lo que hace que los diferentes mercados nacionales conformen prácticamente un mercado financiero global.

Así mismo, las posibilidades abiertas con los avances técnicos y los cambios en los marcos de regulación para una mayor liberalización han posibilitado una reorganización de la producción en la que el mundo entero es la referencia (Thun, 2008). Algunas empresas tienen capacidad para distribuir sus productos en diferentes mercados,

[5] Tal y como señaló Marx, al describir la dinámica globalizadora del capital como una tendencia a *aniquilar el espacio por el tiempo* (Marx, 1976).

[6] Una buena contextualización histórica es la que presentan Held et al. (2002).

subdividir la producción en varios países y coordinarla en tiempo real, e incluso contratar profesionales cualificados de diferentes partes. Además, y aunque en principio sólo algunas empresas tengan capacidad para organizar la producción a nivel mundial, afecta al conjunto de empresas ya que son las más dinámicas las que marcan los estándares de competitividad.

En cuanto al trabajo, las crecientes trabas a su movilidad hacen que difícilmente podamos hablar de un mercado laboral perfectamente integrado. Sin embargo, existe una tendencia hacia la interdependencia de la mano de obra a escala global mediante tres mecanismos: empleo en las compañías multinacionales y sus redes asociadas, los impactos del comercio internacional sobre las condiciones de empleo y trabajo y los efectos de la competencia global y del nuevo modo de gestión flexible sobre la mano de obra de cada país (Castells, 1997).

Sobre los orígenes de la globalización contemporánea

Es difícil señalar un periodo histórico como el momento en que comenzaron estas transformaciones. Nosotros, no obstante, nos centraremos en los cambios acaecidos tras los setenta, ya que creemos que estos años suponen una ruptura respecto al momento histórico precedente en una serie de factores que resultan determinantes para la configuración del orden económico actual. Por una parte, es en estos años cuando se produce un cambio en las reglas de juego que son importantes para la configuración del marco actual (Woods, 2001): durante los sesenta y setenta se generan los mercados de capital paralelos fruto de las políticas expansivas norteamericanas y europeas; en 1971, EEUU suspende la convertibilidad del dólar en oro poniendo fin al sistema de tipos de cambio fijos y dando paso a un sistema de cambios flotantes; y las importantes subidas del precio del petróleo de 1973 y 1978 generan una situación de estanflación a nivel mundial y son el origen del trasvase de fondos hacia los países en desarrollo que desembocaría en la *Crisis de la Deuda* en los ochenta.

En este contexto de cambio, las instituciones surgidas en Bretton Woods tras la Segunda Guerra Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), se

enfrentan a una crisis de legitimidad ya que no sirven para los propósitos iniciales. El FMI, creado para asegurar la estabilidad cambiaria y proveer de asistencia a los países que se enfrentaban a problemas de liquidez temporales, reformula sus políticas tras el nuevo régimen cambiario y la *Crisis de la Deuda*, supervisando ahora que los países endeudados apliquen programas de ajuste estructural. El BM, por su parte, pasa a ser una agencia de desarrollo que ofrece créditos a los países menos desarrollados. También el GATT, el acuerdo para reducir los aranceles y liberalizar el comercio, no es operativo para coordinar un contexto más complejo y de ahí su mutación en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995.

El cambio en las reglas del orden económico internacional viene acompañado del agotamiento del modelo que había guiado el desarrollo económico en los principales países capitalistas desde la Segunda Guerra Mundial, caracterizado con el nombre genérico de fordismo. Los mecanismos de estabilización del fordismo, como la gran empresa y la cadena de montaje, la estabilidad salarial y la vinculación de los incrementos a las mejoras de productividad, así como las políticas redistributivas del Estado[7], resultan ineficaces para afrontar un contexto cada vez más inestable y de creciente interdependencia económica. Las rupturas sociales de estos años y la diversificación de la demanda, las posibilidades abiertas con los avances técnicos o la mayor competencia hacen necesaria una organización de la producción más flexible. Las empresas buscan la flexibilidad usando tecnologías multitarea y nuevas formas de coordinación empresarial. Si en el fordismo todas las fases se integraban en una misma unidad, la gran empresa, en estos años cobran relevancia otras formas organizativas que facilitan la adaptación de la producción a un entorno cambiante, como la subcontratación, las redes empresariales o los sistemas territoriales de empresas (Piore y Sabel, 1990).

Las nuevas formas organizativas para la coordinación empresarial vienen acompañadas de cambios en los mecanismos de regulación. El Estado de Bienestar Keynesiano

[7] En el fordismo la producción se organizaba para la fabricación de grandes series de productos estándar, para lo que eran necesarios toda una serie de mecanismos de estabilización. En la organización interna de la empresa, la subdivisión vertical de tareas y la integración de las mismas a través de la cadena de montaje o el uso de tecnologías específicas sólo eran posibles si se insertaban dentro de una misma unidad de producción, la gran empresa fordista. Así mismo, los trabajadores recibían un salario suficientemente alto para absorber toda la producción, y los incrementos salariales se vinculaban a las mejoras de productividad. Además, el Estado trataba de garantizar la estabilidad en la demanda con políticas para el pleno empleo y la redistribución de recursos y las políticas de bienestar

característico del fordismo regulaba la acumulación a través de diferentes mecanismos de estabilización, como las políticas de bienestar que garantizaban estabilidad a la demanda. Sin embargo, el paso hacia formas más flexibles de acumulación hace que las políticas del Estado se dirijan a favorecer esta flexibilidad. De esta forma, los nuevos objetivos distintivos son la promoción de innovaciones para mejorar la competitividad, así como la subordinación de la política social a las necesidades de estabilidad del mercado laboral y las restricciones derivadas de la competencia internacional (Jessop, 1994).

Por otra parte, tampoco podemos olvidar otra serie de transformaciones que se producen en estos años no estrictamente relacionadas con la organización económica, pero que tienen importantes implicaciones, como la ruptura tecnológica que marcará el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación contemporáneas (Castells, 1997), o las importantes rupturas y transformaciones sociales.

Factores para la globalización

A nuestro entender, de hecho, los avances en los medios de comunicación y transporte junto con los cambios en los marcos de regulación son los principales factores para la mundialización de la economía[8]. El desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) contemporáneas ha posibilitado una reordenación a escala mundial de las principales fases del proceso económico. Los mercados de capitales pueden funcionar como un sistema integrado porque es posible transmitir información en tiempo real, las empresas pueden subdividir su producción en diferentes lugares del mundo ahorrando costes y coordinar perfectamente las plantas gracias a las TIC, e

[8] Quizá resulte excesivamente simplista reducir a los avances técnicos y los cambios en la regulación las causas de la globalización económica. Hay otros muchos factores detrás de este proceso, como puede ser el desarrollo de los mercados monetarios paralelos y la creación de nuevos instrumentos financieros para la globalización del sistema financiero, o el agotamiento del modelo fordista y la creciente competencia para la reordenación productiva; además, no podemos olvidar las interdependencias entre ésta y las otras esferas de la actividad humana, de forma que las diferentes globalizaciones se refuerzan mutuamente. No obstante, nos parecen significativos estos dos ya que el cambio técnico proporcionó la infraestructura material necesaria para la mundialización de la economía, mientras los cambios en los marcos de regulación han establecido una institucionalidad acorde a las nuevas formas de producción.

incluso el mercado laboral se ha visto alterado por las posibilidades para la movilidad de los trabajadores.

Pero los avances técnicos por sí solos no son suficientes, sino que han sido necesarios otra serie de cambios normativos. La globalización actual ha venido de la mano de una ideología neoliberal que ha primado la liberalización y desregulación, lo que ha facilitado la movilidad de los factores de producción, especialmente capitales, y una reordenación del proceso económico. Como señala Leys, *si la tecnología proporciona la infraestructura física para la globalización económica, es el movimiento significativo hacia una política guiada por el mercado la que proporciona la infraestructura ideológica* (Leys, citado en Mc Grew (2008:297).

La progresiva reducción de las regulaciones nacionales ha favorecido el desarrollo del mercado mundial y la extensión del sistema económico. Aunque la liberalización no es algo nuevo[9], en los últimos años ha tenido un gran impulso, al menos en algunos aspectos. El importante desarrollo de los mercados financieros desde los setenta ha limitado la capacidad de acción de los gobiernos, que deben adaptar sus políticas a un contexto en el que existe libre movilidad para el capital financiero. En cuanto al capital productivo, aunque haya diferencias en los marcos nacionales, los gobiernos tratan de atraer las inversiones ofreciendo condiciones ventajosas para su implantación y desregulando mercados, especialmente el laboral. También el paso del GATT a la OMC busca reforzar la institucionalidad del sistema multilateral de comercio, al pasar de los acuerdos parciales que se establecían en las diferentes rondas de negociación, a una organización que vela por la progresiva supresión de aranceles. Tan sólo las crecientes trabas de los gobiernos a la movilidad de los trabajadores cuestionan la liberalización del mercado laboral, pero también éste se está desregulando como incentivo para atraer el capital.

[9] Tal y como señalan Hirst y Thompson, en algunos aspectos las economías estaban más abiertas entre 1870 y 1914 (Hirst y Thompson, 1996). Además, podemos situar en los años cincuenta el origen de la actual fase de liberalización. Tras un periodo de entreguerras en el que aumentaron las medidas proteccionistas, la posguerra trajo un *pacto* para desarrollar de nuevo un sistema multilateral. Dentro de este pacto, las instituciones de Bretton Woods, FMI y BM, velaban por la estabilidad financiera mientras que en las sucesivas rondas del GATT se establecían acuerdos para una progresiva liberalización comercial.

Más allá de una interpretación lineal

La globalización se da en mayor o menor grado en todas las esferas del proceso económico y afecta a todos los lugares y grupos sociales, pero esto no implica que se esté dando una integración de la economía, sino que por el contrario es un proceso profundamente asimétrico que da lugar a manifestaciones espaciales de diferente alcance, intensidad y repercusión (Held et al., 2002). Acabamos de señalar que capitales, mercancías y trabajadores reciben un trato desigual, a pesar de que, si aceptamos las tesis ortodoxas, no deberían existir trabas a la movilidad de ninguno de los factores de producción. Mientras que las políticas a favor de la liberalización y las nuevas tecnologías han posibilitado la coordinación a escala mundial de los mercados financieros, y cada vez son mayores las facilidades para la movilidad del capital productivo, los trabajadores tienen más dificultades para moverse, al menos los menos cualificados.

Pero además, tal y como señalan los que se muestran escépticos respecto del alcance de la globalización contemporánea, si la economía mundial estuviera integrada, los bienes y el capital deberían fluir en diferentes direcciones, pero no hay más que ver los flujos de comercio, inversión y finanzas para comprobar que estos se concentran en la Unión Europea, EEUU y algunos países del Este y Sudeste Asiático, y sus respectivas áreas de influencia (Hirst y Thompson, 1996). Además, al margen de la evidencia estadística sobre los flujos entre bloques, el hecho de que la economía mundial está lejos de ser una economía integrada se refleja en la desigualdad entre regiones.

Sin embargo, no existe una razón a priori para interpretar la globalización como un *estado final* donde existe integración plena del mercado o como un *destino histórico fijo determinado* (Held et al., 2002). Entendemos por mundialización de la economía el desarrollo de un marco en el que el mundo entero es la referencia para la acumulación, pero esto no significa que deba haber plena movilidad de los factores para estar en este escenario, ni que el libre juego del mercado vaya a acabar con los desequilibrios espaciales, sino al contrario. A nuestro juicio, estamos ante un proceso de globalización de la economía ya que las principales fases del proceso económico, financiación, organización de la producción y mercado de trabajo son condicionados a nivel global,

incluso aunque no en todos los casos vaya acompañado de una mayor libertad de movimientos, ni de una redistribución de los factores de producción. Por eso, frente a una interpretación lineal, creemos más interesante entenderla como un proceso multiforme, contingente y abierto, que afecta de manera muy desigual a las sociedades y grupos sociales, que abre oportunidades para unos al tiempo que dificulta el desarrollo de otros. Y es que creemos que, tal y como señala Rosenau, *la globalización atrae y empuja a las sociedades en direcciones opuestas; fragmenta lo mismo que integra, produce tanto la cooperación como el conflicto y universaliza al mismo tiempo que particulariza. Por consiguiente, la trayectoria del cambio global es en gran parte indeterminada e incierta* (Rosenau, citado en Held et al. (2002:47)).

En este sentido, a nuestro entender la reordenación de flujos, relaciones y actores a escala global no es contradictoria con otra serie de procesos espaciales de alcance más limitado que también están teniendo lugar, como los de *internacionalización*, *regionalización*, *nacionalización* o *localización*[10]. La internacionalización, el desarrollo de relaciones entre diferentes Estados está en el germen del actual proceso de globalización, y hoy día siguen siendo comunes los acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales para el comercio, inversión e incluso el movimiento de personas (Ravenhill, 2008).

Por otra parte, los diferentes procesos de consolidación de flujos, redes y estructuras de regulación a diferentes escalas (desde la local a la supra-estatal) no limitan la mundialización de la economía; al contrario, estas manifestaciones *socio-territoriales* constituyen la base material que hace posible la acumulación a escala global. Y es que sólo a través de la producción de configuraciones de organización territorial relativamente fijas el proceso de expansión del capital puede ser continuamente acelerado y ampliado espacialmente (Harvey, citado en Brenner (1999)). Por eso, no creemos contradictorio la consolidación de bloques supra-estatales o el desarrollo de economías locales de asociación, sino que entendemos estos como una reestructuración espacial que busca reforzar las ventajas específicas de cada uno de los niveles de organización territorial.

[10] Por internacionalización entendemos los patrones de interacción e interconexión entre Estados, sin importar su ubicación geográfica; por regionalización, la agrupación funcional de Estados o sociedades; por nacionalización, el desarrollo de relaciones dentro de las fronteras territoriales de los Estados; y localización, la consolidación de las relaciones dentro de un ámbito subestatal específico.

Sobre los efectos

Antes de cerrar este apartado, nos gustaría hacer una breve referencia a los efectos, aunque es realmente difícil hablar de estos en términos generales precisamente por el carácter asimétrico de la globalización. De hecho, se trata de un proceso desigual que involucra y marginaliza al mismo tiempo, un proceso de *geometría variable* con una geografía de inclusión y exclusión distintiva (Castells, 1997).

La globalización puede a priori suponer nuevas oportunidades para el desarrollo, ya que la apertura de los mercados puede favorecer el acceso a bienes y capitales, y los avances tecnológicos mejoran el flujo de información, pero en la realidad está provocando un aumento de las desigualdades. Mientras algunos obtienen ventajas de la participación en la economía global, la mayoría queda excluida (UNDP, 1999): la expansión de los mercados de bienes y capital esconde importantes diferencias entre países y regiones; la liberalización que en teoría debería favorecer la productividad y mejoras salariales no siempre ha supuesto más empleo y mejores salarios; las migraciones podrían mejorar las condiciones de vida de muchos trabajadores, pero se limita la movilidad de los menos cualificados; y los flujos de información no llegan a todos de forma equitativa.

En este sentido, la globalización está provocando fragmentación social, cambios en el progreso y nuevas amenazas a la seguridad humana (UNDP, 1999): aumenta la brecha entre ricos y pobres, tanto entre países como dentro de ellos, hay una mayor inseguridad laboral y de ingresos, y la volatilidad financiera hace mas inestables las economías y aumenta las posibilidades de contagio entre unas y otras. Y es que la globalización es *un proceso irregular y desequilibrado, con una participación desigual de países y personas en la ampliación de oportunidades (en la economía global, tecnología global, en la difusión global de las culturas y en la gobernanza global). Las nuevas reglas de la globalización, se centran en la integración de mercados, desatendiendo las necesidades de la población que el mercado no puede atender. El proceso está concentrando el poder y marginando a los pobres, tanto países como personas* (UNDP, 1999:30).

Por otra parte, la globalización está dando lugar a nuevos patrones para la estratificación social, entre los que tienen acceso a los beneficios del nuevo escenario y los que no. Las pautas para la estratificación no son sólo de clase o espaciales, sino que tiene que ver con la participación en las redes producción o en el acceso a información, bienes y servicios (Sassen, 2003). Mientras que los que participan en estas redes tienen mayores posibilidades, los excluidos ven limitadas sus opciones de desarrollo. Además, esta división no reproduce de manera tan fiel la división geográfica entre países ricos y pobres, ya que en buena medida las zonas desconectadas son discontinuas cultural y espacialmente; se encuentran en los poblados de cualquier país de África o Asia, así como en las zonas marginales de las grandes ciudades de un país desarrollado (Castells, 1997). Con esto no queremos decir que no existan diferencias geográficas significativas, sino que en el propio seno de los países se están produciendo importantes transformaciones que invitan a repensar la división tradicional, no sólo en términos geográficos, sino también sociales, entre los que están conectados y tienen acceso a los circuitos globales, y los que no.

En definitiva, en esta Tesis nos valemos de una definición de la globalización como mundialización de la economía, es decir, no sólo como incrementos en los flujos transfronterizos de bienes y capitales, sino en relación al funcionamiento del sistema económico a nivel mundial. En este sentido, entendemos que los años setenta suponen una ruptura, ya que se producen una serie de transformaciones tecnológicas, económicas, sociales y en los marcos de regulación que configuran el proceso de globalización en la forma actual. En esta fase este proceso se muestra profundamente asimétrico, de manera que lejos de suponer integración económica y reciprocidad, está dando lugar a manifestaciones espaciales de diferente alcance, intensidad y repercusión.

1.2.2 Características de la globalización económica contemporánea

1.2.2.1 Aspectos cuantitativos: evolución del comercio, capital financiero e inversión extranjera directa

En términos agregados, la globalización económica contemporánea tiene sus manifestaciones más evidentes en el incremento del comercio internacional, la movilidad transnacional de capitales de corto plazo, los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) y la organización de la producción en torno a un espacio económico mundial. Los avances en los medios de comunicación y transporte, así como los cambios en los marcos de regulación nacionales han posibilitado una reordenación de flujos, relaciones y procesos en los que el mundo entero parece ser la referencia.

El comercio internacional de bienes ha crecido más que la producción desde los años cincuenta (WTO, 2007). Además, en él cada vez participan más países, y de hecho los países en desarrollo tienen una mayor presencia en los mercados de exportación. Aunque el comercio ha aumentado en todos los grupos de productos, es especialmente significativo el incremento en las exportaciones de servicios comerciales de los últimos años, que ha crecido a unas tasas superiores al 10% (WTO, 2007). Así, el comercio transfronterizo se está convirtiendo en determinante para el desarrollo de las empresas, que no pueden dirigirse tan sólo a un mercado local, sino que deben contemplar la internacionalización comercial como prioridad estratégica. Y es que tal y como señala Strange, en buena medida *la producción ha pasado de estar mayoritariamente proyectada y destinada para un mercado local o nacional a una producción en la que las fuerzas más dinámicas del mercado proyectan su producción para un mercado mundial, o al menos para varios mercados nacionales* (Strange, 2001:73).

La movilidad transnacional del capital no-productivo también ha aumentado a lo largo de las últimas décadas. En comparación con el comercio, que creció alrededor del 10% entre 1964 y 2001, los flujos financieros transfronterizos crecieron en una tasa de casi el 19% (Mc Grew, 2008). Así, el incremento de los movimientos de capital de corto plazo constituye una de las características más visibles, y para algunos es el elemento

catalizador del proceso de globalización (Milberg, 1998). La integración de las principales plazas y el desarrollo de un circuito financiero abierto las 24 horas, las posibilidades de invertir en valores que cotizan a miles de kilómetros, de acceder a financiación de fuentes extranjeras o el *contagio* de las bolsas por efecto de crisis sucedidas en lugares sin relación directa aparente, ilustran el grado de integración financiera a escala mundial.

Así mismo, la inversión productiva transfronteriza ha tenido un impulso importante desde los años setenta. Ésta tiene en los flujos de IED su expresión estadística y en las Empresas Multinacionales su manifestación más evidente. Pero la internacionalización de alguna de las fases del proceso productivo, fundamentalmente la fabricación, es una estrategia cada vez más común, ya que las empresas ven una forma de abaratar costes; además, la subcontratación a empresas extranjeras no es exclusiva de las grandes empresas, sino que las pequeñas también contemplan esta posibilidad. Así, es significativo el creciente protagonismo de las Empresas Transnacionales como actores estratégicos, tanto por el volumen de negocio de algunas de ellas, como por su poder para negociar e imponer sus condiciones a la hora de invertir en un país, o para mejorar estas condiciones una vez establecidas bajo la amenaza de una *deslocalización.*

No obstante, y a pesar de los incrementos en los flujos transfronterizos de bienes y capitales de las últimas décadas, hay que relativizar estos datos. Primero, porque existen precedentes en que la economía mundial; como señalamos, algunos sostienen que la economía mundial hoy en día es menos abierta e integrada que el régimen que prevaleció entre 1870 y 1914 (Bairoch, 1996; Hirst y Thompson, 1996).

Pero sobre todo, porque los flujos no se distribuyen de forma equitativa entre las regiones, y además pueden tener un alcance espacial más limitado, ya sean relaciones *inter-nacionales* (esto es, entre diferentes espacios económicos nacionales) o entre bloques regionales. De hecho, un rasgo significativo de las transformaciones en curso es la creciente regionalización de los flujos y relaciones (Ravenhill, 2008). En este sentido, los datos generales esconden la distribución espacial de los flujos de comercio e inversión, pero un análisis más detallado de la distribución muestra que éstos se concentran en los principales bloques económicos, Unión Europea, EEUU y Japón, y sus respectivas áreas de influencia. En cuanto al comercio, las importaciones y exportaciones de Norteamérica, Europa y Japón representaron en 2005 casi el 70% y el

65% del total del mundo respectivamente, siendo Europa la que más importó y exportó, un 43% del total[11] (WTO, 2006).

Respecto a la inversión productiva, el porcentaje de entradas de IED en los países desarrollados se ha mantenido en tasas superiores al 70% desde los años setenta, lo que quiere decir que los países en desarrollo apenas han recibido el 30% del total de inversiones extranjeras, aunque en el año 2004 esta relación se sitúa en 59-36%, por la inversión en China fundamentalmente[12]. Pero más llamativa es si cabe la evolución de los flujos de inversión que salen desde los países desarrollados, ya que representan alrededor del 90% de las salidas de IED; es decir, las empresas de países en desarrollo apenas invierten en el extranjero un 10% del total (UNCTAD, 2006).

Así mismo, y aunque el papel de las Empresas Transnacionales de países en desarrollo y en transición sea cada vez más importante, tan sólo hay cuatro con sede en países en desarrollo entre las cien más grandes del mundo, y éstas se encuentran en Corea, Singapur, Malasia y Hong Kong (UNCTAD, 2006), países cuyo potencial económico no queda reflejado en la división tradicional países desarrollados-en desarrollo.

1.2.2.2 Aspectos cualitativos: la reordenación de la producción a escala mundial

Estas consideraciones nos obligan a ser cautos sobre el grado de integración de la economía mundial. De todas formas, a nuestro entender no son los aspectos cuantitativos los más relevantes a la hora de comprender el verdadero alcance de la globalización, sino los cambios en la organización de la producción. Las posibilidades abiertas con los avances tecnológicos, así como la mayor flexibilidad en las regulaciones nacionales con respecto a las inversiones extranjeras y la movilidad de productos y servicios han facilitado una reordenación de la producción a escala mundial. Así, las empresas pueden distribuir sus inversiones en busca de ventajas

[11] Esto se explica porque el comercio de bienes dentro de países de la UE se considera comercio internacional en las estadísticas de la OMC.

[12] El 5% restante son las entradas de IED a los países ex-comunistas.

específicas de cada localización, lo que está dando lugar a una nueva distribución espacial de la producción.

Pero además, esta reordenación de la producción tiene importantes consecuencias sobre las dinámicas de desarrollo, al modificar el funcionamiento de las economías nacionales. Hasta ahora, la acumulación era un proceso condicionado a nivel nacional, ya que las fronteras nacionales marcaban la organización de la producción y el Estado lo regulaba a través de las políticas. Sin embargo, la mundialización de la producción cuestiona el carácter estatal de la acumulación: las empresas pueden organizar la producción a nivel mundial, lo que incide sobre el funcionamiento de las economías nacionales, incluso en aspectos que parecen determinados a nivel local o estatal. Y es que aunque la mayoría de empresas vendan en un mercado local y compitan con otras empresas locales, la competitividad de una empresa se establece a nivel mundial, ya que son las más dinámicas las que determinan lo que es competitivo o no; del mismo modo, a pesar de que el mercado de trabajo se regula a nivel estatal, la mundialización de la producción condiciona su funcionamiento, ya que aspectos relevantes como el salario o las condiciones laborales se determinan por la competencia mundial. Así, son estos cambios cualitativos derivados de la reordenación de la producción a escala mundial los que a nuestro juicio ilustran el verdadero alcance del proceso de globalización.

Cambios en la organización de la producción

Las nuevas tecnologías para el tratamiento de la información y comunicación (TIC) y las mejoras en el transporte son uno de los principales factores para la reorganización de la producción a nivel mundial. Las mejoras tecnológicas han favorecido la fragmentación del proceso productivo, al facilitar la coordinación de las unidades en tiempo real, de forma que las empresas pueden subdividir las diferentes fases en lugares geográficamente dispersos y aprovechar las ventajas que ofrece cada uno. Esto introduce nuevos criterios en la organización de la producción, tanto en la coordinación de las unidades, como en la localización de las plantas (Thun, 2008). En la organización de la cadena de valor, las empresas pueden optar entre diferentes mecanismos, que incluye la coordinación del mercado (unas relaciones de productor-cliente con los

socios locales), varias formas de coordinación en red o una coordinación jerárquica. En cuanto a la localización, para algunas industrias estas ventajas están relacionadas con el acceso a un mercado, otras buscan costes de producción más baratos, pero también hay empresas que tratan de aprovechar aquellas ventajas específicas y exclusivas de cada territorio: recursos humanos cualificados, la participación en redes de empresas para contar con proveedores locales competitivos o para acceder a conocimientos específicos, el sistema de ciencia y tecnología, o un clima social y una dinámica institucional favorable son factores detrás de la localización de las empresas más dinámicas.

Así mismo, no podemos olvidar que la reordenación a escala mundial ha venido acompañada de otra serie de cambios encaminados a lograr formas de organización empresarial más flexibles. A finales de los setenta y comienzo de los ochenta queda patente el agotamiento de los patrones organizativos y mecanismos de regulación que hasta entonces habían servido para la acumulación, por lo que las empresas comienzan a buscar formas alternativas. En términos generales, el taylorismo[13] era una forma de organización de la producción para la fabricación de grandes series de productos estándar. Esto sólo es posible si se integran las tareas en una sola unidad de producción (la *gran empresa*) y la demanda es estable. En la empresa, la producción se subdivide en una secuencia de tareas en la que cada trabajador o grupo de trabajadores son responsables de una o pocas labores, y todas ellas son integradas a través de la cadena de montaje. Debido a las altas inversiones necesarias, este modelo organizativo sólo es rentable si se fabrican y venden grandes series de productos, y para eso la demanda ha de ser estable; de ahí la necesidad de mecanismos de regulación que favorezcan la estabilidad de la demanda, como salarios que proporcionen un poder adquisitivo suficiente o los mecanismos de seguridad social del Estado de bienestar (subsidios de desempleo, jubilaciones, etc.) (Piore y Sabel, 1990).

Las transformaciones sociales, económicas y culturales de las últimas décadas han mostrado la rigidez de este modelo. La demanda es cada vez más diversificada, aparecen nuevos productos y se reduce su ciclo de vida, e inestable, por los cambios en

[13] Aunque a menudo se usan los términos taylorismo y fordismo indistintamente, para nosotros el primero es más restrictivo, ya que se refiere únicamente a la organización de la producción, mientras que el segundo incluye la regulación, tanto dentro de la empresa como en las pautas de organización de la sociedad que favorecen la acumulación.

el mercado laboral asociados a una mayor inseguridad y al deterioro de las condiciones, y en los mecanismos de protección social con la crisis del Estado de bienestar.

Pero también en el lado de la oferta se han producido importantes transformaciones. Las empresas están tratando de reestructurarse para lograr formas organizativas más flexibles, lo que tiene implicaciones tanto a nivel interno como en las relaciones entre empresas. En lo que se refiere a la organización interna, una mayor descentralización de las unidades de producción y el uso de máquinas multitarea, o una nueva gestión del trabajo que incluye mayor rotación laboral, trabajo colectivo y cualificado y unas relaciones laborales cooperativas están detrás de las exigencias de flexibilidad (Cooke y Morgan, 1998).

En cuanto a las relaciones entre las empresas, se están desarrollando nuevas formas de coordinación para favorecer una organización de la producción más flexible. Las empresas tratan de interiorizar las actividades críticas al tiempo que externalizan las no críticas, lo que da lugar a nuevas pautas de interacción. Cada vez es más común la subdivisión de tareas entre empresas y no dentro de la misma, las subcontrataciones, o las alianzas para llevar a cabo proyectos conjuntos entre empresas que en otros aspectos son competidores. El cambio es significativo en las grandes empresas, incluso en sectores tradicionales del fordismo como el del automóvil, pero además asistimos al *resurgir* de las pequeñas y medianas empresas como unidad de producción competitiva. Si durante el fordismo la gran empresa ofrecía ventajas frente a la pequeña para la fabricación de grandes series de productos ya que permitía integrar todas las fases logrando así economías de escala, ahora las pymes parecen estar en una posición favorable para afrontar la demanda de flexibilidad. Las pequeñas empresas tienen mayores facilidades para ajustar cantidades de output o variar el proceso de producción sin que disminuya mucho la eficiencia. No obstante, hay que ser precavidos y valorar en su justa medida el papel de las pymes, en el pasado y ahora. Y es que si bien durante el fordismo las pymes podían coexistir con las grandes empresas y mostrarse competitivas (Piore y Sabel, 1990), el resurgir actual es relativo, ya que las grandes empresas siguen dominando la mayoría de mercados, incluso en aquellos en que las pymes parecen tener un hueco (Amin, 1989).

Una nueva geografía de la producción

Son, sin embargo, los efectos espaciales de esta organización de la producción lo que más nos interesan. Las empresas tienden a concentrarse allí donde pueden coordinarse con otras unidades. De hecho, la concentración espacial de actividades de alto valor añadido en determinadas regiones es uno de los rasgos característicos del mapa geo-económico contemporáneo (entre otros, (Amin y Thrift, 1992; Storper, 1992; Scott, 1999). Las empresas más dinámicas se establecen en regiones y localidades para aprovechar las ventajas de esta aglomeración. Estas ventajas pueden derivarse de la existencia de empresas proveedoras competitivas, lo que les permite subdividir fases del proceso productivo, pero a menudo son otra serie de elementos territoriales los principales factores para la concentración: recursos humanos cualificados, un sistema de ciencia y tecnología competitivo o unas condiciones sociales que alientan la innovación. Ahora bien, a pesar de su importancia, las ventajas derivadas de la aglomeración no son el único factor detrás de la localización empresarial. No podemos olvidar otros aspectos, como el acceso a nuevos mercados, a recursos estratégicos, o los costes de producción que desplazan la producción hacia regiones donde éstos son menores.

De esta forma, las posibilidades abiertas para la fragmentación del proceso productivo con las nuevas tecnologías de comunicación y transporte y la mayor laxitud de las regulaciones, junto con el cambio en las estrategias empresariales para una mayor flexibilidad, están dando lugar a una nueva geografía de la producción. Dado el carácter cambiante del proceso de globalización, es difícil caracterizar esta nueva distribución de la producción; no obstante, en la fase actual parece que resaltan una serie de tendencias. Por una parte, las actividades de mayor valor añadido se concentran en una serie de regiones que hacen de motores de desarrollo de la economía mundial (Scott, 1999). Estas regiones aparecen como entornos innovadores, ya que en ellas se concentran empresas competitivas, capital humano cualificado y creativo, así como unas condiciones sociales y culturales que favorecen la innovación. Por otro lado, la fabricación se desplaza hacia aquellas zonas con costes de producción bajos, como algunos países de Asia, especialmente China, y el Este de Europa. Un tercer grupo de países son los que proporcionan las materias primas necesarias, mientras amplias zonas son excluidas de esta distribución.

Una de las características más significativas de esta distribución espacial de la producción es que no reproduce la división clásica entre países del Norte y Sur como referentes del centro y periferia respectivamente. Dentro de los países del Sur, algunas ciudades y regiones están siendo redefinidas como enclaves estratégicos del capital (Sassen, 1994); algunas se especializan en actividades de desarrollo tecnológico (por ejemplo, Bangalore) y otras forman parte de los circuitos financieros globales (Sao Paulo). No obstante, estas ciudades no aparecen como espacios económicos homogéneos, sino que en ellas conviven sectores tradicionales y la economía sumergida junto con actividades de alto valor añadido, personas conectadas a los circuitos de bienes e información a escala global y colectivos cada vez más marginados. En el Norte, nuevas regiones y ciudades aparecen como los motores de la economía mundial, al tiempo que otras ven cómo se desestructura su base económica. Al igual que sucede en las ciudades del Sur, dentro de éstas conviven sectores estratégicos junto con una economía informal que sirve de soporte a éstos. De esta forma, la nueva geografía de la producción parece redefinir la división entre Centro y Periferia no sólo en términos geográficos (Norte-Sur), sino en relación a su participación en los circuitos financieros y de producción globales (conectados-desconectados) (Castells, 1997).

Otras pautas para la acumulación

Junto a una nueva distribución internacional del trabajo, la reordenación de la producción a escala global está transformando los patrones para la acumulación. Hasta ahora, la acumulación y su regulación eran procesos eminentemente *estatales*, en el sentido de que tenían lugar dentro de los límites territoriales del Estado, y de que éste era el principal agente regulador. Sin embargo, la mundialización del sistema económico cuestiona el carácter estatal de la acumulación, así como la capacidad de los Estados para regular los flujos y relaciones transnacionales. Las fronteras no parecen límites significativos para contener las diferentes fases del proceso económico y regular las relaciones de producción. Y es que más allá del incremento en los flujos transnacionales, lo verdaderamente significativo del proceso de globalización es, a nuestro entender, su capacidad para condicionar el funcionamiento de las economías

nacionales. Dos cuestiones ilustran esta cuestión: la mundialización de la competencia y las transformaciones del mercado laboral.

Uno de los efectos más significativos de la globalización económica, por su carácter transversal, ha sido la mundialización de la competencia y con ello, la determinación de los estándares de competitividad a escala mundial. La internacionalización de las empresas más dinámicas fuerza al resto, incluso a aquellas empresas que operan en un mercado local, a competir bajo las mismas condiciones; de esta forma, la competitividad o no de una empresa ya no depende únicamente de las condiciones de producción en el país en el cual desarrolla su actividad, sino que se establece en comparación con otras empresas de ámbito mundial (Vidal Villa, 1994). La mayoría de empresas son *locales*, en el sentido de que venden en un mercado local o nacional y utilizan los recursos propios del territorio, tanto el capital como la mano de obra. Aunque también afecta a las empresas industriales, más significativa es, si cabe, esta tendencia en los servicios, ya que muchos de ellos difícilmente pueden externalizarse, como los domésticos, la limpieza, la construcción o la hostelería.

Sin embargo, el hecho de que el ámbito de actuación de una empresa se circunscriba a la localidad no significa que no esté sujeta a las condiciones de la economía global, ya que la penetración de productos y empresas extranjeras hace que sean las más dinámicas las que establezcan lo que es competitivo, condicionando el funcionamiento del resto. Y es que la naturaleza de la competencia internacional ha sido redefinida por la globalización de la actividad económica, de manera que las actividades de las EMNs, más que la de las empresas que operan dentro de las fronteras de naciones individuales, serán las determinantes de la competencia internacional (UNCTAD, 1992).

Algo similar ocurre con el mercado laboral, en el que limitaciones a la libre movilidad de trabajadores, como fronteras y políticas de extranjería, barreras lingüísticas y culturales o las diferencias en los marcos de regulación dificultan su integración. Sin embargo, esto no significa que su funcionamiento no se vea alterado por condicionantes externos. La capacidad del capital para elegir entre diferentes emplazamientos donde localizar su inversión influye en la determinación del salario y las condiciones laborales, así como la creación de empleo[14]. Esto hace que en cierta medida podamos hablar de un

[14] La mayor movilidad relativa del capital frente al trabajo ha alterado la relación capital-trabajo a favor del primero (Cox, 1997): dado que el capital es relativamente móvil, mientras que el factor trabajo tiene

mercado de trabajo global, sin que esto implique una mayor libertad de circulación de trabajadores, sino más bien al contrario (Unceta, 2001:4).

En definitiva, constatamos que, en general, a lo largo de las últimas décadas se ha producido un incremento en los flujos transfronterizos de bienes y servicios, en los movimientos del capital, tanto de corto plazo como en lo que las inversiones productivas se refiere, así como una reordenación de las formas de organización de la producción en la que la economía mundial parece ser la referencia. No obstante, hay que tomar estas tendencias con cautela, ya que el alcance de estos incrementos es relativo y asimétrico: mientras la integración económica de algunas áreas es cada vez mayor, otras se desconectan de estos flujos y redes.

Aun así, y teniendo presentes estas consideraciones, creemos que la mundialización de la economía es un proceso en marcha, que se asocia con un progresivo debilitamiento de la territorialidad de las actividades económicas. Los cambios en la organización de la producción ilustran esta cuestión y son los que tienen mayor interés para la nueva configuración espacial de la actividad económica. Factores como el agotamiento del modelo de producción fordista y el paso hacia nuevas formas más flexibles, cambios en la demanda por los que se acorta el ciclo de vida del producto, pero sobre todo las posibilidades abiertas con las nuevas tecnologías y los cambios en los marcos de regulación que facilitan la movilidad de bienes y capitales han favorecido una reordenación de la producción a escala mundial. Las empresas pueden localizar sus plantas allí donde esperan obtener ventajas, bien sea menores costes de producción o acceso a intangibles específicos del territorio, pueden establecer alianzas con productores locales, pueden vender sus productos en diferentes mercados, etc. Esto ha provocado un incremento en los flujos y relaciones transfronterizas, pero sobre todo profundos cambios en el funcionamiento de las economías nacionales. Y es que más allá del volumen de estos flujos y relaciones, lo que se pone de manifiesto es un cambio en los patrones para la acumulación a escala mundial. Tal y como señala Unceta, *la mundialización económica se expresa claramente más allá de lo que son relaciones entre procesos nacionales, pues algunos de sus aspectos más relevantes sólo pueden adquirir significación en el marco de un proceso global que a su vez condiciona el funcionamiento y regulación de las economías nacionales; y ello, en cierta forma,*

diferentes trabas para su movilidad, se encuentra en una posición más favorable para negociar e imponer sus condiciones, lo que ha supuesto un deterioro generalizado de las condiciones laborales.

puede llegar a ser independiente de los flujos económicos internacionales (Unceta, 2003:12). La mundialización de la competencia, por la que los estándares de competitividad se establecen en comparación con empresas de ámbito mundial o los condicionantes sobre el funcionamiento y la regulación del mercado de trabajo dan cuenta de ello.

Por lo tanto, asociamos la globalización económica con patrones de cambio en las formas de acumulación que están provocando un progresivo debilitamiento de la territorialidad de las actividades económicas, lo que tienen importantes implicaciones sobre la configuración espacial de la producción y sobre el funcionamiento de las economías nacionales, que son condicionadas por factores externos. Esta tendencia hacia la *desterritorialización*, no obstante, no debería llevarnos a entender la economía global como *un espacio de flujos* (Castells, 1997), sin referencia alguna al territorio donde estas actividades tienen lugar. La acumulación y regulación son procesos que *acontecen* en espacios determinados, en ciudades, regiones, países. Pero además, son las propias condiciones del territorio las que determinan la forma y el alcance de estos procesos. El territorio acoge y moldea los procesos de acumulación y cambio social.

Esta relación entre las tendencias hacia la *desterritorialización* y *reterritorialización* abre una serie de cuestiones: ¿Cuál es la relación entre acumulación y territorio, es decir, en qué modo el proceso de acumulación modifica la configuración espacial y viceversa, el territorio condiciona el proceso de acumulación? ¿Qué características específicas del territorio ofrecen ventajas para la localización del capital? ¿Han sido estas ventajas derivadas de la localización siempre las mismas o se han visto modificadas con los cambios estructurales de las últimas décadas? En definitiva, ¿Cuáles son los principales factores espaciales para la acumulación en el marco abierto con el proceso de globalización? Por otra parte, ¿Cuál es el margen de maniobra de los gobiernos? ¿Cómo pueden incidir sobre determinadas características socio-espaciales, de forma que sea posible articular un proceso de cambio social que favorezca mayores oportunidades para todos? ¿Qué ventajas ofrecen para ello las diferentes escalas de gobierno, desde la local hasta la supra-estatal? Para responder estas cuestiones, sobre la relación *acumulación-territorio* así como sobre la capacidad de regulación de las diferentes escalas de gobierno, es necesario hacer antes un alto y entrar de forma breve en la consideración del espacio como elemento del proceso de desarrollo. Esto es lo que hacemos en el siguiente apartado.

1.3 Algunas consideraciones sobre el espacio económico en el marco de globalización

El espacio es un elemento fundamental en la configuración y desarrollo de las actividades económicas. Lo entendamos como lo entendamos, el espacio, sus características, inciden sobre las actuaciones de las empresas, sobre las relaciones laborales y el mercado de trabajo, condicionando el proceso de acumulación. Por una parte, es el lugar, el soporte de las actividades económicas, y también es donde se localizan las materias primas y los factores de producción. A pesar de la creciente movilidad del capital, éste toma caracterizaciones concretas en el espacio: las empresas se establecen en ciudades y regiones determinadas en busca de las ventajas que ofrece cada localización, ya sean éstas acceso a un mercado o a factores de producción. De la misma forma, el factor trabajo está localizado en un lugar; es más, son las características concretas del espacio las que determinan las condiciones y el funcionamiento del mercado laboral.

Pero el espacio *parece* algo más que el lugar que acoge actividades económicas y el recurso de donde se obtienen los factores de producción. En él también los agentes económicos interactúan, desarrollando sinergias o conflictos, y de este modo configurando la forma urbana; es decir, el espacio es también algo *creado* colectivamente a través de las relaciones, cooperativas o conflictivas, de los agentes económicos.

La cuestión del espacio en la economía está ligada a la del desarrollo territorial. En este sentido, la economía internacional y regional ha dedicado esfuerzos y teorías a determinar cuáles son los factores o elementos que en mayor medida inciden sobre el proceso de acumulación y cambio estructural. Tradicionalmente, éstos han sido pensados en términos estáticos, en relación a la dotación de factores, capital y trabajo, que tiene cada territorio: la desigual dotación hace que cada territorio se especialice en producir aquello para lo que tiene ventaja relativa, y comercie los demás productos y servicios. En los planteamientos neoclásicos, este esquema de especialización y comercio da como resultado un desarrollo equilibrado entre los diferentes territorios, ya

sean regiones o naciones. La movilidad de bienes y, en el caso de comercio entre regiones también de factores de producción, hace que el mercado ponga en marcha una serie de mecanismos de ajuste, reduciendo las diferencias iniciales derivadas de la desigual dotación de factores y logrando en el largo plazo una convergencia entre territorios.

No obstante, hay quien se muestra crítico con esta tesis de la convergencia. Autores keynesianos y marxistas, así como otros críticos (por citar algunos, Perroux, Hirschman o Myrdal), mostraron en su día cómo estas desigualdades lejos de reducirse, tienden a profundizarse en el largo plazo si no hay ningún tipo de intervención que trate de regular las fuerzas del mercado. Y es que la desigualdad no desaparece con la movilidad de los bienes y factores, sino que se acentúa, ya que estos irán hacia aquellos lugares que ofrecen mayor rentabilidad, profundizando aún más los desequilibrios iniciales. En este sentido, el crecimiento es *necesariamente desequilibrado* (Hirschman, 1958:180).

En los últimos años estos planteamientos han sido reformulados y se ha desarrollado una interpretación en términos dinámicos de los elementos que en mayor medida inciden en el desarrollo. Según ésta, los territorios no deben su ventaja a la dotación inicial de una serie de factores, como materias primas, capital y trabajo, sino que las principales ventajas se derivan de la existencia de unas condiciones que favorecen la acumulación. Aspectos como la estructura y organización de la producción, el sistema de ciencia y tecnología, el capital humano, las relaciones sociales, el capital social, o la cultura son los elementos clave para el desarrollo. La acumulación se da en espacios concretos, bajo unas normas y condiciones determinadas, por lo que son estas condiciones sociales, humanas, institucionales y culturales los factores que determinan este proceso. El corolario de estos planteamientos es que los territorios no dependen tanto de la distribución inicial de factores, como de las acciones que desarrollen para mejorar estas condiciones; y es que las ventajas ya no son dadas, pueden ser creadas.

Esta cuestión sobre el carácter dinámico de las ventajas, cobra si cabe más relevancia en un contexto como el actual de aceleración del cambio tecnológico y mundialización económica. Las posibilidades abiertas para la movilidad de bienes y factores de producción hacen que la dotación inicial de factores no sea tan relevante, ya que pueden moverse con relativa facilidad y sin muchos costes de transporte. Por el contrario, los aspectos humanos, sociales y tecnológicos que condicionan la acumulación son

específicos del lugar, están anclados en el territorio y por tanto difícilmente se pueden intercambiar. Así, en el contexto actual de globalización son estas condiciones locales las principales fuentes de ventaja competitiva.

La consideración del carácter local de las ventajas nos acerca a la cuestión sobre las diferentes escalas. A este respecto, parece que la globalización es una fuerza que está transformando el papel de cada una de las escalas, potenciando unas al tiempo que relativiza otras. Con propósitos analíticos, podemos estructurar el espacio en varios niveles, desde el local hasta la global, pasando por el nacional. Tradicionalmente, de hecho, el Estado-nación ha sido la escala relevante, ya que la acumulación era en buena medida un proceso nacional. Sin embargo, la mundialización de la economía cuestiona este carácter estatal, ya que aspectos clave como la financiación y la organización de la producción se articulan en un espacio supra-estatal, e incluso el mercado laboral, que es regulado a nivel estatal, está condicionado por la reestructuración productiva a escala global. Por otra parte, en la medida en que son las características *locales* los principales factores para la competitividad, esta escala es relevante para articular políticas y medidas que favorezcan la acumulación.

En esta segunda parte del capítulo tratamos estas cuestiones sobre los factores territoriales y la acumulación, así como la importancia de las diferentes escalas para favorecerlo. Pero antes creemos interesante dotarnos de una visión del espacio económico que nos ayude a comprender su papel en el desarrollo, así como el modo en que el proceso de globalización está transformando el territorio. En este sentido, nos interesan aquellas interpretaciones que entienden el espacio como una construcción social, moldeada a lo largo del tiempo, y que subrayan que el territorio tiene un importante papel como *actor* en el proceso de desarrollo; y es que son aspectos territoriales, como la organización de la producción, la tecnología, el capital humano, el capital social o la cultura, las principales fuentes de ventaja competitiva en el capitalismo contemporáneo. Es decir, entendemos el espacio económico como algo más que el soporte de las actividades económicas o el lugar donde están los factores de producción; desde nuestra perspectiva, el territorio, continuamente transformado por los procesos sociales que alberga, es uno de los aspectos constitutivos del desarrollo al configurar estos procesos.

No obstante, difícilmente podremos comprender así el espacio, si antes no hacemos referencia a otras acepciones que han influido en el análisis económico. Por eso, en el siguiente apartado abordamos algunas de las caracterizaciones que creemos más significativas e influyentes. No podemos ni pretendemos realizar un resumen exhaustivo, y como toda síntesis es parcial y arbitraria. Aquí nos centramos fundamentalmente en las principales corrientes de pensamiento, neoclásica, keynesiana y marxista, pero incluimos algunos autores que, fuera de éstas, han hecho aportaciones importantes en la concepción espacial de la economía.

1.3.1 Interpretaciones del espacio en economía: del espacio homogéneo al territorio como *agente de transformación social*

1.3.1.1 Antecedentes: el espacio en los análisis neoclásicos, keynesianos y marxistas

A pesar de que la consideración del espacio como factor en el proceso económico ya aparece en algunos análisis del siglo XVIII[15], es a lo largo del siglo pasado y especialmente en la segunda mitad cuando el análisis espacial cobra relevancia como subdisciplina en la ciencia económica. En una primera instancia, la mayoría de teorías asumen los presupuestos neoclásicos de competencia perfecta y equilibrio general, incorporando la variable espacio en el análisis. Entre éstas destacan las aportaciones de Weber, que en 1909 publica su "Teoría de la localización industrial".

En la década de los cincuenta y sesenta, la ciencia económica en general y el análisis espacial en particular se ven influenciados por las teorías keynesianas; no obstante, las aportaciones keynesianas a la concepción del espacio son escasas, y la mayoría se refieren al desarrollo regional. También en estos años aparecen una serie de autores que, aunque al margen de los presupuestos keynesianos, se muestran críticos con las teorías neoclásicas. Entre estos destacan las aportaciones de Myrdal (Myrdal, 1962) y muy

[15] Scheifler señala a Cantillon (1680-1734) como el promotor del pensamiento económico espacial moderno (Scheifler, 1991).

especialmente Perroux (Perroux, 1950), que tuvo gran predicación en el diseño y aplicación de políticas.

En los años setenta, el análisis espacial toma un giro importante al incluir algunos autores de filiación marxista la dimensión social en la estructuración del espacio.

Veamos con mayor detenimiento algunas de estas aportaciones.

1.3.1.1.1 El espacio en el análisis neoclásico

Los análisis sobre el espacio que parten desde un punto de vista neoclásico, tratan de incorporar esta variable a las hipótesis de partida, junto con la racionalidad en las decisiones de los agentes, la empresa maximizadora de beneficios y los mercados de competencia perfecta. Éstos lo contemplan como el soporte de las actividades económicas, el lugar donde se organiza la producción y se coordinan los agentes económicos. El espacio es, desde esta perspectiva, homogéneo: no existe diferencia espacial alguna en los factores de producción, todos son perfectamente sustituibles y remunerados según su productividad marginal. Se trata, por tanto, de un soporte neutro, cada lugar es equivalente a otro, aunque con su propia dotación de factores, factores que tienen una productividad marginal específica. Así, el único elemento de diferenciación es la distancia, que genera unos costes y por tanto necesita de una unidad monetaria para valorarlos, los costes de transporte (Scheifler, 1991).

La mayoría de estos análisis se han orientado a determinar dos tipos de cuestiones: la localización de la empresa y la coordinación de los agentes para determinar la situación de equilibrio. Alfred Weber es el precursor y máximo exponente de las teorías que tratan la localización empresarial desde un punto de vista neoclásico. Para Weber, una empresa, después de haber determinado los precios, cantidades y proporción de factores, debe decidir dónde localizar la producción, escogiendo aquellos lugares que minimicen sus costes de transporte. Así, este modelo considera el espacio como un plano homogéneo en el que cada punto puede ser una localización óptima en función de los costes de transporte que genera. No obstante, el propio Weber reconocía que algunos puntos eran particularmente atractivos, como las ciudades, donde se concentra la fuerza

de trabajo y aparecen beneficios derivados de la aglomeración industrial (Scheifler, 1991).

En cuanto a los modelos sobre la coordinación espacial de los diferentes agentes económicos, éstos introducen la variable espacio en los supuestos de equilibrio del mercado. Es decir, tratan de determinar la localización de los agentes que generará una situación de equilibrio. Sin embargo, la consideración del espacio representa un obstáculo (uno más) para el equilibrio, ya que contradice la hipótesis de la libre competencia; y es que la proximidad, la cercanía al mercado proporciona a los agentes cierto poder, dando lugar a condiciones monopolísticas no compatibles con los presupuestos de competencia perfecta de los modelos neoclásicos.

Estos análisis sobre la localización de los agentes se complementan con aquellos que tratan de determinar cómo surge y se extiende el desarrollo territorial, y si éste tiende a homogeneizar los territorios o por el contrario a diferenciarlos. La mayoría de éstos son una aplicación a escala regional de las teorías de comercio internacional basadas en el modelo de Heckscher-Ohlin[16]: los territorios o regiones se especializan en aquello que tienen ventaja comparativa y comercian el resto de productos. Según estas teorías, aunque en un principio puede haber desequilibrios, la movilidad de los factores de producción hace que comience un proceso de ajustes, logrando que en el largo plazo las diferencias se vayan reduciendo hasta llegar a una situación de convergencia e igualación espacial; y es que dado que el capital es perfectamente móvil, irá a aquellas regiones que ofrezcan mayor rentabilidad (costes de producción más baratos, es decir, salarios bajos), mientras que la mano de obra se dirigirá hacia donde haya salarios más altos, logrando así un equilibrio en el largo plazo.

Más allá de su validez y aplicabilidad, lo que para nuestros propósitos resulta más relevante de este modelo es la concepción del espacio que subyace. En la perspectiva neoclásica el espacio se interpreta como una unidad homogénea, tan sólo diferenciada por la dotación de factores de uno y otro territorio. Además, tiene un carácter puramente funcional, aparece como receptáculo de actividades económicas, pero sin referencia

[16] La diferencia fundamental entre los modelos de comercio internacional e interregional es que mientras en los primeros hay libre movilidad para el comercio de bienes pero los factores de producción se mantienen anclados, en los de comercio interregional se supone movilidad perfecta de los factores de producción, y se añade la hipótesis de costes de transporte nulos.

alguna a las relaciones sociales derivadas de las mismas, y mucho menos como contenedor de otra serie de procesos sociales.

1.3.1.1.2 Las versiones keynesianas

La principal aportación de los modelos keynesianos[17] al análisis espacial es la de incorporar al Estado como agente que trata de corregir algunos de los fallos del mercado. Desde esta perspectiva, el proceso de desarrollo bajo condiciones de mercado da lugar a una serie de desequilibrios que hacen necesario la intervención pública. En este sentido, los modelos keynesianos tienen el mérito de introducir las políticas como medio para reequilibrar un desarrollo desigual, ya fueran éstas incentivos a la inversión, subsidios y medidas fiscales para la implantación, o inversión pública.

Ahora bien, a pesar de las notables diferencias entre unos y otros, keynesianos y neoclásicos comparten una visión lineal y funcional del espacio. Y es que la supuesta igualdad en las variables espaciales implícita en la mayoría de modelos keynesianos implica considerar el espacio como una unidad homogénea, sin referencia alguna a las diferencias de productividad de los factores, las ventajas derivadas de la aglomeración empresarial ni las relaciones sociales que se dan en el territorio (Scheifler, 1991).

1.3.1.1.3 Dos aportaciones críticas: Myrdal y Perroux

Antes de entrar en las interpretaciones marxistas, nos gustaría hacer referencia a dos aportaciones al análisis espacial que creemos que son interesantes, tanto por su

[17] Hay muchos modelos keynesianos de desarrollo regional y de muy diferente naturaleza, aunque la mayoría tienen en común el principio de que el mercado da lugar a situaciones de desequilibrio que hace necesario incorporar al Estado para corregirlas. Entre estos modelos destaca la *Teoría de la base exportadora*, que consideran que las empresas exportadoras son el motor de la economía regional. Según éstos, el crecimiento de la renta regional es efecto de la demanda externa de productos a las empresas exportadoras, y a nivel interno de una serie de factores multiplicadores (Scheifler, 1991). Por tanto, la relación estratégica para el desarrollo regional es aquella que determina la renta de base a partir de las exportaciones, y como tal el Estado puede favorecer el desarrollo impulsándola.

interpretación de la dinámica de desarrollo territorial, como por la trascendencia que en su momento tuvieron en el diseño y aplicación de políticas. Nos referimos a Gunnar Myrdal y su tesis sobre la *causación circular y acumulativa* del desarrollo, y a François Perroux y la teoría de los polos de crecimiento. Aunque no son ni keynesianos ni marxistas, ambas aportaciones comparten con éstos la crítica a las tesis neoclásicas de que el desarrollo espacial tiende a la convergencia, ya que rebaten la idea de que en el largo plazo se llega a un equilibrio entre los territorios.

Myrdal parte de un punto de vista crítico con la tesis del equilibrio espacial implícita en los planteamientos neoclásicos. Para este autor, la diferente dotación de factores y el diferencial de productividad hace que los territorios partan de una situación desigual; esto, lejos de poner en marcha mecanismos que en el largo plazo reducirán las diferencias hasta llegar a una convergencia, provoca una serie de procesos que acrecientan las desigualdades iniciales, lo que él denomina el principio de *causación circular y acumulativa*. La lógica de este proceso desequilibrador es bien sencilla: la movilidad de los factores de producción hace que los determinantes del desarrollo y el subdesarrollo se reproduzcan, ya que los factores se dirigen hacia donde obtienen mayor rentabilidad, profundizando los desequilibrios iniciales y haciendo que el desarrollo sea un proceso circular y acumulativo (Myrdal, 1962). Así, las políticas deben dirigirse a romper este círculo vicioso, incidiendo sobre los factores que propician su reproducción.

A pesar de la validez de las críticas, Myrdal no presenta avances significativos en la consideración del espacio, ya que lo entiende en términos funcionales y sin referencia alguna a los procesos sociales que en él tienen lugar, más allá de las relaciones de producción.

Perroux, por el contrario, presenta una interpretación más ambiciosa, aunque deba su fama fundamentalmente a su *Teoría de los polos de crecimiento*. Esta teoría señala que el crecimiento regional se concentra en una serie de puntos privilegiados, puntos que tienen como característica fundamental que en ellos una empresa o un grupo de empresas hace de motor del desarrollo. La industria motriz[18] empuja el desarrollo de otra serie de empresas, logrando así un crecimiento desequilibrado en torno a éstas

[18] A pesar de que a menudo empresa motriz se ha usado como sinónimo de gran empresa o complejo industrial, el tamaño o la estructura no son las características relevantes, sino la capacidad para hacer de motor de toda la región.

unidades motrices. La *Teoría de los polos* tuvo una gran aceptación en diferentes países, lo que se tradujo en la aplicación de políticas de desarrollo que buscaban la localización de empresas que hicieran de motor de la región. No obstante, lo más relevante para nuestro trabajo es la concepción *perrouxiana* del espacio.

Perroux realiza una primera distinción básica entre espacio geonómico o banal y espacio económico. El primero hace referencia a las relaciones entre puntos, líneas, superficies y volúmenes, es decir, a la distancia y la localización. El espacio geonómico de una empresa es aquel en el que encuentra los medios materiales para producir, los edificios, las máquinas, las materias primas, los trabajadores. La ciencia económica se ha ocupado fundamentalmente de este espacio, pero no ha tenido en cuenta que a menudo la organización de la empresa se da entre establecimientos geográficamente dispersos, por lo que más que la distancia física, hay que analizar las relaciones que existen (Perroux, 1950).

Por eso, los espacios económicos son definidos por las relaciones que se dan entre los diferentes elementos de la empresa. Éstos se pueden reducir a tres: el espacio económico *definido por un plan*, el espacio económico como un *campo de fuerzas* y el espacio económico como un *agregado homogéneo*. El primero identifica al conjunto de relaciones que existen entre la empresa y, por un lado, los proveedores de inputs (otras empresas, trabajadores) y por otro los compradores de output (otras empresas, consumidores). El espacio económico es así mismo un *campo de fuerzas* en el sentido de que la empresa tiene una fuerza centrífuga que atrae hombres (trabajadores) y objetos (otras empresas, actividades económicas, etc.), pero también una centrípeta que los aleja (actividades turísticas en un entorno industrial, tierra reservada para una expansión posterior, etc.). Por último, la empresa se mueve en un *agregado homogéneo*, tiene una estructura más o menos homogénea que le permite relacionarse con otras del entorno (Perroux, 1950).

Al margen de algunas simplificaciones, la interpretación de Perroux tiene, a nuestro entender, aspectos positivos que nos acercan a una concepción más ambiciosa. Por una parte, la distinción entre banal y económico pone de manifiesto que el espacio es heterogéneo y que la distancia sólo no sirve para ilustrar de un modo preciso la localización y organización de las actividades económicas. Más aún, la división del espacio económico en función de las relaciones sociales que en él se dan adelanta claves

que siguen presentes en el análisis espacial hoy día. El espacio *definido por un plan*, por ejemplo, hace referencia al conjunto de relaciones entre empresas, entre empresas y el mercado laboral y empresas y mercado, cuestión que también encontramos en los análisis actuales sobre los distritos industriales o los clusters. Así mismo, la interpretación del espacio como un *campo de fuerzas* que está detrás del concepto de empresa motriz, tiene todavía hoy un significado importante en los planes de desarrollo regional, aunque en menor medida que en los sesenta y setenta cuando se aplicaron las políticas de polos de crecimiento. No obstante, Perroux no deja de entender el espacio en términos funcionales únicamente, obviando otra serie de procesos y transformaciones sociales que también tienen lugar en él y que modifican la forma urbana.

1.3.1.1.4 El análisis marxista del espacio

El estudio de la incidencia de las relaciones sociales sobre el espacio económico que ya aparece en Perroux tiene continuación en los análisis marxistas de los años setenta y ochenta. Éstos se centran fundamentalmente en la dinámica espacial del capital, en la relación entre el movimiento abstracto del capital y el modo concreto en que incide sobre los territorios (Scheifler, 1991). Las principales aportaciones analizan las transformaciones en la acumulación, y subrayan que este proceso tiende a transnacionalizarse, y que por lo tanto, las condiciones de acumulación del capital ya no se determinan a nivel nacional, sino mundial. Esta transnacionalización del capital tiene importantes implicaciones sobre los territorios, ya que éstos, como productos del movimiento general del capital, ven cómo cambian las condiciones para su desarrollo.

El análisis marxista introduce los componentes sociales en la consideración del espacio. Desde esta perspectiva, la organización espacial no tiene una lógica propia, sino que son el capital, las relaciones entre capital y trabajo y la distribución del trabajo los que determinan la concentración del capital, las relaciones sociales e, indirectamente, la organización social de los territorios. Tal y como ilustra Lipietz, la estructuración del espacio es la dimensión espacial de las relaciones sociales y, siendo éstas lucha de clases, la estructuración del espacio es también lucha de clases (Lipietz, 1979).

No obstante, a nuestro entender esta interpretación es demasiado determinista, al considerar que son las formas de acumulación las únicas fuerzas detrás de la configuración del espacio, negando así toda autonomía a otros procesos y elementos considerados "no centrales". Los procesos espaciales no son más que la consecuencia de la acumulación, las formas de competencia, la organización empresarial y las relaciones de clase, procesos y relaciones que se determinan en un ámbito transnacional y que configuran la forma urbana. De esta forma, bajo la óptica marxista el espacio aparece como algo pasivo, inerte, derivado de fuerzas y procesos que se sitúan fuera del campo espacial (Scheifler, 1991).

1.3.1.2 Dos aportaciones recientes: el espacio como *construcción social* y el territorio como *agente de transformación social*

La consideración de las relaciones sociales que aparece en Perroux y desarrollan los marxistas nos acerca a una interpretación del espacio que creemos que puede servir para recoger la incidencia que tienen sobre el territorio los cambios estructurales de los últimos tiempos. El espacio en los análisis neoclásicos y keynesianos se representa como un recurso homogéneo, en el que en un perímetro delimitado se concentran personas, factores de producción y bienes y servicios bajo unas determinadas normas para su organización. En este esquema, la distancia es la principal variable para la localización, pero no hay mención a los procesos y relaciones sociales que en él tienen lugar, ni a la incidencia de éstas sobre el propio medio. Los análisis marxistas incorporan las relaciones sociales, aunque éstas son entendidas en muchas ocasiones en términos de clase únicamente, en relación a los intereses antagónicos de capital y trabajo, pero se olvida o niega la autonomía de otros elementos y procesos en la configuración de la forma urbana.

Por eso, creemos más interesante para nuestro trabajo una interpretación del espacio como el lugar donde las personas interactúan y se organizan, donde surgen sinergias y conflictos, transformando a través de una interacción dialéctica el medio que los acoge. Esta dimensión hace necesario entenderlo no sólo como soporte físico o recurso económico, sino como una *construcción social*. El entorno natural ha sido configurado

por procesos sociales desarrollados a lo largo del tiempo, dando lugar a diferentes manifestaciones socio-territoriales: las formas de organización de la producción, los mecanismos de regulación, las relaciones sociales y su distribución espacial, los movimientos demográficos, las formas arquitectónicas, la planificación, etc. configuran la forma urbana. Desde esta perspectiva, el espacio es algo más que el contenedor físico que acoge recursos y procesos sociales, *es también una de las dimensiones constitutivas del desarrollo capitalista, continuamente construida, de-construida y reconstruida a través de una dialéctica históricamente específica de des y re-territorialización* (Brenner, 1999:43). A menudo, el término "Territorio", en contraposición al de "Espacio", ha sido utilizado para aludir a esta dimensión social.

Junto a esta consideración del espacio como resultado de los procesos sociales que en él tienen lugar, en los últimos tiempos ha ido tomando fuerza una acepción del territorio como *actor* del proceso de desarrollo, sobre todo a raíz de las propuestas para el desarrollo económico que subrayan el potencial de los elementos endógenos. Desde esta perspectiva, *las regiones y localidades tienen una serie de recursos económicos, humanos, institucionales, culturales y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo* (Vázquez Barquero, 1999b:3). Aspectos como las formas de producción y regulación actuales y pasadas, la trayectoria tecnológica y el sistema de ciencia y tecnología, los recursos humanos, las pautas para la organización social, la distribución urbana, las instituciones, la cultura, etc. son elementos del territorio que potencian (o por el contrario, restringen) el proceso de crecimiento y cambio estructural. Cada territorio se ha ido formando en función de las relaciones e intereses de los grupos sociales, de la construcción de una identidad y cultura propia. Así, *el territorio puede entenderse como el entramado de intereses de todo tipo de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un elemento para la transformación siempre que sea posible mantener y desarrollar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural* (Vázquez Barquero, 2007:42).

Por lo tanto, los recursos y potencialidades del territorio, las relaciones e intereses de los agentes sociales configuran la trayectoria de desarrollo de una comunidad, y son además elementos de diferenciación, características específicas, fuente de ventaja o desventaja competitiva. En este sentido, el territorio no es sólo el espacio de donde se obtienen recursos, donde se localiza la actividad productiva, donde tienen lugar los procesos

sociales que configuran y reconfiguran la forma urbana, sino que es un factor diferenciador, un agente que potenciará (o debilitará) el proceso de desarrollo económico y cambio social. El territorio es, desde esta perspectiva, *agente de transformación social* (Alburquerque, 1997; Vázquez Barquero, 1999a).

Esta acepción nos sitúa en mejor lugar para entender la relación acumulación-territorio. El proceso de acumulación es una fuerza detrás de la configuración de las ciudades y regiones; los territorios son construcciones sociales, son fruto de los procesos y relaciones que albergan, y que dan lugar a manifestaciones espaciales específicas. Pero los territorios no son agentes pasivos frente a este proceso de acumulación, sino que juegan un papel activo determinando las materializaciones concretas de este proceso en el espacio. Aspectos *territoriales*, como la organización productiva, el sistema de innovación, las relaciones entre empresas, entre empresas y trabajadores, la estructura social o la cultura, configuran la forma específica del proceso de acumulación. Además, en la medida en que estas características son específicas y exclusivas de una región, y por tanto *no intercambiables*, son las principales fuentes de ventaja competitiva en un contexto en el que parece se ha contraído la relación espacio-tiempo. En otras palabras, el proceso de globalización hace que sean precisamente las características territoriales las más importantes para la acumulación. Son estas cuestiones las que tratamos a continuación.

Tabla 1.2 Interpretaciones del espacio y el desarrollo regional

	Concepción del espacio	**Concepción del proceso de desarrollo regional**	**Implicaciones para las políticas**
Neoclásicos	Soporte homogéneo donde se localizan factores de producción. La distancia es el elemento de diferenciación.	Aplicación del modelo Heckscher-Ohlin: en el largo plazo se tiende a la convergencia regional, ya que los factores van donde obtienen mayor rentabilidad.	El mercado es un mecanismo reequilibrador, por lo que no es necesaria la intervención. El Estado supervisa el mercado.
Keynesianos	Soporte homogéneo donde se localizan factores de producción. La distancia es el elemento de diferenciación.	El proceso de desarrollo bajo condiciones de mercado da lugar a una serie de desequilibrios territoriales.	Es necesaria la intervención del Estado para corregir los desequilibrios (medidas fiscales, incentivos, inversión pública, etc.)
Marxistas	El espacio es resultado de las relaciones dialécticas entre capital y trabajo.	El desarrollo regional como expresión del proceso de acumulación del capital.	Contradicción entre la tendencia hacia la transnacionalización del capital y las políticas del Estado.
Myrdal	Soporte homogéneo donde se localizan los factores de producción.	El desarrollo espacial es desequilibrado por el principio de causalidad circular y acumulativa: los factores para el desarrollo/subdesarrollo se reproducen de forma circular.	La planificación económica como elemento desencadenante de un proceso acumulativo de desarrollo.
Perroux	Espacio geonómico *vs.* banal: - Geonómico: Se refiere a la distancia y la localización. - Económico: El que acoge las relaciones y procesos sociales.	El desarrollo regional se concentra en una serie de puntos privilegiados en los que una empresa hace de motor del desarrollo.	Las políticas para localizar empresas motrices que hagan de polos de crecimiento.
Desarrollo endógeno	El territorio como un elemento para la transformación; un espacio social que acoge unas formas de organización de la producción, instituciones, una cultura y tecnología.	El desarrollo regional puede ser endógeno. Los recursos económicos, humanos, institucionales y culturales constituyen el potencial de desarrollo del territorio.	Las políticas endógenas inciden en el potencial del territorio: políticas para la mejora del capital humano, el capital social, las instituciones y la tecnología.

Fuente: Elaboración propia

1.3.2 El territorio y las pautas para la localización

Esta interpretación del territorio nos acerca a la cuestión sobre cuáles son las características y factores más relevantes que inciden en la localización de las actividades económicas en el escenario actual de globalización. A continuación presentamos dos aproximaciones generales que han tenido influencia para explicar la localización productiva y el desarrollo territorial. La primera es la que se viene conociendo como *nueva geografía económica*, que entiende estos procesos como el resultado de las ventajas externas de la aglomeración. En la segunda agrupamos algunas de las propuestas que señalan la importancia de los factores institucionales para el desarrollo territorial.

1.3.2.1 Los rendimientos crecientes y la *nueva geografía económica*

Tradicionalmente, la localización de las actividades económicas ha sido interpretada en función de las ventajas específicas en la dotación de factores, como materias primas, mano de obra o capital. Estas pautas para la localización daban lugar a una distribución de la producción en la que cada territorio se especializaba en producir aquello para lo que tenía ventaja dada su dotación inicial de factores, y comerciaba el resto de productos. En este esquema, basado en los planteamientos desarrollados por Heckscher-Ohlin, el comercio era el resultado de un esfuerzo consciente de aprovecharse de estas diferencias exógenas de recursos o productividad que constituían una fuente de ventaja comparativa.

En lo que respecta a la economía internacional, este patrón daba lugar a una división internacional del trabajo entre Centro, Semi-Periferia y Periferia (aunque, obvio, el esquema nunca fue tan simple): el Centro aprovechaba sus dotaciones de capital y recursos humanos cualificados para desarrollar las actividades de mayor valor añadido, en la Semi-Periferia se fabricaban los productos dadas sus ventajas en relación a factores de producción baratos (fundamentalmente, mano de obra), mientras la Periferia

explotaba sus recursos naturales y realizaba otras actividades intensivas en mano de obra (y de menor valor añadido), como la agricultura.

En las últimas décadas esta interpretación ha sido repensada y ha surgido un nuevo punto de vista según el cual gran parte del comercio es el resultado de una especialización arbitraria basada en la existencia de rendimientos crecientes, y no tanto fruto de aprovecharse de una serie de ventajas dadas. Lo que viene en llamarse la *nueva geografía económica* considera que los rendimientos crecientes, las economías de escala y la competencia imperfecta son factores más importantes para la especialización productiva y el comercio que los rendimientos constantes, las ventajas comparativas y la competencia perfecta. Además, las condiciones que favorecen estos rendimientos crecientes suelen estar localizadas a nivel interno de los países, por lo que el estudio de los determinantes de la especialización y el comercio internacional es en buena medida el estudio de las causas para la localización (Krugman, 1992).

Dos aportaciones en este sentido nos parecen especialmente significativas. La primera es la interpretación de Porter de las ventajas competitivas de las naciones (Porter, 1991). Para Porter, la competitividad de las empresas de un territorio depende de las condiciones de la economía donde se localiza. Estas condiciones están interrelacionadas, de modo que conforman en conjunto un *diamante de la competitividad* (Porter, 1991:71):

- *Las condiciones de los factores*: La posición de la nación en los factores de producción, como trabajadores especializados o infraestructura, necesario para competir en una determinada industria.
- *Las condiciones de la demanda*: La naturaleza de la demanda interna de un producto o servicio.
- *Industrias relacionadas y de apoyo*: La presencia o ausencia en la nación de proveedores e industrias relacionadas que sean competitivas internacionalmente.
- *La estrategia empresarial, estructura y rivalidad*: Las condiciones que rigen cómo se crean las compañías, organizadas y gestionadas, y la naturaleza de la competencia doméstica.

Cuanto mayor sea la intensidad de las interrelaciones entre estas condiciones, mayor es la competitividad de las empresas localizadas en ese territorio. Además, esta intensidad aumenta si las empresas están concentradas geográficamente, o *clusterizadas*. La concentración hace que se desarrolle un mercado laboral especializado, favorece las relaciones comerciales y facilita el flujo de información entre las empresas, tanto entre productor y cliente, como entre empresas rivales, que pueden de esta forma monitorizar la evolución de sus rivales (Porter, 1998). Así, Porter interpreta la especialización productiva en relación a una serie de factores sistémicos que inciden sobre la competitividad de las empresas al proporcionar una serie de ventajas externas, ventajas que aumentan con la concentración espacial.

La segunda es la obra de Krugman, quien ha identificado una serie de patrones para la especialización y el comercio basados en las externalidades de la localización. Krugman señala que la concentración empresarial es un fenómeno bastante frecuente ya que las empresas obtienen diferentes ventajas de la misma. En principio, hay muchas razones para que una empresa elija un emplazamiento en vez de otro: la explotación de materias primas, acceso a un mercado, a medios de comunicación y transporte, la existencia de una gran empresa que hace de motor del resto, apoyos gubernamentales para la implantación o simplemente el azar[19].

Ahora bien, una vez establecidas en un lugar, las empresas se benefician de estar cerca unas de otras, lo que refuerza la concentración en un proceso de causalidad acumulativa. Krugman se apoya en la *triada* de economías externas de Marshall (1920) para caracterizar las ventajas de la localización: el desarrollo de un mercado de trabajo conjunto, la posibilidad de tener factores intermedios a un coste menor y lo que denomina ósmosis tecnológica, las derivadas del flujo de conocimientos entre empresas (Krugman, 1992)[20]. Esto hace que cada territorio se especialice en una(s) industria(s) para aprovechar estas ventajas externas, de forma que el comercio es fundamentalmente el resultado de unas condiciones endógenas que proporcionan rendimientos crecientes, y no tanto la explotación de una serie de recursos dados.

[19] Krugman ofrece ejemplos que ilustran que a menudo la elección de un determinado lugar por parte de una industria no se debe tanto a ventajas en el acceso a recursos económicos o de comunicación, como a decisiones accidentales tomadas en un momento por una empresa, o simplemente al azar (Krugman, 1992).

[20] Más adelante retomamos las ventajas de localización identificadas por Marshall (Apartado 2.3.1.3 del capítulo 2).

1.3.2.2 Una aproximación institucional a las pautas de localización

Aunque las aportaciones de Krugman han servido para reintroducir el debate sobre la geografía económica como especialidad de la economía, y las ideas de Porter han tenido una importante aplicación en las políticas industriales, también han sido ampliamente criticadas ((Martin, 1999; Martin y Sunley, 2003)). En líneas generales, para Krugman y Porter los factores de la especialización productiva y el comercio están en las externalidades de la concentración, externalidades que asocian con las relaciones comerciales, con el desarrollo de un mercado laboral especializado y para la comunicación de conocimientos entre empresas y agentes tecnológicos. Es decir, sitúan en el mercado de trabajo y las relaciones entre empresas las ventajas de la concentración, concentración que da lugar a una especialización productiva y al comercio.

Como señalamos, estas ventajas ya fueron identificadas por Marshall hace más de un siglo[21], lo que cuestiona su denominación como *nueva* geografía económica (Martin, 1999). Pero además, parece un tanto reducido situar las causas de la localización tan sólo en las ventajas que hacen referencia a las dimensiones input-output, más aún en un contexto como el actual en el que hay facilidades para la movilidad de capitales, información y productos. La globalización de la economía parece reducir este tipo de ventajas locacionales, ya que se puede subdividir el proceso productivo entre empresas situadas a miles de kilómetros para ahorrar costes, contratar a trabajadores cualificados y comunicar conocimientos por medio de las TICs.

Ahora bien, esto no significa que la globalización anule el valor del espacio, pero sí creemos que haya que interpretar la localización desde una perspectiva más amplia, no sólo en relación a las ventajas comerciales, sino teniendo en cuenta el conjunto de factores humanos, socioeconómicos e institucionales que inciden sobre la acumulación. Tal y como señala Harvey, *el colapso de las barreras espaciales no significa que el significado del espacio decrezca, sino que encontramos evidencias de la tesis opuesta. El aumento en la competencia en condiciones de crisis obliga al capital a poner más*

[21] Su libro "Principios de Economía", donde aparece este pasaje sobre las causas para la localización industrial, fue publicado por primera vez en 1890.

atención a las ventajas locacionales relativas, precisamente porque la reducción de las barreras espaciales proporciona al capital el poder de explotar las diferenciaciones espaciales. Pequeñas diferencias en lo que contiene el espacio en relación a la oferta laboral, recursos o infraestructuras cobran mayor relevancia (Harvey, 1989a:293-294).

En este sentido, nos parecen significativas una serie de aproximaciones que han hecho énfasis en los aspectos históricos e institucionales para explicar el potencial de las localidades y regiones en un contexto de mundialización de la economía[22]. Desde la literatura sobre los distritos industriales (Pyke, Becattini y Sengenberg, 1990) a las propuestas sobre las regiones que aprenden (Storper, 1995; Morgan, 1997) o los sistemas de innovación ((Lundvall, 1992b; Asheim e Isaksen, 2001)), todas ellas han puesto de manifiesto la importancia de los aspectos socioeconómicos e institucionales.

En estas aproximaciones, la localización no es entendida como un *accidente histórico* fruto de unas ventajas de mercado o el azar, sino el resultado de unas condiciones económicas, de organización social y culturales específicas que determinan la industrialización y su desarrollo. El desarrollo de la localidad aparece así dependiente de la trayectoria histórica, de modo que el pasado incide sobre las oportunidades futuras. La organización territorial de la producción característica de los distritos industriales, por ejemplo, es el resultado de unas relaciones de competencia y colaboración entre las empresas desarrolladas a lo largo de los años. Así mismo, no podemos entender los sistemas regionales de innovación tan sólo como un conjunto de infraestructuras de conocimiento y tecnológicas sin atender a las relaciones sistémicas entre las organizaciones que favorecen el aprendizaje interactivo y la innovación, relaciones que son mediadas por las instituciones, tanto formales como informales. O el papel de la región como una unidad espacial relevante en el escenario actual de globalización, que no se debe tan sólo a unos costes de transacción menores o al flujo de información entre empresas, sino que es el resultado de las pautas para la organización colectiva, pautas que se han desarrollado históricamente y que son específicas del lugar.

En definitiva, creemos interesante una aproximación en la que las localidades son lugares *reales*, donde viven comunidades en unas condiciones históricas, sociales y culturales, y no sólo puntos a lo largo de una línea económica. A nuestro entender,

[22] Ver el monográfico sobre el "giro institucional" en los análisis del desarrollo económico local de Environment and Planning A, 33(7), 2001.

resulta un tanto reducido analizar las pautas para la localización y el desarrollo regional tan sólo en términos de economías externas, sin atender a los factores socio-institucionales específicos del territorio. A lo largo del tiempo cada lugar desarrolla una forma diferente de organización económica que da lugar a unas relaciones comerciales, unas formas institucionales y unas prácticas económicas, políticas y culturales específicas que son institucionalizadas y configuran un marco para la acción económica, marco que condiciona la trayectoria en el futuro (Martin, 1999). Aquí cobra relevancia la interpretación del territorio como *agente de transformación social*, es decir, como una composición de elementos económicos, sociales, políticos e institucionales interrelacionados que inciden sobre el desarrollo socioeconómico. Bajo esta perspectiva institucional analizaremos los procesos de desarrollo territorial y el papel que en ello han jugado las Agencias de Desarrollo Local.

1.3.3 Escalas, globalización y territorio

Antes de entrar en la cuestión sobre el margen de maniobra de los gobiernos para regular el proceso de acumulación, creemos necesario hacer una serie de reflexiones en relación a la forma en que el proceso de globalización incide sobre cada una de las diferentes escalas espaciales. Sólo en la medida en que comprendamos cómo el nuevo marco configura, transforma y reconfigura el territorio a todos los niveles, podremos determinar las oportunidades y restricciones, ventajas y desventajas, que ofrece cada una de las escalas de gobierno.

Cambios escalares

Con un propósito analítico, podemos dividir en tres escalas el espacio económico: local-regional, estatal, y supra-estatal, aunque esta última es una categoría abierta, ya que incluye todo aquello que supera los límites territoriales del Estado: los espacios creados como consecuencia de acuerdos bi y multilaterales, los bloques regionales con diferente

grado de integración, las relaciones internacionales (entre espacios nacionales) y el marco global. Aun así, nos parece útil esta división centrada en torno al Estado, ya que éste ha sido y en buena medida sigue siendo el límite territorial más significativo para la configuración de los procesos económicos y sociales. Ahora bien, las transformaciones de las últimas décadas por las que aumentan los flujos, redes y relaciones transnacionales, así como la emergencia de las localidades y regiones como unidades relevantes para comprender la localización de estos flujos y su regulación, cuestionan la exclusividad de la escala estatal. En este sentido, partimos de los cambios en la territorialidad del Estado para entender este nuevo equilibrio espacial, y para evaluar la relevancia y potencialidades de cada una de las escalas.

Durante las diferentes fases de desarrollo capitalista, la acumulación, las transformaciones sociales y las manifestaciones culturales han sido procesos eminentemente *estatales* en un doble sentido: en que las fronteras del Estado-nación eran las que delimitaban el espacio de referencia, y en que el Estado era el principal agente para la regulación de estos procesos. La organización de la producción y su distribución se hacían tomando en consideración el espacio estatal, y era el Estado el encargado de regularlas, tanto por medio de políticas como por la institucionalización que condiciona la acumulación. Esto no significa que no existieran flujos de comercio, capitales y trabajadores que traspasaran las fronteras, empresas multinacionales u organismos de regulación internacional, sino al contrario; tal y como señalamos, en algunos aspectos la economía mundial estaba entre 1870 y 1914 más abierta e integrada que hoy día (Hirst y Thompson, 1996). Sin embargo, estas relaciones transnacionales, incluso en los momentos de mayor apertura, se dieron en unas condiciones en que los marcos estatales eran la referencia, en que el Estado era la unidad territorial fundamental para la organización de la vida económica y social (Unceta, 2003).

Las transformaciones de las últimas décadas por las que se mundializa la economía y aumentan las interdependencias cuestionan el carácter *estatal* de algunos de los procesos económicos y sociales, así como la capacidad de los Estados para regular la acumulación. Los movimientos de capital transfronterizos y la organización de la producción por parte de las empresas transnacionales ponen de manifiesto que es en un espacio supra-estatal donde se desarrollan algunas actividades clave para la acumulación. Así mismo, aspectos fundamentales para el funcionamiento de las economías, como la determinación de los estándares de competitividad y el mercado

laboral son condicionados a escala global: la mayoría de empresas compiten en un mercado local y utilizan capital y trabajadores del área, pero son las actividades de las más dinámicas las que dictan lo que es competitivo; con el mercado laboral ocurre algo similar, ya que a pesar de las dificultades para la movilidad de los trabajadores y aunque las regulaciones sean nacionales, el hecho de que el capital pueda elegir entre diferentes localizaciones influye en la determinación del salario y las condiciones laborales.

Además, no podemos olvidar la consolidación de nuevos espacios económicos, como los bloques regionales. Aunque el grado de integración de cada uno de ellos es muy desigual, lo verdaderamente relevante de los bloques en lo que a la dinámica espacial se refiere, es que constituyen áreas económicas que superan los límites territoriales del Estado. En la medida en que hay libre movilidad para los bienes y capitales la región entera es la referencia y no sólo las economías nacionales. El caso de la UE es más significativo, ya que también las personas pueden circular libremente, hay una moneda común y un importante grado de institucionalización, con los acuerdos, políticas e instituciones comunitarias.

Por lo tanto, los cambios asociados con el proceso de mundialización y la consolidación de los bloques regionales están motivando una reordenación escalar en la que el espacio y las instituciones supra-estatales toman relevancia. Como señala Harvey, el capitalismo tiene el impulso de eliminar todo tipo de barreras geográficas en el proceso de acumulación, al buscar materias primas más baratas, trabajadores, nuevos mercados e inversiones (Harvey, 1989a). Aunque esto es inherente a este sistema, parece que esta tendencia a la *des-territorialización* se haya acelerado en los últimos años.

Esto, no obstante, no debe hacernos entender la economía mundial como un espacio homogéneo en el que fluyen capitales y mercancías, sin referencia alguna a las diferentes configuraciones socio-territoriales que la componen. Al contrario, la acumulación económica se materializa en espacios sociales determinados, en países, regiones, ciudades. Más aún, las propias condiciones del lugar son las que configuran la forma específica de la acumulación, así como la acumulación redefine continuamente la forma y organización social del territorio. Y es que el capital necesita configuraciones socio-espaciales relativamente fijas para su expansión: sólo a través de construcciones urbanas, aglomeraciones industriales, sistemas de consumo, redes de transporte e instituciones de regulación se puede expandir la acumulación, por lo que el capital se

re-territorializa en espacios sociales concretos (ciudades, regiones, Estados) (Harvey, 1989a). En otras palabras, la relación entre el capital y el espacio es dialéctica, ya que aunque el capital necesita estas configuraciones sociales, al mismo tiempo las modifica, transformando continuamente el espacio. Es en este sentido que interpretamos el territorio como una construcción social, continuamente construida, de-construida y reconstruida por los procesos y relaciones sociales que alberga (Brenner, 1999).

De esta forma, la incidencia de la globalización sobre los territorios se ha interpretado a menudo como una tensión *entre lo local* y *lo global*. La localidad es el lugar donde se manifiestan los efectos, la arena donde se desarrollan los conflictos de intereses, donde surgen sinergias para retener los flujos y proyectarse al exterior, o para resistirlos. Como ilustran Amin y Thrift, *la globalización redefine las localidades como territorios que viven con diferentes piezas de la división internacional del trabajo junto con sus propias tradiciones industriales heredadas; como territorios de disputa entre comunidades de inmigrantes que evocan patrias imaginarias, habitantes de clase media atraídos por culturas exóticas y comunidades de clase trabajadora evocando tradiciones locales; y como territorios que se apoyan en mitos arraigados o imaginarios para movilizar un sentido local de identidad, para "capturar" lo global (ej. inversión) o resistirlo (ej. regionalismo)* (Amin y Thrift, 1995:97).

Pero además, no podemos olvidar que el proceso de globalización está detrás de cambios en las pautas para la competitividad de los territorios, cambios por los que cobran relevancia las características y especificidades locales. Tal y como señalamos, la movilidad del capital hace que sean aquellas características específicas y no imitables los principales factores para la competitividad, precisamente porque la mayor movilidad permite al capital explotar las ventajas de cada lugar. Así, factores de diferenciación y no intercambiables, como las formas de organización de la producción, el sistema de ciencia y tecnología, la formación o las pautas de la organización social que rigen los comportamientos colectivos y favorecen la acumulación cobran relevancia para la localización del capital.

El carácter territorial de estos factores nos acerca a la cuestión de las potencialidades de las diferentes escalas para favorecer el desarrollo de ventajas comparativas. Parece que la escala local-regional cobra relevancia, ya que en buena medida estos factores son locales, en el sentido de que son específicos y de que se dan en espacios geográficos

concretos. Los sistemas de producción territorial necesitan de la cercanía para la coordinación de las relaciones entre empresas y entre éstas y el mercado laboral. Pero es sobre todo en las dimensiones que hacen referencia a aspectos relacionales que afectan a las organizaciones y a la tecnología donde *lo local* muestra toda su importancia (Storper, 1998).

Tal y como veremos con mayor detalle en el siguiente capítulo, la formación, el desarrollo de conocimientos y su resultado, la innovación, son en buena medida productos sociales, que dependen del contexto en que se desarrollan. Y es que el aprendizaje y la innovación son procesos interactivos que se dan bajo unas condiciones determinadas, por lo que pasan a un primer plano aspectos locales como las normas, valores o instituciones que rigen estas relaciones. Así, es a nivel local-regional donde se pueden impulsar y fortalecer estas condiciones socio-institucionales, lo que refuerza el papel de las localidades y regiones. De esta forma, el proceso de globalización parece estar detrás del *resurgir* de las localidades y regiones como unidades territoriales clave para el desarrollo de ventajas competitivas (Storper, 1995). Y es que el local no es sólo el lugar donde se manifiestan los efectos de la globalización y donde se desarrollan los conflictos, es también el espacio donde movilizar una serie de elementos característicos que permita atrapar o hacer frente a lo global.

La revalorización de *lo local* como escala relevante para impulsar las ventajas competitivas ha supuesto en muchos Estados un proceso de descentralización desde las instituciones centrales hacia las localidades y regiones. Aunque a menudo haya ido acompañado de conflictos de diferente naturaleza[23], la descentralización busca en la mayoría de los casos fortalecer los elementos y características específicas del territorio para favorecer la competitividad. Las instituciones locales y regionales se encuentran en una posición más favorable para impulsar políticas industriales específicas, para desarrollar políticas tecnológicas locales, para mejorar la formación de las personas o para favorecer unas condiciones socio-institucionales que mejoren las relaciones entre los agentes. Por eso, más que en términos de conflicto, creemos que la descentralización se entiende mejor como una estrategia espacial que busca realzar los activos locales específicos de regiones, ciudades y distritos industriales estratégicos (Brenner, 2003).

[23] Tanto por la división de poderes entre los diferentes niveles de la administración, como fruto de la existencia de diferentes naciones o comunidades que reclaman mayor autonomía dentro de las fronteras del Estado.

Ahora bien, esto no significa que no haya habido problemas o que no esté cambiando la configuración espacial del Estado, sino al contrario, la economía nacional aparece cada vez más como un espacio fragmentado en economías locales y regionales, con sus recursos territoriales específicos y sus propias trayectorias de desarrollo.

La *nueva economía política de escalas*

De esta forma, el proceso de globalización parece estar detrás de una reconfiguración del territorio a diferentes escalas, estatal, supra-estatal y sub-estatal. El problema es que en esta división espacial las escalas parecen fijas y, en cierta forma, antagónicas, y esto no permite comprender en toda su expresión el carácter de la globalización y su incidencia sobre el territorio. Éste es un proceso dinámico y contingente, de alcance e intensidad desigual, y en el que los procesos económicos y sociales se superponen en varias escalas, dando lugar a diferentes manifestaciones socio-territoriales. Por eso, más allá de la dialéctica *Estado vs. Globalización, Centralización vs. Descentralización* o *Local vs. Global*, creemos interesante interpretar la globalización en lo que a la dinámica espacial se refiere como *una reconfiguración de espacios sociales superpuestos que se despliega simultáneamente sobre múltiples escalas geográficas* (Brenner, 1999:42). La globalización es una fuerza transformadora que se extiende por todo el mundo y en todas las escalas, potenciando el valor de unas al tiempo que relativiza otras. En la fase actual, la consolidación de los flujos, relaciones y procesos globales ha venido acompañada de una revalorización del espacio local como unidad relevante para la regulación y la organización social, pero esto no significa que siempre fuera así o que deba ser así[24].

En otras palabras, no hay ninguna razón a priori que haga una escala más relevante que otras para el análisis y la comprensión de las transformaciones actuales, sino que el valor de cada una de ellas está en función de la naturaleza de los procesos, el alcance de los flujos, la posición relativa de los actores y las relaciones: hay flujos que sobrepasan

[24] De hecho, en el germen de las transformaciones actuales está un orden económico internacional en el que los Estados eran las unidades espaciales fundamentales.

las fronteras del Estado, al tiempo que se consolidan procesos de nacionalización; la globalización es una fuerza que está transformando los territorios, pero así mismo las condiciones locales determinan el alcance y la orientación de la misma; algunos Estados tratan de aglutinar fuerzas para contener los flujos, mientras sufren presiones internas para una mayor descentralización, etc. En este sentido, lo verdaderamente relevante no es la escala, sino *los procesos que configuran las manifestaciones socio-territoriales:* la escala es tanto el requisito como el resultado del cambio socio-espacial, el producto de los conflictos por el poder y el control, por lo que es perpetuamente redefinida, contestada y reestructurada (Swyngedouw, 1997).

En los últimos años diferentes autores han señalado este carácter relativo y procesal de las escalas, en lo que Jessop denomina la *nueva economía política de escalas* (Jessop, 2002, citado en Brenner (2004)). Autores como Smith (1996), Swyngedouw (1997; 2004), Jessop (2005) o Brenner (1999; 2004) sostienen que no existe una escala privilegiada para la acumulación y la regulación social, sino que éstas están continuamente redefiniéndose y reordenándose en relación a los procesos sociales fundamentales (Swyngedouw, 2004). Estos procesos socio-espaciales cambian la importancia y el rol de unas escalas, reafirman el de otras y crean nuevas, en un proceso continuo de *saltos de escalas* (Smith, 1996).

Durante el periodo fordista-keynesiano, el Estado era la unidad espacial fundamental, aunque simultáneamente se desarrollaran procesos supra-estatales, como la expansión de las relaciones comerciales y de las empresas multinacionales, y sub-estatales, como la urbanización en torno a determinados *polos de crecimiento*. En el contexto de globalización actual, la transnacionalización de los flujos de capitales, bienes y servicios privilegia la escala global para la organización económica, pero al mismo tiempo las ciudades y regiones son lugares fundamentales para la regulación. Además hay que tener en cuenta que conviven simultáneamente procesos escalares diferentes, de modo que la localidad, por ejemplo, es el espacio que acoge estos flujos globales como también es donde se organiza la comunidad para resistirlos o atraparlos (Amin y Thrift, 1995); o el Estado, que se ve *constreñido* por la integración financiera pero al mismo tiempo sigue siendo un espacio fundamental para la regulación, aunque las formas y las escalas para la intervención se hayan transformado.

Brenner resume las proposiciones más significativas de esta *nueva economía política de escalas* (Brenner, 2004):

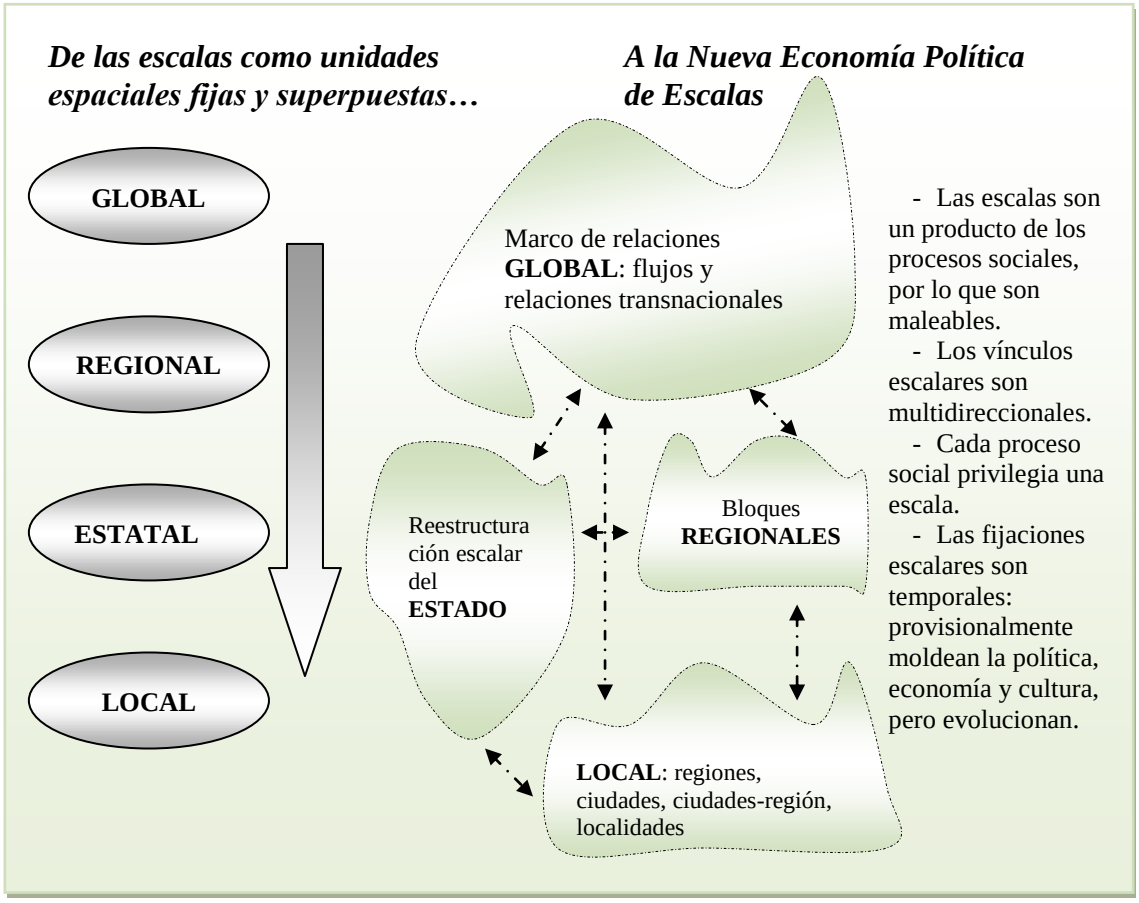
- *El escalamiento de los procesos sociales*. Las escalas no son estáticas ni están previamente determinadas, sino que están producidas socialmente y por tanto son maleables. Son el resultado de procesos como la producción capitalista, la reproducción social, la regulación y los conflictos socio-políticos. Al mismo tiempo, la diferenciación de los procesos sociales en una determinada jerarquía escalar no queda configurada de una vez por todas y para siempre, sino que está continuamente contestada y reconfigurada a través de las prácticas diarias, las interacciones y los conflictos.
- *La relacionalidad de las escalas*. La configuración escalar no puede entenderse como un sistema en el que diferentes compartimentos se superponen unos a otros, como si fuera un juego de *muñecas rusas*. El marco institucional, las funciones, la historia y las dinámicas de una determinada escala sólo se pueden comprender en relación a otras, en función de sus vínculos hacia arriba, hacia abajo y transversales.
- *Mosaicos de organización escalar*. Los diferentes procesos sociales tienen geografías diferentes, por lo que no se ajustan a una misma jerarquía; la producción puede, por ejemplo, privilegiar una organización global, mientras las acciones para atrapar o resistir estos flujos se organizan en una escala local. De esta forma, en la medida en que cada proceso se asocia a una pauta de organización escalar particular, la configuración escalar del capitalismo puede describirse como un mosaico de jerarquías escalares superpuestas.
- *Fijaciones escalares*. Las organizaciones e instituciones (empresas, gobiernos, instituciones) interactúan formando estructuras organizativas jerárquicas que enmarcan la vida social en *fijaciones escalares* provisionalmente sólidas. Una vez establecidas, estas jerarquías escalares constituyen estructuras relativamente fijas que moldean la actividad política, económica y cultural de forma específica. A medida que evolucionan los procesos sociales cambian estas estructuras organizativas, dando lugar a nuevas fijaciones escalares. De esta forma, la evolución capitalista puede entenderse como una sucesión de estas estructuras escalares a través de las cuales sucede la acumulación.

- *Transformaciones escalares*. El re-escalamiento no supone simplemente la plena sustitución de una configuración escalar por otra, sino al contrario, es un proceso en el que los acuerdos, estructuras organizativas y formas institucionales heredadas condicionan el marco escalar emergente; es decir, el proceso de transformación escalar depende de la trayectoria histórica (es "*path-dependant*"), de forma que el orden dominante puede ser un obstáculo importante para desarrollar las configuraciones escalares futuras.

Esta economía política de escalas, por tanto, ponen el énfasis en los procesos que transforman las construcciones sociales en un determinado periodo y lugar, y no tanto en una u otra escala como el lugar fundamental para la acumulación y la organización social. No obstante, a nuestro entender esta cuestión no invalida los análisis que parten desde una escala determinada. Tal es nuestro caso, ya que tratamos las potencialidades y límites de unas organizaciones locales para facilitar un proceso de desarrollo en clave endógena. Ahora bien, hace necesario analizar estas organizaciones en relación a actores y procesos que, a diferentes escalas, inciden en sus actuaciones. No podemos entender el origen, la filosofía y la labor de las Agencias de Desarrollo Local sino es en el marco de las transformaciones de los últimos años. Tal y como veremos, en el origen de muchas de ellas están factores *globales* como la reestructuración de determinados sectores que llevaron a muchas empresas a la crisis, procesos *estatales* y *regionales*, como la descentralización de algunos de los poderes de los gobiernos central y regional, así como la voluntad de determinados actores *locales* por poner en marcha algún tipo de organización que hiciera frente a los problemas de desempleo. Posteriormente, los cambios en los parámetros de competitividad globales por los que cobran relevancia determinadas condiciones locales han modificado sus actuaciones, orientándolas en algunos casos hacia el fortalecimiento del potencial endógeno.

En definitiva, creemos que las Agencias no son actores aislados, no están al margen de los procesos que en diferentes escalas están transformando los territorios, sino que participan de forma activa en los mismos, asociándose en redes locales, colaborando con otros actores regionales y estatales o articulando respuestas para retener flujos de inversión globales. Pero no adelantemos acontecimientos, todo llegará a su debido tiempo.

Figura 1.1. La *nueva economía política de escalas*



Fuente: Elaboración propia

1.4 Globalización y gobierno

En esta última parte abordamos la cuestión del gobierno, esto es, la capacidad de los gobiernos e instituciones para incidir sobre el proceso de acumulación y articular un proceso de desarrollo estable y auto-sostenido. A menudo, el debate sobre la globalización ha estado ligado al de su regulación, y más concretamente, al margen de maniobra de los Estados para actuar sobre unos flujos, relaciones y procesos económicos que se mundializan[25]. Para algunos, la globalización impone tales restricciones sobre los gobiernos, que no pueden regular las relaciones económicas, lo que tiene importantes implicaciones sobre el funcionamiento de las sociedades. El argumento es claro: la libre movilidad del capital hace que éste se mueva de regímenes de altos impuestos a donde las regulaciones son favorables, de los Estados de bienestar integrales a los residuales, de mercados laborales altamente regulados a los flexibilizados, de donde hay un movimiento sindical fuerte y regulaciones ambientales a donde no. Esto fuerza a los Estados a una competencia por ofrecer las condiciones más ventajosas para el capital, lo que limita el uso de las políticas macroeconómicas y las regulaciones.

Esta pérdida de autonomía en materia de política económica se traduce en una menor capacidad para gestionar los objetivos económicos, tales como el crecimiento del producto, el pleno empleo, buenos salarios y mejores condiciones laborales. Por el contrario, los efectos del proceso de desregulación son los opuestos: desempleo crónico, inseguridad laboral, y aumento de las desigualdades. Pero además, la menor autonomía fiscal reduce la capacidad para articular la *segunda línea de defensa* del Estado de bienestar, las redes de seguridad social como el seguro de desempleo, las pensiones, el sistema de salud pública y de educación, y el resto de mecanismos de redistribución (Mishra, 1999). Por eso, más allá del cambio en las políticas económicas, la globalización tiene importantes implicaciones sobre el funcionamiento de las sociedades, ya que sin estos instrumentos los sistemas de protección social no pueden

[25] Ver Hay (2008) para una buena síntesis de este debate.

sostenerse, por lo que con el tiempo desaparecerán (Gray, citado en Held et al. (2002:32)).

Otros, no obstante, se muestran más escépticos sobre el *fin del Estado* y subrayan que siguen teniendo capacidad para incidir sobre el funcionamiento de las economías. Los gobiernos no son simples administradores del mercado, sino que existen diferentes opciones de política económica; lejos de llegarse a una convergencia en las políticas, los Estados no están determinados sino que hay importantes diferencias en las regulaciones (Hay, 2008). Hay funciones esenciales para la reproducción del capital que dependen de los Estados, como: garantizar los derechos de propiedad, promover la liberalización económica, efectuar inversiones en capital humano y físico, mantener una estabilidad macroeconómica, supervisar el sistema financiero, defender la competencia, proteger el medio ambiente, contrarrestar la heterogeneidad social propiciada por la globalización, etc. (Bustelo, 2007)

Más aún, el tipo vigente de globalización ha sido un proceso construido por los Estados (Bustelo, 2007), ya que la liberalización y la desregulación han sido opciones impulsadas por los gobiernos en foros como la OMC o la OCDE, así como en las decisiones de política interna. Es decir, son los propios gobiernos los que están detrás de la liberalización de las economías nacionales, y ésta es una opción política, no está determinada por los mercados. Por eso, la supuesta debilidad de los Estados parece más bien un *mito* que sirve a los gobiernos para eludir su responsabilidad y aplicar políticas neoliberales (Hirst y Thompson, 1996).

Frente a este debate *Estado vs. Mercado* nosotros sostenemos otra tesis: la globalización transforma las formas de regulación y está dando lugar a una reconfiguración del poder político a diferentes escalas, con nuevos actores, otros objetivos de política, diferentes instrumentos y formas de gobierno alternativas. La mundialización de la economía impone restricciones a los Estados, que deben amoldarse a las reglas de un mercado global. La liberalización financiera y el incremento en los movimientos de capitales de corto plazo suponen una nueva disciplina para los gobiernos. De esta forma, las políticas macroeconómicas generales, la fiscal y monetaria, se supeditan a las exigencias de estabilidad de los mercados financieros. Como resumía el Comité Provisional del FMI, las políticas macroeconómicas en un entorno global deben limitarse controlar la inflación, reforzar la disciplina fiscal, fomentar la transparencia

presupuestaria y mejorar el ajuste fiscal, estabilidad financiera y cambiaria, liberalización, asegurar la solidez del sistema bancario y un *buen gobierno* (FMI, 1997).

Esto no significa que desaparezca la capacidad de actuación de los Estados, sino que la reordenación a escala mundial de la producción está transformando sus políticas. Tal y como señalamos, la globalización está detrás de las nuevas pautas de competitividad por las que son las características exclusivas y no intercambiables la principal fuente de ventaja competitiva. Por eso, los gobiernos tratan de fortalecer estos elementos endógenos, aplicando políticas industriales que fortalezcan la organización territorial de la producción, para el desarrollo del sistema de ciencia y tecnología, de formación, o para favorecer un entorno que mejore las relaciones entre los agentes socioeconómicos.

Por otra parte, están apareciendo otros actores en la regulación. El desarrollo de un mercado de capitales global y la mundialización de la producción hace que otros agentes e instituciones tengan mayor protagonismo sobre la regulación de estas relaciones económicas. Aunque no podemos hablar de una nueva arquitectura institucional global acorde con la mundialización del sistema económico, es significativa la mayor importancia de instituciones supra-nacionales en la regulación de los flujos transfronterizos de bienes, capitales e inversiones, en detrimento de los gobiernos nacionales. La globalización financiera se ha caracterizado por la creciente liberalización, dejando en manos de los mecanismos del mercado su regulación. Las instituciones surgidas en Bretton Woods, FMI y BM, han ido perdiendo notoriedad y han reformulado sus actuaciones[26], siendo los propios mercados los principales mecanismos de regulación del sistema financiero. Así mismo, la desregulación en la esfera productiva para facilitar la movilidad de bienes y capitales ha sido supervisada por unas instituciones que tienen un poder regulador cada vez mayor. Es significativo en este sentido el paso del GATT a la OMC, que profundiza la liberalización del sistema multilateral de comercio y la importancia de la OCDE para las inversiones multilaterales.

Al mismo tiempo, no podemos olvidar los procesos de integración regional en los que los Estados ceden poder a instituciones supra-nacionales acordadas por ellos mismos,

[26] Tal y como señalamos en el apartado 1.2.1, el FMI tiene como objetivos fundamentales supervisar y garantizar que los países con problemas transitorios de liquidez realicen las reformas necesarias para garantizar la estabilidad financiera. Por su parte, el BM ha pasado a ser una agencia de desarrollo que ofrece créditos a condición de que se realicen reformas estructurales.

pero que limitan su capacidad de actuación. Esta cesión de competencias es obvia en el caso de la UE, donde las instituciones comunitarias tienen poder sancionador, pero también en acuerdos con menor grado de institucionalización, como los que se han desarrollado en América y en menor medida la consolidación de un espacio de cooperación económica en Asia-Pacífico.

De esta forma, la mayor importancia de estas instituciones cuestiona la hegemonía del Estado como principal agente de regulación. Pero no sólo en un plano supra-estatal, también dentro de sus fronteras se está produciendo una redistribución de competencias hacia los gobiernos regionales y locales. En la medida en que las condiciones territoriales son la principal fuente de ventaja competitiva, son estos gobiernos los que se encuentran en una posición estratégica para impulsar estas ventajas. Así, la descentralización parece una estrategia de reestructuración espacial encaminada a aprovechar las ventajas de localización que ofrecen los gobiernos locales y regionales en la aplicación de políticas de desarrollo endógeno.

A nuestro entender, el mayor protagonismo de estas instituciones no es tan sólo un descenso en la escala relevante para la regulación, sino que supone además unas nuevas formas de gobierno. Las instituciones locales-regionales no son meros transmisores o ejecutores de las políticas del Estado, sino que están llevando a cabo políticas autónomas, con actores, objetivos e instrumentos diferentes. Esta nueva forma de gobierno territorial tiene como objetivo estratégico fortalecer los elementos endógenos, para lo que se apoya en otros actores e instrumentos, lo que está dando lugar a una nueva política urbana y regional.

Por lo tanto, entendemos que la globalización es una fuerza detrás de los cambios en las formas de regulación, cambios que afectan a las competencias de los Estados y que provocan la aparición de otros agentes, tanto en un nivel *supra* como *sub*-estatal, con formas de gobierno propias y nuevos instrumentos de política. A continuación nos acercamos a estos cambios en las formas de gobierno, y lo hacemos desde las transformaciones que se han producido en el seno del que hasta ahora era el principal agente de regulación, el Estado-nación. Tras esta exposición, en el último apartado nos centramos en los gobiernos locales y regionales, ya que éstos constituyen nuestro objeto de análisis, para ver en qué forma están detrás de nuevos patrones de regulación socioeconómica.

1.4.1 De la *crisis del Estado* a la reconfiguración del poder político

Una serie de cambios estructurales están alterando las formas de regulación de los procesos económicos y sociales, y muy especialmente las actuaciones del principal agente de regulación, el Estado. La globalización de la economía impone restricciones sobre las políticas económicas, que deben ser acordes a un contexto de creciente interdependencia. La integración de los mercados de capitales hace que la política monetaria tenga que garantizar un clima macroeconómico estable que permita que sean los mercados los encargados de determinar el tipo de interés. Así mismo, los gobiernos ven reducida su independencia en materia fiscal, ya que si hasta ahora las políticas anticíclicas servían para estimular la inversión en momentos de recesión o enfriar la economía para controlar la inflación, ahora debe mantenerse una disciplina fiscal que estimule la inversión; el déficit fiscal reduce la competitividad de la economía y disuade al capital, por lo que el objetivo de la política fiscal pasa a ser lograr un "déficit cero" que garantice un clima macroeconómico estable y favorezca la inversión.

Pero no sólo las políticas macro, también las de promoción económica se ven alteradas por la globalización de la economía. La reducción de barreras espaciales hace que cobren mayor relevancia aquellas características exclusivas, no imitables, ya que en la medida en que el capital puede explotar las ventajas de cada localización es lo específico lo que marque la diferencia. De esta forma, los gobiernos ven en el fortalecimiento de estas ventajas *locales* un modo de atraer y retener el capital, por lo que las políticas tratan de fortalecer los vínculos del capital con el territorio.

Por otra parte, no podemos olvidar que la reordenación de la producción a escala mundial ha venido acompañada de cambios hacia formas más flexibles de organización, lo que ha tenido consecuencias en las formas de actuación del Estado. La competitividad de las empresas está en función de su adaptación a un entorno cambiante, y ésta se deriva fundamentalmente de la flexibilidad en las técnicas de producción y organización, lo que lleva a introducir innovaciones técnicas y organizativas. El Estado trata de alentar la capacidad de adaptación flexibilizando las formas de regulación y con políticas para la creación y difusión de innovaciones. Así, si

el Estado de Bienestar Keynesiano sostenía el régimen de acumulación al estabilizar oferta y demanda y favorecía la reproducción social por medio de las políticas de bienestar, ahora el objetivo distintivo es favorecer las innovaciones, por lo que la política social se subordina a las necesidades de flexibilidad e innovación (Jessop, 1994).

Pero además, en los últimos años se han producido cambios en los planteamientos ideológicos acerca de lo que *debe y no debe* hacer el Estado, cambios por los que se han transformado los objetivos de política. En líneas generales, el keynesianismo partía de una concepción del mercado como un mecanismo inestable que requería de la actuación del Estado para su estabilidad y para mejorar la distribución de rentas y recursos económicos. Sin embargo, en los años ochenta se produjo un giro hacia posiciones neoliberales, en las que se entiende que el mercado tiende siempre hacia el equilibrio y por ello el Estado no debe incidir en la economía, más allá de garantizar el libre funcionamiento del mercado. Esto ha traído cambios importantes en la política económica, así como en la regulación de la sociedad, por la que cada vez más es el mercado el mecanismo para la provisión de servicios sociales.

En este contexto, cambian los objetivos de la política y las formas de actuación, que pasan a crear un contexto competitivo que favorezca la acumulación. Es decir, el objetivo no es tanto el bienestar de la sociedad, como establecer unas condiciones macroeconómicas, sociales e institucionales que hagan del territorio un espacio económico competitivo. Las políticas macroeconómicas se dirigen a lograr la estabilidad por encima de otras consideraciones, por lo que los objetivos fundamentales son el control de las variables nominales (inflación, tipos de interés, control presupuestario), y no tanto la intervención directa sobre las reales (crecimiento, reducción del desempleo). En esta línea, la provisión de servicios sociales queda supeditada al funcionamiento del mercado.

También las políticas de promoción económica buscan la forma de desarrollar un entorno atractivo para el capital. Tal y como señalamos, son las características territoriales que inciden sobre la acumulación la principal fuente de ventaja competitiva, ya que no son intercambiables, son exclusivas del territorio. Aspectos como la estructura empresarial y la dotación de infraestructuras, la formación de las personas, el sistema de ciencia y tecnología, así como unas condiciones sociales e institucionales

que favorezcan la coordinación entre los agentes económicos son determinantes. Por eso, los gobiernos tratan de favorecer estas condiciones a través de las políticas. Para ello, aplican medidas para favorecer la flexibilidad y la innovación, tratan de fortalecer el sistema de ciencia y tecnología, mejorar la formación de las personas, atraer profesionales cualificados, reestructurar las instituciones o desarrollar un capital social que aliente la cooperación.

No obstante, la capacidad para incidir sobre estas condiciones no debería entenderse en términos generales, ya que no todos los espacios económicos tienen las mismas posibilidades, sino que éstas van en relación a las condiciones particulares del territorio. En otras palabras, el margen de maniobra para desarrollar estas ventajas competitivas viene determinado por el perfil de la economía (Martínez González-Tablas, 2002). Siguiendo a Martínez González-Tablas, nos parece ilustrativa su distinción entre "capacidad relacional" e "inserción" como elementos característicos que configuran el perfil de las economías particulares y, por tanto, los principales determinantes del margen para aplicar políticas. La capacidad relacional hace referencia a los aspectos internos que determinan la capacidad de los espacios particulares para relacionarse con el entorno mundial; cuestiones como la identidad social (filosofía, valores, cultura, cohesión social), la dotación de recursos (tanto naturales como los activos creados), el desarrollo institucional (que en este caso se refiere a la consistencia en el ámbito político, financiero y en el modo de regulación) y la consistencia interna de la economía (el grado en que la economía está ligada al territorio) son elementos internos que determinan las relaciones de una sociedad con el exterior.

Pero además es necesario tener en cuenta el tipo de relaciones que hay con la economía mundial, es decir, la forma de inserción. Para ello, hay que contemplar la estructura de las relaciones externas (la cuantía, naturaleza y dimensión espacial de las relaciones con otras economías), el grado de participación en procesos de institucionalización superiores (en foros como el FMI, BM o la OMC) y la sensibilidad al entorno (el margen de protección o aislamiento frente a perturbaciones externas) (Martínez González-Tablas, 2002).

Estas cuestiones ponen de manifiesto que la capacidad de incidencia de los gobiernos en el escenario abierto con la globalización es relativa, y depende del perfil concreto de cada economía. Pero además, hay que tener presente que los Estados están en un

proceso de reconfiguración interna, por la que otros agentes e instituciones dentro de sus fronteras toman protagonismo como actores relevantes para la regulación. La descentralización hacia las instituciones locales y regionales viene condicionada por las transformaciones sociales de las últimas décadas y la necesidad de otras formas de actuación. Las rupturas de género, edad, culturales, etc. han hecho que se diversifiquen las demandas sociales y que necesiten una respuesta más directa y personalizada, por lo que los gobiernos locales se encuentran en mejor posición para atender estas necesidades (Brugué y Gomá, 1998).

Por otra parte, no podemos olvidar que la descentralización es también una estrategia de desarrollo territorial encaminada a potenciar las ventajas de localización de cada una de las escalas. En la medida en que son aspectos territoriales los principales factores para el desarrollo de ventajas competitivas, son las instituciones locales los actores clave. Por eso, los gobiernos locales y regionales tienen cada vez más protagonismo en la regulación, y están llevando políticas de desarrollo autónomas que buscan reforzar las ventajas específicas del territorio.

De esta forma, creemos que los cambios asociados al proceso de globalización están produciendo importantes transformaciones en las formas de gobierno. A menudo, estas transformaciones se han entendido en términos de crisis o vaciamiento del Estado, ya que éste pierde parte de la autonomía para regular los procesos socioeconómicos dentro de sus fronteras, y su hegemonía, que ha de compartir con otras instituciones supra y sub-estatales. No obstante, más que en términos de crisis, creemos que estas transformaciones se asocian con una reconfiguración del poder político en la que el gobierno es ejercido por diferentes agentes en múltiples escalas, que tienen otros objetivos y formas de gobierno.

Así, el Estado debe adaptar sus políticas a un contexto de creciente interdependencia, lo que en cierta forma limita su autonomía, pero también abre nuevas opciones de política. En este sentido, la participación de los gobiernos en procesos de institucionalización superior parece un elemento clave, como también lo es la redistribución de competencias hacia los gobiernos locales y regionales. En definitiva, estamos de acuerdo con Held et al., cuando señalan que *la soberanía, el poder del Estado y la territorialidad se encuentran hoy día en una relación más compleja que en la época durante la cual se forjaba el moderno Estado-nación (...) Así, el orden mundial ya no*

se puede concebir centrándolo sólo en el Estado o incluso como principalmente gobernado por el Estado, debido a que la autoridad se ha extendido cada vez más entre los actores públicos y privados en los niveles local, nacional, regional y global. Los Estados-nación ya no son los únicos centros o las principales formas de gobierno o de autoridad en el mundo (Held et al., 2002:40).

1.4.2 Nuevos espacios políticos, nuevas formas de regulación

Tal y como acabamos de ver, el proceso de globalización contemporáneo está provocando un re-escalamiento del poder político hacia instancias locales y regionales como una estrategia que busca fortalecer los elementos específicos. A nuestro entender, este descenso en la escala de regulación desde los Estados a los gobiernos locales y regionales no supone tan sólo el desarrollo de nuevos espacios políticos, también está provocando cambios significativos en las formas de gobierno. A diferencia de las políticas de desarrollo territorial anteriores, las instituciones locales no son meros transmisores o ejecutores de las políticas del Estado, sino que tienen una forma de gobierno distinta, en la que aparecen nuevos objetivos, participan otros agentes y se desarrollan otros instrumentos.

A pesar de las notables diferencias[27], las políticas territoriales keynesianas y neoliberales compartían una serie de rasgos comunes (Amin, 1998). Por una parte, ninguna contemplaba las bases colectivas del comportamiento económico, sino que se apoyaban en los principios generales del individuo racional, el emprendedor maximizador de beneficios o la empresa como unidad económica básica. Pero sobre todo, tanto unas como otras eran políticas que iban *de arriba abajo*, es decir, eran políticas universalmente aplicadas desde el gobierno central hacia las regiones y

[27] A grandes rasgos, las políticas keynesianas trataban de favorecer un equilibrio territorial apoyando las regiones menos favorecidas, estimulando la demanda a través de la redistribución de la renta desde las más ricas, aplicando políticas de bienestar y atrayendo inversiones a través de diferentes incentivos (subvenciones, exenciones fiscales, infraestructuras, etc.). Las políticas neoliberales aplicadas durante los ochenta y comienzos de los noventa se dirigieron a corregir los *errores* de las políticas keynesianas, que *distorsionaban* el mercado a través de los incentivos y las políticas redistributivas. Frente a éstas, las políticas neoliberales trataban de estimular la inversión en las regiones menos favorecidas desregulando mercados, especialmente los relacionados con los costes de trabajo, y fomentando la inversión en infraestructuras y formación (Amin, 1998).

localidades, y los gobiernos territoriales formaban parte de la estrategia de desarrollo espacial del Estado. En el caso de las keynesianas, desarrollando complejos que hicieran de *polos de crecimiento* en las regiones menos favorecidas y aplicando políticas de bienestar para mejorar la distribución de recursos entre territorios y grupos sociales. En las neoliberales, atrayendo la inversión ofreciendo ventajas a la misma, construyendo infraestructuras y desregulando mercados. En este contexto, la descentralización no era sino parte de una estrategia espacial del Estado que tenía como objetivo aprovechar las ventajas de la cercanía en la aplicación de las políticas.

En contraste con éstas, las políticas actuales parten de un enfoque *de abajo arriba* para la regulación de los procesos económicos y sociales (Alburquerque, 1997; Amin, 1998; Vázquez Barquero, 1999a). Los gobiernos locales-regionales no son parte de una estrategia de desarrollo espacial superior, sino que llevan a cabo políticas autónomas que buscan reforzar las características locales. Tal y como señalamos, los elementos endógenos son fuente de ventaja en la economía actual porque son específicos, especialmente aquellos como el capital humano y las condiciones sociales e institucionales que en mayor medida inciden sobre el proceso clave, la innovación. Por ello, los gobiernos locales tratan de aprovechar estas ventajas locales y fortalecerlas, lo que está dando lugar a una nueva política de desarrollo territorial. En este sentido, el cambio es significativo, ya que no se trata de favorecer el desarrollo de la economía nacional con la redistribución de recursos o incentivos a la inversión en las regiones menos favorecidas, sino de fortalecer las economías locales por medio de la diferenciación y la promoción del territorio.

El objetivo distintivo de las políticas territoriales actuales es crear un entorno competitivo fortaleciendo la ventaja locacional, lo que está dando lugar a una nueva política en las ciudades y regiones. En los últimos años, se ha hecho común hablar de las ciudades como espacios claves para generar ventajas competitivas (Begg, 1999; Brenner, 2004; Malecki, 2004; Turok, 2004)), un discurso que ha penetrado en las agendas de los diferentes gobiernos, tanto locales, como a nivel europeo[28]. En síntesis, estas aportaciones han realizado una relectura de las economías de urbanización, en la que las ciudades aparecen como espacios claves para la competitividad, ya que es aquí

[28] Ver Martínez (2008) para una síntesis de cómo el discurso de la competitividad ha ido penetrando en la agenda territorial europea.

donde se generan ventajas dinámicas relacionadas con el conocimiento y la innovación. En las ciudades, donde se concentran los servicios, estas ventajas competitivas se relacionan con las actividades *creativas*, de alto valor añadido, actividades que dependen de la capacidad de las ciudades para atraer no sólo inversiones y nuevos negocios, sino también profesionales cualificados y creativos que favorezcan la producción de conocimiento e innovación (Gertler, 2004).

Esta consideración sobre la competitividad de las ciudades ha dado lugar a nuevos instrumentos de intervención, en lo que se ha venido en llamar la nueva política urbana (Cox, 1993). Sin entrar a detallar estas políticas, sí creemos interesante abordar tres de sus principales características, ya que reflejan la incidencia de las nuevas formas de regulación local. En primer término está la propia consideración de la política, orientada a posicionar la ciudad de manera competitiva frente a la competencia interurbana, y no tanto a satisfacer las necesidades de los ciudadanos (Harvey, 1989b). Esta política se basa en una lectura del proceso de globalización en la que las ciudades están en competencia por atraer o retener inversiones, nuevas actividades de negocio y talentos, por lo que el objetivo es hacer una ciudad atractiva para estos flujos de capital y personas (Cox, 1993), y no tanto mejorar las condiciones de vida de los residentes.

Esta consideración de la política local se ha traducido en una nueva agenda en la planificación urbana. En líneas generales, las políticas han tratado de atraer nuevas actividades económicas (sectores relacionados con la economía del conocimiento, turismo, industria cultural, etc.), acompañándolo con transformaciones urbanísticas de calado (infraestructuras, nuevos espacios, museos, etc.). En los últimos años, estas políticas se han completado con medidas para atraer gente creativa, en lo que se está convirtiendo en el nuevo eje de la política urbana[29].

El tercer elemento destacable de estas políticas es la forma de gestión, basada en criterios empresariales, lo que ha hecho que entraran nuevos objetivos y prioridades, como la rentabilidad de las inversiones o la construcción del lugar con fines estratégicos. Esto que se ha dado en llamar *urbanismo empresarial*, tiene en los consorcios públicos-privados su característica más significativa, una conjunción de los

[29] En los capítulos 2 y 3 profundizamos en estas políticas urbanas. En el siguiente capítulo, abordamos las principales líneas teóricas, y en el tercero vemos cómo se han desarrollado en las capitales vascas.

intereses privados y el gobierno local para atraer fuentes de financiación, nuevas inversiones o fuentes de empleo (Harvey, 1989b).

Junto a esta nueva política urbana, también se están desarrollando estrategias de industrialización basadas en el fortalecimiento de los aspectos instituciones, sobre todo para favorecer la innovación. Las políticas regionales actuales tratan de desarrollar entornos innovadores que mejoren las capacidades de las empresas y agentes tecnológicos: creando infraestructuras, mejorando las capacidades del sistema de ciencia y tecnología, reforzando el tamaño y la estructura de las empresas o estableciendo unas condiciones socio-institucionales que alienten la innovación. Dado que éste es un proceso colectivo, depende del contexto social y las instituciones que lo regulan, y los gobiernos tratan de incidir sobre este contexto.

Como en el caso de la política urbana actual, las políticas de desarrollo regional también incorporan nuevas formas de gobierno. Así, cada vez es más descentralizada, y no sólo porque los gobiernos locales se coordinen con instancias superiores, sino porque participan en ella otros actores públicos y privados. Para ilustrar esto se alude al concepto de *gobernanza* como una forma de gobierno horizontal y descentralizada, en contraposición al modelo clásico en el que el gobierno ejerce el control de forma autónoma y vertical. En la gobernanza participan actores públicos a diferentes niveles (local-regional-estatal-supraestatal) y también privados (consorcios, agencias, asociaciones), de forma que la regulación no descansa exclusivamente en la autoridad y las sanciones del gobierno, sino que por el contrario es una red de actores la que lo ejercen.

En definitiva, esta nueva gobernanza territorial supone cambios significativos respecto de las formas precedentes. Por un lado, porque los gobiernos locales y regionales están aplicando políticas que no forman parte de una estrategia de desarrollo espacial superior, sino que son autónomas, específicas. En este sentido, han cambiado los objetivos de la política, ya que los gobiernos buscan reforzar los activos específicos del lugar para lograr ventajas competitivas, y no tanto la *gestión* de las necesidades ciudadanas. Pero además, porque la política ya no es exclusivo de los gobiernos locales y regionales, sino que es una red de actores públicos y privados a diferentes escalas la que hace posible la gobernanza de los procesos de desarrollo territorial.

1.5 Consideraciones finales: Globalización, factores endógenos y regulación local

En este primer capítulo hemos tratado de caracterizar el marco estructural para los procesos de acumulación y cambio social, un marco en el que se mundializan las relaciones socioeconómicas y crecen las interdependencias. Más allá del debate sobre su alcance, intensidad y novedad, lo que a nuestro juicio resulta más relevante del proceso de globalización actual es que representa un nuevo escenario para el desarrollo de los territorios. Hasta ahora, el Estado-nación ha sido el marco de referencia, pero el desarrollo de flujos y relaciones transnacionales cuestiona el carácter estatal de la acumulación y la regulación. La territorialidad y el gobierno se encuentran hoy en una relación más compleja, ya que el Estado no puede contener y regular unos procesos económicos que se mundializan.

Esto no significa que desaparezca el valor del espacio como condicionante de la acumulación, sino al contrario. Los territorios tienen una serie de recursos humanos, tecnológicos, sociales e institucionales que constituyen su potencial de desarrollo, más si cabe en el contexto actual de globalización. La mundialización de la economía hace que sean estos factores endógenos la principal fuente de ventaja competitiva, precisamente porque en un mundo en que se comprime la relación espacio-tiempo es lo característico lo que marca la diferencia.

Esto es especialmente significativo para el proceso clave para la acumulación en el capitalismo contemporáneo, la innovación. En la medida en que éste es un proceso colectivo, que se da a través de la interacción entre los agentes socioeconómicos, es configurado por las características del territorio, las condiciones sociales, la estructura de las relaciones entre estos agentes, la cultura y las instituciones. Por eso, la *local* es una escala relevante para el fortalecimiento de estos factores endógenos y el desarrollo de ventajas competitivas, de manera que las organizaciones y agentes locales son actores clave para su regulación.

El descenso en la escala ha venido acompañado de cambios en los mecanismos de gobierno. Si hasta ahora los gobiernos locales-regionales jugaban un papel importante

en la aplicación de la política espacial del Estado, fundamentalmente con medidas que alentaran la inversión y favoreciendo una distribución de recursos más equitativa, las nuevas políticas territoriales tratan de fortalecer los elementos locales para mejorar la competitividad de las economías.

Por lo tanto, el proceso de globalización abre así mismo un espacio para la regulación de los procesos económicos y sociales a escala local-regional, ya que es aquí donde en buena medida se puede incidir sobre los factores endógenos y de esta forma articular un proceso de desarrollo auto-sostenido. Ahora bien, lejos de ser una respuesta, esta afirmación no hace sino abrir toda una serie de preguntas: y es que ¿cuál es el potencial de las localidades en el marco abierto con el proceso de globalización? ¿Qué teorías, propuestas y modelos se han utilizado para explicar el potencial de las localidades? ¿Cuál es el papel de elementos endógenos, como el capital humano y social, las instituciones y los sistemas de producción local? ¿Cuál es la relación entre innovación y territorio, es decir, cómo inciden las características socio-territoriales sobre el proceso de cambio tecnológico? ¿Cómo se organizan las economías locales para aprovechar todo su potencial? ¿Qué instrumentos y políticas tienen los gobiernos locales y regionales para favorecer la acumulación? En el siguiente capítulo abordamos estas cuestiones.

2ª PARTE:

APUNTES SOBRE LAS TEORÍAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

CAPÍTULO 2. FACTORES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL: SISTEMAS DE PRODUCCIÓN, INNOVACIÓN E INSTITUCIONES

2.1 Una introducción a los factores para el desarrollo territorial

En este segundo capítulo abordamos la cuestión de los determinantes del desarrollo territorial y su organización espacial. En un contexto como el que acabamos de analizar, caracterizado por mayores interdependencias y una tendencia hacia la organización mundial de la producción, los sistemas territoriales se han ido consolidando como espacios para crear ventajas competitivas frente a la gran empresa. Estas ventajas se han identificado con diferentes factores, que nosotros situamos en torno a tres ejes.

Por una parte, la organización territorial de la producción. Las economías locales se estructuran como redes, lo que da lugar a una serie de ventajas colectivas conocidas como economías de aglomeración. Entre estas ventajas están los menores costes en las transacciones como consecuencia de la cercanía: la aglomeración facilita la distribución del trabajo entre empresas, lo que es un factor importante para la flexibilidad y la especialización. Además, hace que fluya la información, lo que es un acicate para la innovación. Otras ventajas externas se derivan de la posibilidad de compartir una serie de servicios comunes y de la especialización del mercado de trabajo.

Si bien estas ventajas pueden suponer una prima para las industrias con un importante grado de desagregación de la producción, tampoco se puede generalizar su valor, más

aún en un contexto como el actual de mundialización de la economía. Por eso, parece relevante una explicación del potencial de las economías locales que complemente estas ventajas derivadas de las relaciones comerciales. En este sentido, tomamos una interpretación dinámica, en relación a los aspectos colectivos locales que facilitan la coordinación económica y la adaptación de las organizaciones. Factores como las instituciones, el capital social o unas formas de coordinación que faciliten una forma de gobierno asociativa son determinantes del desarrollo territorial. Estos factores son especialmente importantes para el aprendizaje y la innovación, ya que en la medida en que son procesos interactivos, dependen de los aspectos de la organización social y las instituciones que los estructuran.

Por último, entramos en la coordinación de los procesos de desarrollo territorial. Para ello, abordamos con mayor detalle tres conceptos que, a nuestro entender, sintetizan buena parte de las ideas expuestas hasta ese momento: las instituciones, el capital social y la gobernanza. En cuanto a la primera, los análisis y propuestas para el desarrollo territorial han girado la vista a los aspectos colectivos, lo que pone de manifiesto la importancia de las instituciones para la coordinación de la vida económica y social. En este sentido, creemos que el segundo concepto, el capital social, sirve para recoger los aspectos de la organización social que favorecen las acciones coordinadas para beneficio mutuo. Finalmente, la gobernanza ilustra el potencial para el desarrollo regional de una forma de coordinación descentralizada de las relaciones sociales y económicas.

La consideración de estos factores tiene sus raíces en las aportaciones al debate regional que se han realizado durante las últimas décadas, por lo que antes creemos interesante abordar brevemente algunas de las teorías y propuestas sobre el desarrollo territorial más relevantes. Ponemos el punto de partida en los ochenta, ya que en estos años una serie de experiencias de industrialización pusieron de manifiesto la importancia de una organización económica territorial. Entre éstas destacaron tres, los distritos industriales italianos, los nuevos espacios industriales identificados por lo que se dio en llamar la *Escuela de California*, y la síntesis sobre los entornos innovadores realizada por el *Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs* (GREMI).

En los noventa, el debate sobre el desarrollo regional giró de la organización de la producción a los aspectos colectivos del aprendizaje y la innovación, ya que la región

aparecía como una unidad espacial relevante para alentar estos procesos. A este respecto han sido especialmente importantes las propuestas sobre los clusters, las consideraciones sobre los sistemas regionales de innovación y la interpretación de las regiones en términos de *regiones que aprenden*, en lo que parece una síntesis de estas propuestas. Una última aportación ha sido la de la denominada *clase creativa*, que recuerda la importancia de las capacidades individuales.

La mayoría de estas aportaciones comparten una serie de elementos, como la consideración de la flexibilidad en las formas de organización de la producción, los aspectos colectivos del aprendizaje, la importancia del territorio o en mayor o menor medida una aproximación institucional. No obstante, no presentan un cuerpo teórico homogéneo, por lo que hemos preferido no hablar de una *Teoría del desarrollo regional*, sino de los factores que propician la acumulación a escala local. Ésta es la síntesis.

2.2 De los distritos industriales a las ciudades como espacios creativos: teorías y propuestas para el desarrollo territorial

2.2.1 El debate en los ochenta: distritos industriales, *nuevos espacios industriales* y entornos innovadores

Comenzamos nuestra aproximación en los años ochenta, unos años en que una serie de experiencias llamaron la atención sobre el potencial de los sistemas territoriales de producción, frente a las ventajas de la aglomeración de la gran empresa. De entre las diferentes propuestas, destacan tres: los distritos industriales desarrollados en lo que se dio en llamar la *Tercera Italia*, los nuevos espacios industriales en sectores de la nueva economía surgidos en California, y la síntesis del GREMI sobre los entornos innovadores.

2.2.1.1 Marshall y los distritos industriales

Aunque el concepto de "distrito industrial" se remonta a finales del siglo XIX con la caracterización de Marshall de las ventajas que obtienen las industrias de la concentración en localidades particulares (Marshall, 1920), es en los ochenta del siglo pasado cuando se retoma para explicar la industrialización de una serie de localidades. En lo que se dio en llamar la *Tercera Italia*[30] se desarrolló un modelo de industrialización difusa, basado en unas formas de producción artesanales y la distribución del proceso de producción entre las empresas que conformaban el distrito. Tal y como señalaron los principales autores de esta escuela (Brusco, 1982; Brusco, 1986; Dei Ottati, 1994), el elemento catalizador de este sistema de producción territorial

[30] El propio nombre de *Tercera Italia* hace referencia al hecho de que en el centro del país (una área que comprende las regiones de Las Tres Venecias, Emilia-Romagna, Toscana, Marche y Umbria) se desarrolló una forma de organización de la producción diferente a la del Norte, donde se seguían los patrones del modelo fordista, y del Sur, de escasa industrialización.

eran las instituciones desarrolladas históricamente, que hacían posible esta forma de organización de la producción.

La literatura sobre los distritos industriales se desarrolló como una síntesis de tres corrientes. Por un lado, el análisis de algunas experiencias, como los de la propia *Tercera Italia*. A partir de estos análisis se reconocieron y teorizaron una serie de rasgos que sirvieron para caracterizar otros procesos con una trayectoria de industrialización similar (Pyke, Becattini y Sengenberg, 1990).

Una segunda corriente que influyó de manera notable en la caracterización de los distritos fue el debate acerca de la *especialización flexible* como forma de organización de la producción alternativa al fordismo. Autores como Hirst y Zeitlin (Hirst y Zeitlin, 1997) y sobre todo Piore y Sabel (Piore y Sabel, 1990) presentaban un modelo organizativo basado en el trabajo artesano y la subdivisión de tareas entre las diferentes unidades de producción. En los sistemas de producción flexible cada unidad de producción se especializaba en una fase del proceso y elaboraba su producto de manera artesanal, usando para ello maquinaria multiuso y una mano de obra adaptable a las necesidades del momento. Para que este modelo fuera efectivo, era necesario que existieran una serie de mecanismos que permitieran coordinar las diferentes fases del proceso de producción. Uno de éstos era la descentralización de tareas dentro de la gran empresa, pero sin duda fueron los sistemas territoriales de pequeñas y medianas empresas los que más interés despertaron. En éstos, cada pyme se especializaba en una fase del proceso y el resto de fases eran subcontratadas a otras empresas del sistema, formando en su conjunto toda una cadena productiva.

La tercera fue la propia obra de Marshall y, más específicamente, su análisis sobre las ventajas de localización. Marshall identificó tres tipos de beneficios de la aglomeración industrial, beneficios que sirvieron para explicar también el desarrollo de los distritos industriales: los menores costes para cada empresa al compartir unos servicios comunes, el desarrollo de un mercado laboral adaptado a las necesidades del sistema de producción, y el flujo de información y conocimientos respecto de cuestiones técnicas y organizativas (Marshall, 1920).

Un distrito industrial es un sistema territorial de pequeñas y medianas empresas, que producen un grupo de bienes cuyos productos son procesos que pueden ser subdivididos

en diferentes fases (Becattini, citado por Goodman (1989). Es decir, se trata de un sistema de producción localizado geográficamente y especializado en un sector o industria, y en el que la división del trabajo se realiza entre las empresas que conforman el distrito, y no dentro de cada una de ellas. En el caso de la *Tercera Italia*, los distritos presentaban un modelo de industrialización *difusa*, en el que se empleaban formas de producción artesanales usando máquinas multiuso y una mano de obra que se adaptaba a las necesidades productivas. No obstante, lo verdaderamente significativo del distrito no son las técnicas de una empresa particular, sino la organización del sistema del que la empresa es una parte (Brusco, 1986); apenas existe integración vertical de la producción, sino que el trabajo se divide entre las empresas que conforman el sistema: cada una se especializa en un producto o fase del proceso de producción o distribución y subcontrata el resto de productos a alguna de las otras empresas (Brusco, 1982).

Para que esta forma de organización productiva sea posible son necesarias unas condiciones sociales, culturales e institucionales que faciliten la distribución de tareas entre las empresas. Las empresas son unidades autónomas que compiten entre sí, pero además mantienen unas relaciones cooperativas para las relaciones comerciales, la transmisión de conocimientos o el uso de servicios comunes. Esta combinación de competencia y colaboración requiere de un clima de confianza y reciprocidad, lo que a su vez depende de las condiciones en que tiene lugar la interacción (Dei Ottati, 1994). La proximidad geográfica, pero sobre todo las instituciones[31] desarrolladas a lo largo del tiempo es el determinante para esta forma de organización: aspectos como una cultura de cooperación, redes sociales basadas en el apoyo mutuo y la reciprocidad, estructuras políticas y organizaciones con capacidad para favorecer las relaciones e imponer sanciones a quien no cumple, etc. configuran las bases para la interacción, lo que hace posible que se den transacciones que en su ausencia no se realizarían (Dei Ottati, 1994). De esta forma, el distrito industrial no es tan sólo una forma descentralizada de organización de la producción, es un sistema socio-territorial, que incluye la dimensión económica (el sistema productivo y los mecanismos de redistribución), socio-política (las pautas institucionales para la organización colectiva y los mecanismos de control social) y cultural (los aspectos identitarios).

[31] Aquí el término instituciones tiene un significado análogo al de la economía institucional, como las restricciones que estructuran la interacción humana. Más adelante abordamos este concepto con mayor profundidad, especialmente en relación a sus implicaciones en los procesos de desarrollo territorial.

La literatura de los distritos industriales se apoya en las ventajas descritas por Marshall para explicar los factores que hacen competitivo este sistema frente a las economías de escala de la gran empresa (Brusco, 1986). Por una parte, en estos espacios se encuentra un mercado de trabajo adecuado a las necesidades productivas, ya que la concentración de empresas de un mismo sector refuerza la concentración de trabajadores especializados. Esto es especialmente significativo en el caso de aquellos en los que predomina una forma de producción artesana, dada la importancia del conocimiento local tradicional. Otra ventaja es la que se deriva de contar con proveedores locales competitivos, ya que la distribución del trabajo entre las empresas hace que cada una se especialice en alguna de las fases del proceso productivo. Un tercer aspecto tiene que ver con las relaciones que se establecen entre las empresas y el conjunto de agentes que conforman el distrito, como consecuencia de la organización territorial de la producción. Estas relaciones son importantes porque facilitan el flujo de información y favorecen un proceso de aprendizaje colectivo, lo que refuerza la capacidad de innovación de las pymes[32]. Por último, hay que señalar que el hecho de que conformen un sistema hace que en la localidad se desarrollen una serie de servicios colectivos[33] (servicios públicos, organismos de representación, iniciativas culturales, etc.) y de acuerdos políticos (en materia de regulación medioambiental, para la planificación urbana, etc.) al margen de la mera competitividad económica, pero que favorecen el desarrollo de la comunidad.

Tal y como señalamos, la literatura sobre los distritos industriales *renació* en Italia a la luz de una serie de experiencias de industrialización consideradas exitosas, y posteriormente fue utilizado para explicar el desarrollo de otras localidades. No obstante, también tuvo críticas importantes. Algunos señalaron el uso abusivo de este concepto y *la tendencia a agrupar procesos y áreas en una única categoría, y después tratar esto como símbolo de una nueva era de acumulación* (Amin y Robins, 1990:186). Otra parte de las críticas se dirigieron a desmontar algunos de los mitos sobre los que se basaba este modelo, como el supuesto de la emancipación del trabajador fruto de la

[32] En palabras de Marshall, *el buen trabajo se aprecia correctamente, las invenciones y mejoras en maquinaria, en procesos y en la organización general de los negocios se discuten sin demora* (Marshall, 1920:225).

[33] Marshall señaló las posibilidades para contar con maquinaria cara, lo que en este caso puede ser análogo a los servicios colectivos.

importancia que se otorgaba al conocimiento y el trabajo artesano[34]; por el contrario, algunos autores señalaron que la flexibilidad laboral se conseguía a menudo a expensas de la precariedad de buena parte de los trabajadores (Amin, 1989). Además, también se cuestionó la durabilidad de este modelo y su capacidad para enfrentar en el largo plazo la competencia exterior derivada de una nueva distribución internacional del trabajo (Martinelli y Schoenberger, 1991).

2.2.1.2 Los *nuevos espacios industriales* y los costes de transacción

Lo que se dio en llamar la *Escuela de California* analizó las pautas para la concentración en determinadas zonas de industrias basadas en modos de producción flexibles, como las de alta tecnología (Silicon Valley), el cine (Hollywood) o los servicios financieros (Storper, 1995). Esta escuela se apoyaba en la literatura sobre las formas de producción flexibles (Piore y Sabel, 1990), el enfoque sobre los costes de transacción (Williamson, 1981), y en última instancia, la Teoría de la Regulación (Boyer, 1992). En síntesis, sostenían que estos espacios industriales se basaban en la flexibilidad en la organización de la producción, flexibilidad que se obtenía fundamentalmente de una subdivisión del trabajo entre las empresas. Esta distribución del trabajo hacía que aumentaran los costes derivados de las transacciones comerciales, lo que llevaba a las empresas a situarse unas junto a otras para que éstos fueran menores; es decir, se señalaba a la reducción de los costes de transacción como la causa principal de la concentración de empresas de un mismo sector. Posteriormente esta interpretación fue reformulada, no sólo en relación a las ventajas para las transacciones comerciales (relaciones input-output), sino en función del conjunto de mecanismos institucionales que facilitaban la reproducción social de estos territorios.

Los espacios analizados se caracterizaban por ser sistemas de producción flexibles, sistemas que tenían *la habilidad para cambiar de un proceso o producto a otro, y la capacidad para variar y ajustar cantidades diferentes de output en el corto plazo sin*

[34] Los propios Piore y Sabel vieron en el modelo de especialización flexible una forma de organización del trabajo que facilitaba la emancipación, ya que la importancia que adquirían los conocimientos y habilidades personales en este modelo hacía que el trabajador recuperara su valor como elemento clave del proceso productivo (Piore y Sabel, 1990).

pérdidas notables de eficiencia (Storper y Scott, 1988:24). Una de las fuentes para lograr esta flexibilidad era la distribución del trabajo entre las empresas del sistema, en vez de integrar las tareas dentro de una misma unidad de producción. La inestabilidad del mercado asociada a los cambios en la demanda o en las trayectorias tecnológicas llevaba a las empresas a subdividir la producción, bien fuera para minimizar el riesgo de sobreproducción o para maximizar los beneficios de la especialización y reducir el peligro de anclaje tecnológico. Ahora bien, la desintegración de la producción también aumentaba los costes derivados de estas relaciones comerciales, más aún cuanto mayor era la distancia entre las empresas. Por eso, la aglomeración era una respuesta para minimizar estos costes de transacción (Storper, 1995).

Esta interpretación se diferenciaba de la de los distritos industriales de la *Tercera Italia* en que señalaban las ventajas en las relaciones input-output las causas de la aglomeración, y no en el contexto institucional histórico; de hecho, buena parte de los estudios se dirigieron a determinar los orígenes de los *nuevos espacios industriales*, aquellos surgidos tras la ruptura tecnológica de los setenta, y por tanto con un legado institucional reciente en lo que a la organización industrial se refiere. No obstante, en trabajos posteriores algunos autores señalaron los límites de una interpretación en términos de reducción de los costes de transacción únicamente, y argumentaron que las aglomeraciones una vez establecidas constituyen comunidades industriales donde se producen unas dinámicas endógenas que favorecen su reproducción (Storper, 1995). En esta línea, Storper y Scott señalaron que también en estos espacios las condiciones institucionales jugaban un papel determinante al facilitar las transacciones comerciales, la difusión de conocimientos y la innovación, la coordinación del mercado laboral, así como la formación y reproducción de la comunidad (Storper y Scott, 1988).

2.2.1.3 Los entornos innovadores

Bajo el nombre de medios o entornos innovadores (*milieux innovateurs* en el original) nos referimos a la perspectiva teórica desarrollada por el *Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs* (GREMI) sobre la innovación tecnológica en algunos sistemas productivos (Camagni, 1991a). Si en los distritos industriales italianos

el interés se centraba en las instituciones que hacían posible una organización territorial de la producción y los *nuevos espacios industriales* se explicaban por las ventajas de la aglomeración, el GREMI trataba de determinar cuáles son las condiciones del entorno que alientan la innovación. Desde esta perspectiva, la empresa no es un agente aislado, sino que forma parte de un medio o *milieu* en el que se relaciona con otros agentes, y son precisamente estas relaciones las que favorecen su capacidad de innovación.

Los autores del GREMI distinguen tres espacios funcionales para la empresa, la producción, el mercado y el espacio de apoyo (Moulaert y Sekia, 2003). Este último se construye alrededor de tres tipos de relaciones: con respecto a la organización de los factores de producción, entre la empresa y sus proveedores y clientes, y las relaciones estratégicas con agentes del medio territorial. Este espacio de apoyo es fundamental para la competitividad, ya que reduce la incertidumbre y determina las relaciones entre la innovación corporativa y el desarrollo espacial, configurando la naturaleza del entorno (Moulaert y Sekia, 2003).

Así, el término *milieu* hace referencia al *conjunto de relaciones sociales en un área geográfica limitada, que a menudo determinan una "imagen" externa específica y un sentido de pertenencia y de representación, que realza la capacidad innovadora a través de un proceso de aprendizaje sinergético y colectivo* (Camagni, 1991b:3). Es decir, se trata de un contexto relacional que refuerza la capacidad de innovación de los agentes al favorecer sinergias que dan lugar a procesos de aprendizaje colectivos y que proyecta una imagen específica al exterior.

La principal aportación del enfoque desarrollado por el GREMI y lo que en mayor medida lo diferencia de otros es su interpretación en términos dinámicos de las ventajas de localización. La *Escuela de California* se centraba en los menores costes de transacción, mientras que los análisis en términos de distritos industriales señalaban la importancia de las instituciones para generar un sistema de producción territorial que podía aprovecharse de las externalidades *marshallianas*. Por el contrario, los entornos innovadores basan su potencial de desarrollo en su capacidad para generar unas condiciones que favorezcan la interacción entre los agentes y alienten procesos de aprendizaje e innovación. Por un lado, el *milieu* ayuda a que se reduzcan los riesgos e incertidumbres externas, al proporcionar una mejor comprensión de los resultados de las decisiones de las empresas, una mejor transmisión de la información y un control más

rápido sobre las estrategias de las empresas; por otro, facilitan la adaptación y la innovación de las empresas al facilitar las condiciones para un aprendizaje colectivo. Por tanto, desde la perspectiva de los entornos innovadores el espacio económico no es sólo aquel en que se dan las relaciones comerciales (input-output) o laborales (mercado de trabajo), es también un espacio relacional, el campo para las interacciones sociales, las sinergias interpersonales y las acciones colectivas que determinan la capacidad innovadora y el éxito económico de unos territorios concretos (Camagni, 1991b).

2.2.2 Propuestas para una nueva teoría regional: clusters, sistemas regionales de innovación, *regiones que aprenden* y la *clase creativa*.

Las propuestas más sugerentes de los últimos años se han caracterizado por extender el análisis desde los sistemas productivos a la región en su conjunto, y por hacer mayor hincapié sobre las ventajas dinámicas relacionadas con el aprendizaje y la innovación. De entre estas propuestas destacamos cuatro: los clusters, los sistemas regionales de innovación, las *regiones que aprenden* y la *clase creativa*.

2.2.2.1 Los clusters

El término cluster, muy utilizado en los últimos años tanto en ámbitos académicos como por los planificadores para el diseño de políticas de promoción económica, hace referencia a las ventajas que obtienen las empresas de la concentración espacial y la especialización productiva. Este concepto, popularizado a raíz de los trabajos de Porter sobre los fundamentos de la ventaja competitiva de empresas y territorios (Porter, 1991), se apoya en diferentes corrientes teóricas. Por una parte, las ideas sobre gestión empresarial estratégica, ya que el propio Porter es un analista de gerencia estratégica. Una segunda influencia citada a menudo son las ventajas de la concentración industrial descritas por Marshall (Marshall, 1920). La literatura sobre los clusters, no obstante, se centra en los aspectos dinámicos de estas ventajas, por lo que también han tenido gran

influencia las nuevas ideas sobre innovación, en especial en relación al componente colectivo de los procesos de aprendizaje (Lundvall, 1992b).

Podemos definir un cluster como una concentración geográfica de empresas interconectadas e instituciones en un campo particular (Porter, 1998:78). Es decir, un cluster es un conjunto de empresas e instituciones interrelacionadas que se concentran en un espacio determinado. Estos incluyen un gran número de industrias de un mismo sector, así como otras entidades importantes para la competitividad, como distribuidores especializados de componentes, maquinaria y servicios, o proveedores de infraestructura especializada. A menudo, también se extienden hasta los clientes, y de forma lateral hasta productos de industrias relacionadas, ya sea por conocimientos, tecnología o inputs comunes. Además, muchos de ellos también incluyen al gobierno y otras instituciones, como la universidad, agencias de calidad, *think-tanks*, cámaras de comercio o centros de formación.

Entre las empresas e instituciones que conforman un cluster se establecen diferentes formas de interrelación que dan lugar a una serie de beneficios colectivos, lo que remite a las ventajas de la concentración identificadas por Marshall. Estas interacciones son tanto horizontales, entre empresas que compiten en un mismo mercado, como verticales, a través de la interacción entre proveedores y clientes, y entre empresas e instituciones. Al igual que en los distritos industriales, los clusters promueven unas relaciones dicotómicas de competencia y colaboración; muchas de las empresas son rivales directas, pero también hay cooperación vertical entre empresas que trabajan en industrias relacionadas o entre empresas e instituciones. Para Porter, la competencia coexiste con la cooperación porque ocurren en dimensiones diferentes y entre diferentes jugadores (Porter, 1998:79).

La participación en un cluster favorece la competitividad de las empresas en tres aspectos fundamentales (Porter, 1998): mejora su productividad, marca la pauta de la innovación y por tanto alienta la productividad en el largo plazo y estimula la creación de nuevas empresas. Formar parte de un cluster mejora la productividad porque confiere a la empresa un mejor acceso a trabajadores cualificados y proveedores, a información especializada por las relaciones personales y los lazos que se establecen, y a las instituciones y los bienes públicos. Además, se producen diferentes tipos de complementariedades entre las empresas, como en las relaciones proveedor-cliente o

cuando la calidad del producto que ofrece una empresa depende de la calidad del sector. Un tercer factor que favorece la productividad está en el hecho de que la rivalidad motiva a las empresas y les permite conocer el estado de sus competidores.

Los clusters también tienen un rol importante al estimular la capacidad de innovación, ya que la proximidad facilita el flujo de información entre las organizaciones, generando un proceso de aprendizaje interactivo (Malmberg y Maskell, 2002). Esta información fluye tanto en dirección vertical como horizontal: como los clientes forman parte del cluster, los fabricantes pueden saber de primera mano cuáles son sus necesidades y mejorar el producto; además, el contacto con otras empresas les permite saber el estado de la tecnología en su sector, lo que constituye un importante acicate para la mejora. Otro aspecto importante se deriva del hecho de que facilita el desarrollo de acuerdos de colaboración para la innovación, lo que reduce los costes de experimentación (Porter, 1998).

El tercer elemento que señala Porter es su papel como estímulo para la creación de empresas al reducir el riesgo de emprender un nuevo proyecto. Los empresarios que participan en un cluster pueden ver con mayor facilidad los huecos y oportunidades del mercado. Además, las barreras a la entrada son menores ya que hay un mejor acceso a los recursos, a financiación o al mercado local (Porter, 1998).

A menudo, los conceptos de cluster y distrito industrial se utilizan indistintamente, o se diferencian en función de la escuela o región del autor (distritos en Europa, clusters en América). Sin embargo, creemos que hay diferencias que hacen de éstas dos propuestas distintas. Los distritos industriales se caracterizan por ser una forma de organización espacial de la producción en la que (gran)parte de la producción se distribuye entre las empresas que conforman el sistema. Para que esto sea posible es necesario que se den unas condiciones socio-institucionales y culturales determinadas, condiciones que se han desarrollado a lo largo del tiempo, ya que sólo si prevalece una cultura de cooperación y reciprocidad puede lograrse esta división del trabajo. En consecuencia, entendemos que los distritos son fruto de una trayectoria histórica en la que la herencia de las formas de organización social, las instituciones y la cultura van conformando este modo de organización espacial de la producción.

Por el contrario, a nuestro entender los clusters no necesariamente tienen por qué tener este bagaje socio-institucional. Básicamente éstos son una agrupación de empresas formada para aprovecharse de las ventajas derivadas de la concentración espacial. En algunos casos, ésta ha surgido *de facto*, lo que ha hecho que con el paso del tiempo se hayan ido conformando unas condiciones que facilitan la interacción, como el reconocimiento mutuo o la reciprocidad. Pero también se están creando clusters por iniciativa política para aprovechar la especialización y concentración productiva. En muchas regiones y países los gobiernos se han dedicado a identificar los sectores estratégicos para crear unos clusters que fomentaran las relaciones entre empresas, y entre empresas y otros agentes. En este caso, hay unas instituciones y una cultura común en el territorio, pero no necesariamente una trayectoria de cooperación y reciprocidad entre las empresas que conforman el cluster.

En otras palabras, creemos que hay que diferenciar los distritos industriales y los clusters: mientras los primeros representan un modo descentralizado de organización de la producción que se basa en unas formas institucionales desarrolladas históricamente, los segundos identifican tan sólo a la concentración espacial de empresas de un(os) sector(es), concentración que puede deberse incluso a la acción política. Así, si en los distritos industriales las instituciones condicionan su trayectoria de desarrollo, los clusters son una aglomeración de empresas que tienen en las ventajas de la localización su *leit motiv*[35].

Desde su aparición el concepto de cluster ha tenido gran aceptación y ha sido muy utilizado en política industrial, pero también hay quien se ha mostrado crítico. Martin y Sunley desmenuzan el trabajo de Porter y otros autores y señalan algunas de las limitaciones y deficiencias más importantes de este concepto (Martin y Sunley, 2003). Por una parte, su ambigüedad, ya que existen muchas definiciones pero paradójicamente éstas no consiguen acotar ni el tipo de relaciones que existen entre los agentes del cluster (¿qué grado de densidad relacional es necesaria?), ni los límites geográficos

[35] Somos conscientes que esta distinción abre nuevos interrogantes, ya que no queda claro qué trayectoria histórica ni qué condiciones socio-institucionales delimitan la frontera entre ambos conceptos (¿qué papel juegan las instituciones en cada una de ellas? ¿qué condiciones nos llevan a hablar de distritos industriales y cuáles de clusters?). No obstante, nos parece metodológicamente útil diferenciar ambos conceptos: los distritos para identificar los sistemas territoriales con un alto grado de distribución espacial de la producción y en los que la dinámica institucional local juega un rol importante, y los clusters para las concentraciones productivas que no necesariamente tienen por qué tener una tradición cooperativa, e incluso pueden haber sido motivados por la política.

necesarios (¿local?¿regional?¿estatal?). Además, también hay una importante confusión teórica, al mezclarse elementos de una teoría de la competitividad dinámica con las economías de aglomeración, la teoría de redes y el capital social, los nuevos enfoques sobre innovación e incluso aspectos de los enfoques institucionales del desarrollo local. Estos autores también señalan el deficiente desarrollo metodológico para identificar los clusters y medir las variables más significativas (Martin y Sunley, 2003), lo que no ha permitido una evaluación rigurosa de los beneficios y ventajas que a menudo se la asocian, por lo que se pone en entredicho su uso generalizado como instrumento de política industrial. En la misma línea, Malmberg y Power señalan que, a pesar de que el concepto ha servido para desarrollar una aproximación sistémica a las economías y para ver en términos dinámicos las ventajas de la aglomeración, el problema es que el término cluster se ha convertido en un ideal: una construcción teórica que a menudo adolece de respaldo empírico y que se ha aplicado de forma acrítica en las políticas (Malmberg y Power, 2006).

2.2.2.2 Los sistemas regionales de innovación

La literatura sobre los sistemas regionales de innovación (Cooke, Heidenreich y Braczyc, 1998; Gómez Uranga y Olazaran, 2001) trata de sistematizar las relaciones que se dan entre los diferentes agentes regionales para la generación y desarrollo de conocimientos. En buena medida se trata de una aplicación a escala regional del concepto de "sistema nacional de innovación" (Lundvall, 1992b), dado que la región constituye una unidad espacial relevante para la coordinación económica y social en el capitalismo contemporáneo (entre otros, Storper (1995); Cooke y Morgan (1998)).

El enfoque de los sistemas de innovación nace de la revisión que desde una perspectiva evolucionista se realizó en los años ochenta sobre la naturaleza del proceso de cambio técnico (entre otros, Dosi (1988b)). Hasta ese momento, las principales corrientes asumían que la innovación era un proceso lineal e unidireccional, que se creaba en los centros tecnológicos, posteriormente era difundido a las empresas y desde éstas, por medio del mercado, al conjunto de la sociedad. Este *modelo lineal de innovación* no contemplaba otras aportaciones, como las recomendaciones de las propias empresas a

los centros tecnológicos, las mejoras del producto desarrolladas en el mismo proceso productivo o las aportaciones de los clientes. Además, partía de una visión tecnocrática del conocimiento por la que sólo el saber científico y codificado era valorado, olvidando la importancia de otras formas de conocimiento tácito.

En los últimos años diferentes autores han revisado estas proposiciones sobre la naturaleza del cambio técnico. Así, autores como Lundvall (1992a) o Asheim e Isaksen (2001) han señalado que el aprendizaje y la innovación más que actos individuales son procesos colectivos, que se dan fruto de la interacción entre los diferentes agentes que generan o añaden nuevos significados. Se producen y difunden nuevos conocimientos que dan lugar a un nuevo producto, otro proceso o una forma de organización diferente, por medio del diálogo entre empresas y los centros de tecnología, en las relaciones entre diferentes empresas, entre productor y cliente o entre las empresas y su *milieu*. La consecuencia de esto es que si el aprendizaje y su resultado, la innovación, son colectivos, se trata de procesos sociales que no pueden entenderse sin tener en cuenta su contexto cultural e institucional (Lundvall, 1992a). Y es que las condiciones sociales, las instituciones y la cultura configuran las pautas para la interacción, condicionado así los procesos de aprendizaje y cambio técnico.

Así, el concepto de sistemas de innovación trata de recoger estas relaciones que existen entre el conjunto de organizaciones que llevan a cabo labores de investigación y los sistemas productivos, dentro de un marco institucional. La idea central es que *la dinámica industrial y el crecimiento económico no son el resultado de un cierto número de factores individualmente considerados, sino de "sistemas" en cuyo marco estos factores interactúan, no sólo a nivel de empresa, sino a nivel global (...). Dicho de otra forma, no hay crecimiento sin que exista un sistema de cambio o sistema de innovación que articula la evolución conjunta de la tecnología, de las empresas y de las instituciones* (Vence, 2007:34-35).

Según Lundvall, este sistema se puede interpretar de manera reducida o amplia. Una interpretación reducida agruparía únicamente a las organizaciones e instituciones que llevan acciones de investigación, como departamentos de I+D, institutos tecnológicos e universidades; una más amplia integra todas las partes y aspectos de la estructura económica y del marco institucional que afectan al aprendizaje, como la investigación, el sistema de producción, el sistema de marketing y el sistema financiero que se

constituyen como subsistemas en los que se desarrolla el aprendizaje (Lundvall, 1992a:12).

De esta última definición se desprende que la innovación en un determinado espacio no sólo depende de los agentes que de manera directa realizan labores de desarrollo tecnológico, sino del conjunto de agentes y organizaciones que de una u otra forma favorecen el aprendizaje y la innovación en el proceso económico, así como de las instituciones que coordinan esta interacción. Podemos catalogar éstos en relación a su posición en el sistema: la oferta tecnológica la proporcionan los departamentos de I+D, los centros de investigación, los institutos tecnológicos y la universidad; en el lado de la demanda se encuentran las empresas y el sector público; por último, una serie de organismos establecen las condiciones necesarias para el aprendizaje y la coordinación de demanda y oferta tecnológica: la propia administración que aglutina las voluntades y potencia la investigación por medio de las políticas educativa, científica e industrial, el sistema financiero y otros organismos para la financiación de acciones innovadoras, infraestructuras físicas como parques tecnológicos y centros de empresas e innovación, o los organismos interfaz para la difusión de innovaciones. Además, estos agentes se relacionan en un contexto determinado, por lo que el enfoque de sistemas incluye así mismo las instituciones formales (regulaciones, leyes, políticas, etc.) e informales (convenciones, normas, valores) que coordinan la interacción y favorecen unas condiciones para el aprendizaje colectivo.

El enfoque de los sistemas, por tanto, propone un marco analítico para comprender el carácter sistémico y relacional de la innovación, pero no es en sí mismo una teoría sustantiva (Cooke, 2001). Es decir, incorpora elementos de diferentes aportaciones y teorías, como las de Schumpeter, la teoría económica evolucionista y las nuevas propuestas sobre el cambio tecnológico (Dosi, 1988b), pero no constituye un cuerpo analítico homogéneo. No obstante, Edquist señala nueve características comunes a la mayoría de aportaciones (Edquist, 2000:17-31): el carácter colectivo de la innovación y el aprendizaje; la naturaleza interdisciplinaria y holística; la perspectiva histórica; las diferencias entre sistemas y por tanto la imposibilidad de hallar un óptimo; el énfasis en la interdependencia y la no-linealidad; una interpretación amplia de la innovación que incluye las de producto, proceso e institucionales; el papel central de las instituciones;

su conceptualización difusa; y la caracterización de los sistemas de innovación como una construcción conceptual más que como un marco teórico cerrado[36].

El enfoque de los sistemas regionales de innovación (SRI) extrapola a una escala menor los argumentos de esta interpretación sistémica de la innovación. Ahora bien, podemos diferenciar dos corrientes dentro de la literatura sobre los SRI en relación al papel de la región (Lagendijk, citado en Moulaert y Sekia (2003)). Una primera la entiende como un subsistema dentro del sistema nacional o sectorial de innovación; es decir, el SRI es parte de un conjunto mayor, el sistema nacional de innovación (SNI), y su existencia responde fundamentalmente a una lógica de proximidad. En este caso, la racionalidad del SRI es la misma que la del sistema nacional, la existencia de trayectorias tecnológicas basadas en un conocimiento localizado que puede ser más competitivo e innovador al promover relaciones sistémicas entre la estructura de producción y la infraestructura de conocimiento (Asheim y Coenen, 2006).

La segunda, por el contrario entiende que los SRI tienen su propia dinámica, diferenciada de los sistemas nacionales o sectoriales. Para ello se apoyan en las consideraciones sobre los factores para la aglomeración regional, así como el éxito de los clusters regionales y los distritos industriales en la economía post-fordista. El argumento para entender que los sistemas regionales tienen dinámicas diferentes que los nacionales se articula en torno a la idea de que la innovación es un proceso *territorial* que se da como resultado de la interacción entre los agentes socioeconómicos y tecnológicos, agentes que están enraizados en el territorio y que se relacionan en unas condiciones locales específicas. La proximidad facilita la creación, adquisición, acumulación y uso de conocimientos enraizados en las redes de relaciones personales y organizacionales, procesos de aprendizaje localizado, y un conocimiento como resultado de la interacción social (Asheim y Coenen, 2006:167). Así, podemos hablar de sistemas regionales o locales de innovación en los que agentes y organizaciones *locales*, como los sistemas de producción territorial (clusters, distritos industriales), centros tecnológicos, de formación, así como el gobierno a diferentes niveles y las organizaciones públicas locales interactúan bajo unas determinadas condiciones, dando lugar a procesos de aprendizaje colectivos enraizados en el territorio.

[36] Algunas de estas cuestiones, como la interpretación de la innovación, el carácter colectivo de la innovación y la importancia de las instituciones son tratadas en profundidad en el apartado 2.3.2 sobre los nuevos enfoques de innovación.

Asheim e Isaksen señalan una serie de factores que hacen de la innovación un proceso sistémico que se desarrolla a escala regional (Asheim e Isaksen, 2001). Por una parte, las empresas no son agentes aislados sino que a menudo forman parte de sistemas de producción territoriales, como en el caso de los distritos industriales, o simplemente se relacionan con otras empresas del entorno. Estas formas de asociación están en muchos casos localizadas, es decir, que se concentran geográficamente y dependen de las condiciones socio-institucionales de dicho espacio. Entre las empresas hay diferentes tipos de interacción, como en las relaciones entre proveedor-cliente o entre competidores que llevan a cabo proyectos conjuntos, interacciones que facilitan el flujo de información y dan lugar a procesos de aprendizaje colectivos. Como hemos señalado en el caso de los clusters, estas relaciones pueden institucionalizarse, y en estos casos el SRI sirve para reforzar el aprendizaje localizado en estos clusters (Asheim y Coenen, 2006).

Por otro lado, al igual que sucede con las empresas, las instituciones educativas y las organizaciones para la investigación también están asentadas en regiones específicas. Muchas regiones cuentan con infraestructuras de conocimiento propias y adaptadas a las necesidades específicas de la industria local y un sistema educativo descentralizado. Esta infraestructura tiene una importancia económica estratégica para la promoción de innovación y el crecimiento económico, ya que la interacción entre empresas y estos proveedores dan lugar a externalidades de conocimiento (spillovers y spin-offs) que favorecen la adaptabilidad y la competitividad a largo plazo (Asheim e Isaksen, 2001).

Un tercer elemento que señalan estos autores es la existencia de una serie de pautas locales, como una cultura técnica y organizacional, que apoyan el aprendizaje colectivo y la innovación. El comportamiento empresarial y la actitud hacia la innovación dependen en buena medida de aspectos de la *cultura* local, como una tradición de cooperación, una actitud social favorable al cambio técnico o la aversión al riesgo. Éstos facilitan la adaptación técnica de las empresas a los cambios socioeconómicos, mientras que su ausencia puede ser un factor para el anclaje tecnológico (*technological lock-in*), ya que dificulta la coordinación entre la estructura productiva y la tecnológica (Asheim e Isaksen, 2001).

Por último, hacen referencia al papel que juegan las organizaciones públicas regionales a la hora de crear las condiciones para la coordinación entre oferta y demanda

tecnológica; en este sentido, señalan que éstas han sido más activas que las estatales en el apoyo a la transferencia de tecnología y a la actividad de innovación en los últimos años. Por eso, algunos autores han subrayado la importancia de la descentralización para el fortalecimiento de los sistemas regionales de innovación (Cooke y Morgan, 1998).

Así, se puede hablar de un enfoque de los sistemas regionales de innovación independiente del de los sistemas nacionales, que resalta el carácter territorial de la innovación y la importancia de la integración de diferentes organizaciones locales para crear una densidad institucional que estimule la cooperación, el aprendizaje interactivo y la actividad innovadora.

2.2.2.3 Las *regiones que aprenden*

En los últimos años se está utilizando el término *regiones que aprenden* (*learning regions*) como metáfora del potencial de las regiones para favorecer unas condiciones que alienten el aprendizaje y la innovación (Asheim, 1995; Florida, 1995; Morgan, 1997; Hassink, 2001; OECD, 2001; Hauser, Tappeiner y Walde, 2007), en lo que parece una síntesis intermedia de las propuestas de desarrollo territorial actuales. En buena medida, este concepto recoge muchas de las ideas de los enfoques expuestos hasta el momento, como los distritos industriales y los entornos innovadores, la teoría económica evolucionista y los planteamientos actuales sobre el cambio técnico, los sistemas regionales de innovación y las propuestas sobre el papel de las regiones en el nuevo escenario global.

El término *regiones que aprenden* surge del argumento de que las sociedades han entrado en una nueva fase de desarrollo capitalista, caracterizada por la transición de una economía industrial a una *economía del aprendizaje* (*learning economy*) (OECD, 2001). Si la economía industrial se basaba en un uso intensivo del capital y el trabajo físico, en la del aprendizaje las ventajas se obtienen de la mejora continua y la creación y aplicación de nuevas ideas y conocimientos. De este modo, el conocimiento es el recurso fundamental de la economía moderna y, consecuentemente, el aprendizaje el proceso más importante (Lundvall, 1992a).

El debate sobre la transición en el capitalismo ha venido acompañado de una revisión de la naturaleza de los procesos de aprendizaje e innovación, por la que se reconoce que el aprendizaje es un acto colectivo y, por tanto, la innovación un fenómeno social. Tal y como la teoría evolucionista y el enfoque de los sistemas de innovación han mostrado, el desarrollo de conocimientos, su adopción y difusión, se dan fruto de la interacción entre las personas y las organizaciones, por lo que es un proceso incrustado socialmente que no puede ser entendido sin tener en consideración su contexto institucional y cultural (Lundvall, 1992a).

En la medida en que éstos son procesos colectivos, algunas formas organizativas y convenciones sociales alientan más que otras la innovación y el aprendizaje. En este sentido, Cooke y Morgan señalan las ventajas de las formas de organización asociativas, basadas en *la capacidad para crear y sostener una arquitectura para generar y usar conocimiento de una amplia variedad de fuentes que incluyen empleados, proveedores clientes y organismos públicos* (Cooke y Morgan, 1998:17). Estos autores exploran tres dimensiones de este *paradigma asociativo*, la organización dentro de la empresa, las relaciones entre empresas y la organización del conjunto de la economía. En cuanto a la primera, la empresa asociativa se organiza en un sistema de red basado en las relaciones horizontales y la reciprocidad, donde los trabajadores tienen una mayor responsabilidad y donde se integran las fases de investigación y ejecución, de forma que la empresa sea como un laboratorio. Así mismo, como el aprendizaje también es fruto de la interacción entre diferentes empresas, las redes de empresas también favorecen la adopción y desarrollo de nuevos conocimientos (Cooke y Morgan, 1998).

Son, sin embargo, los aspectos de la organización de la economía y la sociedad las que más nos interesan, aquellas formas socio-territoriales que facilitan la coordinación entre los agentes. En la medida en que el aprendizaje y la innovación son fruto de la interacción entre diferentes agentes y organizaciones, dependen de las condiciones locales en que esta interacción tiene lugar. Aspectos de la organización social y las instituciones, como las convenciones y normas que rigen la interacción, los valores locales, o las políticas aplicadas desde las organizaciones públicas determinan el contexto para las relaciones, favoreciendo (o no) unas condiciones que dan lugar al cambio técnico. De esta forma, el territorio, la región, es un elemento necesario de la arquitectura para el aprendizaje y la innovación (Storper, 1995).

El concepto de *regiones que aprenden* se refiere a las *regiones que funcionan como colectoras o depositarias de conocimientos e ideas, y proporcionan un ambiente subyacente de infraestructuras que facilitan el flujo de conocimientos, ideas y aprendizaje* (Florida, 1995:528). Así estas regiones son aquellas que albergan empresas dinámicas y que cuentan con importantes infraestructuras físicas para la generación de conocimientos (universidades, laboratorios, institutos tecnológicos, etc.) y su difusión (parques tecnológicos, centros de empresas e innovación, organismos interfaz, etc.), así como organismos que facilitan las condiciones para la interacción (clusters, asociaciones, agencias de desarrollo, etc.). Pero también que tienen una serie de características institucionales que facilitan la coordinación entre los agentes, tales como normas que alientan confianza y la reciprocidad, una cultura de cooperación, o lo que se viene identificando con el concepto de capital social (Hauser, Tappeiner y Walde, 2007).

Richard Florida resume las características más relevantes de estas regiones (Florida, 1995):

- Competitividad basada en la creación de conocimientos y la mejora continua.
- Sistemas de producción basados en el conocimiento, lo que implica una creación continua, el conocimiento como fuente de valor y una síntesis entre innovación y producción.
- Una infraestructura industrial que incluya redes de empresas y un sistema de proveedores como fuente de innovación.
- Una infraestructura humana, trabajadores cualificados, mejora continua de los recursos humanos, educación y formación continua.
- Una infraestructura física y de comunicación que esté orientada globalmente y que permita el intercambio de datos.
- Un sistema de gobernanza industrial basado en relaciones de dependencia mutua, organización de red y un marco de regulación flexible.

En buena medida la idea de las *regiones que aprenden* es una evolución de los sistemas regionales de innovación, en el sentido de que ambos enfoques señalan las interrelaciones que existen entre el conjunto de agentes que crean y difunden el

conocimiento, así como el contexto institucional en que tiene lugar esta interacción. No obstante, existen algunas diferencias que hacen de éste un enfoque más exhaustivo. Por una parte, vincula en mayor medida la relación entre innovación y desarrollo económico, ya que mientras que el concepto de sistemas se centra en las interacciones entre los diferentes agentes, éste relaciona el desarrollo espacial con la capacidad de adaptación de las organizaciones e instituciones territoriales (Florida, 1995). Además, el concepto de *regiones que aprenden* tiene un mayor sesgo normativo, y se centra en el papel de las instituciones al favorecer las condiciones para la interacción y en las políticas de apoyo (Hassink, 2001). Pero además, existe una diferencia en el énfasis en la innovación o el aprendizaje, ya que mientras el primero es el resultado del proceso de cambio técnico, organizativo y social, lo segundo se refiere a la capacidad para aprender de los errores institucionales del pasado, y de esta manera evitar un desarrollo totalmente determinado por el contexto socio-institucional (Hassink, 2001).

2.2.2.4 La *clase creativa* y las ciudades

La propuesta de la *clase creativa* ofrece una explicación del desarrollo económico regional alternativa a las expuestas hasta ahora, así como una serie de orientaciones diferentes para las políticas de promoción de ciudades y regiones. Así, si en las propuestas anteriores la aglomeración era el resultado de una serie de factores relacionales, ya fueran las instituciones desarrolladas históricamente y una cultura de cooperación (distritos industriales), menores costes de transacción (nuevos espacios industriales), un espacio de apoyo (entornos innovadores), la interacción con otras empresas y agentes (clusters), o unas instituciones que alientan el aprendizaje colectivo y la innovación (sistemas regionales de innovación, *regiones que aprenden*), la causa fundamental que señalan estas aportaciones es que en estos espacios hay gente formada, creativa, muy productiva. Las empresas buscan, sobre todo, personas con talento, creativas, porque son éstas y no determinadas condiciones sociales la verdadera fuerza motriz de la innovación y, consecuentemente, del desarrollo económico regional (Florida, 2003).

Richard Florida es uno de los principales exponentes de esta teoría. A través de varios estudios que analizan la correlación entre dinamismo económico y concentración de profesionales cualificados, Florida y sus colaboradores concluyen que la dotación de profesionales es la principal fuente para la aglomeración de empresas. Los clusters empresariales surgen sobre todo alrededor de mercados de trabajo que responden a las necesidades de las empresas, y no tanto para obtener ventajas de la participación en redes de producción (Glaeser, citado por Florida (2003)). Las profesiones más importantes son las que denominan súper creativas, como científicos e ingenieros, profesores universitarios, *líderes de pensamiento* de la sociedad moderna como editores, analistas, investigadores de *think-tanks* y otros creadores de opinión, etc.; alrededor de este núcleo hay otros profesionales que trabajan en ocupaciones basadas en el conocimiento, como las tecnológicas, los servicios financieros, abogados, médicos o ejecutivos (Florida, 2003:8).

Estos profesionales valoran los entornos abiertos que estimulen el desarrollo de nuevas ideas, y diversos, en los que conviven formas de vida diferentes. De hecho, junto a estas profesiones relacionadas de una u otra forma con empresas de la economía del conocimiento, en las ciudades creativas hay una importante comunidad bohemia, que incluye poetas y novelistas, artistas, actores, diseñadores o arquitectos. Así, el desarrollo de una industria cultural aparece cada vez más en la agenda de los planificadores urbanos, que buscan potenciar la creación de *clusters culturales* (Mommaas, 2004; Cameron y Coaffee, 2005). Además, son ciudades abiertas a los foráneos y a formas de vida no tradicionales, por lo que Florida sostiene que indicadores como el porcentaje de personas bohemias que viven en una ciudad o el tamaño de la comunidad gay son ilustrativos de la concentración de industrias de alta tecnología (Florida, 2003).

El enfoque de la clase creativa ha entrado con fuerza en las agendas de los planificadores urbanos y regionales, que ven en la atracción de talentos la penúltima fórmula para la competitividad de las ciudades (Malecki, 2004). Las autoridades locales comienzan a desarrollar estrategias que contemplan, junto a las políticas para crear un entorno favorable para las empresas competitivas, otras orientadas a desarrollar un ambiente atractivo para las personas con talento. De esta forma, la creación y acondicionamiento de lugares con infraestructuras socioculturales estimulantes, o las transformaciones urbanas para reconvertir barrios en zonas bohemias, forman parte de

las nuevas políticas urbanas, y no tanto por su valor intrínseco para la calidad de vida de los residentes, como para la atracción de personas creativas[37].

[37] Más adelante vemos las transformaciones emprendidas en Bilbao, claro ejemplo de la aplicación de estas políticas (apartado 3.2.2.2 del capítulo 3).

Tabla 2.1 Teorías y propuestas para el desarrollo territorial

	Definición	Ventajas de localización	Proceso de innovación	Proceso de desarrollo	Aspectos institucionales
Distritos industriales	Sistema territorial de pequeñas empresas entre las que se subdivide la producción.	Tríada *marshalliana*: mercado laboral, productores especializados, flujo de conocimientos.	Depende de la capacidad de los actores para introducir innovaciones en un sistema de valores común.	Complementariedad entre los agentes, la solidaridad y la flexibilidad favorecen la acumulación a escala local.	Instituciones desarrolladas históricamente facilitan una cultura, confianza y reciprocidad.
Nuevos espacios industriales	Sistemas de producción flexibles basados en la complementariedad entre las empresas.	Menores costes de transacción. Posteriormente, se asocia también con un mercado laboral especializado y la difusión de conocimientos.	Importancia de la I+D. Posteriormente, también integran la difusión de conocimientos entre empresas.	La distribución territorial de la producción favorece la flexibilidad, la acumulación y la reproducción social.	Las instituciones regulan las relaciones y favorecen la reproducción social.
Entornos innovadores	Conjunto de relaciones sociales localizadas, que realzan la capacidad innovadora a través de un proceso de aprendizaje colectivo.	Dinámicas, en relación a la capacidad de establecer unas relaciones sinergéticas entre los agentes.	El *milieu* favorece una innovación colectiva.	Basado en la capacidad para generar unas condiciones que favorezcan la interacción para el aprendizaje y la innovación.	Importancia del espacio de apoyo en las relaciones entre los agentes. Rol importante de las instituciones en la I+D (universidades, empresas, centros tecnológicos, etc.)
Clusters	Concentración geográfica de empresas interconectadas e instituciones.	Tríada *marshalliana*: mercado laboral, productores especializados, flujo de conocimientos.	La proximidad facilita el flujo de información entre las organizaciones.	Los clusters favorecen la competitividad. Relaciones sistémicas de la economía (*diamante* de Porter).	Relaciones de competencia y colaboración entre las empresas del cluster.
Sistemas regionales de innovación	Conjunto de organizaciones y relaciones que inciden en la innovación (sistema de producción, investigación e instituciones).	La innovación es un proceso localizado: los agentes están enraizados en el territorio y se relacionan en unas condiciones locales específicas.	La innovación como proceso interactivo, acumulativo y específico, que tiene su propia trayectoria.	Depende de las relaciones sistémicas entre los agentes, relaciones que se dan en un contexto social e institucional concreto.	Las instituciones y la cultura local configuran las pautas para la interacción, condicionado así los procesos de aprendizaje y cambio técnico.
Regiones que aprenden	Regiones que funcionan como colectoras de conocimientos y que proporcionan un ambiente e infraestructuras que facilitan el flujo de ideas y el aprendizaje.	Economías territoriales por la proximidad en aspectos relacionales y no intercambiables de las organizaciones y las tecnologías.	La innovación como proceso interactivo, acumulativo y específico, que tiene su propia trayectoria.	La acumulación depende de la capacidad de los agentes para aprender y generar nuevos conocimientos.	Las convenciones, normas y valores locales determinan el contexto para las relaciones, el aprendizaje y la innovación.
Clase creativa	La clase creativa es aquella cuyos miembros trabajan en actividades que crean nuevas formas que tienen significado.	Fruto de acoger gente creativa.	Las personas creativas son la fuerza motriz de la innovación.	El desarrollo urbano y regional depende de la capacidad para atraer gente creativa.	Importancia de los ambientes abiertos y estimulantes.

Fuente: Elaboración propia

2.3 Factores para el desarrollo territorial: sistemas de producción, innovación e instituciones

Partiendo de las ideas expuestas en el apartado anterior, en éste nos proponemos *deconstruir* estas teorías y propuestas para identificar los elementos y factores que en mayor medida explican la competitividad de las economías locales en el escenario actual de globalización.

Destacamos tres aspectos fundamentales. En primera instancia, los aspectos que hacen referencia a la organización de las economías locales. Las rupturas de los años setenta mostraron el agotamiento del fordismo como forma de organización económica, y pusieron de manifiesto la necesidad de articular métodos de producción y coordinación más flexibles. A nivel interno, esto ha supuesto una *revolución* en la organización de las empresas, que buscan herramientas y formas de gestión que faciliten la adaptabilidad de las organizaciones. Pero además, ha dado lugar a una redistribución del trabajo entre empresas para favorecer esta flexibilidad, lo que pone el acento en las formas de coordinación. En este sentido, las economías locales se configuran como redes de empresas que dan lugar a diferentes mercados locales (de productos, información, laboral).

Esta interpretación sitúa el potencial de las economías locales en las ventajas que representan para las relaciones comerciales: las empresas se concentran en un espacio determinado porque en él se encuentran proveedores, empresas y trabajadores especializados. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha desarrollado una interpretación dinámica de estas ventajas de localización, en relación a las características socio-institucionales que favorecen el aprendizaje y la innovación en las organizaciones. Para analizar esta cuestión, primero abordamos el cambio que se produjo en los enfoques sobre innovación, desde una interpretación lineal a otra que contempla el carácter interactivo del aprendizaje y que, por tanto, pone el énfasis en los aspectos colectivos. Esta interpretación tiene especial implicaciones para los procesos de desarrollo territorial, ya que son aspectos locales que rigen la interacción, como normas, rutinas y convenciones, los que condicionan el aprendizaje y la innovación, lo

que convierte a las localidades y regiones en unidades espaciales relevantes para la acumulación en el capitalismo contemporáneo.

El tercer elemento que destacamos, las instituciones, es en buena medida corolario de los anteriores. Los análisis de desarrollo territorial han girado la vista a las instituciones, ya que éstas configuran el marco en que tienen lugar las relaciones sociales y por tanto, estructuran aspectos fundamentales para el desarrollo local como la organización territorial de la producción, el aprendizaje y la innovación. En este sentido, a menudo se alude a un concepto prestado por la sociología, el capital social, para referirse a los aspectos de la organización social que facilitan las acciones coordinadas para el beneficio mutuo. Otro concepto muy usado es el de gobernanza, que trata de reflejar las potencialidades de una forma de gobierno descentralizada en la que participan una red de actores. A pesar de que este giro hacia las instituciones ha servido para abrir la interpretación del desarrollo a los aspectos colectivos de la organización económica, también corre el peligro de deformarla, si se reduce tan sólo explicarlo en términos de la densidad institucional o el capital social. Por eso, estamos de acuerdo con aquellos que creen necesario una vuelta a la economía política que incluya las desigualdades de poder y los aspectos políticos que en múltiples escalas estructuran los procesos territoriales.

Finalmente, una categoría residual la constituyen las propuestas actuales sobre el papel de la denominada *clase creativa* en el desarrollo urbano. Aunque con matizaciones y a pesar de las diferencias en el lenguaje, a nuestro entender éstas representan una reconsideración del papel del capital humano. Aun así, nos parece relevante su cuestionamiento del capital social como factor en el desarrollo territorial, ya que éste también puede representar en determinadas circunstancias un límite al desarrollo de las personas.

La interpretación del los factores que en mayor medida inciden en el desarrollo territorial presenta múltiples lecturas, no sólo por la diversidad de enfoques y propuestas, entre las que las presentadas en el apartado anterior constituyen sólo una parte, sino porque estos factores están relacionados, de modo que el orden que exige una presentación discursiva no refleja en su justa medida las interrelaciones. Esto queda patente a la hora de analizar conceptos como “redes”, “economías de aglomeración”, “aprendizaje”, “innovación”, “capital social” o “gobernanza”, que en buena medida se

repiten a lo largo de los apartados y en algunos casos son mencionados antes incluso de plantear una definición. Por eso, somos conscientes de que había diferentes formas de armar la exposición de los factores para el desarrollo territorial, pero había que optar por una, y ésta es la nuestra.

2.3.1 La organización territorial de la producción y las ventajas de la localización

2.3.1.1 Sistemas de producción flexibles y economías locales

A comienzos de los ochenta, el desarrollo económico de algunas localidades y regiones como los de la *Tercera Italia* y los nuevos espacios industriales californianos puso de manifiesto las potencialidades de una organización territorial de la producción (Storper y Scott, 1988; Pyke, Becattini y Sengenberg, 1990). En buena medida, este *resurgir* de las economías locales se produjo como una respuesta a las debilidades del fordismo para hacer frente a un contexto inestable, que hacía necesario articular formas de producción y coordinación más flexibles.

En síntesis, el fordismo era una forma de organización económica basada en la producción en serie y el consumo de masas. El icono de esta forma de organización era la línea de montaje, en la que el proceso productivo se subdividía en una secuencia de tareas sencillas y repetitivas, lo que permitía introducir maquinaria especializada para la producción de grandes series de output. Para que este sistema de producción fuera eficiente, eran necesarios una serie de mecanismos institucionales de estabilización, tanto micro como macroeconómicos. Por un lado, las altas inversiones en maquinaria especializada forzaba la integración de tareas en una misma unidad de producción; la *gran empresa fordista* era, en este sentido, una solución para reducir costes y aprovechar las economías de escala. Dentro de la gran empresa, el trabajo seguía unas pautas que conferían estabilidad en su organización, como la subdivisión de tareas y el uso de tecnologías estándar, con lo que los conocimientos específicos del trabajador se subordinaban a las especificidades de las máquinas, o los mecanismos de control del

centro de trabajo (el cronómetro o la remuneración por puesto y no por las aptitudes personales, por ejemplo).

Junto a éstas, otras regularidades macroeconómicas eran necesarias para garantizar la estabilidad. La gran empresa favorecía la producción de series de output a bajo coste, pero también aumentaba el riesgo de sobreproducción cuando el mercado no era capaz de absorber todo. Por eso, se necesitaban así mismo otra serie de complementos institucionales en el lado de la demanda que permitieran absorber la producción en masa: unos salarios más generosos para hacer de los trabajadores los primeros consumidores y la vinculación de las mejoras salariales a los incrementos de productividad, así como los mecanismos de seguridad social del Estado de Bienestar Keynesiano, que garantizaban el poder adquisitivo de los consumidores. En un plano superior, la estabilidad en las relaciones económicas internacionales que proporcionaba el sistema multilateral de comercio y el sistema monetario internacional tras los acuerdos de Bretton Woods, permitían la distribución internacional del excedente productivo (Piore y Sabel, 1990).

Las diferentes rupturas sociales, políticas, económicas y tecnológicas de la década de los setenta mostraron el agotamiento del modelo fordista y lanzaron el debate sobre sus alternativas. Entre éstas cobró especial interés el modelo de especialización flexible identificado por autores como Piore y Sabel (Piore y Sabel, 1990) o Hirst y Zeitlin (Hirst y Zeitlin, 1997). Basándose en la experiencia de regiones como la *Tercera Italia* o los nuevos espacios industriales californianos, estos autores sostenían que se estaba desarrollando un modelo de industrialización *post-fordista*, caracterizado por el trabajo artesano y el uso de máquinas multitarea, la especialización productiva de las empresas y la coordinación de éstas por medio de mecanismos de regulación flexibles (Piore y Sabel, 1990). Entre éstos destacaban sistemas territoriales de producción como los distritos industriales, donde la distribución del trabajo se realizaba entre las diferentes empresas del distrito, empresas que se especializaban en una fase del proceso productivo y eran coordinadas en el mercado local gracias a unas condiciones sociales e institucionales que favorecían la confianza y la reciprocidad.

A pesar de que en la década de los ochenta la escuela de la especialización flexible tuvo gran relevancia, no faltó quien se mostró crítico. Por una parte, porque se identificó un modelo a partir de unas experiencias concretas que pretendía ser generalizable, lo que

llevaba a agrupar en un mismo concepto experiencias muy diferentes (Amin y Robins, 1990). Además, se cuestionó si de verdad se estaba produciendo una ruptura respecto al fordismo en aspectos fundamentales, como la transformación del mercado y el consumo de masas o el oligopolio de la gran empresa (Amin, 1989; Martinelli y Schoenberger, 1991).

Más allá del debate sobre si el modelo de especialización flexible representaba una alternativa real al fordismo, parece evidente la transformación en las formas de producción y regulación de las últimas décadas. La globalización de la economía, las transformaciones socio-políticas y los avances tecnológicos han puesto de manifiesto que las empresas compiten en un contexto inestable en el que cambian a gran velocidad las condiciones de mercado y las tecnologías. Esto ha llevado a una revolución en las empresas en busca de unas formas de producción y organización flexibles que faciliten una respuesta rápida a las variaciones en el mercado y en las trayectorias tecnológicas. A nivel interno, las empresas se han reestructurado para facilitar la flexibilidad y la innovación continua por medio de una maquinaria multiuso y las tecnologías de información y comunicación, una nueva gestión del trabajo basada en la flexibilidad, y la integración de las diferentes fases del proceso productivo. Pero no sólo la reorganización interna, también la externalización y la redistribución del trabajo entre empresas constituyen mecanismos importantes para la flexibilidad porque reducen los costes y facilitan la especialización y la adopción de conocimientos, lo que está dando lugar a nuevas formas de interacción entre las empresas.

Siguiendo a Cooke y Morgan, resumimos algunas de las principales características de esta empresa *post-fordista* (Cooke y Morgan, 1998):

- Variedad de producto y calidad: Si el fordismo era una forma de organización económica para la producción en masa de bienes estándar, los cambios en la demanda hace que prime la diversidad de producto. En este sentido, Coriat identifica el actual como un régimen de variedad, ya que su lógica se basa en la variedad, tanto en el lado de la demanda como en la oferta (Coriat, 1997). Además, hay una creciente preocupación por la calidad en la gestión y en el producto final.
- Mecanización flexible y *know-how*: El criterio de flexibilidad hace que la maquinaria deba ser multiuso y adaptable a las variaciones en la demanda para

que sea posible cambiar las cantidades y reformular el output sin pérdidas de eficiencia. Esto reintroduce las aptitudes del trabajador y el *know-how* como elementos fundamentales, de modo que la máquina queda subordinada al trabajador.

- Gestión del trabajo flexible: Las nuevas formas de gestión tratan de buscar una mayor flexibilidad en el trabajo. Ésta se ha conseguido en buena medida por medio de la fragmentación y la desregulación, lo que ha llevado a una mayor inestabilidad y un deterioro de las condiciones laborales de parte de los trabajadores. Pero por otro lado, la mayor importancia de las aptitudes y conocimientos hacen necesaria una gestión del trabajo flexible que no se base únicamente en la *precarización* de las condiciones laborales, sino en una mayor implicación de los trabajadores. De esta forma, los nuevos métodos organizativos señalan la importancia del trabajo colectivo y la rotación laboral, una gestión participativa, unas relaciones laborales cooperativas y el autocontrol del tiempo y el movimiento.
- Integración de las diferentes fases del proceso productivo: En la empresa fordista las fases de investigación, diseño, ejecución y distribución estaban separadas, de modo que conformaban una secuencia lineal basada en criterios de racionalidad. Sin embargo, los planteamientos actuales sobre innovación señalan el carácter interactivo y ubicuo del aprendizaje y la innovación, lo que hace necesario reformular la organización de la planta de producción para que se integren las fases de concepción y ejecución. La factoría aparece así como un laboratorio.
- Innovación continua y en todas las fases del proceso: La flexibilidad y la innovación son los dos criterios fundamentales. La necesidad de adaptación de las empresas a un entorno cambiante obliga a una flexibilidad en las técnicas y herramientas de producción, en la gestión del trabajo y en la organización de la factoría, y a una innovación continua. La innovación se interpreta no sólo como las variaciones en el producto o en las técnicas de producción, sino también en el modo de organización y en las formas institucionales. Además, dado que es ubicua, es una exigencia en todas las fases del proceso productivo.

Junto a estas nuevas formas de producción y gestión internas, la flexibilidad también se obtiene a través de la distribución del trabajo entre las empresas, en vez de integrar todas las fases en una misma unidad. La gran empresa fordista aglutinaba las diferentes fases del proceso de producción para reducir costes y aprovechar las economías de escala, pero esto también la convertía en una forma de organización más rígida para afrontar las variaciones en el mercado y las tecnologías. Por eso, las empresas hoy retienen las actividades críticas al tiempo que exteriorizan las no críticas, lo que da lugar a nuevas formas de coordinación. Esta distribución del trabajo entre las empresas reduce los costes fijos y el riesgo de sobreproducción, favorece la especialización y facilita la difusión de información y el aprendizaje, lo que minimiza el riesgo de anclaje tecnológico. De esta forma, las redes de empresas constituyen un mecanismo de regulación fundamental en el capitalismo contemporáneo (entre otros, Camagni (1991a); Grabher (1993a); Castells (1997); Cooke y Morgan (1998)).

Las grandes empresas se han sometido a este proceso de reestructuración para retener las ventajas de la integración características del fordismo al tiempo que descentralizan actividades para reducir los costes fijos y los de investigación tecnológica. Esto está dando lugar a una nueva forma de organización, la *empresa red*, que son una combinación de innovaciones organizativas internas con nuevas formas de unión externas (Coriat, 1997). La empresa descentraliza actividades como la provisión de inputs, fases de producción, servicios e incluso actividades de investigación tecnológica, lo que la convierte en un conglomerado de nodos más que en una unidad autónoma. De esta forma, las empresas incluyen nuevos criterios para la localización, no sólo en relación a los menores costes de producción o el acceso a mercados, sino también para contar con unos proveedores locales de bienes, servicios y tecnologías competitivos.

Pero también ha dado lugar a sistemas económicos territoriales, como distritos industriales y entornos innovadores, u otras formas de asociación como los clusters. Las economías locales en estos espacios se constituyen como redes de empresas localizadas en un espacio geográfico que tratan de aprovechar las ventajas de la interacción. Por una parte, las derivadas de la especialización productiva. Tal y como vimos, en los distritos la distribución del trabajo se realiza entre las empresas, lo que alimenta la especialización de cada una y da lugar a una serie de mercados locales, de productos, servicios, y laboral. Aparte de estos aspectos comerciales, también facilitan el flujo de información entre las organizaciones, dando lugar a procesos de aprendizaje colectivos

que favorecen la adaptación. De esta forma, las redes localizadas facilitan la flexibilidad y la innovación, lo que convierte a los sistemas económicos territoriales en una forma de organización relevante en el contexto actual de globalización. Veamos a continuación con mayor detenimiento cómo se configuran las economías locales y las ventajas que explican las aglomeraciones industriales.

2.3.1.2 La red como forma de organización de las economías locales

La organización de la producción en las economías locales se basa en redes de empresas localizadas en un entorno, que da lugar a múltiples mercados internos, de productos y servicios, conocimientos y laboral (Vázquez Barquero, 1999a). Las propuestas analizadas en la primera parte del capítulo partían de esta configuración de la economía local. La concentración de empresas especializadas favorece las relaciones comerciales, las relaciones cooperativas entre empresas rivales y fomenta el desarrollo de un mercado laboral adaptado a las necesidades específicas del sistema de producción. Pero además esta estructura facilita el flujo de información, lo que da lugar a procesos colectivos de aprendizaje que favorecen la innovación dentro de las organizaciones y la adaptabilidad institucional del conjunto de la economía local.

Las redes facilitan estabilidad frente a los desequilibrios del mercado sin necesidad de articular mecanismos formales como acuerdos o la integración de funciones en una organización; es más, Granovetter señala *la fortaleza de los lazos débiles* para proporcionar orden y estabilidad en la economía, por encima incluso de la jerarquía de las organizaciones (Granovetter, 1985). Esto es especialmente relevante en un contexto económico como el actual caracterizado por la inestabilidad en la economía y la aceleración del cambio tecnológico, lo que obliga a buscar formas de coordinación flexibles.

Grabher destaca las siguientes características de las redes de empresas (Grabher, 1993b:8-12):

- *Reciprocidad*: Las transacciones no ocurren por medio de intercambios de mercado ni por la integración en una misma unidad, sino por unas relaciones de

reciprocidad entre los miembros. Esto implica que las acciones son contingentes respecto de las reacciones de los otros, y que cesan cuando las reacciones esperadas no son satisfechas. No obstante, esto no significa que deba haber equivalencia en todas y cada una de las transacciones, sino que hace referencia a un modelo general de intercambio en el que las acciones de los agentes se basan en las expectativas de ser correspondidos. Las relaciones de competencia y colaboración características de los distritos industriales dan cuenta de esta reciprocidad.

- *Interdependencia*: Los actores dentro de la red son mutuamente dependientes. Esta interdependencia es el resultado de los procesos de adaptación desarrollados en el tiempo, procesos que se basan en el desarrollo de una serie de pautas para la interacción: un lenguaje común respecto de cuestiones técnicas, unas reglas de contratación, la estandarización de productos, procesos y rutinas, así como una visión común de la ética de los negocios, la filosofía técnica y la solución de los problemas organizativos.
- *Vínculos débiles*: Los actores están unidos por unos vínculos débiles (*loose coupling*) que les confieren autonomía y les previene de anclarse en relaciones de intercambio específicas. Esta forma de relación implica una forma de rigidez más débil, ya que no necesariamente supone unas obligaciones formales de largo plazo, pero al mismo tiempo constituye un marco más o menos estable para la interacción.
- *Poder*: La reciprocidad no debe confundirse con simetría u horizontalidad, sino que el poder es un elemento constitutivo de la red. Los agentes difieren en su capacidad para imponerse sobre el resto, por lo que la explotación de las interdependencias puede ser asimétrica.

Exploramos tres dimensiones de esta forma de organización en red: a nivel interno de las empresas, en las relaciones entre empresas, y entre empresas y su entorno. Tal y como mencionamos, las empresas se están transformando para buscar estructuras y formas de coordinación asociativas que permitan desarrollar unas prácticas y un lenguaje común, fomenten la participación de los trabajadores y faciliten la integración de las diferentes fases (investigación, producción, distribución) (Cooke y Morgan, 1998).

En las relaciones entre empresas, las redes constituyen una forma de organización que favorece la coordinación de las diferentes fases del proceso económico y mejora el flujo de información entre las organizaciones. Una de las fuentes para la flexibilidad en las organizaciones es la subdivisión del proceso productivo para ajustar en mayor medida la producción a las necesidades del mercado en cada momento, aprovechar las ventajas de la especialización y reducir los peligros de anclaje tecnológico al tener acceso a los conocimientos de otras empresas (Storper, 1995).

Pero es sobre todo en relación a los aspectos dinámicos de la adaptación de las organizaciones donde las redes de empresas se muestran como una forma de organización que facilita la difusión de conocimientos y el aprendizaje institucional. Las relaciones entre empresas hacen que fluyan diferentes tipos de información: sobre el producto, sobre las condiciones del mercado y el estado de la tecnología, o sobre las formas institucionales que en mayor medida favorecen la acumulación. A este respecto, diferentes autores han señalado que unos lazos relacionales débiles como los que conforman las redes constituyen un marco favorable (Camagni, 1991b; Grabher, 1993b). Por una parte, porque abren el acceso a más fuentes de información e interpretaciones que los que proporciona una organización jerárquica; al ser una estructura policéntrica, se multiplican las vías de acceso a conocimientos e interpretaciones para las empresas. Pero además, permite la retroalimentación entre las organizaciones, lo que reduce el riesgo de interpretaciones erróneas y de *mal aprendizaje*. Por último, un tercer factor que hace de ésta una forma de organización especialmente relevante es en relación a la transmisión de conocimientos que no pueden ser fácilmente intercambiados en el mercado. Las redes facilitan el desarrollo de formas de conocimiento tácitas y no codificadas basadas en rutinas y un lenguaje común. Esto es especialmente significativo en un contexto como el actual en el que en la medida en que hay fácil acceso a diferentes fuentes de información, son los conocimientos tácitos y específicos una fuente fundamental para el desarrollo de ventajas competitivas, ya que no pueden ser apropiados por lo que no forman parte de esta estructura relacional.

Esto abre la cuestión sobre los aspectos de la organización colectiva en los que se estructuran las relaciones en las redes. Aspectos locales desarrollados con el paso del tiempo, como la estandarización de procesos y rutinas, un lenguaje común respecto de cuestiones técnicas o para la solución de los problemas organizativos, y en términos más generales, una relación de reciprocidad que favorezca la cooperación entre las

organizaciones locales determinan la configuración de las redes y estructuran la interacción en las mismas (Grabher, 1993b). No obstante, a menudo la confianza y la cooperación entre empresas concentradas en un espacio geográfico son limitadas. Más aún, las redes de cualquier tipo se construyen alrededor de relaciones de poder. En las redes de empresas, el mayor poder de una empresa sobre el resto puede llevarle a imponer su agenda y absorber recursos críticos para la innovación, monopolizando la red en su propio beneficio y condicionando así su trayectoria (Christopherson y Clark, 2007).

La tercera dimensión hace referencia a las relaciones entre las organizaciones y su entorno. Las empresas no son agentes aislados compitiendo en mercados perfectos, sino que conviven en un territorio y las características específicas del mismo inciden en su desarrollo. De una parte, la dotación de infraestructuras físicas, industriales y tecnológicas, o la existencia de un mercado laboral acorde a las necesidades del sistema de producción condicionan su actividad. De otra, no podemos olvidar las instituciones que configuran un marco de oportunidades y restricciones para las actividades económicas. Como veremos, dentro de estas instituciones agrupamos tanto a los mecanismos formales como las leyes, regulaciones y políticas que en varias escalas estructuran la economía local, como a otros aspectos informales de la organización social como rutinas, trayectorias y códigos de conducta. Por eso, creemos que resulta interesante interpretar la economía local no sólo como un distrito industrial o un cluster que da lugar a múltiples relaciones entre empresas, sino en relación al conjunto de habitantes, empresas, poderes locales e instituciones que forman una red a través de las relaciones sociales, comerciales y tecnológicas (Vázquez Barquero, 1999a). Más tarde volveremos a esta cuestión al analizar las formas de coordinación territorial que facilitan el desarrollo local, a la luz del concepto de “gobernanza”.

2.3.1.3 Las ventajas de localización: las economías de aglomeración

Esta interpretación de la economía local como una red de empresas y agentes que da lugar a diferentes mercados puede ayudarnos a entender el potencial de las localidades y regiones para articular un proceso de desarrollo auto-sostenido. Las empresas se

localizan en unos espacios determinados porque en ellos se dan una serie de condiciones favorables para la acumulación; una vez localizadas, una serie de dinámicas endógenas favorecen la reproducción, lo que refuerza la concentración. Estas dinámicas, conocidas como ventajas de la localización o economías de aglomeración, pueden tener dos interpretaciones diferentes (Malmberg y Maskell, 2002). Una está relacionada con el fenómeno de que personas y actividades económicas en general tienden a concentrarse en ciudades y regiones industriales; las ventajas en este caso se identifican con la descripción de Hoover de las economías de urbanización. La segunda trata de comprender por qué surgen las aglomeraciones industriales y, sobre todo, determinar cuáles son las ventajas que obtienen las empresas de esta concentración; es esta acepción la que nos interesa. En esta primera aproximación destacamos cuatro tipos de ventajas.

Una primera es en relación a los menores costes para las transacciones. La distribución del trabajo entre las empresas para reducir los costes fijos y evitar la sobreproducción, para fomentar la especialización productiva y favorecer el dinamismo tecnológico hace que aumenten las transacciones entre las empresas. Como la distancia representa un coste adicional, la concentración es una respuesta para reducir los costes de transacción. Tal y como vimos, ésta era una de las causas que motivó la aparición de espacios industriales flexibles a finales de los setenta (Storper y Scott, 1988).

Para analizar los otros tres tipos de ventajas, tomamos la interpretación clásica de Marshall de las aglomeraciones industriales. Para Marshall *son muchos los beneficios que obtienen las personas de situarse junto a otros que trabajan en industrias basadas en los mismos conocimientos. Los misterios de la industria dejan de serlo; y están como si dijéramos en el aire, y los niños aprenden muchos de ellos inconscientemente. El buen trabajo se aprecia correctamente, las invenciones y mejoras en maquinaria, en procesos y en la organización general de los negocios se discuten sin demora (...) Además, el uso económico de maquinaria cara puede afrontarse en un distrito en que hay una producción agregada del mismo tipo (...) Además, los empresarios se sitúan en cualquier lugar que vayan a encontrar trabajadores con los conocimientos que requieren; mientras que los trabajadores van a lugares donde hay empresarios que requieren sus conocimientos y por lo tanto donde van a encontrar un buen mercado* (Marshall, 1920:225-226). Marshall, por tanto, identificó tres factores fundamentales para la concentración empresarial: se desarrolla un mercado laboral especializado,

permite compartir los costes de unos servicios comunes y facilita el flujo de información sobre cuestiones técnicas y organizativas. Veamos cada uno de ellos.

La concentración de empresas en un espacio determinado favorece la presencia de un mercado laboral específico: los empresarios encuentran una mano de obra que responde a sus necesidades, mientras que los trabajadores van allí donde existen empresas adecuadas para sus capacidades. La importancia del mercado laboral como motor del desarrollo económico parece retornar en algunas de las propuestas de los últimos tiempos, ya que las ideas sobre la *clase creativa* se pueden analizar a la luz de esta interpretación.

Otra ventaja es que las empresas pueden compartir los costes de una serie de recursos colectivos. Si Marshall asoció estos con maquinaria cara, en las economías locales pueden también derivarse de infraestructuras físicas y tecnológicas, centros de formación, organismos de representación, campañas para un marketing territorial o servicios sociales y culturales.

La tercera es en relación a la ósmosis que se produce como consecuencia de la concentración de empresas de un mismo sector y otros agentes con conocimientos relacionados. La concentración favorece el flujo de ideas en cuestiones técnicas y organizativas, sobre las condiciones del mercado y las tecnologías, sobre las formas institucionales que dan lugar a procesos de aprendizaje colectivos, con lo que *los misterios de la industria dejan de serlo y están, como si dijéramos, en el aire*. Más tarde volveremos a esta cuestión al analizar en términos dinámicos las ventajas de localización, pero extenderemos el análisis de las relaciones entre los agentes y organizaciones, al conjunto de elementos socio-institucionales y culturales que inciden en el funcionamiento de la economía local.

Por lo tanto, una primera interpretación de las aglomeraciones sitúa los beneficios en las ventajas para el funcionamiento del mercado: menores costes en las transacciones entre productor y cliente, mejor flujo de información y para la coordinación del mercado laboral. Sin embargo, las posibilidades abiertas para la movilidad del capital y las mejoras en los medios de comunicación y transporte hacen que la importancia de estas ventajas sea relativa. Las empresas pueden subdividir fases de producción o comprar materias primas y productos intermedios a empresas localizadas a miles de kilómetros y

ahorrar costes en ello, comunicarse en tiempo real, distribuir sus productos en diferentes mercados sin necesidad de estar en ellos físicamente e incluso contratar a profesionales especializados de todo el mundo. En este sentido, el proceso de mundialización de la economía altera las pautas de localización de las empresas y parece reducir el valor de estas ventajas de la concentración. Por eso, junto a éstas hay que incluir los aspectos colectivos que favorecen la adaptación de las organizaciones. Como resume Storper, *en una economía que se globaliza las economías territoriales no sólo se han creado por la proximidad en las relaciones input-output, sino más bien por la proximidad en las dimensiones que hacen referencia a aspectos de relación y a aspectos no intercambiables de las organizaciones y tecnologías. Sus principales ventajas no son ya materiales, son relacionales* (Storper, 1998:14).

Veamos en qué medida inciden estos aspectos relacionales sobre las organizaciones y las tecnologías, pero para eso, detengámonos antes en los planteamientos actuales sobre el aprendizaje y la innovación.

2.3.2 La dimensión territorial de la innovación

2.3.2.1 Los nuevos enfoques sobre el aprendizaje y la innovación

En los últimos años se ha extendido la consideración sobre el tránsito de una economía industrial a otra basada en el conocimiento y el aprendizaje (entre otros, Lundvall (1996); OECD (2001)). La expansión de la competencia asociada al proceso de globalización, los requerimientos de flexibilidad y la aceleración del cambio técnico, entre otros factores, han puesto de manifiesto que las organizaciones se enfrentan a un entorno cambiante que hace del aprendizaje y su resultado, la innovación, los procesos fundamentales del capitalismo contemporáneo (Lundvall, 1992a).

Esta *revalorización* del aprendizaje y la innovación ha venido acompañada de una revisión de los planteamientos sobre la naturaleza de estos procesos. Hasta comienzos de los ochenta, las principales corrientes teóricas sobre el cambio técnico asumían que

la innovación era un proceso *lineal* que se creaba en unos centros tecnológicos, posteriormente era difundido a las empresas y desde éstas, por medio del mercado, al conjunto de la sociedad. Sin embargo, en las últimas décadas se ha desarrollado un enfoque más amplio sobre la forma en que se generan nuevos conocimientos, se aplican en el proceso de producción y se difunden por el sistema de ciencia y el conjunto de la economía. En líneas generales, los planteamientos actuales señalan el carácter gradual y acumulativo del cambio tecnológico, la dimensión colectiva de los procesos de aprendizaje y, de esta forma, la importancia de las instituciones para generar unas condiciones que alienten la innovación y favorezcan el desarrollo económico.

Tradicionalmente, el cambio técnico en la economía se ha entendido como un proceso en cascada, en el que el conocimiento se genera en determinados centros, como universidades, centros de investigación, laboratorios, e unidades de I+D, posteriormente es incorporado por las empresas en el sistema de producción y, por último llega al conjunto de la sociedad a través del mercado. Es decir, se tenía una concepción de la innovación como un proceso lineal e unidireccional que sigue la secuencia: *investigación básica→ investigación aplicada→ innovación→ implementación en el mercado*. En este esquema, estos centros eran los agentes de cambio tecnológico, y desde éstos los conocimientos e innovaciones se difundían al sistema productivo y la sociedad.

Este modelo de derrame presentaba una serie de limitaciones para comprender el carácter multidimensional y colectivo de la innovación. Por una parte, porque tan sólo permitía apreciar determinadas innovaciones, aquellas generadas en los centros de tecnología, pero no las variaciones menores en los productos, técnicas y procesos que favorecen la competitividad de las empresas y transforman la economía. Pero además, prestaba atención únicamente a los agentes tecnológicos principales, sin tener en cuenta el papel desempeñado por otros agentes y empresas, ni los mecanismos de retroalimentación y las relaciones interactivas entre y dentro del sistema de ciencia, el sistema de producción y el mercado.

Esto ha hecho que en los últimos años esta interpretación haya sido repensada, y hayan aparecido propuestas para un enfoque más amplio acerca de la naturaleza, las fuentes y las formas de difusión de la innovación. Aunque no sea una corriente homogénea, la mayoría de éstas parten de una perspectiva evolucionista del cambio técnico y el

crecimiento económico, y se apoyan en algunas de las principales ideas desarrolladas por Joseph Schumpeter. Así, muchas de ellas asumen las ideas del economista austriaco de que el *capitalismo es un sistema que evoluciona guiado por innovaciones técnicas y organizativas, un sistema en el que las empresas se enfrentan a un grado de inestabilidad e inseguridad mayor que el representado en los planteamientos neoclásicos y en el que otras instituciones sociales aparte del mercado juegan un papel fundamental* (Morgan, 1997:492). Por eso, algunas de las principales aportaciones de estas propuestas han sido señalar la importancia del cambio técnico para el crecimiento económico y el papel que juegan las instituciones al reducir la incertidumbre y favorecer unas condiciones que alienten la innovación.

De esta forma, la revisión de algunas ideas del modelo lineal de innovación está dando lugar a nuevas aportaciones sobre la naturaleza del cambio técnico[38]. No es nuestra intención resumir éstas ya que excede los objetivos de esta Tesis, pero sí nos interesan tres ideas comunes a la mayoría, y que creemos que son fundamentales para entender la relación entre la innovación y los procesos de desarrollo local en clave endógena: una aproximación más amplia a la innovación que entiende ésta como un proceso gradual y acumulativo y que contempla las innovaciones de producto, proceso e institucionales; la consideración del carácter colectivo del aprendizaje y la innovación; y la importancia de los aspectos institucionales para la configuración de estos procesos.

Una aproximación más amplia a la innovación

Tradicionalmente, la innovación se ha asociado con la creación y desarrollo de nuevos productos o, en el mejor de los casos, nuevas técnicas de producción, pero no se hacía referencia a los cambios en los patrones de organización de la actividad económica. Los nuevos enfoques, sin embargo, parten de una concepción mucho más amplia que incluye el desarrollo de nuevos productos, las mejoras en las formas de producción así como los cambios en la organización del proceso tecno-económico. Se contemplan, por tanto, las innovaciones de *producto, proceso* e *institucionales* (Edquist, 2000).

[38] Ver las aportaciones de Dosi (1988b) y Lundvall (1992b), para una aproximación a estas ideas.

Para ilustrar esta cuestión, tomamos la definición de innovación de uno de los máximos exponentes de los nuevos planteamientos, Giovanni Dosi. Para Dosi la innovación tiene que ver con la búsqueda, y descubrimiento, experimentación, desarrollo, imitación y adopción de nuevos productos, nuevos procesos de producción y nuevas formas de organización (Dosi, 1988a). Es decir, se trata de un proceso integral que incluye, además de la creación de productos nuevos, las variaciones en los ya existentes, así como los cambios en las técnicas, formas y procesos de producción (nuevas herramientas, nuevos métodos), y en las formas de organización de la actividad tecno-económica, esto es, las variaciones en las formas institucionales.

Además, se señalan los aspectos graduales y acumulativos del cambio técnico. La innovación es un fenómeno ubicuo, en todas las partes de la economía y en todo momento se están produciendo procesos de aprendizaje e investigación que dan como resultado nuevos productos, nuevas formas de organización y nuevos mercados. En este sentido, las innovaciones son en su mayor parte nuevas combinaciones, nuevos usos de conocimientos y posibilidades ya existentes, por lo que más que en términos de ruptura hay que interpretar el cambio técnico como una secuencia en la que las futuras innovaciones dependen de las del pasado (Lundvall, 1992a).

Esto no significa que todas las innovaciones tengan la misma importancia, es evidente que algunas representan una discontinuidad mayor que otras[39]. Pero sí supone una interpretación de la innovación como un proceso en el que la frontera entre las fases de invención, innovación e implementación en el mercado es difusa, y en el que participan el conjunto de agentes socioeconómicos y tecnológicos; es decir, se trata de un proceso colectivo más que un acto individual.

[39] Aquí cobra sentido la distinción entre innovaciones incrementales, radicales, cambios en el sistema de tecnología o cambios en el paradigma tecno-económico. Las incrementales son aquellas pequeñas modificaciones en el producto, proceso o forma de organización que mejoran el output, y que a pesar de no tener efectos dramáticos sobre el mercado, son uno de los principales factores para la competitividad. Aunque pueden ser fruto de la investigación, a menudo son desarrolladas por los ingenieros o los trabajadores de planta en su labor productiva. Las innovaciones radicales son aquellas que representan una discontinuidad y que dan pie al desarrollo de nuevos mercados y/o nuevas inversiones; a menudo implican una combinación de innovaciones de producto, proceso y organizacional. A diferencia de las incrementales, en éstas la I+D suele jugar un papel determinante. Por cambios en el sistema de tecnología se entienden aquellos cambios fundamentales en la tecnología que afectan a diferentes sectores económicos, y que suelen ser una combinación de innovaciones radicales e incrementales, junto con otras transformaciones organizacionales. Por último, los cambios en el paradigma tecnoeconómico son los cambios en el sistema de tecnología que tienen una influencia importante sobre toda la economía, y por tanto no dan pie sólo a nuevos productos e industrias, sino que afectan directa o indirectamente a casi todas las partes de la economía (Freeman y Perez, 1988).

El aprendizaje como proceso interactivo y el valor del conocimiento tácito

La consideración de la innovación como un fenómeno ubicuo tiene como consecuencia una interpretación mucho más amplia del aprendizaje. Éste no es tan sólo un acto individual fruto de las labores de formación e investigación, sino que también es un proceso colectivo inserto en las actividades rutinarias de producción, distribución y consumo. Se aprende en los departamentos de investigación (*learning-by-searching* (Boulding, 1985; Johnson, 1992)), al producir (*learning-by-doing* (Arrow, 1962)), mientras se usan los bienes (*learning-by-using* (Rosenberg, 1982)) y al relacionarse con otros proveedores, productores o clientes (*learning-by-interacting* (Lundvall, 1992)) (citados todos en Hudson (1999)).

Es la última forma de aprendizaje la que más interés ha suscitado en los últimos tiempos y la que tiene implicaciones más importantes para los procesos de desarrollo territorial. La innovación es resultado de la interacción entre las empresas, y entre éstas y otros agentes sociales y tecnológicos. El aprendizaje interactivo se da entre diferentes fases del proceso de innovación, lo que implica a varias formas de conocimiento (científico, sobre el proceso de producción o el mercado): se da aprendizaje interactivo entre diferentes empresas (en las relaciones entre proveedor y cliente, y entre empresas rivales de un mismo segmento del mercado), entre las empresas y los centros de conocimiento en diferentes escalas, de la local a la internacional, y entre diferentes departamentos de la misma empresa, lo que implica la cooperación entre trabajadores con diferentes formas de conocimiento (Asheim e Isaksen, 2001).

La interacción es posible porque entre los agentes se desarrollan estructuras de comunicación, como rutinas y un lenguaje común sobre cuestiones técnicas, que facilitan la transmisión de conocimientos. En este sentido, estos conocimientos son inseparables de las prácticas colectivas por las que se generan, y por tanto no pueden ser fácilmente codificados ni comunicados. Estas formas de conocimiento tácitas son fundamentales para desarrollar ventajas, ya que no son accesibles por los que no participan en estas prácticas colectivas.

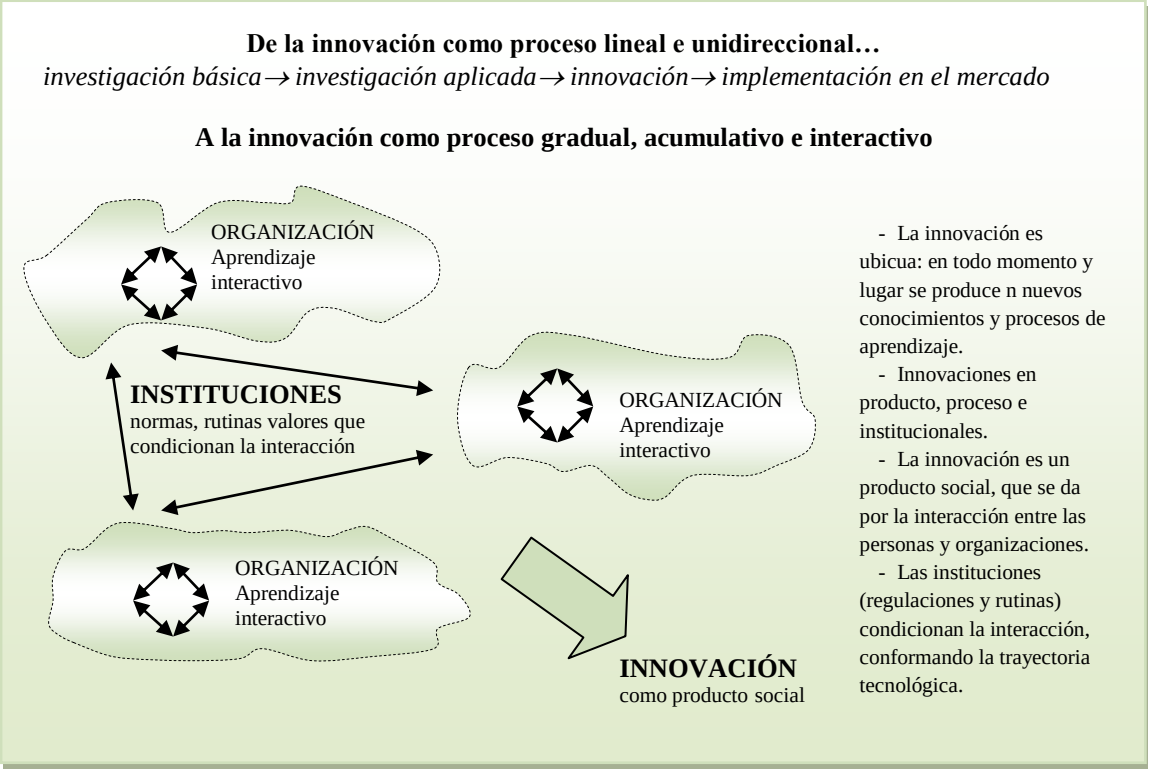
La dimensión institucional y los sistemas de innovación

En la medida en que el aprendizaje y la innovación son procesos interactivos, dependen de las instituciones que estructuran las relaciones. Las instituciones son las guías para la interacción desarrolladas históricamente, que incluyen tanto los mecanismos formales (regulaciones, leyes, políticas), como las rutinas que moldean la investigación, producción, distribución y consumo. En este contexto, cobra relevancia la interpretación de las *trayectorias tecnológicas* como un tipo de institución, ya que refleja el modo en que los mecanismos y rutinas que configuran las diferentes fases del proceso técnico y económico condicionan las tecnologías futuras (Dosi, 1988a).

El enfoque de los sistemas de innovación trata de recoger estas ideas, al agrupar los agentes, relaciones económicas y tecnológicas e instituciones que conforman el marco general para el aprendizaje y la innovación. En este sentido, un sistema de innovación está compuesto por una estructura productiva y una infraestructura institucional (Lundvall, 1992a). En la estructura productiva están la organización interna de las empresas, las relaciones entre empresas, el sector público, la organización institucional del sistema financiero y la organización e intensidad de la I+D+i. Aquí retomamos las ideas de Porter sobre el *diamante* de la competitividad, que reflejan el modo en que las condiciones de los factores, la demanda, la estructura y la estrategia empresarial, así como la existencia de industrias de apoyo y proveedores competitivos condicionan la competitividad de la economía y determinan la innovación (Porter, 1991).

Los sistemas de innovación han servido para explicar el desigual desempeño tecnológico entre países en relación a las diferencias en las estructuras económicas y los marcos institucionales nacionales, y han tenido también un enfoque sectorial, en base a la organización de los sectores económicos y la infraestructura institucional en la que se sustentan. Pero también podemos hablar de sistemas regionales o locales de innovación, cuando en esta escala existe una estructura productiva, una infraestructura de conocimiento y unas instituciones territoriales que condicionan los procesos de aprendizaje e innovación. Veamos a continuación esta cuestión.

Figura 2.1 Los nuevos enfoques sobre la innovación



Fuente: Elaboración propia

2.3.2.2 La dimensión territorial del aprendizaje y la innovación

La revisión de los principales planteamientos sobre la naturaleza del cambio técnico ha puesto de manifiesto los aspectos colectivos del aprendizaje y la innovación. Estos procesos se dan fruto de la interacción entre diferentes personas dentro de las organizaciones y en las relaciones entre las organizaciones, por lo que dependen de la estructura económica y las instituciones. En este sentido, se trata de procesos *territoriales*, ya que son las condiciones socioeconómicas e institucionales específicas del territorio las que configuran el marco general para la interacción.

Pero además, es a nivel local-regional donde se generan una serie de dinámicas que favorecen el aprendizaje colectivo. Los sistemas productivos locales constituidos como redes de empresas favorecen la interacción y el aprendizaje entre organizaciones, tanto

verticales como horizontales. Por otra parte, a menudo las infraestructuras educativas y tecnológicas que complementan la base material para generar nuevos conocimientos están descentralizadas para aprovechar las ventajas de la especialización y una aplicación más directa de los programas y políticas. Pero es sobre todo en relación a las instituciones informales que rigen la organización social donde la dimensión territorial cobra especial relevancia. Las estructuras no codificadas de comunicación, como convenciones, rutinas o un lenguaje común sobre cuestiones técnicas son fenómenos *localizados*, en el sentido de que se generan en esta escala y de que dependen de la trayectoria específica y las condiciones económicas y socio-institucionales desarrolladas históricamente en la localidad.

Como señalamos, los sistemas territoriales de producción se configuran como redes de empresas localizadas que dan lugar a diferentes mercados locales: de productos (en las relaciones productor-cliente), laboral (ya que la concentración de empresas favorece la especialización de los trabajadores), e información (por la interacción entre las empresas que dan lugar a rendimientos externos en conocimiento). En relación a este último, las empresas aprenden tanto en las relaciones verticales, entre productor y cliente, como en las horizontales, entre empresas de un mismo sector, ya que la cercanía hace que las empresas puedan monitorizar las actividades de sus rivales. Las relaciones entre clientes se ven favorecidas por la cercanía, que reduce los costes de transacción pero sobre todo porque hace que las comunicaciones sean más fluidas y que se desarrollen conocimientos y lenguajes entre las empresas sobre cuestiones técnicas, ya que el output de una empresa puede ser el input de la otra. Pero las empresas también obtienen ventajas de concentrarse junto a otras que producen el mismo producto, ya que obtienen información sin coste alguno. Por una parte, porque pueden conocer el *estado de la arte* de la tecnología en sus sectores. Además, les sirve para seguir la evolución de sus competidores y contrastarlo con la suya propia para aprender y mejorar. Por último, también puede servir para llevar a cabo proyectos de investigación conjuntos (Porter, 1998; Malmberg y Maskell, 2002).

De esta forma, la concentración espacial facilita el flujo de información entre las empresas, pero para que esto sea posible son necesarias unas condiciones locales que alienten esta interacción. Las empresas no son agentes aislados compitiendo en mercados perfectos, sino que se relacionan en un entorno determinado y las condiciones específicas del mismo configuran el marco para la acumulación. En este contexto cobra

sentido la consideración de las regiones como *espacios de aprendizaje*, ya que es en esta escala donde se configura la arquitectura material e institucional para el aprendizaje y la innovación (Florida, 1995; Storper, 1995; Morgan, 1997; Cooke y Morgan, 1998). Por una parte, muchas de las infraestructuras para la creación de conocimiento se han descentralizado por motivos políticos o para una mayor eficiencia en la provisión de servicios. Universidades, el sistema de educación y formación, laboratorios, centros tecnológicos y demás organismos cuya labor es producir, gestionar y proteger el conocimiento son organismos *territorializados* ya que están cada vez más orientados a responder las necesidades específicas de la sociedad y la economía local. Junto a éstas, otras infraestructuras *blandas* producen y distribuyen conocimiento siguiendo un modelo interactivo de abajo a arriba, como los parques tecnológicos, las incubadoras de empresas los organismos interfaz o las agencias de desarrollo.

Pero es sobre todo en relación a los aspectos inmateriales de la organización colectiva donde la región es determinante para el aprendizaje interactivo y la innovación. Estos procesos se estructuran por medio de una serie de pautas locales y no-intercambiables, unas *interdependencias no comerciables* (Storper, 1995), como las reglas, rutinas y convenciones que constituyen un marco para la acción. En la medida en que éstas se derivan de unas condiciones socio-institucionales y culturales específicas del lugar, están *regionalizadas*, por lo que la región es una escala fundamental para la acumulación en el capitalismo contemporáneo.

2.3.2.3 Las ventajas de localización reconsideradas: una explicación en términos dinámicos del potencial de las economías locales

Esta interpretación nos sitúa en mejor posición para entender el potencial de las localidades y regiones en el escenario abierto con el proceso de globalización. El *resurgir* de las economías regionales no es sólo consecuencia de la concentración productiva que favorece unos menores costes en las transacciones y la articulación de un mercado laboral especializado, sino sobre todo por las condiciones sociales e institucionales locales que configuran un marco favorable para la acción económica.

Para entender esto, hay que interpretar las economías territoriales como composiciones colectivas en las que una red de agentes y organizaciones interactúan, dando lugar a diferentes tipos de relación: relaciones competitivas (entre empresas rivales), comerciales (entre productor y cliente), interactivas (entre personas dentro de las organizaciones y entre las organizaciones), laborales (entre empresas y trabajador), políticas (para la consecución de objetivos colectivos), o culturales (al compartir una serie de valores). Estas relaciones se estructuran a través de una serie de pautas y mecanismos, tanto formales como informales. Entre los primeros están aspectos relacionados con la organización del sistema de producción, las infraestructuras, los organismos de apoyo a la actividad empresarial o las leyes, regulaciones y políticas; entre los informales, las normas, hábitos, lenguajes y culturas organizativas constituyen el marco general para la acción económica. Las organizaciones evolucionan en función de este marco, por lo que la trayectoria de desarrollo de un territorio está condicionada por estas pautas colectivas.

Esto es especialmente significativo para los procesos fundamentales para la acumulación en el capitalismo contemporáneo, el aprendizaje y la innovación. En la medida en que estos son procesos interactivos, dependen de las condiciones que rigen las relaciones entre los agentes y las organizaciones. Así, tienen importancia formas de la organización de la producción que facilitan la difusión de información como las redes, una infraestructura de conocimiento que responda a las necesidades específicas, las políticas de promoción económica y para la difusión de tecnologías, o las convenciones, lenguajes y rutinas que configuran el marco para el aprendizaje interactivo y la innovación. En este contexto, cobra sentido la consideración de la trayectoria tecnológica de un territorio, en relación a estos aspectos de la organización colectiva desarrollados a lo largo del tiempo que condicionan los conocimientos y tecnologías futuras.

De esta forma, son estas condiciones que conforman el marco para la acción económica y el aprendizaje interactivo las fundamentales, al señalar las oportunidades y restricciones para las organizaciones. Esto, no obstante, no significa que la trayectoria de desarrollo de un territorio esté determinada. Primero, porque no hay un óptimo, sino que existen diferentes trayectorias posibles en función de las condiciones del lugar. La organización de la producción y las tecnologías toman formas diferentes en cada momento y lugar, ya que son respuestas específicas a situaciones económicas y

tecnológicas concretas. Pero además, porque aunque éstas representan guías para la acción económica y, por tanto, son relativamente estables, también evolucionan a medida que cambian las condiciones. Esto nos permite entender de una manera dinámica el desarrollo territorial, en relación a los aspectos colectivos que estructuran la acción económica y su evolución en el tiempo. En este sentido, la trayectoria de desarrollo es también la historia del cambio de los marcos para la acción.

Por lo tanto, no parece adecuado reducir el potencial de las economías locales a los aspectos comerciales. La concentración espacial favorece la flexibilidad y la especialización productiva, dando lugar a mercados locales de productos, laboral e información. En el caso de algunas industrias esto puede ser una prima importante, pero aun así son sólo parte de la explicación. En el marco actual de globalización en el que hay facilidades para la movilidad de bienes y capitales, estas ventajas pierden valor relativo, y son otra serie de aspectos de la organización colectiva los que explican la *territorialización* de las economías. Los aspectos relacionales que conforman el marco para la interacción económica y el aprendizaje son específicos y no intercambiables, lo que constituye una forma de ventaja competitiva. En este sentido, es necesaria una aproximación más amplia a las economías territoriales en relación a estas características sociales y a las instituciones que configuran la acción económica, condicionando la trayectoria de desarrollo del territorio. Es esto lo que tratamos a continuación.

2.3.3 Instituciones, capital social y gobernanza

2.3.3.1 El *giro institucionalista* en los análisis de desarrollo territorial

De lo expuesto hasta ahora queda claro que buena parte de los análisis y propuestas sobre el desarrollo territorial han girado la vista hacia los aspectos sociales y culturales del desarrollo, lo que ha colocado a las instituciones en el centro del debate. Desde esta perspectiva, las instituciones son un factor explicativo fundamental del desarrollo endógeno porque configuran el marco general para la acción en las economías locales,

determinando aspectos clave para la acumulación como las relaciones entre los agentes socioeconómicos, el aprendizaje y la innovación.

Este giro hacia las instituciones como el elemento explicativo del desarrollo es, en buena medida, una aplicación territorial de las ideas recuperadas por la nueva economía institucional (entre otros, North (1993); Hodgson (1995)). Desde esta perspectiva, la economía no puede entenderse tan sólo como la suma de agentes (empresas y consumidores) que actúan en el mercado bajo criterios de racionalidad, sino como *una composición de influencias colectivas que conforman las acciones de los individuos y como una entidad diversificada que sigue una trayectoria dependiente debido a las influencias culturales y socio-institucionales heredadas* (Amin, 1998:73). La acción económica es un resultado colectivo, y como tal se ve mediada por las instituciones, los mecanismos y restricciones que estructuran la interacción entre los agentes económicos. Éstos han sido desarrollados a lo largo del tiempo, de modo que son el resultado de los acuerdos sociales y la cultura específica de cada territorio.

Así, podemos definir las instituciones como las limitaciones ideadas por los humanos para estructurar la interacción al proporcionar un sistema de incentivos y restricciones (North, 1993). Las instituciones no son sólo las organizaciones en que se agrupan los intereses colectivos, sino que también incluyen otros mecanismos formales, como leyes y regulaciones, políticas o estándares tecnológicos, e informales, como hábitos, códigos de conducta, culturas organizacionales y convenciones semánticas e ideológicas que median la acción económica (Amin, 2001:1238).

Las instituciones son mecanismos estables que favorecen el intercambio y el desarrollo económico, precisamente al proporcionar estabilidad para la interacción. Sin embargo, también mutan, evolucionan incrementalmente, conectando el pasado con el presente y el futuro (North, 1993). Las pautas para la interacción y los hábitos del pasado, las culturas organizacionales, los sistemas de conocimiento y los estándares tecnológicos desarrollados en el tiempo inciden en los marcos presentes. En este sentido, a menudo se usa la idea de la *dependencia de la trayectoria* (*path-dependency*) para ilustrar el modo en que las instituciones actuales evolucionan de los marcos anteriores. Así, unas formas institucionales que favorecen la acumulación bajo determinadas condiciones tecnológicas y de mercado, pueden convertirse en un freno para el desarrollo cuando cambian estas condiciones. Esto, no obstante, no significa que el desarrollo de los

territorios esté totalmente determinado por las rutinas pasadas, sino que las instituciones evolucionan a medida que cambian las condiciones socio-económicas y tecnológicas, configurando de este modo un nuevo sistema de oportunidades y restricciones.

Los análisis de desarrollo local o regional que parten desde una perspectiva institucionalista tratan de determinar las condiciones socio-institucionales y culturales que rigen la interacción, condiciones que determinan la trayectoria de desarrollo de un territorio. Las economías locales son concebidas como composiciones colectivas en las que los diferentes agentes socioeconómicos interactúan en unas condiciones determinadas. En esta interpretación cobra sentido una aproximación territorial en la que el espacio no es sólo el soporte que acoge los procesos sociales o el límite administrativo para la aplicación de políticas, sino que es un espacio relacional que incide sobre el proceso de acumulación y cambio estructural[40].

El papel que juegan las instituciones aparece en mayor o menor medida en buena parte de las propuestas de desarrollo territorial actuales[41]. No obstante, las instituciones no ocupan en todas el mismo lugar como factor explicativo, por lo que Jessop propone tres perspectivas desde las que puede ser analizado este *giro institucionalista* (Jessop, 2001:1214). Desde una perspectiva reducida puede tratarse tan solo de un *giro temático*: la intuición, hipótesis o descubrimiento de que varios aspectos institucionales de la vida social deben ser incluidos entre los temas de investigación. Pero también puede haber un *giro metodológico*, esto es, la intuición, hipótesis o descubrimiento de que los aspectos institucionales de la vida social proporcionan un punto de entrada fructífero

[40] En el capítulo 1 abordamos algunas de las aproximaciones al espacio económico, y señalamos cómo las propuestas que subrayan el potencial endógeno de las localidades y regiones lo entienden no sólo como soporte de las actividades económicas, sino también como una construcción social; así, es un elemento que potencia (o por el contrario, restringe) las oportunidades para el desarrollo. En este sentido, el término *territorio* en contraposición al de espacio puede recoger la dimensión humana, socio-institucional, económica y cultural específica de cada lugar.

[41] Todas las propuestas presentadas en el apartado 2.2 señalan de una u otro modo la importancia de estos mecanismos. Es evidente en los distritos industriales, donde la cooperación es posible por el marco de relaciones desarrollado históricamente, en los *milieux innovateurs* y su alusión a la importancia del espacio de apoyo, y los sistemas regionales de innovación y las *regiones que aprenden*, donde el marco institucional local explica la interacción entre las organizaciones y entre éstas y el resto de agentes territoriales. Tan sólo se presenta una versión reducida de las instituciones en la primera lectura de los nuevos espacios industriales, ya que se entienden éstas en relación a los mecanismos que reducen los costes de transacción, así como en los clusters de Porter, donde se señala las ventajas colectivas, pero no hay excesivas referencias a las condiciones socio-institucionales en que la interacción tiene lugar. Podría tomarse como excepción las propuestas sobre la *clase creativa*, pero también en ésta hay referencia a las condiciones atractivas para la localización de esta clase lo que, aunque sean diferentes a las señaladas en el resto de propuestas (en este caso, unos lazos débiles y un entorno abierto y acogedor), constituye en sí mismo una alusión a la importancia de las características de la organización social y las instituciones.

para explorar el mundo social, aunque posteriormente se incluyan otros factores. Por último, en algunos casos puede haber un *giro ontológico*, es decir, la intuición, hipótesis o descubrimiento de que las instituciones constituyen los fundamentos esenciales de la existencia social.

En definitiva, las propuestas actuales han recuperado las instituciones como factor explicativo del desarrollo territorial. Y es que tal y como señala Amin, dado que los marcos institucionales condicionan la acción económica al marcar el territorio de las oportunidades y restricciones, *el éxito o fracaso económico son también el producto de hábitos y rutinas pasadas, de marcos cognitivos, arquitecturas de innovación, sistemas de apoyo empresarial, relaciones de redes e intersubjetivas, poder corporativo, el ambiente regulatorio y las políticas gubernamentales y no-gubernamentales* (Amin, 2001:1238).

2.3.3.2 Capital social y desarrollo local

El institucionalismo, por tanto, conforma un marco para analizar y comprender el desarrollo de los territorios basado en las condiciones socio-institucionales y culturales que rigen la interacción. Pero esto no constituye una respuesta, sino que por el contrario abre nuevos interrogantes, ya que aunque todos los territorios *tienen* instituciones, no en todos los casos éstas favorecen del mismo modo el desarrollo. Por eso, en los últimos años se viene aludiendo al concepto de capital social para referirse a las características de la organización social que facilitan la interacción para beneficio mutuo, proporcionando unas condiciones favorables para el desarrollo económico territorial (entre otros, Cooke y Morgan (1998); Woolcock (1998); Trigilia (2001); Camagni (2003); Vázquez Barquero (2007)).

En el siguiente apartado abordamos este concepto, que creemos que puede servir para sintetizar buena parte de los términos utilizados hasta el momento. No obstante, también presenta algunas diferencias que, a nuestro entender, lo hacen más apropiado para reflejar la incidencia de los aspectos de la organización social sobre el desarrollo económico. Términos como "redes" o "interdependencias no comerciables", por poner

dos ejemplos, sirven para explicar aspectos característicos de las economías locales, pero no tienen un componente normativo ni expresan de forma clara la influencia de los aspectos relacionales sobre el desarrollo socioeconómico; es decir, son explicativos de una realidad que alude a las características de la organización colectiva, pero no ilustran el modo en que éstas constituyen un factor para el desarrollo económico. Sin embargo, creemos que el "capital social", al tratarse de una *forma de capital*, refleja bien cómo determinados aspectos relacionales inciden sobre la reproducción social, y la forma en que estos aspectos relacionales se pueden *acumular*. Por eso, creemos que el concepto de "capital social" resume mejor que otros el modo en que determinadas pautas colectivas condicionan la acumulación en el escenario abierto con el proceso de globalización.

Aspectos conceptuales

A menudo se señala a Bordieu como el primero en sistematizar el concepto de capital social[42]. Bordieu lo definió como *el agregado de los recursos actuales o potenciales que se asocian a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo (en otras palabras, pertenencia a un grupo), que proporciona a cada uno de sus miembros el apoyo del capital de la colectividad, una credencial que les autoriza al crédito, en los múltiples sentidos de este término* (Bordieu, 1986:248-249). Es decir, el capital social se asocia con la habilidad de las personas o las organizaciones para asegurarse beneficios de la participación en redes y otras estructuras sociales[43]. A diferencia de otras formas de capital, como el

[42] La idea de los beneficios de la participación en colectivos no es nueva, sino que ya estaba presente en Durkheim, con su énfasis en el grupo como antídoto frente a la anomia, en Marx y su distinción entre la clase atomizada y la movilizada, o en Weber y sus análisis sobre la importancia de las redes para la formación de actividades emprendedoras (Portes, 1998; Trigilia, 2001)

[43] Una de las definiciones más citadas es la de Putnam, que lo entiende como *características de la organización social, como la confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar acciones cordinadas* (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993:167). Esta interpretación le lleva a identificar el capital social no tanto con los beneficios de la participación en redes y otras estructuras sociales, como con aspectos socio-culturales como el civismo, la confianza o una cultura de reciprocidad. Sin embargo, esta interpretación en términos culturales tiene una serie de limitaciones (Portes, 1998; Trigilia, 2001). Por una parte, tal y como veremos, los beneficios del capital social no son siempre positivos, por lo que una explicación del desarrollo económico o el desempeño institucional tan sólo en términos de capital social puede ocultar tanto la importancia de otros aspectos, como su papel

humano o el financiero que son recursos individuales, éste es un intangible colectivo, que necesita de la interacción entre varias personas u organizaciones para materializarse y reproducirse (Coleman, 1988).

De esta definición resulta obvio que el capital social está relacionado con las redes sociales. Sin embargo, creemos que no son sinónimos. Mientras éstas aluden a unas formas de coordinación descentralizadas, el primero señala los efectos positivos y negativos de la participación en éstas. Es decir, mientras las redes son la estructura, el capital social hace referencia a la capacidad colectiva de beneficiarse de éstas y otras estructuras sociales.

El carácter intangible y relacional del capital social hace difícil definir sus fuentes. No obstante, Portes señala algunas que sirven para caracterizar el modo en que se desarrolla este recurso (Portes, 1998):

- El capital social puede surgir al interiorizar valores, es decir, cuando participar en algún tipo de estructura social lleva a aceptar una serie de normas tácitas que facilitan la interacción y reducen comportamientos malintencionados. En este caso, los poseedores del capital social son los otros miembros de la comunidad que pueden tener transacciones sin que haya que desarrollar ningún tipo de estructuras o acuerdos formales, pero sin temor a verse perjudicados.
- Una segunda fuente similar a ésta es la solidaridad del vínculo, como sucede en las alineaciones de clase.
- Las otras dos tienen un sentido más instrumental, ya que se refieren a los efectos en términos de reciprocidad de participar en redes y otras estructuras sociales. Esta reciprocidad puede deberse al conocimiento mutuo entre los

como elemento explicativo (Trigilia, 2001). Pero sobre todo, porque esta concepción corre el peligro de convertir el concepto en una tautología, al señalar el capital social como causa y efecto a la vez: las comunidades cívicas tienen una gran presencia de organizaciones comunitarias, y allí donde hay organizaciones comunitarias hay una comunidad cívica (Portes, 1998).
Por eso, creemos más conveniente relacionar el capital social con los resultados colectivos de la participación en redes más que con una serie de características socio-culturales. La participación en estas estructuras sociales puede en algunos casos proporcionar beneficios que den lugar a confianza y una cultura de reciprocidad, pero también puede acabar desarrollando unas estructuras jerárquicas y clientelistas. De este modo, nos parece más interesante asociar este concepto con el *medio* (la existencia de determinadas formas de organización social que facilitan la interacción), que con el *mensaje* (la confianza, el civismo) (Woolcock, 1998).

> actores que van a llevar algún tipo de intercambio, pero también si ambos actores están dentro de una estructura social común que los obliga a responder si no quieren perder estatus, honor o aprobación.

En términos agregados, la dotación de capital social en un territorio hace referencia a la existencia de redes de relaciones sociales que se extienden entre los agentes individuales y colectivos, y que pueden facilitar la trayectoria de desarrollo al proporcionar condiciones para la interacción y la cooperación (Trigilia, 2001). Un cierto grado de proximidad parece importante para que exista interacción, por lo que desde el espacio local-regional se pueden potenciar en buena medida estas estructuras. Pero la escala no es suficiente, sino que además son necesarias unas condiciones que faciliten la coordinación, como unas relaciones sociales de confianza y reciprocidad.

Este capital social puede surgir de diferentes formas, en función de la trayectoria, las formas específicas de organización espacial de la producción y del grado de institucionalización de las redes. En algunos casos la reciprocidad es la base para que surja este recurso, como en el caso de los clusters que se han formado para aprovechar las ventajas de la especialización y la concentración productiva, pero sin que previamente existieran unas relaciones cooperativas. Pero en otros esta reciprocidad aparece acompañada de una interiorización de valores como consecuencia de las condiciones específicas desarrolladas a lo largo del tiempo. En los distritos industriales, por ejemplo, la cooperación se deriva de los beneficios recíprocos de una organización en red de la producción, pero también de la asunción de una serie de criterios de conducta colectivos y la existencia de sanciones sociales para el que no cumple lo acordado (Dei Ottati, 1994).

Implicaciones sobre los procesos de desarrollo territorial

Si el concepto de capital social ha tenido tanta importancia en los últimos años ha sido por los beneficios que se le asocian. Desde una perspectiva sociológica, Portes señala tres funciones generales, aplicables en una variedad de contextos (Portes, 1998): como medida de control social, como una fuente de apoyo para el desarrollo de otras

habilidades individuales, y por los beneficios derivado de la participación en redes. Por una parte, la participación en grupos supone la sumisión a una serie de normas, lo que somete a las personas a un control por parte del colectivo. Aunque este control puede tener efectos negativos al limitar la libertad individual, también fomenta la disciplina, lo que puede tener efectos positivos. Una segunda consecuencia importante es en el desarrollo de capacidades, ya que las habilidades y conocimientos personales dependen en buena medida del entorno familiar y social (Coleman, 1988; O'Hara, 1998).

Son, no obstante, los beneficios asociados a la participación en redes los que más interés han suscitado en los análisis de desarrollo territorial. Las redes facilitan la coordinación en los sistemas de producción locales sin tener que articular mecanismos formales, lo que da lugar a una serie de dinámicas endógenas para la acumulación. Por una parte, porque se articulan mercados locales de bienes y servicios, información y laboral. Esta forma de organización facilita la subdivisión del proceso productivo y sirve para coordinar de forma flexible las relaciones entre las empresas, lo que da lugar a transacciones comerciales y a un flujo de información entre las empresas, tanto vertical (productor-cliente) como horizontal (empresas rivales).

Pero es sobre todo en relación a los aspectos dinámicos de la adaptación de las organizaciones donde se ha señalado la importancia de estas estructuras sociales. El aprendizaje y la innovación son procesos interactivos, y por tanto, dependen de las condiciones sociales e institucionales en que tienen lugar la interacción entre las organizaciones. Las reglas, rutinas y lenguajes comunes desarrollados con el paso del tiempo (Storper, 1995), unas relaciones basadas en la reciprocidad y la confianza (Grabher, 1993b; Dei Ottati, 1994) o en términos más generales una cultura de colaboración (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993), son elementos que facilitan la coordinación dentro de las redes, y por tanto inciden sobre el aprendizaje dentro y entre las organizaciones. No obstante, estas dinámicas no dependen de la estructura formal *per se*, sino de estos *intangibles* que alientan la interacción. Por eso, creemos que el concepto de capital social puede servir para agrupar el conjunto de elementos de la estructura social que facilitan las relaciones sociales, ya que recoge tanto los aspectos organizativos (la red), como los elementos intangibles que unen las relaciones dentro de la misma (confianza, reciprocidad).

Así, las propuestas de desarrollo territorial han señalado los beneficios de determinadas pautas colectivas para el desarrollo económico territorial. No obstante, el capital social no siempre supone efectos positivos, sino que en determinadas circunstancias genera dinámicas que limitan la adaptación al cambio y el desarrollo económico territorial. Creemos que hay tres circunstancias al menos en que puede suponer un freno. La primera de ellas se deriva de la propia idiosincrasia de esta forma de capital, ya que los mismos lazos que proporcionan beneficios a los miembros del colectivo, obstaculizan el acceso a los que no participan en él (Portes, 1998). Las redes de empresas, por ejemplo, se apoyan en la proximidad y en el desarrollo de unos códigos de conducta y un lenguaje común que facilitan el flujo de información entre los miembros, pero que excluye a los que no participan en ellas; de esta forma, el conocimiento queda restringido a algunos agentes locales, limitando el acceso de otros. Esto abre interrogantes a la hora de articular políticas orientadas a fomentar las interrelaciones, como puede ser la creación de clusters, en relación al espacio geográfico necesario (¿cuáles son sus límites?) y los agentes que lo conforman (¿quiénes se incluyen, y por lo tanto, quiénes quedan excluidos?).

Un segundo obstáculo hace referencia a las barreras que puede suponer para la innovación en determinadas circunstancias. Como señalamos, un entorno caracterizado por una intensidad relacional y un clima de confianza y cooperación entre empresas facilita la comunicación entre las organizaciones, lo que alienta el aprendizaje colectivo y la innovación. Sin embargo, también pueden representar un obstáculo si estas estructuras colectivas priman el consenso y denigran a los disidentes, lo que elimina la *destrucción creativa* que proporcionan éstos. Pero además, pueden suponer un freno frente al cambio, si las redes tratan de mantener el status quo a pesar de que cambien las condiciones socioeconómicas y tecnológicas, limitando la capacidad de adaptación institucional (Cooke y Morgan, 1998:75).

Una última cuestión es en referencia a las relaciones entre capital social y capital humano. En la medida en que el aprendizaje es un proceso que (también) se da fruto de la interacción entre las personas y las organizaciones, unas condiciones sociales y unas estructuras organizativas que favorezcan la interacción alienta la formación de capital humano (Coleman, 1988; O'Hara, 1998). Sin embargo, en determinadas circunstancias una densidad relacional también puede suponer un freno para el desarrollo personal de algunos, lo que limita sus efectos positivos. Como veremos al retomar las

consideraciones sobre la *clase creativa*, estas personas encuentran en el anonimato y unas relaciones sociales abiertas unas condiciones acogedoras, lo que hace que entre capital social y capital humano no haya siempre una relación positiva, sino que en ocasiones unos lazos sociales densos pueden suponer límites para el desarrollo de las personas. Estas cuestiones ponen de manifiesto que no se puede caer en una explicación del desarrollo económico en términos de capital social únicamente, ya que aunque puede ser un factor fundamental para facilitar la cooperación, también puede representar un obstáculo.

2.3.3.3 La gobernanza como forma de regulación del desarrollo local

Otro concepto que en los últimos años se está utilizando en referencia a las formas de coordinación de las relaciones sociales es el de gobernanza[44]. Este concepto se ha usado en diferentes contextos, como la gestión dentro de las organizaciones o las relaciones internacionales, pero en los análisis de desarrollo económico territorial hace referencia a la articulación de mecanismos de regulación horizontales, descentralizados y participativos, frente a la coordinación del mercado o la jerarquía de las organizaciones (Amin y Hausner, 1997; Jessop, 1998) [45].

En términos generales, la gobernanza está relacionada con *la resolución de problemas (para)políticos (en el sentido de problemas para la consecución de logros colectivos o la realización de propósitos colectivos) en y a través de configuraciones específicas de instituciones, organizaciones y prácticas gubernamentales (jerárquicas) y extra-gubernamentales (no-jerárquicas)* (Jessop, 1995:317). Esta definición introduce algunas

[44] Esta palabra es una traducción de la inglesa "*governance*". Aunque una traducción literal sería gobierno (en referencia a la acción de gobernar), esta traducción no recoge plenamente el significado del término, que hace referencia a una forma específica de gobernar.

[45] Aunque relacionados, los conceptos de capital social y gobernanza tienen a nuestro entender aplicaciones diferentes. Mientras que el primero hace referencia a la existencia de condiciones y estructuras sociales que facilitan la interacción, el segundo alude a una forma de regulación de los procesos económicos y sociales basada en la interacción entre el conjunto de actores influyentes. En ambos casos la interacción depende de formas horizontales de organización, por lo que la red es la estructura fundamental. Sin embargo, mientras que el capital social alude a los efectos sobre la reproducción de determinados aspectos colectivos, el concepto de gobernanza se refiere a una forma de gobierno de la sociedad y las relaciones económicas.

claves que nos puede ayudar a explicar el concepto mismo y su papel en la coordinación del desarrollo local.

En primer término, el objetivo y los mecanismos para lograr este objetivo. El fin es el mismo que el del gobierno, la resolución de problemas (para)políticos, pero la diferencia está en los procesos por los que se consiguen éstos. Mientras que el gobierno (el "gobierno" como la *acción*) hace alusión a un sistema jerárquico de poder en el que el control es ejercido por un agente (el "gobierno" como el *sujeto*), el concepto de gobernanza trata de crear las condiciones para la acción colectiva al facilitar estructuras para la interacción entre diferentes agentes. El primero se apoya en la autoridad y el recurso a las sanciones, mientras que la gobernanza señala *la creación de una estructura u orden que no puede ser impuesto externamente, sino que es el resultado de la interacción entre múltiples actores de gobierno y otros agentes influyentes* (Kooiman y van Vliet, citados en Stoker (1998)).

La gobernanza es una forma de gobierno descentralizada en la que participan actores e instituciones gubernamentales y extra-gubernamentales, tanto públicos como privados, en múltiples escalas (Stoker, 1998). Las transformaciones estructurales de las últimas décadas están provocando una *reconfiguración* del poder político por la que éste se distribuye en diferentes escalas. El gobierno hoy no puede entenderse tan sólo como el poder ejercido por parte del Estado, sino que otros agentes de regulación en varias escalas tienen mayor protagonismo. En un plano supra-estatal, la globalización de la economía ha hecho que los Estados pierdan facultades para regular unas relaciones socio-económicas que se mundializan, y que cobren relevancia otros agentes y mecanismos; esto es más acusado en el caso de la Unión Europea, donde la integración multiplica los agentes de regulación. Pero también está detrás de la *reaparición* de las instituciones locales-regionales como actores estratégicos para el fortalecimiento de los elementos endógenos y el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas. Además, las rupturas sociales (de género, edad, culturales, etc.) de los últimos tiempos han diversificado las demandas sociales, lo que refuerza el papel de estas instituciones como proveedores de servicios y políticas de bienestar más directas y personalizadas (Brugué y Gomá, 1998).

Esta reconfiguración del poder hace necesario desarrollar mecanismos que coordinen las diferentes escalas de gobierno. Pero además, hay una creciente participación de agentes

privados en la regulación de lo colectivo, de forma que se ha difuminado la frontera entre lo público y lo privado. Cada vez es más común la provisión de servicios por parte de organizaciones no gubernamentales, la presencia de instituciones privadas en la toma de decisiones o la gestión por medio de consorcios público-privados. En este sentido, parece necesario redefinir lo público y lo privado no sólo desde el punto de vista de la propiedad (lo público con lo del Estado en sus diferentes manifestaciones escalares y lo privado como aquello que pertenece al sector privado), sino también desde el punto de vista de las necesidades que satisfacen (Moulaert y Nussbaumer, 2005).

De este modo, el concepto de gobernanza alude a las formas de coordinación de esta red de agentes e instituciones. Si en el mercado estos se coordinan a través de oferta y demanda y la integración en una organización supone un ordenamiento vertical, en un sistema de gobernanza los agentes son operativamente autónomos, pero están estructuralmente unidos porque son mutuamente interdependientes (Stoker, 1998). Los agentes tienen sus intereses propios pero este sistema hace que para conseguirlos necesiten la coordinación con el resto.

La multiplicación de actores de gobierno pone de manifiesto la importancia de los mecanismos que posibilitan la coordinación de esta red. Resulta necesario establecer unas prácticas y un lenguaje común que estructuren la interacción entre los agentes y que permitan adaptarse cuando cambien las circunstancias. En esta línea Jessop señala una serie de elementos a tener en cuenta para construir mecanismos de gobernanza efectivos (Jessop, 1998:37):

- Modelos y prácticas que reducen la complejidad del mundo pero que al mismo tiempo sean congruentes con los procesos reales y relevantes para los objetivos de la gobernanza.
- Desarrollar la capacidad de las organizaciones para un aprendizaje dinámico e interactivo.
- Construir métodos de coordinación entre diferentes fuerzas sociales con diferentes identidades, intereses, y sistemas de significado, sobre diferentes horizontes espacio-temporales y sobre diferentes dominios de acción.

- Establecer una visión del mundo común para la acción colectiva y un sistema de meta-gobernanza para estabilizar las orientaciones, expectativas y reglas de conducta de los actores clave.

Esta última cuestión nos acerca al papel del gobierno (como agente) dentro de esta forma de gobierno descentralizada y participativa. Tal y como señalamos, las organizaciones son autónomas, tienen sus propios intereses y no siempre son coincidentes entre sí; además, las redes no son simétricas, sino que hay importantes desigualdades de poder. Por eso, el Estado debe jugar un papel estratégico al proporcionar una agenda para una *meta-gobernanza*, estableciendo las condiciones institucionales que hagan posible la auto-organización de la red y una coherencia relativa entre los diferentes objetivos (Jessop, 1998). Para ello es importante que la regulación sea interactiva y reflexiva, en el sentido de que el Estado fomente la acción a través de las redes y participe en la coordinación de las redes de forma estratégica, esto es, acordando y estableciendo los objetivos de estas redes y las formas en que funcionan (Amin y Hausner, 1997).

En el contexto del desarrollo económico territorial, la gobernanza hace referencia a la red de agentes socioeconómicos e instituciones territoriales que facilitan un proceso de acumulación a escala local. No podemos entender la articulación de los procesos endógenos tan sólo en términos de las relaciones de mercado que existen entre las empresas o fruto de las políticas del gobierno únicamente, sino que éstos son el resultado de la interacción entre las organizaciones e instituciones a diferentes escalas. Por una parte, entre los propios gobiernos, desde el local hasta el comunitario; la multiplicidad de escalas de gobierno hace necesario desarrollar mecanismos y prácticas de interlocución. Pero también participan otra serie de organizaciones de diferente tipo, como empresas, instituciones financieras, cámaras de comercio, agencias de formación, autoridades locales, agencias de desarrollo, centros de innovación, sindicatos, agencias para servicios a empresas, etc.

Aunque la presencia de un gran número y una diversidad de organizaciones son necesarias, ésta no es una condición suficiente, sino que son importantes otra serie de aspectos colectivos de la organización de la economía. Por una parte, tiene que haber un alto grado de interacción entre las organizaciones (Amin y Thrift, 1995). En la organización de la economía local las relaciones sistémicas aparecen como elementos

fundamentales para la competitividad de cada una de las empresas y el funcionamiento de la economía en su conjunto. En los distritos industriales o los clusters, por ejemplo, la organización territorial de la producción favorece la distribución de tareas entre las empresas y alimenta la difusión de información. Así mismo, una organización sistémica de los agentes tecnológicos, las empresas y las organizaciones de apoyo alienta las relaciones, favoreciendo procesos de aprendizaje colectivo y la innovación.

La interacción hace que en las economías locales haya que definir estructuras de dominación y/o pautas para la coalición que faciliten la representación colectiva y el control de comportamientos malintencionados. Éstas pueden ser estructuras políticas y organizaciones con capacidad para establecer unas condiciones que estimulen la cooperación e impongan sanciones al que no cumple, pero también mecanismos informales como tradiciones, códigos de conducta, sanciones y tabúes (Dei Ottati, 1994).

Pero más allá de las organizaciones y las relaciones que haya entre ellas, es necesaria una conciencia colectiva, la consideración por parte de los agentes del territorio de que están en un proyecto común. Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados, compartiendo una estrategia de desarrollo, lo que supone la construcción de un capital social territorial (Alburquerque, 2007). En otras palabras, lo *importante no es tan sólo la presencia de una red de organizaciones "per se", sino los procesos de institucionalización; es decir, los procesos que apuntalan y estimulan un proyecto común, un conjunto de códigos de conducta reconocidos, prácticas y apoyos por los que los individuos pueden amoldarse a las organizaciones con relativa facilidad* (Amin y Thrift, 1995:103). Dentro de ésta red de organizaciones situamos a las Agencias de Desarrollo Local, que tienen un papel importante no sólo en la formación, la provisión de servicios a las empresas, o el desarrollo de políticas para la difusión de tecnologías, sino también a la hora de establecer unas condiciones y prácticas locales que alienten la interacción entre las empresas, y entre las empresas y el resto de agentes territoriales.

De esta forma, la gobernanza del desarrollo local se representa como un esfuerzo colectivo, en la que una red de actores e instituciones locales configura un marco para la acumulación a escala local. Sin embargo, esta interpretación esconde una serie de dificultades con que se encuentra esta forma de coordinación. Por una parte, hay

problemas operativos, como el equilibrio entre cooperación y competencia entre los agentes (¿hasta dónde debe fomentarse una relación de colaboración entre empresas competidoras?), la diversidad de intereses (¿cómo hacer compatibles los intereses de los diferentes agentes?), o en relación al grado de apertura de la red (¿dónde poner los límites, de forma que sea operativa pero que incluya a todos los agentes relevantes? ¿cómo hacerla suficientemente flexible para que permita la salida y entrada de los miembros?). Pero también hay otros problemas ligados al déficit democrático que puede tener esta forma de gobierno, en relación al papel y al estatus de cada participante (¿quién debe participar, y por tanto, quién queda excluido?), a la estructura de representación (¿cuál es el sistema de representación y qué mecanismos hay para la toma de decisiones?), la responsabilidad (¿quién debe asumirla?) y la legitimidad (¿con qué legitimidad cuentan los actores privados como representantes de intereses públicos?) (Swyngedouw, 2005).

Así, a pesar de valorar el potencial de las redes para que el gobierno del desarrollo local sea más descentralizado y participativo, no podemos obviar las dificultades y lagunas que tienen estas estructuras organizativas. Y es que la representatividad, la responsabilidad o las asimetrías de poder, tanto entre los agentes locales como entre las diferentes escalas de gobierno, son aspectos a los que se debe hacer frente al articular mecanismos de gobernanza para que sean operativos y legítimos. A continuación tratamos estas cuestiones.

2.3.3.4 Vuelta a la economía política en los análisis del desarrollo territorial

Tal y como hemos visto, las propuestas actuales sobre desarrollo territorial han girado la vista hacia las instituciones para comprender la composición y el funcionamiento de la economía local, lo que ha hecho que cobren relevancia aspectos de la organización social como factores explicativos. No obstante, también han estado sujetas a importantes críticas, críticas que paradójicamente han venido de autores que de un modo u otro señalan el carácter colectivo del desarrollo, y por tanto, la importancia de los aspectos sociales e institucionales (Mac Leod, 2001; Cumbers, Mac Kinnon y Mc Master, 2003). Estos autores han puesto de manifiesto las debilidades de una

interpretación que sitúa el desarrollo en función de aspectos como el capital social o la densidad institucional únicamente, sin atender a la incidencia de otros elementos estructurales ni al papel de los agentes e instituciones que, en diferentes escalas, moldean los procesos de desarrollo territorial. Por eso, frente a este *institucionalismo blando* parece relevante una vuelta a la economía política en los estudios de desarrollo territorial.

El institucionalismo ha caracterizado la economía local como una composición de influencias colectivas que sigue una trayectoria dependiente debido a las pautas sociales y a las instituciones desarrolladas a lo largo del tiempo. En este sentido, a menudo se ha aludido a conceptos como las redes locales basadas en la competencia y colaboración (Pyke, Becattini y Sengenberg, 1990) una organización asociativa de la economía local (Cooke y Morgan, 1998) o una densidad institucional que apuntala un proyecto común (Amin y Thrift, 1995). Sin embargo, este interés en los aspectos cooperativos de las relaciones económicas captura tan sólo una parte de la interacción, pero no recoge los comportamientos malintencionados ni las desigualdades de poder entre las organizaciones (Cumbers, Mac Kinnon y Mc Master, 2003). En las redes de empresas, por ejemplo, los intereses no siempre convergen y suele haber importantes asimetrías que llevan al conflicto y socavan la confianza en el largo plazo (Christopherson y Clark, 2007).

En términos más generales, esta interpretación da la sensación de no recoger en su justa medida los conflictos de intereses entre los agentes sociales y las manifestaciones políticas que estos conflictos pueden generar. Tal y como señalamos, el territorio es una construcción social continuamente reconfigurada por los procesos sociales que alberga, procesos que pueden basarse en un consenso general sobre los aspectos colectivos, pero que también pueden suponer divisiones sociales. Estas divisiones pueden surgir por las diferencias entre los intereses de algunas empresas y la ciudadanía, entre el sector público y privado, entre el capital extranjero y el local o entre diferentes áreas geográficas. En este sentido, el énfasis actual por proponer la región como un espacio de aprendizaje e innovación es en sí mismo una opción de política económica, y como tal no deja entrever otros proyectos y agendas (Cumbers, Mac Kinnon y Mc Master, 2003).

Una segunda consideración es en relación a la escala relevante para articular un proceso de desarrollo endógeno. En la medida en que determinadas dinámicas están

territorializadas, la región aparece como una unidad espacial relevante para la acumulación en el capitalismo contemporáneo. Sin embargo, centrarse en una determinada escala como la determinante corre el peligro de ocultar la importancia de otros procesos y dinámicas que inciden sobre el desarrollo urbano y regional (Mac Leod, 2001; Cumbers, Mac Kinnon y Mc Master, 2003). La globalización de la economía y los procesos de integración regional transforman el marco general e imponen nuevas restricciones, otros actores supra-estatales tienen mayor protagonismo y el Estado a pesar de *diluirse hacia arriba y hacia abajo* sigue siendo una institución fundamental para moldear el desarrollo de las localidades. Además, optar por una u otra escala no es algo neutro, sino que cada una tiene sus propios actores, por lo que privilegiar una escala implica que algunos actores reforzarán su posición en detrimento de otros (Swyngedouw, 2005).

En definitiva, parece un tanto miope tratar de caracterizar la economía local tan sólo en términos de las relaciones sistémicas de competencia y colaboración que favorecen la acumulación, o reducir el desarrollo territorial al capital social, sin aludir a otros factores estructurales. Éstos ilustran que las relaciones sociales y las instituciones condicionan la acumulación en la economía local y además, como veremos, han servido como guía para las estrategias y políticas de desarrollo territorial, pero no reflejan la incidencia de otros agentes y elementos estructurales. Por eso, en los últimos tiempos diferentes autores han propuesto que una variante del institucionalismo, la teoría de la regulación, puede proporcionar un marco que acoja las asimetrías de poder y el conjunto de factores estructurales que desde diferentes escalas inciden sobre el desarrollo de ciudades y regiones (Jessop, 1995; Le Gallès, 1998; Moulaert, 2000; Mac Leod, 2001). En síntesis, esta teoría trata de analizar el conjunto de procedimientos y comportamientos individuales y colectivos que reproducen las relaciones sociales fundamentales, sostienen y guían el régimen de acumulación y aseguran la compatibilidad de las decisiones descentralizadas del sistema (Boyer, 1992). En los estudios territoriales, esta aproximación ha servido para comprender que las localidades son expresiones concretas, parte de un régimen de acumulación, y por tanto su desarrollo depende de los factores estructurales que lo regulan.

2.3.4 ¿De nuevo el capital humano? Reconsideración de las propuestas sobre la *clase creativa*

Antes de cerrar este capítulo, nos gustaría hacer una serie de reflexiones en torno a la que parece la última propuesta para el desarrollo territorial, la importancia de los profesionales creativos para la competitividad de las ciudades.

En buena medida, la perspectiva de la *clase creativa* supone pasar del énfasis en el capital social al capital humano como el principal factor para el desarrollo territorial. Esta cuestión, no obstante, merece algunas aclaraciones. La primera es la diferencia conceptual entre capital humano y *clase creativa* ya que, aunque relacionados, no son sinónimos. Florida distingue un tipo de profesionales, los creativos, que considera los más importantes para la innovación y de esta forma para el desarrollo económico. El elemento característico de la *clase creativa* es que sus miembros trabajan en actividades cuya función es crear nuevas formas que tienen significado, mientras que el capital humano hace alusión a los conocimientos personales (Florida, 2003).

Otro aspecto importante es la relación entre capital humano y capital social o, más específicamente, entre capital creativo y capital social. Florida analiza las ciudades y regiones donde se concentra esta clase, lo que denomina los *centros creativos* y sostiene que éstos tienen tres elementos característicos (lo que denomina las *3Ts*): tecnología, talento y tolerancia. En estos centros se concentran industrias de alta tecnología y que tienen una actitud activa para con la innovación; la relación entre estas industrias y las personas con talento es recíproca: éstas buscan empresas que respondan a sus capacidades, y las empresas tienden a aglomerarse allí donde hay personas talentosas. Por eso, el talento constituye otra de las características de los centros creativos. Es, no obstante, el tercer elemento, la tolerancia, el que nos parece más relevante. Estos espacios son diversos, con personas de diferente procedencia, cultura, valores, ideología, y/o condición sexual, son inclusivos, abiertos y acogedores para los foráneos. Estas personas encuentran en el anonimato y en unas relaciones sociales abiertas y caracterizadas por vínculos relacionales débiles una forma de organización social que les permite desarrollarse (Florida, 2003). Esta última cuestión es significativa, ya que es

una explicación diferente y en cierta medida antagónica de las características relacionales de los espacios considerados *exitosos*.

Como señalamos, las propuestas acerca del desarrollo local han puesto el énfasis en los aspectos de la organización y las relaciones sociales como el principal factor explicativo del desarrollo territorial, lo que en términos de capital podríamos identificar con el capital social. Una densidad relacional y unas condiciones sociales que facilitan la interacción entre las personas y las organizaciones son fundamentales para la coordinación económica y el aprendizaje colectivo. Sin embargo, los espacios creativos se caracterizan por lazos sociales débiles, ya que éstos hacen de los barrios y ciudades sitios más abiertos. La *clase creativa* busca lugares inclusivos, que les permitan integrarse con facilidad y para ello son importantes unas relaciones sociales abiertas. Y es que mientras los lugares con lazos densos y altos niveles de capital social tradicional proporcionan ventajas a los nativos y por lo tanto favorecen la estabilidad, los lugares con redes más sueltas y lazos más débiles son más abiertos a los foráneos, por lo que fomentan nuevas combinaciones de recursos e ideas (Florida, 2003).

Hansen, Vang y Asheim han tratado de tender puentes entre estas explicaciones aparentemente contradictorias de las pautas relacionales que en mayor medida favorecen la creación y difusión de conocimientos e innovaciones (Hansen, Vang y Asheim, 2005). Para ello, se apoyan en la distinción entre diferentes formas de conocimiento que emplea la literatura sobre los sistemas regionales de innovación: conocimiento sintético, analítico y simbólico. Cada uno tiene sus propias industrias y ámbitos de aplicación, fuentes y formas de difusión, por lo que requieren recursos humanos y entornos sociales específicos y diferenciados.

El conocimiento sintético es aquel relacionado sobre todo con actividades de ingeniería y creado de forma inductiva a través de pruebas, experimentación y/o trabajo práctico. Aunque la investigación de nuevos productos es importante, son sobre todo las variaciones en productos o formas de producción ya existentes las más significativas de esta forma de conocimiento, por lo que cobran importancia formas de aprendizaje derivadas de la producción (*learning-by-doing*), el uso (*learning-by-using*) y la interacción (*learning-by-interacting*). Las empresas que usan este conocimiento sintético suelen concentrase geográficamente en clusters para aprovechar las ventajas derivadas de la proximidad entre empresas, tanto en lo que a las relaciones input-output

se refieren como sobre todo a las ventajas relacionales para la creación de conocimientos y su posterior difusión. Esta forma de conocimiento tiene un importante componente tácito, ya que se genera fruto de la interacción, tanto entre trabajadores dentro del taller como en las relaciones entre empresas. Para que esta interacción entre trabajadores y empresas sea posible es importante que los lazos relacionales sean fuertes, tal y como la literatura sobre los distritos industriales y los clusters ha mostrado. Por lo tanto, para el desarrollo de industrias que se basan en formas de conocimiento sintéticas, no es tan importante la presencia de personas muy creativas que generen nuevas formas de significado, sino la capacidad para colaborar entre diferentes agentes, lo que depende de determinadas características de la organización social como las redes y normas de reciprocidad que facilitan esta interacción.

El conocimiento analítico se refiere a aquellas formas en que su creación se basa en procesos cognitivos y racionales y es por tanto dependiente de conocimiento codificado, abstracto y formal más que tácito y contextual. Se relaciona con actividades para las que el conocimiento científico y las labores de investigación más que la aplicación son muy importantes, como la genética, biotecnología o tecnologías de la información. Dado que los inputs de este conocimiento analítico son codificados a menudo, su componente tácito es menor. Esto tiene importantes repercusiones sobre las condiciones que propician su desarrollo, ya que no es tan necesario un ambiente que favorezca la interacción entre agentes (una importante dotación de capital social), como un entorno abierto e integrador que facilite la llegada de profesionales foráneos cualificados. Junto a un ambiente social inclusivo es importante que el territorio ofrezca unas infraestructuras para el desarrollo científico que lo hagan atractivo para los investigadores de fuera, como Universidades, laboratorios y otras facilites para la investigación.

Por último, el conocimiento simbólico es el empleado en industrias creativas como el cine, teatro, publicidad, etc. En éstas la innovación se produce sobre todo a través de variaciones en la aplicación del conocimiento existente, lo que da lugar a nuevos productos. El conocimiento productivo de estas industrias es complejo, dinámico y tácito, ligado esto último a la naturaleza tácita de las comunidades culturales que lo desarrollan (culturas juveniles, culturas urbanas, etc.) (Hansen, Vang y Asheim, 2005). De esta forma, las condiciones socio-institucionales que favorecen el desarrollo del conocimiento simbólico deben combinar un importante grado de apertura que haga

acogedora a la ciudad para los foráneos, junto con espacios que posibiliten el desarrollo de relaciones sociales, como bares, cafés, etc.

Las propuestas sobre la *clase creativa* han tenido el mérito de recolocar los aspectos humanos en el centro del debate sobre desarrollo territorial. Parece obvio que el capital humano *siempre estuvo allí* ya que el aprendizaje interactivo depende de los conocimientos individuales, pero el énfasis en el capital social hacía que pudiera olvidarse la importancia de otros aspectos relacionados con las facultades personales. Y es que cuestiones como las características y la organización del mercado laboral, por no hablar de los aspectos redistributivos, no han recibido atención suficiente por parte de las propuestas de desarrollo territorial actuales (Lovering, 2001).

No obstante, creemos que este enfoque también presenta una serie de limitaciones. Por una parte, situar la atracción de profesionales como el principal factor para el desarrollo territorial representa una concepción reducida del funcionamiento de las localidades, en el sentido de que éstas son construcciones sociales y por tanto sujetas a conflictos de intereses, y en la que las jerarquías y desigualdades de poder son elementos característicos. A este respecto valen las críticas del apartado anterior sobre la no consideración de la dimensión política tanto en las relaciones internas como entre las diferentes escalas en que se estructura el poder.

Pero además, hay que tener en cuenta los condicionantes sociales, culturales y psicológicos que hay sobre la movilidad de las personas, algo que no afecta al capital productivo y financiero. Las personas tienen un lugar de procedencia y muy a menudo de pertenencia, con su idiosincrasia sociocultural y sus relaciones afectivas, que hace que no sea tan fácil ni común cambiar de residencia hacia otros lugares, por más que estos ofrezcan oportunidades profesionales. Sin entrar en mayores consideraciones, creemos que éste es el caso de la sociedad vasca, donde los lazos familiares constituyen un importante elemento de cohesión social, por lo que ponemos en entredicho la aplicabilidad de estas propuestas para nuestro estudio de caso.

2.4 Consideraciones finales

En los últimos años, se ha señalado el potencial de una organización económica territorial que pueda hacer frente a la creciente competencia asociada al proceso de globalización. Desde que en los años ochenta varias experiencias mostraron las ventajas de los sistemas productivos locales, ha habido diferentes aproximaciones a estos sistemas, tratando de comprender cuáles son los principales factores que inciden en la competitividad de las economías locales. En este capítulo recogimos algunas de las que han tenido mayor consideración, desde los distritos industriales, los por entonces nuevos espacios industriales californianos y los entornos innovadores, a los clusters, los sistemas regionales de innovación, la consideración de las regiones como espacios de aprendizaje o la clase creativa.

Más allá de las diferentes propuestas y modelos, lo que ha centrado nuestro interés en este capítulo han sido las lecciones que podíamos extraer de los mismos. Así, lo que nos interesaba era una lectura de estas propuestas para entender cuáles son los elementos que favorecen la competitividad de las economías locales en el contexto globalizador actual. Nosotros situamos estos factores en torno a cuatro ejes, aunque tal y como señalamos en la introducción, estas teorías podían dar lugar a diferentes síntesis. Por un lado, las ventajas de una organización territorial de la producción, entendiendo estas ventajas tanto de forma estática por los beneficios en las relaciones input-output, como sobre todo en términos dinámicos, para el aprendizaje y la adaptación de las personas y las organizaciones. Esto nos llevó a contemplar la innovación como un proceso interactivo, social, que depende por tanto de las condiciones locales en que se relacionan los agentes y las organizaciones. Así, el espacio local, la región, aparece como el nexo en que tiene lugar esta interacción, lo que lo convierte en una escala clave para la acumulación en el capitalismo contemporáneo. Como un tercer elemento, abordamos cuestiones de la organización territorial, lo que nos llevó a considerar elementos como las instituciones, el capital social y las formas de organización a la luz del concepto de gobernanza. Por último, abordamos la consideración de la creatividad

para la innovación, y con ella la importancia de las personas creativas como una fuente importante para la competitividad.

Es en este contexto teórico en el que situamos nuestro análisis de las Agencias de Desarrollo Local en el País Vasco. Como veremos a lo largo de los siguientes capítulos, esta región se ha mostrado activa aplicando buena parte de las lecciones de esta teoría regional, como una política de apoyo a sistemas productivos que remiten a los distritos industriales, identificando diferentes clusters en línea con las ideas de Porter, desarrollando el sistema regional de innovación, o favoreciendo unas condiciones atractivas para la clase creativa en las ciudades.

Pero es sobre todo para comprender a las Agencias de Desarrollo Local, para lo que nos pueden resultar más útiles estas propuestas. En cierta medida, la aparición de estas organizaciones es resultado de los criterios actuales sobre la gobernanza del desarrollo local, por los que debe estar liderado por organizaciones instrumentales como las Agencias. Así mismo, tal y como veremos a continuación, estas organizaciones han ido incorporando en sus actuaciones diferentes elementos de estas teorías, como el apoyo a los sistemas de producción locales, la consideración de la innovación como un proceso territorial interactivo, o el desarrollo de redes y del capital social local como elementos estratégicos de un proceso de desarrollo territorial. Estas cuestiones estructuran nuestro análisis durante los siguientes capítulos.

3ª PARTE:

EL ANÁLISIS. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO EN LA PROMOCIÓN ECONÓMICA LOCAL

CAPÍTULO 3. ORÍGENES, EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

3.1 Introducción. Hacia una interpretación multi-escalar de las Agencias de Desarrollo Local

En este capítulo presentamos las Agencias de Desarrollo Local (ADLs) del País Vasco. En esta caracterización, tres aspectos centran nuestro interés. Por un lado, la secuencia histórica en la que se van configurando estas organizaciones, desde los ochenta hasta el presente. Por otro, consideraciones generales que atañen a la mayoría de ellas, en relación a su estructura, sus organismos de representación, sus funciones, las políticas que han aplicado y sus relaciones con otras instituciones. Precisamente esto último, el papel de las ADLs dentro de la red de organizaciones que en la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) facilitan el funcionamiento de las economías locales, es el tercer eje sobre el que gira nuestra caracterización de estas organizaciones.

En términos generales, se puede decir que las ADLs son las instituciones encargadas de liderar el desarrollo local. Estas organizaciones surgieron a finales de los ochenta como una respuesta de los Ayuntamientos y otros agentes locales frente a los problemas derivados de la reconversión industrial. En este sentido, no es de extrañar que las primeras se crearan en municipios donde más graves fueron los efectos de la crisis, ni que en un principio sus actuaciones se dirigieran fundamentalmente a paliar el

desempleo. Con el paso del tiempo se han ido extendiendo por buena parte del territorio, y además su papel ha evolucionado desde las políticas de empleo a la promoción activa de la economía local. A medida que se han ido recuperando las economías, han aparecido nuevos objetivos, instrumentos y modos de actuación. De esta forma, hoy en día para algunas Agencias las políticas para la formación especializada, el autoempleo o los servicios a las empresas tienen un mayor calado estratégico y aparecen como parte de una estrategia global de desarrollo local.

Aunque las ADLs sean el principal instrumento para la promoción económica local, creemos que hay que contextualizarlas como parte de los instrumentos que, a diferentes escalas, facilitan la reproducción de las economías locales. Primero, porque no son las únicas instituciones con capacidad para incidir sobre su funcionamiento, sino que también son importantes otras como las Diputaciones Forales, el Gobierno Vasco y sus sociedades instrumentales, las instituciones del Estado, o las europeas. Más aún, factores de diferente naturaleza escalar incidieron en los orígenes y evolución de estas organizaciones. Por eso, nos parece interesante adoptar un enfoque multi-escalar a la hora de caracterizar las Agencias, en el que combinamos el análisis de los procesos locales, junto con otros supra-locales que inciden en sus actuaciones.

En esta línea, entendemos que el proceso histórico por el que se constituyeron las ADLs fue resultado de diferentes factores, factores no siempre de carácter local. Por una parte, aunque en la mayoría de los casos se trató de una iniciativa surgida *desde abajo*, este proceso fue apoyado por las Diputaciones. Es más, el papel que jugaron los agentes locales y las Diputaciones en los Territorios Históricos fue muy desigual, y de hecho, creemos que en los diferentes roles de unos y otros están varias de las causas del mapa actual de las Agencias. Así, mientras algunas sí representan un modelo *de abajo arriba*, en otras el impulso fue *de arriba abajo*, lo que creemos que incide en la estructura, la inserción en el tejido social y en última instancia, la capacidad de actuación de cada una.

Por otra parte, consideramos que hay contextualizar estas instituciones dentro de las transformaciones estructurales que se han producido en las últimas décadas. Su aparición no se debió tan sólo a la iniciativa de unos agentes locales y otras instituciones superiores (las Diputaciones Forales, pero también Gobierno Vasco y la UE, con los programas del FEDER y el FSE), sino que respondió a una serie de factores

económicos, sociales, políticos e ideológicos a diferentes niveles, que han transformado las formas de intervención territorial.

En términos generales, en el primer capítulo vimos que detrás del creciente protagonismo de las instituciones locales está, por contradictorio que parezca, el proceso de globalización. En la medida en que se mundializan las relaciones económicas y sociales, son determinados aspectos locales los que inciden sobre las ventajas competitivas, por lo que adquieren relevancia las organizaciones locales para aplicar políticas de desarrollo territorial.

Por otro lado, no podemos olvidar que las Agencias aparecieron en un contexto de reestructuración del Estado en el que nuevas escalas de gobierno y nuevas formas de regulación tomaron relevancia. Así, asistimos en las últimas décadas a un re-escalamiento del poder político tanto *hacia arriba* como *hacia abajo*. El ingreso en la Unión Europea supuso una redistribución de competencias hacia sus instituciones, con lo que otros agentes tomaron mayor protagonismo. Además, la política regional europea ha sido un referente importante para la labor de las Agencias a lo largo de los años, no sólo por los recursos de los programas financiados por el FEDER o el FSE, también por lo que ha supuesto para el aprendizaje de estas organizaciones, al proporcionar experiencias y nuevas pautas de trabajo.

Pero también hay que contextualizar las ADLs como parte del proceso de descentralización hacia Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Esta descentralización hace que las instituciones locales y regionales tengan un mayor protagonismo como agentes de regulación, y también introduce nuevas formas de intervención pública. Frente a la gestión jerárquica del Estado, aparecen patrones de gobierno en el que redes de actores públicos y privados participan en una forma de gobernanza interactiva (capítulos 1 y 2).

En el caso del País Vasco, hay que entender la aparición de las ADLs como resultado de la crisis estructural de los años ochenta, una crisis que desencadenó diferentes respuestas en la Administración. En este contexto, el Gobierno Vasco, las Diputaciones y los Ayuntamientos emprendieron diferentes medidas, entre ellas la creación de las ADLs para articular las medidas de reestructuración en clave local.

Estas (y otras) cuestiones ponen de manifiesto la importancia de una aproximación multi-escalar, en la que las transformaciones de las economías locales en general y de las ADLs en particular, son el resultado no sólo de iniciativas locales, también de otros factores estructurales. En este punto, nos parece relevante retomar las consideraciones del primer capítulo en relación a que lo verdaderamente relevante no es la escala, sino los procesos que configuran las manifestaciones socio-territoriales (Apartado 1.3.3); la escala es tanto el espacio que acoge los procesos sociales, como el resultado de los mismos.

El resto del capítulo está dividido de la siguiente manera. En primer lugar abordamos los condicionantes para que surjan las Agencias de Desarrollo Local en el País Vasco a finales de los ochenta-primeros noventa. Destacamos tres: la crisis económica de estos años, las políticas aplicadas por los diferentes niveles de la Administración y, en un plano más general, el re-escalamiento del Estado tanto hacia arriba como hacia abajo.

Tras esta contextualización, relatamos cómo se constituyen las Agencias de Desarrollo Local. En este proceso histórico distinguimos tres etapas. En una primera aparecen las pioneras, principalmente en Gipuzkoa y en otras zonas donde son más graves los efectos de la crisis. Pero más que el lugar, nos interesa ver cómo se van configurando diferentes tipos de Agencia, y el papel que juegan los Ayuntamientos y Diputaciones en este proceso, ya que esto influye en sus funciones y formas de actuación; en Gipuzkoa aparece un modelo de Agencia comarcal, impulsado por los Ayuntamientos con apoyo de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG), mientras que en las pocas experiencias de Bizkaia, y en Vitoria, es a iniciativa de los alcaldes. En una segunda etapa se van extendiendo paulatinamente las ADLs, especialmente en Gipuzkoa, pero ya no tanto como una iniciativa endógena sino reproduciendo las características de las primeras. Por último, a partir de los años 2000-2001 se produce la eclosión del desarrollo local en Bizkaia, cuando la Diputación Foral de Bizkaia (DFB) y la BBK ponen en marcha un programa para financiar las Agencias, con lo que muchos municipios deciden crear sus propias organizaciones. No obstante, las circunstancias han cambiado, ya que el problema del paro no es tan acuciante, y la iniciativa no corre a cargo de los Ayuntamientos sino de la DFB, lo que incide en la estructura y capacidad de actuación de las ADLs.

En la tercera parte del capítulo caracterizamos en términos generales las ADLs. Aunque diversas, creemos que se pueden resaltar una serie de aspectos comunes en cuanto a su estructura, sus organismos de representación, la incidencia de los programas europeos o las líneas generales de política. Precisamente, las políticas centran nuestra atención. En un primer momento, la grave crisis hizo que se dedicaran casi en exclusiva a las políticas de empleo, formación y autoempleo. Con el paso de los años, y a medida que mejoraba la situación socioeconómica, han ido incorporando nuevas áreas, como los servicios a empresas, la promoción del turismo y el comercio, el medioambiente o los servicios mancomunados. Además, también han ido cambiando las formas de actuación, de manera que la provisión de diferentes tipos de servicios para la ciudadanía o las empresas ha dado paso a una forma de intervención de carácter más estratégico. Hoy en día, algunas Agencias contemplan una visión integral de las políticas y, en algunos casos, están tratando de articular redes o foros en las que participan empresas, centros de formación y asociaciones, de manera que sean estas redes las que lideren el desarrollo local. Estos foros se han puesto en marcha para trabajar diferentes áreas, desde el empleo a la gestión del conocimiento o la innovación, pero más allá de los aspectos concretos, lo que a nuestro juicio resulta relevante de los mismos es la propia configuración en red, ya que apunta hacia una nueva forma de gobernanza, más descentralizada y participativa.

Por último, tratamos la cuestión de cómo se insertan las políticas locales dentro de las iniciativas para el desarrollo económico en el País Vasco. A pesar de que las ADLs estén interviniendo de manera más estratégica en el desarrollo local, todavía parecen tener un papel menor en la aplicación de las principales políticas. Tradicionalmente, han sido las instituciones regionales o provinciales las encargadas de la política económica y tecnológica, especialmente la SPRI y los departamentos de promoción económica de las Diputaciones Forales. En los últimos años, cada vez se cuenta más con las instituciones locales, y hay iniciativas multi-nivel de carácter estratégico. No obstante, está por ver si este cambio significa una verdadera descentralización de las políticas de desarrollo, o hará de las Agencias un mero transmisor de la política regional.

3.2 Condicionantes generales

Creemos que hay que contextualizar la aparición de las Agencias de Desarrollo Local en torno a tres ejes: la crisis de la economía vasca de los años ochenta, los instrumentos y políticas que origina dicha crisis en los diferentes niveles de la Administración y, en términos más generales, la reestructuración del Estado, que ha llevado a un creciente protagonismo de las instituciones locales en la organización de la vida económica y social local. Veamos con mayor detenimiento cada una de estas dinámicas.

3.2.1 La crisis económica de los años ochenta

A comienzos de los ochenta, la crisis de sectores tractores de la economía vasca, como el metalúrgico, siderúrgico, máquina herramienta, naval o electrodomésticos, dio paso a un proceso de recesión económica con importantes repercusiones sociales en términos de desempleo. En 1985 las tasas de desempleo superaban el 21% (31% en el caso de las mujeres), tasas que continuaron creciendo paulatinamente hasta mediados de los noventa (www.eustat.es). No es éste el lugar para abordar las causas de la crisis, ya que nos interesan en mayor medida las respuestas que se generaron en los diferentes niveles de la Administración, y además las causas ya han sido tratadas en otros trabajos[46]; no obstante, cabe señalar que *el proceso internacionalizador, las transformaciones generadas en la crisis y las políticas aplicadas en direcciones divergentes estuvieron entre los principales factores que condujeron a la economía vasca hacia un proceso de creciente desestructuración* (Etxebarria, 1990:161).

Precisamente, las políticas aplicadas en estos años centran nuestra atención. Con el objetivo de frenar esta sangría, los diferentes niveles de la Administración pusieron en marcha medidas de reconversión y ajuste productivo, que se complementaron con programas activos de empleo. El proceso de reconversión partió del Gobierno Central,

[46] Ver Etxebarria (1990) para un análisis detallado de la crisis y la reestructuración de la economía vasca.

que señaló 14 sectores industriales como necesitados de llevar a cabo un ajuste que incluyera medidas para la reducción de plantillas, el saneamiento financiero y la privatización de empresas públicas[47] (SPRI, 2004). Como contraprestación a la reducción de puestos de trabajo que suponían los planes de reconversión, se articularon también medidas dirigidas a paliar el drástico ajuste sobre el empleo. Surgieron así programas significativos como los Fondos de Promoción del Empleo (FPE) para recolocar a los excedentes laborales y las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR) que perseguía la atracción de inversión productiva generadora de puestos de trabajo. Sin embargo, el impacto de estos programas fue limitado, ya que no existió una política reequilibradora por parte de la Administración Central que permitiera regenerar el tejido industrial. Además, el desarrollo de nuevas actividades se dejó en manos de la iniciativa privada, lo que imposibilitó una verdadera compensación de empleos, ya que las nuevas inversiones no se dirigieron por sí mismas a las regiones y sectores más afectados por las políticas reconversoras (Etxebarria, 1990:279).

Paralelamente, desde las instituciones regionales y forales también se llevaron a cabo diferentes iniciativas que complementaban las actuaciones de la Administración Central. Así, en 1985 el Gobierno Vasco lanzó el Plan de Relanzamiento Excepcional (PRE) para la reconversión de sectores en dificultades no incluidos en los planes del gobierno central, pero de importante implantación en el País Vasco (como el armero, herramienta manual o máquina herramienta). Otra medida importante tomada por el Gobierno Vasco fue la creación en 1981 de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI), en un principio para aplicar medidas de reconversión, pero que pronto asumiría funciones de agencia de desarrollo, tomando un planteamiento más proactivo. Inspirada en el modelo británico de agencias de desarrollo, especialmente en la galesa, las principales actuaciones de la SPRI se dirigieron en dos direcciones: la puesta en marcha de programas de apoyo a la actividad industrial (entre los que destacaron programas para la financiación de nuevas iniciativas, los Industrialdeak para la provisión de suelo industrial, para la Gestión de Capital-Riesgo o la puesta en marcha del Parque

[47] Aunque la reconversión afectó también a otras regiones, tuvo especial incidencia en el País Vasco, ya que de los catorce sectores incluidos en los planes del Gobierno Central, ocho formaban parte importante de la estructura productiva vasca (acero común, aceros especiales, construcción naval, componentes electrónicos, electrodomésticos, semitransformados del cobre, siderurgia integral y textil); de hecho, se estima que 37 de cada 100 empleos destinados a desaparecer correspondieron a empresas afincadas en el País Vasco (SPRI, La Política de Reconversión, en www.spri.es).

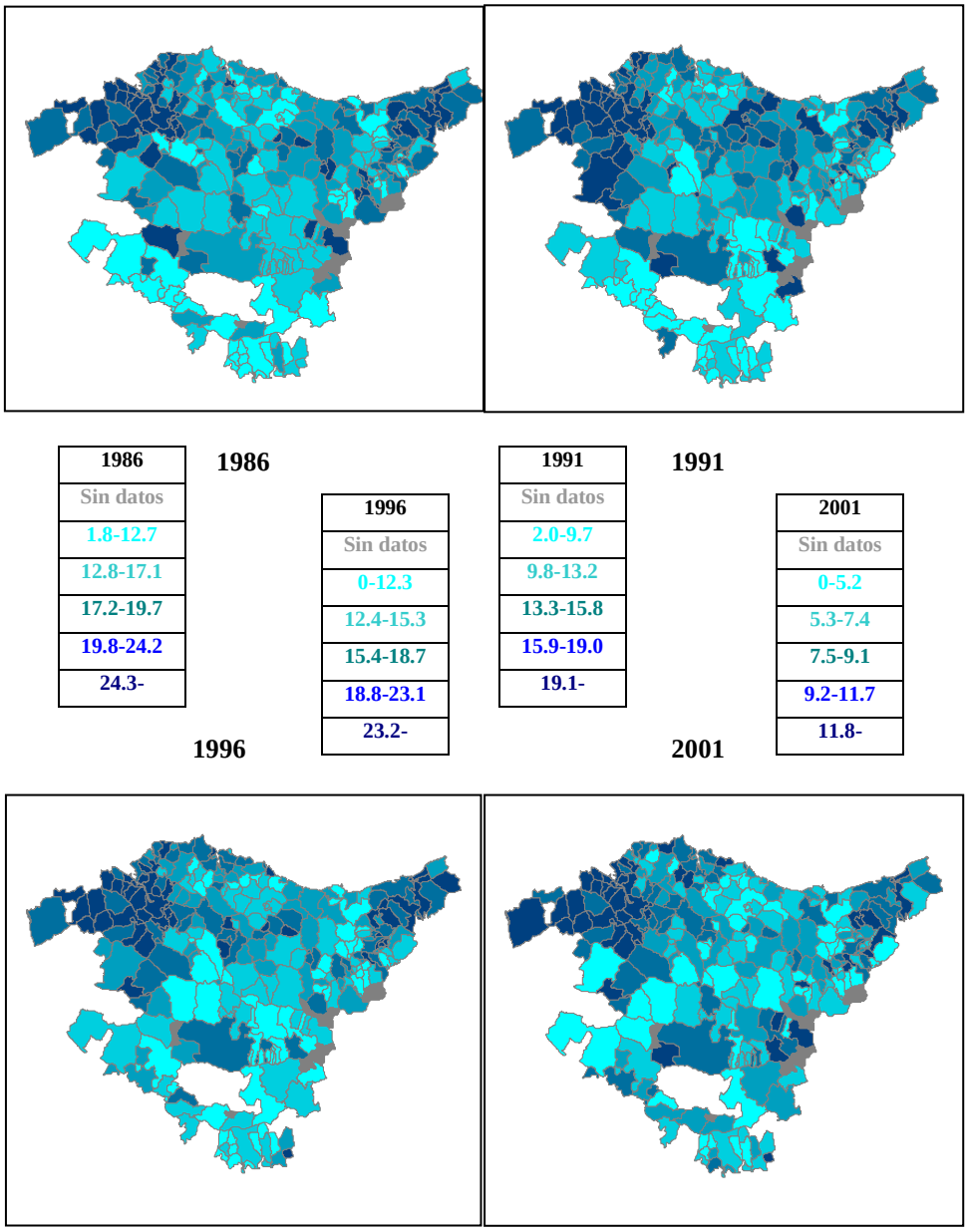
Tecnológico de Zamudio), y los de apoyo a la innovación tecnológica (los tratamos más adelante).

A pesar de que la crisis tuvo efectos estructurales sobre el conjunto de la economía vasca dado el peso de los sectores en reconversión, mostró al mismo tiempo importantes diferencias espaciales. Las zonas más afectadas fueron aquellas donde predominantemente se localizaban los sectores en reconversión, como la Margen Izquierda del Nervión (siderurgia, acero, construcción naval), Zona Minera, Valle de Ayala (metalurgia, fundiciones, mueble), el Bajo Deba (armería, máquina-herramienta, forja por estampación, auxiliares de automoción) o el cinturón industrial de Donostia (naval, actividades portuarias, textil, químico) (ver Figura 3.1).

La Administración Central puso en marcha programas específicos para corregir estos desequilibrios, como los mencionados FPE para la readaptación profesional y ZUR para la reindustrialización, que incluían medidas para aquellos territorios donde los efectos de la crisis eran más graves (SPRI, 2004). Estos se complementaron con la declaración de Zonas de Interés Preferente por parte del Gobierno Vasco de estas y otras áreas, en las que se aplicaron medidas específicas: Bilbao, que en los planes de reestructuración productiva se veía como foco de servicios avanzados, el Bajo Bidasoa, que a comienzos de los noventa se vería afectada por la supresión de barreras arancelarias como consecuencia de la incorporación al Mercado Único Europeo, y aquellas zonas declaradas con potencial de crecimiento industrial de alto valor añadido y donde se localizaron los Parques Tecnológicos. Entre estas medidas específicas destacaron la provisión de suelo e infraestructuras para la localización de nuevas actividades industriales y la creación de Centros de Empresas e Innovación (CEIs), concebidos como incubadoras de empresas de base tecnológica (BIC BERRILAN-Gipuzkoa, CEDEMI-Margen Izquierda, CEIA-Álava) (Dpto. De Industria, 1991).

Pero también desde los propios municipios y comarcas se vio la necesidad de articular algún tipo de medidas para hacer frente al grave problema del desempleo. A mediados de la década de los ochenta alcaldes de localidades donde la crisis tuvo especial incidencia decidieron poner en marcha iniciativas de empleo, apoyadas por instituciones como las Diputaciones Forales, el Gobierno Vasco o el INEM. En algunos casos estas iniciativas fueron el germen de las Agencias de Desarrollo Local, ya que los alcaldes crearon estas organizaciones como el instrumento para aplicar los programas de empleo.

Figura 3.1: Evolución tasa de desempleo municipal 1986-2001



Fuente: Elaboración propia a partir de (Eustat, 2001)

3.2.2 Las políticas para la reestructuración

Un segundo elemento importante en la configuración del modelo de Agencia de Desarrollo Local en el País Vasco ha sido la orientación de las políticas económicas de los últimos años. La descentralización competencial hacia las Comunidades Autónomas

hizo que fueran las instituciones regionales las encargadas de aplicar las políticas para la reestructuración económica. Estas instituciones se mostraron muy activas y siguieron el *recetario* de las propuestas sobre desarrollo regional contemporáneas: se puso en marcha una política de clusters, se desarrolló el sistema de innovación creando nuevas infraestructuras tecnológicas, se tomaron medidas para consolidar sectores económicos de alto valor añadido, y se propusieron cambios en la empresa a favor de patrones organizativos más flexibles, basados en nuevas formas de gestión, la cooperación, la innovación y la internacionalización.

Paralelamente, también se vio la necesidad de reestructurar las economías de las ciudades. Asumiendo los planteamientos de lo que se ha dado en llamar la nueva política urbana, en las tres capitales, pero especialmente en Bilbao, se emprendieron actuaciones de calado. En síntesis, estas políticas buscaban en primer término posicionar de manera competitiva a la ciudad, por lo que las políticas se dirigieron a la construcción del lugar con fines estratégicos más que a la satisfacción de las necesidades de los residentes. Para ello, entraron en primera línea de la agenda actuaciones como la construcción de edificios emblemáticos, el desarrollo de infraestructuras culturales o la transformación de barrios para atraer a profesionales creativos, así como una forma de gestión basada en principios empresariales.

En los siguientes apartados damos unas pinceladas de la política regional y urbana aplicada en el País Vasco en los últimos años. Aparte de contextualizar en términos históricos los orígenes de las ADLs, nos interesa ver cuáles fueron las principales actuaciones y que papel jugaron unos y otros agentes en las mismas. Por eso, tras la exposición de las políticas, realizamos una valoración en la que señalamos algunas de sus implicaciones para las ADLs.

3.2.2.1 Una política regional activa

La política industrial

Tras los programas de reconversión industrial de los ochenta, el cambio de década dio paso a nuevos criterios en la política económica. A comienzos de los noventa, el Gobierno Vasco lanzó el "Marco General de Actuación de Política Industrial 1991-1995" para culminar los planes de reconversión y lograr una reindustrialización basada en criterios de competitividad (Dpto. De Industria, 1991). Uno de los elementos más importantes de este plan fue la puesta en marcha del "Programa de Competitividad". Basado en las ideas de Porter (1991) y en el estudio que realizó su consultora sobre "La Ventaja Competitiva de Euskadi" (Monitor, 1991). En última instancia, este programa buscaba favorecer el asociacionismo entre las empresas de actividades interrelacionadas que tuvieran un carácter tractor para el conjunto de la economía. Para ello, se relacionaba la competitividad con la capacidad de un cluster de industrias geográficamente concentradas de crear y mantener ventajas competitivas, por lo que se sugería crear una serie de agrupaciones sectoriales. Con este propósito se estableció una metodología de trabajo para conformar los clusters y estos fueron surgiendo paulatinamente, desde los dos primeros en 1992 (ACEDE-electrodomésticos y ACICAE-componentes de automoción) hasta los doce actuales[48].

Desde su constitución los clusters han recibido importante atención por parte del Gobierno Vasco, tanto en lo que se refiere a recursos financieros, como a la hora de incidir sobre la política industrial y tecnológica, ya que buena parte de los programas han primado el asociacionismo para aplicar las medidas; además, sus "Planes de Acción" han sido documentos importantes en la elaboración de los planes de industria y tecnología. Pero más allá del protagonismo de estas asociaciones o su efectividad, lo que para nuestro trabajo resulta relevante del "Programa de Competitividad" y los clusters es su orientación, ya que ahí están algunas de las claves de las políticas que han

[48] Junto a estos dos, los otros diez clusters son: HEGAN-Industria Aeronáutica, CLUSTER DEL CONOCIMIENTO, GAIA-Telecomunicaciones, CLUSTER DE ENERGÍA, FORO MARÍTIMO VASCO- Industrias marítimas, AFM- Máquina-herramienta, ACLIMA-Industrias Medioambientales, CLUSPAPEL-Papel, UNIPORT BILBAO-Actividades Portuarias y EIKEN-Audiovisual.

empezado a desarrollar algunas ADLs, especialmente las destinadas a crear redes locales de asociación. La formación de clusters estuvo liderado por el Gobierno Vasco, sin apenas contar con otras escalas de gobierno, ni siquiera allí donde las empresas *clusterizadas* tenían un papel tractor en la economía local. Además, predominó un enfoque sectorial en la identificación de las industrias susceptibles de crear asociaciones, dejando de lado consideraciones territoriales; es decir, se seleccionaron sectores que eran considerados estratégicos, pero sin atender a la articulación de la producción en el espacio. En ello influyó que se pensara en los clusters como un mecanismo importante para apoyar la internacionalización de las empresas y la transferencia de tecnología, y no en relación a las necesidades específicas de los diferentes sectores productivos y la composición del mercado laboral local (Larrea, 2003).

El "Marco General de Actuación de Política Industrial 1996-1999" siguió las pautas marcadas por el plan anterior, por lo que asumía el objetivo general de mejorar la competitividad, y se establecían como prioridades el fomento de la cooperación y la innovación. En esta línea, el plan se articuló en torno a tres ejes (Dpto. De Industria, 1996):

- Consecución de un *contexto competitivo*, a través de una regulación y fiscalidad favorable, nuevas infraestructuras físicas e *inteligentes*, la adecuación del sistema financiero a las necesidades específicas de las empresas y políticas de formación y mercado de trabajo.
- Favorecer un cambio estructural en la empresa basado en la cooperación interempresarial, el desarrollo tecnológico, la internacionalización.
- Nuevas formas de gestión.
- La promoción de nuevos proyectos empresariales.

En los últimos años se ha seguido en esta línea de reforzar la competitividad de la economía vasca, aunque extendiendo este discurso de la competitividad desde las empresas al conjunto de la sociedad. Así, el "Plan Interinstitucional de Promoción Económica 2000-2003" señalaba la importancia de aspectos como el conocimiento, la calidad y la cooperación, y proponía como ámbitos de intervención preferentes la innovación, internacionalización de las empresas y la inversión en sectores y proyectos

estratégicos (EJ-GV, 2000). En la misma línea, el "Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 2006-2009" tiene el reto de impulsar *la "segunda gran transformación en Euskadi" basado en la sociedad del conocimiento, la investigación y la tecnología y la calidad total* (EJ-GV, 2006:8), para lo que tiene como ejes la innovación social[49] y el redimensionamiento de los grupos para competir en la economía global (EJ-GV, 2006).

La política tecnológica

Junto a estas actuaciones generales, las políticas tecnológicas y los programas de innovación se han concebido como medidas horizontales para la creación y transferencia de tecnología hacia las empresas. A lo largo de los años las medidas de apoyo a la innovación han ido tomando un mayor protagonismo mientras cambiaba su orientación, desde los programas para crear una oferta tecnológica a un mayor estímulo de la demanda por parte de las empresas y los clusters.

En los ochenta las políticas se concentraron en crear infraestructuras para la innovación, para lo que se optó por un modelo privado de transferencia de tecnología, pero apoyado por la financiación pública. Dentro de este modelo se concedió relevancia a los Centros Tecnológicos tutelados como la principal infraestructura para el desarrollo de tecnologías aplicadas, acompañado de ayudas para la investigación dentro de las empresas (Moso, 1999). Precisamente en lo que a la I+D dentro de las empresas se refiere, esta primera etapa respondió a una estrategia de siembra, ya que no fue selectiva sino que trató de fomentar las actividades de investigación en el mayor número de empresas posibles, proporcionando para ello una pequeña subvención a cada una (EJ-GV, 2005b).

[49] Aquí la idea de "innovación social" hace referencia a la dimensión social del proceso de innovación, es decir, a *la organización social de los flujos de conocimiento en el interior de la empresa y en las redes sociales de colaboración* (EJ-GV, 2006:14), y no a la interpretación de algunos enfoques alternativos de desarrollo territorial, en los que es entendida en relación al desarrollo de formas institucionales para la satisfacción de necesidades humanas, el cambio en las relaciones sociales y el empoderamiento (Moulaert y Nussbaumer, 2005).

En los noventa, la política pasó a ser más selectiva y trató de favorecer la cooperación entre empresas y entre empresas y agentes tecnológicos (EJ-GV, 1993; EJ-GV, 1997). Por eso, la oferta tecnológica se planteaba en un marco de colaboración entre todos los agentes de la Red Vasca de Tecnología, mientras que la demanda se estructuraba a través de asociaciones como los clusters. Además, se reforzaba la orientación al mercado en la que la demanda tenía un mayor protagonismo para definir las necesidades de la I+D (Moso y Olazaran, 2002); esto ponía a los Centros Tecnológicos ante la paradoja de que si actuaban únicamente en función de las demandas concretas de las pymes, corrían el peligro de quedarse atrás en investigación básica en sus respectivos campos (Cooke y Morgan, 1998).

Tabla 3.1. Evolución de la política económica y tecnológica (1980-)

Etapas	Contexto Socioeconómico	Política económica: líneas generales	Política tecnológica: líneas generales	Planes
1ª Etapa (1980-1989)	- Transición política. - Descentralización del Estado. - Integración en la CEE. - Crisis económica y reconversión productiva. - Altos niveles de paro y desintegración social.	- Planes de Reconversión. - Políticas de fomento del empleo: FPE y ZUR. - Medidas de promoción: creación de SPRI (1981), Programa Industrialdeak, Parque Tecnológico de Zamudio.	Creación de oferta tecnológica. Características: - Creación de infraestructura tecnológica basada en Centros Tecnológicos tutelados. - Política no selectiva de ayudas a I+D en empresas.	- Préstamos de reconversión (1981-1984). - Planes sectoriales de reconversión. - Plan de Relanzamiento Excepcional (1985-1987).
2ª Etapa (1990-2000)	- Paulatina reestructuración económica, muy altos niveles de desempleo en la primera mitad de la década, reducción en la segunda. - Importantes diferencias espaciales. - Incorporación al SME.	Programa de Competitividad. - Creación de un contexto competitivo, infraestructuras físicas (suelo, parques tecnológicos, telecomunicaciones, etc.) e inteligentes (Centros Tecnológicos, CEIs, etc.) - Fomento de la cooperación empresarial (Programa Cluster). - Reestructuración de la empresa.	Inicio de la planificación estratégica. Líneas: - Creación de la Unidad Estratégica de Tecnología (UET). - Fomento de un funcionamiento sistémico de los agentes del SVI. - Demanda de tecnología a través de la cooperación empresarial.	- 1º Plan de Política Industrial (1991-1995). - 2º Plan de Política Industrial (1996-1999). - Plan de Tecnología Industrial (1993-1996). - Plan de Ciencia y Tecnología (1997-2000).
3ª Etapa (2001-)	- Bajos niveles de desempleo, aceleración del cambio social. - Agenda de Lisboa.	Sociedad del Conocimiento, I+D, calidad total.	Extender la cultura innovadora al conjunto de la economía y la sociedad.	- Plan Interinstitucional de Promoción Económica (2000-2003). - Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (2001-2004). - Plan de Sociedad de la Información. - Libro Blanco del SVI. - Plan de Competitividad e Innovación Social 2006-2009.

Fuente: Elaboración propia

3.2.2.2 La nueva política urbana en las ciudades vascas

Como complemento de la política regional, las ciudades también han aplicado políticas encaminadas a mejorar sus ventajas competitivas. Si durante los noventa la política urbana se centró en transformaciones urbanísticas de calado, impulsando otras actividades relacionadas con la nueva economía, recuperando espacios desindustrializados y creando infraestructuras emblemáticas, en los últimos años han tomado fuerza las iniciativas para atraer a las personas creativas y con talento, convirtiéndose en el eje de la intervención para impulsar la competitividad urbana (Malecki, 2004). Como vimos en el capítulo 2, algunos autores señalan que es la dotación de profesionales creativos el principal factor para la aglomeración empresarial y la competitividad, por lo que las políticas urbanas están tratando de diseñar medidas para hacer atractivas las ciudades y poder así atraer esta clase creativa (Landry, 2000).

Esta agenda ha sido ampliamente aceptada, aunque a menudo ha pasado por alto las consecuencias, tanto para el desarrollo económico de la ciudad a largo plazo[50], como para determinados grupos sociales[51]. No obstante, lo que aquí nos interesa es analizar las políticas aplicadas en las capitales vascas y ver quién ha liderado estas transformaciones, para contextualizar así el papel que han jugado las ADLs en ello.

Bilbao

Bilbao ejemplifica mejor que ninguna estas transformaciones. La estrategia de revitalización se centró en cuatro pilares (Rodríguez y Vicario, 2005):

[50] Aunque estas políticas buscan potenciar elementos exclusivos de la ciudad, parecen pasar por alto que si todas las ciudades desarrollan el mismo tipo de políticas (revitalización de espacios basados en los mismos criterios, construcción de edificios emblemáticos, etc.) desaparece el componente de exclusividad, con lo que no parecen viables a largo plazo.

[51] A menudo se alude a la "gentrificación" (del inglés, *gentrification*) como uno de los principales efectos de estas políticas. En síntesis, este concepto señala que al potenciar unos sectores económicos y unos grupos sociales en detrimento de otros, estas políticas provocan que los nuevos residentes desplacen a los viejos vecinos de los barrios donde se localizan los nuevos sectores.

- La regeneración urbana de espacios desindustrializados.

- La creación de grandes proyectos de transporte e infraestructura (metro, saneamiento de la ría) y la construcción de edificios emblemáticos (Museo Guggenheim, el Palacio de Congresos y de la Música Euskalduna, etc.).

- La regeneración de barrios degradados con políticas destinadas a convertirlas en *espacios creativos*, donde localizar actividades relacionadas con la cultura, el arte o la nueva economía y que atraiga nuevos residentes (ej. Bilbao La Vieja, o el proyecto de Zorrozaurre).

- Nuevas estructuras de gestión, orientadas a la flexibilidad y la rentabilidad, en las que colaboran diferentes niveles de las administraciones públicas y el sector privado.

Es precisamente esta cuestión de las estructuras para la gobernanza la que más nos interesa. La gestión recayó sobre sociedades como Bilbao Ría 2000 (BR-2000), Bilbao Metrópoli-30 (BM-30) y Lan Ekintza, la ADL. En este esquema, han sido BR-2000 y BM-30 las principales impulsoras de las transformaciones de Bilbao, asumiendo Lan Ekintza funciones de mayor componente social, pero no tan estratégicas.

BR-2000, una sociedad sin ánimo de lucro formada por los diferentes niveles de la Administración[52], se ha dedicado a recuperar zonas degradadas, impulsando proyectos como los de Abandoibarra, Ametzola, o Bilbao La Vieja, proyectos que aparte de la reestructuración urbana, han tratado de reconvertir estos espacios en centros importantes de la nueva economía bilbaína (www.bilbaoria2000.org).

BM-30 ha sido el principal agente para la revitalización de toda el área metropolitana. Es, quizá, quien ha asumido en mayor medida un rol estratégico, en el sentido de que ha sido la encargada de diseñar y aplicar buena parte de las actuaciones más importante. BM-30 estuvo detrás del Plan de Rehabilitación de los años noventa, en el que se incluían algunas de las actuaciones más destacadas (la reconversión de Abandoibarra, el Guggenheim, etc.). En los últimos años, BM-30 se ha encargado de elaborar un nuevo plan estratégico, así como de la ejecución de las actuaciones derivadas del mismo, un

[52] Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo, EJ-GV, DFB, Ayuntamiento de Bilbao y Baracaldo, empresas públicas propietarias de suelo a reconvertir, como FEVE, ADIF o la Autoridad Portuaria.

plan que recoge las principales ideas de la nueva política urbana. Como se señala, el objetivo del plan es hacer de Bilbao *una ciudad para la innovación y el conocimiento*, donde haya *actividades empresariales de alto valor añadido* y donde el *atractivo de la ciudad* haga posible *retener y atraer profesionales*. Para ello aparecen como proyectos estratégicos la creación de una ciudad para la innovación y el conocimiento, la revitalización del Casco Viejo y Bilbao La Vieja como una zona *creativa*, establecer una zona para la promoción de actividades de carácter altamente innovador, hacer de Bilbao un lugar de encuentro para plantear y debatir iniciativas innovadoras, favorecer el acceso al conocimiento avanzado, etc. (Bilbao Metropoli-30, 2001)

Lan Ekintza por su parte, aunque es la Agencia de Desarrollo, no ha tenido un papel tan importante en las principales transformaciones de la ciudad, sino que sus actuaciones se han centrado en el empleo y en el apoyo a las empresas y comercios locales. Parece que en la distribución de funciones entre las diferentes administraciones, han sido BR-2000 y BM-30 las principales encargadas de *posicionar estratégicamente a Bilbao en el mapa global*, mientras que Lan Ekintza se ha dedicado más a dar servicios a la población y apoyar a sectores locales, pequeñas empresas y comercios.

Donostia-San Sebastián

La estructura económica de Donostia también ha sufrido importantes transformaciones orientadas a mejorar sus ventajas competitivas. Siguiendo a Méndez, podemos sintetizar los cambios más significativos en la reestructuración económica de las ciudades en torno a dos ejes (Méndez, citado en Gil Álvarez (2008)): la promoción de nuevas áreas de actividad, tanto de carácter industrial como para actividades terciarias, y las actuaciones sobre el patrimonio industrial heredado. La promoción de nuevas áreas se ha orientado a acoger actividades relacionadas con la nueva economía, por lo que han tomado protagonismo instrumentos como el Parque Tecnológico de Miramon o los parques empresariales, así como diferentes infraestructuras de servicios.

En cuanto a las actuaciones sobre el patrimonio industrial, algunas han tratado de mantener el uso industrial, pero adaptándolo a los nuevos patrones organizativos en los

que cobra protagonismo los mecanismos de desverticalización, las estrategias de flexibilización, modernización tecnológica y funcionamiento en redes, lo que ha contribuido a la emergencia de un tejido productivo diferente, más moderno, dinámico (Gil Álvarez, 2008).

Otras actuaciones en cambio han primado la sustitución de usos, potenciando una terciarización de la economía donostiarra; destacan en este aspecto la creación de Centros de Empresas e Innovación donde se alojan pequeñas empresas de nueva creación, o la reutilización de pabellones industriales para actividades recreativas y culturales, como en el caso de Tabacalera. Precisamente, este edificio, *un espacio cultural singular, multidisciplinar y de proyección internacional en torno a la cultura de la imagen y de las nuevas tecnologías, las expresiones culturales y la problemática del mundo contemporáneo* (www.tabacalera.eu) representa un ejemplo de la nueva política urbana, orientada a crear clusters culturales que sirvan de atractivo para atraer actividades económicas y profesionales creativos.

En Donostia han participado diferentes agentes en la reestructuración económica, desde el Ayuntamiento, hasta la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Gobierno Vasco y la Administración Central. No obstante, a diferencia de Bilbao, en este caso han tenido un mayor protagonismo las instituciones locales y especialmente la Agencia de Desarrollo, Fomento de San Sebastián, que tal y como veremos está detrás de algunas de las actuaciones más significativas, fundamentalmente relacionadas con la innovación y el desarrollo de la nueva economía.

3.2.2.3 Una valoración de las políticas. Implicaciones para las ADLs

Las transformaciones de la economía vasca reflejan las líneas maestras de la política regional y urbana de los últimos años. Tal y como vimos en el capítulo 2, hoy día se asumen como determinantes de la competitividad las formas institucionales para la organización del sistema de producción o el desarrollo del sistema de innovación, por lo que cobran relevancia elementos como los clusters sectoriales o la infraestructura

tecnológica; al mismo tiempo, también cambian las formas de intervención urbana, donde prima la construcción de ciudad con fines estratégicos.

Uno de los aspectos destacados de esta política regional ha sido la distribución de tareas entre los diferentes niveles de la Administración, ya que tuvo efectos sobre las competencias que asumieron las Agencias de Desarrollo Local. En síntesis, el liderazgo ha recaído sobre el Gobierno Vasco y las organizaciones regionales, mientras que las instituciones locales han tenido un rol secundario, asumiendo funciones de carácter más social.

El principal instrumento en la aplicación de las políticas económicas ha sido la SPRI que, salvo excepciones, no ha contado con niveles institucionales inferiores; las políticas de provisión de suelo industrial, tecnológicas o para la internacionalización estuvieron comandadas por la SPRI, sin que apenas participaran las ADLs salvo, en el mejor de los casos, como transmisores de sus iniciativas. Otras instituciones con protagonismo como los clusters, se crearon pensando en la mejora de la competitividad de sectores considerados estratégicos, pero sin atender a criterios territoriales específicos. En cuanto al sistema regional de innovación, se centró en la demanda de las principales empresas y la de agrupaciones como los clusters, sin contar con mecanismos descentralizados para crear y transferir tecnologías adaptadas a las necesidades de los sistemas productivos locales. Ni siquiera en las ciudades, donde las instituciones municipales podían tener mayor protagonismo, las iniciativas fueron predominantemente locales, sino que estuvieron lideradas por otras instituciones que seguían criterios estratégicos de posicionamiento de la ciudad para la competencia interurbana (Bilbao Ría 2000 como ejemplo).

Es decir, la política económica durante estos años primó la escala regional, con una consideración menor de las especificidades de las economías locales y de los instrumentos y mecanismos institucionales que hay en este nivel. De esta forma, se trató de una política hecha *desde arriba* por las instituciones regionales, con un papel menor por parte de las instituciones locales. En algunos casos, esto respondía a que la región era la escala adecuada para lograr economías de escala en los instrumentos de política económica. Pero también se siguió este criterio en aspectos con un fuerte componente local, como las políticas de formación específicas, la gestión del conocimiento en los sistemas productivos locales o la aplicación de medidas en las microempresas, empresas

normalmente excluidas de las políticas de económicas y tecnológicas. Por eso, parece que la eficiencia en la aplicación de las políticas no fue el único criterio, sino que también influyeron otros aspectos, como la distribución competencial entre Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos, o la consideración que el Gobierno Vasco y la SPRI tenían de las instituciones locales, entre ellas las ADLs.

3.2.3 El re-escalamiento del Estado[53]

Un tercer aspecto que a nuestro entender marca el desarrollo institucional local es el re-escalamiento del Estado de las últimas décadas. Las Agencias de Desarrollo Local surgen en un contexto específico, en el que se redistribuye el poder político, tanto *hacia abajo*, hacia las instituciones regionales y locales, como *hacia arriba*, con el protagonismo que cobran las instituciones europeas. Por un lado, con la creación de las Comunidades Autónomas (CCAA) y los Ayuntamientos democráticos se redistribuyeron las competencias entre los diferentes niveles de la Administración; las CCAA tomaron un poder competencial importante, mientras que la descentralización hacia los Ayuntamientos fue menor, aunque en algunos casos éstos asumieran funciones no contempladas, a la espera de una nueva reforma municipal. Pero también la Unión Europea tomó funciones que hasta ese momento eran del Estado y, lo que es más importante para lo que nos ocupa, impulsó de forma importante las actuaciones relacionadas con el desarrollo local, a través del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE).

Veamos algunas de las implicaciones de este re-escalamiento del Estado.

[53] Cabe señalar que creemos más conveniente hablar de re-escalamiento del Estado, y no tanto de descentralización, por varios motivos. Primero, porque ésta ha ido acompañada de una redistribución de funciones hacia las instituciones europeas y hacia otras instituciones superiores como consecuencia de la globalización política (capítulo 1). Es más, a pesar de la descentralización, también el Estado se ha reforzado en otros aspectos, como el ideológico o el coercitivo. Pero sobre todo, porque el protagonismo de las instituciones locales como agentes de regulación va más allá de las competencias asumidas. En la medida en que la planificación y la gobernanza local aparecen como elementos estratégicos para la competitividad económica y la organización social, los Ayuntamientos e instituciones locales asumen otras funciones y ámbitos de gobierno, por encima a veces de sus competencias. Por eso, parece más adecuado hablar de una reconfiguración del Estado o un re-escalamiento del poder político en vez de descentralización, en la que nuevos agentes y nuevas escalas de gobierno adquieren mayor protagonismo.

3.2.3.1 Apuntes sobre el proceso de descentralización

Como es sabido, durante las últimas décadas se ha producido en Europa un proceso generalizado de descentralización hacia las regiones, comarcas y municipios. Hay diferentes motivos detrás de ello y cada caso tiene sus propias especificidades. No obstante, sí parece que hay una serie de tendencias globales que han marcado este proceso. Por un lado, las diferentes rupturas sociales de las últimas décadas han diversificado las demandas ciudadanas. En este contexto, la descentralización aparece como una estrategia que permite una mejor gestión de estas demandas, facilitada por la flexibilidad y la cercanía de estas instituciones, lo que está dando lugar a un *nuevo localismo* (Brugué y Gomá, 1998). Además, la globalización hace que sean algunos factores locales los fundamentales para el desarrollo de ventajas competitivas, por lo que *re-escalamiento* es así mismo una estrategia que busca potenciar estos factores. En la medida en que las economías tratan de ser más flexibles, dinámicas e intensivas en conocimiento, cobran protagonismo las economías de localización, basadas en una institucionalidad que favorece un aprendizaje colectivo y la innovación.

En el Estado, la descentralización estuvo marcada por la Transición. A finales de los setenta-primeros ochenta se produjo una redistribución de competencias hacia las recién creadas Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos democráticos. En este proceso, se favoreció la escala regional sobre la municipal, de manera que fueron las Comunidades Autónomas las que asumieron buena parte de las funciones y el gasto público, y no tanto los Ayuntamientos; hoy día de hecho, la distribución del gasto entre las Administraciones se asemeja a la de los países federados, con un 52% en el nivel central, 35% en las Comunidades Autónomas y 13% en el local. En el caso de la CAV estos porcentajes varían, porque el Gobierno Vasco asumió más competencias que otros y porque existe otro nivel intermedio, las Diputaciones, encargadas de la recaudación y con competencias en gasto; por eso en el País Vasco, una vez descontado este nivel, se estima entre el 16 y el 20% el gasto municipal (Bosch, 2006).

No obstante, al margen de la distribución del gasto entre las Administraciones, existe una importante confusión competencial, en la que se superponen y solapan los

diferentes niveles administrativos. En los últimos años, los Ayuntamientos han asumido roles por encima incluso de sus competencias en áreas como la provisión de nuevos servicios sociales, la gestión cultural, la promoción económica o la participación ciudadana. Por eso, parece cada vez más necesaria una reforma municipal que clarifique las competencias y proporcione mayor financiación y autonomía a los Ayuntamientos (Sesé, 2006a).

En este contexto de re-escalamiento hacia las instituciones locales, algunos autores han cuestionado si se están dando pasos hacia un modo de regulación a escala local[54] (entre otros, Peck y Tickell (1992); Goodwin, Duncan y Halford (1993); Painter y Goodwin (1995); Goodwin y Painter (1996); Filion (1998); Le Gallès (1998); Moulaert (2000)). No es éste el lugar para el debate sobre si se puede hablar del desarrollo de un modo de regulación local, con lo que el grado de estabilidad y generalidad que ello conllevaría, pero sí parece que ha habido cambios significativos en las funciones del gobierno local[55].

Tradicionalmente, el papel de los gobiernos locales ha sido el de proveer una serie de servicios, de carácter social en su mayoría, que se veían beneficiados por la cercanía de estas instituciones. Pero en los últimos años están adquiriendo otras funciones de mayor calado estratégico. Así, junto a los servicios a los ciudadanos, en la agenda de los gobiernos locales está cada vez más presente mejorar las ventajas competitivas del territorio, para lo que están aplicando políticas endógenas que inciden en diferentes

[54] En este caso, nos referimos a las propuestas que parten de una aplicación a escala local-regional de la Teoría de la Regulación (Boyer, 1992). En pocas palabras, esta teoría aborda las causas para la estabilidad de las economías, en un sistema capitalista con tendencia inherente a la crisis. En este sentido, la principal preocupación de esta teoría son las causas de esta estabilidad, la *régulation* (quizá mejor traducido como *regularización* o *normalización*) que posibilita la acumulación del capital; es decir, la regulación se refiere a los procesos que mitigan estas contradicciones inherentes, permitiendo la reproducción y desplazando la crisis. El conjunto de estos mecanismos que permiten reproducir las relaciones sociales básicas y sostener y pilotar la acumulación forman un *modo de regulación* (MR) (Boyer, 1992); este concepto agrupa a los múltiples condicionantes sociales, culturales, políticos e institucionales que interactúan para asegurar crecimiento económico en un determinado lugar y momento, a pesar de las contradicciones y conflictos del capitalismo.

[55] Para algunos autores, el creciente protagonismo de las instituciones locales hace que se pueda hablar de un modo de regulación local. Otros por el contrario, señalan que no existe tal grado de coherencia y alcance en las instituciones locales, y además la inestabilidad de las economías de las últimas décadas cuestiona el hecho de que se haya desarrollado un modo de regulación tras el fordismo. Por eso, parece pertinente el apunte de Goodwin y Painter cuando señalan que *no hay que fijarse tanto en los modos de regulación como un todo estructurado, sino en los mecanismos y "procesos reguladores" que interactúan de forma limitada y excepcionalmente para asegurar un crecimiento económico estable* (Goodwin y Painter, 1996:639-640). En este sentido, sí parece que se estén desarrollando "procesos reguladores" locales, instituciones y prácticas en este nivel local que facilitan las condiciones para la acumulación y el desarrollo económico.

elementos: la intermediación laboral, la formación, medidas para la promoción de micropymes, para la difusión de las TICs, iniciativas de apoyo a clusters y redes locales de asociación, o campañas de marketing territorial.

Además, se han introducido otras formas de gestión en los asuntos públicos en la que se contemplan en mayor medida criterios empresariales, y no sólo el servicio a la ciudadanía. Reflejo de esta forma de gestión son la flexibilidad en las actuaciones de la administración, la rentabilización de las inversiones realizadas y no sólo la utilidad pública, o la visión de los ciudadanos como clientes. Así mismo, se han dado pasos hacia una gestión más descentralizada en la que participan redes de actores públicos (entre las que están las ADLs) y privados (empresas, organizaciones del tercer sector); también en este contexto se deben situar la creciente importancia de los procesos participativos, como las Agendas Locales 21, los consejos municipales sectoriales o las consultas populares (ver Tabla 3.2).

Tabla 3.2. Transformaciones en las funciones de regulación económica del gobierno local en la CAV

Espacios de regulación	Fordismo	Nuevos desarrollos
Marco general		
- **Contexto internacional**	- Economía internacional: estabilidad institucional, liberalización comercial, estabilidad monetaria. Crecimiento en los países del Norte, marginación del Sur.	- Globalización: Δ de interdependencias, inestabilidad y vulnerabilidad de las economías locales. Rupturas sociales, diversificación de demandas. ¿Espacio para una regulación local?
- **Distribución competencial del Estado**	- Centralización. Regulación estatal.	- Descentralización: predominio del nivel regional frente al local (Estado *casi federal*). Distribución de atribuciones a UE.
- **Desarrollo regional y políticas**	- Industrialización basada en monocultivos (naval, acería, metal, etc.). Desarrollo exógeno: CAV como *polo de crecimiento*, atracción de inversiones, mano de obra.	- Reconversión productiva y nuevos sectores (turismo, servicios avanzados, etc.) Política regional para la competitividad (infraestructuras, creación de clusters, políticas de desarrollo tecnológico, etc.) y "nueva política urbana" (ciudad *competitiva* y formas de gobernanza empresarial).
Economía local		
- **Estructura productiva**	- Monocultivos, grandes empresa, capital estatal.	- Diversificación, pymes y sistemas productivos locales, servicios, turismo.
- **Proceso productivo**	- Intensivo en trabajo, escaso desarrollo tecnológico, dificultades para incrementos de productividad.	- Intensivo en capital, tecnológicamente dinámico, incrementos de productividad posibles. Economías de localización basadas en institucionalidad local que favorece un aprendizaje colectivo e innovación.
- **Formas de consumo**	- Consumo de masas, derechos colectivos.	- Dirigido a segmentos de mercado.
- **Mercado de trabajo: Regulación Distribución del trabajo**	- Regulado. Exclusión de las mujeres, segmentado por cualificación.	- Desregulado. Dual, segmentado por sexo y grupos sociales (jóvenes, parados de larga duración, inmigrantes, colectivos en riesgo de exclusión).
- **Relaciones laborales**	- Reguladas y colectivizadas.	- Flexibles, individualizadas.
Gobierno local		
- **Régimen financiero**	- *Keynesiano*, con las particularidades del Estado español durante la dictadura.	- Monetarista (control del gasto público) y limitada autonomía financiera.
- **Estructura organizativa de la gobernanza**	- Centralizada en el gobierno local.	- Descentralización en la provisión de servicios hacia instituciones públicas instrumentales (ej. ADL), empresas privadas (subcontratación) y tercer sector (provisión de servicios sociales).
- **Gestión**	- Jerárquica, centralizada, burocrática.	- Redes de actores (públicos-privados) a diferentes escalas (coordinación inter-institucional). Procesos participativos: Agenda 21 y en menor medida consejos municipales sectoriales. Criterios empresariales (orientación estratégica, flexibilidad, rentabilización de inversiones, ciudadanos como clientes, etc.).
- **Objetivos económicos y políticas**	- Escasa relevancia del gobierno local en la promoción económica.	- Mejorar la ventaja competitiva de la economía local. Políticas para un desarrollo endógeno: intermediación laboral y formación, promoción de micropymes, difusión de TIC, apoyo a clusters y redes locales de asociación, marketing territorial.

Fuente: Elaboración propia para el caso de la CAV, a partir de Goodwin y Painter (1996) y Moulaert (2000).

3.2.3.2 Dimensión regional y local de la política territorial europea

Junto al proceso de descentralización, el papel de las instituciones europeas es otro factor relacionado con la re-estructuración escalar del Estado, que ha incidido de manera notable en la labor de las instituciones vascas y, más específicamente, en la constitución de las Agencias de Desarrollo Local. Aplicando el principio de subsidiariedad por el cual debe ser la administración más cercana al ciudadano la que resuelva sus problemas, la UE ha sido un agente importante en el desarrollo regional y local. A pesar de que carece de competencias en materia de política urbana y ordenación del territorio, por lo que sus documentos no tienen vinculación jurídica, ha tenido una influencia notable, a través de los diferentes programas del FEDER y el FSE y por las implicaciones sobre las políticas locales de las recomendaciones lanzadas desde Bruselas[56].

La UE reconoce el potencial del espacio local para crear empleo y mejorar la cohesión social. Aunque anteriormente ya había hecho constancia de ello[57], en 1997 este reconocimiento se hace explícito cuando, tras el tratado de la UE de Ámsterdam, se establece en Luxemburgo la Estrategia Europea de Empleo (EEE), donde se subraya la importancia de la implicación de los poderes y actores locales para la creación de empleo. Tres son, fundamentalmente, los motivos que confieren relevancia al espacio local: es aquí donde se puede explotar el potencial para la creación de empleo, ya que permite el desarrollo de los elementos endógenos, es donde se organiza la educación y formación y donde se proporcionan servicios para la integración. Para ello, la EEE estableció una serie de pautas:

[56] Ver Martínez (2008) para una síntesis de cómo penetra el discurso de la competitividad en la agenda territorial europea. Aquí solo tratamos algunas de sus líneas generales, especialmente sus implicaciones sobre el desarrollo urbano.

[57] Ya en 1984 la Comisión Europea reconoció el potencial del desarrollo local en la lucha contra el desempleo. Posteriormente, el empleo a escala local fue adquiriendo un papel cada vez más importante tras la publicación en 1993 por parte de la Comisión del "White Paper on Growth, Competitivity and Employment". De esta forma, subrayaba la importancia de las nuevas fuentes de empleo ofertadas a escala local; los Pactos Territoriales de Empleo y la acción piloto Tercer Sector y Empleo puestas en marcha en 1997 son un reflejo de esta orientación.

- Movilizar las fuerzas locales, como los gobiernos locales, empresas, el tercer sector, las oficinas locales de los servicios públicos de empleo, así como otros interlocutores sociales.
- Apoyo a las autoridades locales y regionales.
- Desarrollo de instrumentos financieros, que se articulan a través de diferentes programas.

Posteriormente, en el año 2000, el consejo Europeo de Lisboa firmó lo que se dio en llamar la Agenda de Lisboa, que establecía como objetivo para el 2010 que *la Unión se convierta en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de lograr un crecimiento sostenible con más y mejores empleos y una mayor cohesión social* (Kok et al., 2004). La Agenda de Lisboa se articuló en dos ejes prioritarios, aumentar la productividad y el empleo, para lo que se establecieron cuatro áreas de actuación: empleo, sociedad del conocimiento (educación, I+D, innovación), reforma económica y cohesión social, a las que se les añadiría un año más tarde el desarrollo sostenible.

Es en este marco donde se encuadran las actuaciones europeas de los últimos años, ya que los documentos posteriores hacen continuas referencias a la Agenda de Lisboa. En este sentido, Lisboa marca un horizonte para la política europea, y tiene además importantes implicaciones sobre la política de desarrollo local y regional, que la sitúa en términos de competitividad, cohesión territorial y buena gobernanza. Como señala Martínez, habida cuenta de que el objetivo general es el de mejorar la competitividad de la economía europea, *se consolida la percepción de que son precisamente las ciudades, y las regiones urbanas en general, los motores de la economía comunitaria, y en la medida en que se mejore su competitividad, la competitividad conjunta mejorará. De manera complementaria a esta percepción, el énfasis en la innovación se traduce también en una mayor consideración de las ciudades y regiones urbanas como lugares idóneos para la creación y difusión de nuevos conocimientos. De esta manera, se puede considerar que la Estrategia de Lisboa ha servido para poner en primera línea de actuación política a las ciudades y, además, a centrar los debates en términos de competitividad económica* (Martínez, 2008:8).

En julio de 2005 se aprueban las directrices para la asignación de los fondos de cohesión para el periodo 2007-2013. Éstas siguen las pautas marcadas en la Estrategia de Lisboa, renovada ese año, ya que se subraya que las políticas de cohesión deben centrarse en promover la competitividad, el crecimiento sostenible y el empleo. Estas directrices también señalan el potencial de las zonas urbanas para el desarrollo (aunque, en la terminología de la UE más bien cabría decir para la competitividad y la cohesión), tal y como queda reflejado en documentos posteriores, como el de "Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones" (Martínez, 2008).

El País Vasco ha recibido un importante volumen de fondos como región Objetivo 2, y por los programas relacionados con los Objetivos 3 y 4[58]. Éstos se han dirigido fundamentalmente a financiar la reestructuración industrial, con medidas para la mejora de la competitividad y el desarrollo tecnológico, las infraestructuras, el empleo y la renovación urbana. En concreto, éstas han sido las prioridades de las actuaciones realizadas en el País Vasco (www.ec.europa.eu/regional_policy)[59]:

- Eje 1-Prioridad 1: Apoyar el empleo y la competitividad de empresas. Como parte de este eje se han financiado incubadoras y centros de empresas e innovación, infraestructura industrial, inversiones estratégicas, apoyo tecnológico, financiero, para la internacionalización e inversiones en materia de medio ambiente.
- Eje 2-Prioridad 2: Medio Ambiente. Incluye actuaciones urbanísticas medioambientales, rehabilitaciones de espacios físicos degradados, gestión de residuos, etc.

[58]Tras la reforma de los fondos estructurales de 1988 en la que se incorpora el concepto de "cohesión económica y social", los objetivos de la política regional quedan divididas en seis grupos, tres de carácter territorial y tres horizontales:
- Objetivo 1: Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- Objetivo 2: Reconvertir aquellas regiones afectadas por la crisis industrial.
- Objetivo 3: Luchar contra el paro de larga duración y facilitar la inserción de personas excluidas del mercado laboral.
- Objetivo 4: Adaptar los recursos humanos a las diversas mutaciones y evoluciones del sistema productivo.
- Objetivo 5: Reformas de la *Política Agraria Común (PAC)*, con dos objetivos:
  - Objetivo 5a: Adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización de las actividades del sector primario.
  - Objetivo 5b: Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales.

[59] En el período 1994-1999 las áreas prioritarias se definían como Ejes y en 2000-2006 como Prioridad, pero en síntesis han sido las mismas cinco que se señalan.

- Eje 3-Prioridad 3: Sociedad del conocimiento (Innovación, I+D, Sociedad del conocimiento). Se ha apoyado la realización de proyectos genéricos de investigación, desarrollados por Centros Tecnológicos tutelados, centros sectoriales y unidades de investigación, así como acciones para reforzar el potencial humano y promover la sociedad de la información y la transferencia de tecnología.
- Eje 4-Prioridad 4: Desarrollo de las redes de transporte y energía.
- Eje 5-Prioridad 5: Desarrollo local y urbano. Se financia la rehabilitación y el equipamiento de las zonas urbanas, las iniciativas de desarrollo local (mercados municipales y zonas comerciales, principalmente), mejora de las infraestructuras de transporte urbano, desarrollo de las infraestructuras turísticas y culturales, así como la conservación y rehabilitación del patrimonio artístico y cultural.

En lo que respecta a las Agencias, los fondos europeos fueron muy importantes para su constitución y posterior desarrollo; en los años noventa hubo un gran volumen de fondos hacia las autoridades locales, con los que se financió la creación de Agencias y se aplicaron los primeros programas, fundamentalmente relacionados con el empleo y la readaptación profesional. Posteriormente, las ADLs han participado en diferentes iniciativas europeas, lo que, aparte de los fondos, les ha servido para establecer relaciones y aprender de otras experiencias. Más adelante retomamos esta cuestión.

3.3 Orígenes y evolución de las Agencias de Desarrollo Local

Tras estas pinceladas sobre los condicionantes generales, pasamos ahora a describir el proceso por el que se configuran las Agencias de Desarrollo Local en el País Vasco.

Retrospectivamente, se pueden distinguir tres etapas. En una primera se crearon las primeras ADLs, con todo lo que ello supuso en términos de innovación institucional en cuanto al impulso de estas organizaciones, la forma jurídica que adoptaron, las políticas y metodologías que aplicaron, etc. Esta etapa se caracterizó por la crisis de la economía vasca que se tradujo en unos altos niveles de paro, por lo que en un primer momento las actuaciones se dirigieron hacia el empleo. En una segunda fase, se fueron generalizando paulatinamente las ADLs, especialmente en Gipuzkoa. El desempleo continuaba siendo un problema muy grave, por lo que otros Ayuntamientos decidieron crear sus propias Agencias, siguiendo las pautas de las pioneras. En este caso, la innovación institucional no lo fue tanto, ya que se copió el modelo existente, adaptándolo a las características específicas de cada territorio. Por último, a partir del año 2000 se produjo el *boom* del desarrollo local en Bizkaia, cuando la Diputación Foral de Bizkaia, la BBK y la Asociación de Municipios EUDEL decidieron financiar la creación de ADLs. En estos años la situación social había cambiado significativamente ya que el desempleo no era un problema generalizado, y además la iniciativa no corrió tanto a cargo de los agentes locales, como de la Diputación, lo que incidió en la configuración de estas Agencias.

3.3.1 Las primeras ADLs (1985-1992)

Como señalamos, la crisis económica de la década de los ochenta tuvo importantes repercusiones sobre el empleo y fue el desencadenante de diferentes medidas de reestructuración en todos los niveles de la Administración. En estos años se dispararon las tasas de desempleo en toda la CAV, aunque tuvo especial incidencia en aquellas zonas cuya economía se basaba en los sectores en crisis. Tal fue el caso del Bajo Deba,

donde los efectos de la reconversión de sectores como armería, maquinaria, máquina herramienta o auxiliares de automoción supuso una pérdida importante de puestos de trabajo; Urola Medio, con sectores como el de madera y muebles; o el Bajo Bidasoa, donde se percibía como una grave amenaza para uno de sus principales negocios, las Agencias de Aduanas, la supresión de barreras arancelarias en el Mercado Único Europeo. La presión se hacía notar especialmente en la vida local, por lo que los alcaldes de estas comarcas guipuzcoanas comenzaron a plantearse qué alternativas podían dar desde el propio municipio. Entre las medidas adoptadas, destacó la puesta en marcha de una estructura a través de la que canalizar las políticas de empleo, creando así las primeras Agencias de Desarrollo Local en el País Vasco.

En Gipuzkoa, desde un primer momento se decidió apostar por un modelo de Agencia comarcal. En ello influyó notablemente el hecho de que Gipuzkoa estuviera organizada *de facto* en comarcas, en el sentido de que parte de las relaciones sociales, comerciales, laborales y hasta culturales estaban *contenidas* dentro de las comarcas. No obstante, en estos primeros años esto no fue tarea fácil, ya que apenas se habían desarrollado organizaciones comarcales (los consorcios de transporte, recogida de basuras, etc. fueron algo posteriores), ni estaba claro su encaje jurídico y administrativo. Por eso, los alcaldes de estos municipios tuvieron que sentarse y ponerse de acuerdo para constituir una estructura institucional comarcal.

Paralelamente, en Bizkaia también se dieron algunos pasos en esta dirección. En zonas donde la crisis tuvo especial incidencia, como la Margen Izquierda y la Zona Minera, algunos alcaldes decidieron crear organizaciones para articular las políticas de empleo, como en Barakaldo o Muskiz. A diferencia de las guipuzcoanas, en estos casos se configuraron ADLs municipales y de menor tamaño. En ello incidieron diferentes factores. Por una parte, es cierto que Bizkaia no tiene el grado de *comarcalización* de Gipuzkoa y además Bilbao tiene una fuerza tractora mayor que Donostia, de forma que las subcomarcas del Gran Bilbao miran hacia la capital. No obstante, sí que en algunas de estas subcomarcas, como la propia Margen Izquierda o la Zona Minera, existían relaciones sociales, laborales y culturales propias; la Margen Izquierda, por ejemplo, conformaba un continuo urbano y un área productiva bastante delimitada con sectores como el naval o la siderurgia, había un sentimiento de afiliación, de clase, y cuando vino la crisis todos los municipios presentaban una problemática similar, por lo que se podía haber creado una Agencia más potente que abarcara toda la zona. De hecho, se

intentó formarla, pero las diferencias entre los alcaldes y el escaso respaldo de la Diputación lo impidieron.

También es en esta primera etapa cuando se constituyeron las Agencias de las tres capitales. La primera fue Vitoria-Gasteiz, gracias en buena medida al impulso dado por el alcalde de ese momento, Jose Ángel Cuerda. En estos primeros años Vitoria-Gasteiz fue bastante activa, desarrollando políticas de empleo y poniendo en marcha diferentes escuelas taller y centros de formación. Después vino Donostia, que en un principio se constituyó como un departamento dentro de la estructura municipal, y posteriormente se transformó en el organismo autónomo que es hoy Fomento de San Sebastián. A finales de la década se creó Lan Ekintza en Bilbao como resultado de otras experiencias previas (como *Promovisa*), y en este caso fue importante la voluntad del entonces concejal de promoción económica de crear esta organización (Sesé, 2007).

De esta forma, para 1992 estaban ya constituidas ocho ADLs: Debegesa en el Bajo Deba (la primera, creada en 1985), Iraurgi-Lantzen en Urola Medio (1988), Bidasoa-Activa en el Bajo Bidasoa (1992), el Departamento de Promoción Económica de Vitoria-Gasteiz (1986), el Departamento de Promoción Económica de Donostia (1988), Lan Ekintza en Bilbao (1989), Forlan en Muskiz (1989) e Inguralde en Barakaldo (1992). En estos casos, las Agencias fueron resultado de un proceso de estructuración *de abajo arriba*, en el sentido de que la iniciativa partió desde el propio espacio local, y posteriormente fue acompañada por otros niveles institucionales.

En cierta medida, la creación de estas ADLs supuso un proceso de innovación institucional. Los Ayuntamientos decidieron crear un instrumento nuevo desde el que aplicar las políticas de empleo, y esto traía un debate sobre la forma jurídica que iban a adoptar, las políticas, las metodologías que se iban a usar, etc. En cuanto a la forma, algunos Ayuntamientos decidieron integrarlas dentro de la estructura municipal como un departamento; otros, por el contrario, apostaron por constituirse como organizaciones autónomas, aunque financiadas con capital público, por lo que adoptaron la forma jurídica de Sociedad Anónima, Sociedad Limitada u Organismo Autónomo Municipal. En el caso de Gipuzkoa, además, los alcaldes tuvieron que sortear trabas administrativas para crear una institucionalidad comarcal. También en cuanto a las políticas, las iniciativas endógenas para el empleo y el desarrollo local aparecía como algo nuevo, por lo que se tuvieron que desarrollar instrumentos y metodologías propias.

Durante estos años, el grave problema del paro hacía que la formación y el empleo constituyeran el único ámbito de intervención de las Agencias, sin considerar otros elementos del desarrollo local. Además, en estos años las políticas de empleo se centraban en la demanda, en la atención directa a los desempleados como parte de una política social, pero sin incidir apenas sobre la oferta, dejando a un lado otros aspectos como el autoempleo o el trabajo con las empresas.

Aunque en esta primera etapa la creación de ADLs se circunscribió a estas localidades, esto no significa que en otros municipios no se llevaran a cabo otro tipo de actuaciones. Al contrario, durante estos años el Instituto Nacional de Empleo y el Gobierno Vasco redistribuyeron un importante volumen de fondos a los Ayuntamientos para que desarrollaran programas de empleo y formación. No obstante, estas actuaciones fueron diferentes de las de las incipientes Agencias, ya que eran programas subsidiados, dependientes, vinculados a las subvenciones que proporcionan el INEM y el Gobierno Vasco, y no derivados de una estrategia local, autónoma, de lucha contra el desempleo.

Por otra parte, es de destacar otra experiencia que surgió en estos años y que pivotó sobre el Gobierno Vasco, como fueron los Comités Comarcales de Empleo y Formación (Decreto 148/1988). El Departamento de Trabajo y Seguridad Social decidió crear unos comités en los que participaran las Diputaciones Forales, Ayuntamientos, organizaciones empresariales y sindicales y centros educativos y de investigación para promover el reciclaje profesional y la formación ocupacional. A pesar de que tuvieron una corta trayectoria como resultado de los vaivenes políticos (desaparecieron cuando Euskadiko Ezkerra abandonó el gobierno), estos Comités sirvieron para promover foros de empleo locales, lo que constituyó un importante caldo de cultivo para la participación de diferentes agentes sociales.

3.3.2 Se generalizan las experiencias (1993-1999)

A lo largo de los noventa la situación económica fue estabilizándose paulatinamente, aunque los niveles de desempleo no empezaron a descender hasta mediados de la década. En 1994 se registró la mayor tasa de paro, 24,9% (34,9% en el caso de las

mujeres), pero a partir de este año el desempleo fue bajando (www.eustat.es). Es en esta década cuando empieza a cuajar el fenómeno de las Agencias de Desarrollo Local, especialmente en Gipuzkoa, ya que se consolidan las existentes y comienzan a replicarse las experiencias.

En los primeros años de la década, en otras comarcas guipuzcoanas donde afectó la crisis, como el Goierri, Oarsoaldea, o Tolosaldea también se pusieron en marcha diferentes iniciativas, entre las que destacó la elaboración de planes estratégicos. Los alcaldes de estas comarcas, junto con empresas, asociaciones, centros de formación y otros agentes sociales, realizaron un proceso de reflexión colectiva sobre el futuro de la comarca. Estos planes fueron instrumentos importantes porque señalaron cuáles eran los ámbitos prioritarios para el desarrollo local y las líneas estratégicas a seguir, pero también por lo que supusieron en cuanto a la participación y la colaboración entre los agentes locales. De hecho, en este proceso de concertación están algunas de las claves para que en estas comarcas hubiera cierto consenso en torno a la necesidad de desarrollar una base institucional local, y más específicamente, respecto del papel que debían jugar las ADLs.

Entre las medidas adoptadas en los planes estratégicos, destacó la de poner en marcha Agencias de Desarrollo Local como el instrumento a través del cual canalizar las iniciativas. La percepción de muchos alcaldes que todavía no habían creado estas organizaciones era que las ADLs que estaban funcionando en otras localidades parecían un instrumento interesante para aplicar las políticas de empleo. Esto les llevó a apostar por crear nuevas Agencias en estas comarcas, replicando los modelos existentes en cuanto a ámbito de intervención, forma jurídica, estructura, división departamental, etc.

Junto a las mencionadas (Goierri, Oarsoaldea, Tolosaldea), en comarcas que ya contaban con su ADL, como el Bajo Deba o el Bidasoa, también se realizaron planes estratégicos. Éstos fueron importantes para el posicionamiento futuro de las Agencias, ya que les proporcionó un planteamiento más ambicioso y otros ámbitos de intervención. En los planes estratégicos no sólo se hablaba del empleo, sino del futuro de la comarca, de qué sectores podrían ser tractores de la economía local, qué actividades había que impulsar, qué otros ámbitos debían tener una estrategia local. En este sentido, las ADLs comenzaron a desarrollar otros servicios y a trabajar nuevas

áreas, como el emprendizaje, los servicios a empresas, el turismo, el comercio o el medioambiente.

Hay que destacar el papel que jugó la Diputación Foral de Gipuzkoa en estos primeros años. La DFG decidió financiar la elaboración de los planes estratégicos y la creación de las incipientes Agencias, ya que veía con buenos ojos el desarrollo de una institucionalidad local. Mientras, en Araba y Bizkaia las Diputaciones no apostaron en un primer momento por estas instituciones, por lo que apenas se desarrollaron nuevas Agencias. En Araba, a pesar de que algunas zonas, como el Valle de Ayala, se vieron especialmente afectadas por la crisis, la Diputación apenas participó en las iniciativas locales de empleo salvo algún tipo de servicio que se prestaba por medio de las cuadrillas; posteriormente tampoco ha tenido un papel relevante y hoy en día en este territorio tan sólo hay dos Agencias, las dos bajo tutela municipal. En cuanto a Bizkaia, la DFB veía con cierto temor la figura de las ADLs por la competencia que podría surgir en la provisión de los servicios de empleo, por lo que en un principio decidió no apostar por este mecanismo institucional y no financió la creación de ADLs, sin apoyar siquiera a las ya constituidas (Sesé, 2007).

Por otra parte, en estos años hubo un importante volumen de fondos europeos para financiar las actuaciones de las ADLs. El desarrollo local y urbano constituía uno de los ejes de la política regional europea del período 1994-1999, de manera que se financiaron diferentes programas de empleo y desarrollo local a través de iniciativas comunitarias. Aparte de los fondos que recibieron por participar en estas iniciativas, los programas europeos fueron también importantes por lo que supusieron en cuanto al trabajo en red con otras organizaciones y el desarrollo de nuevas metodologías.

En lo que respecta al trabajo mismo de las Agencias, en estos años fueron cambiando las formas de intervención de las ADLs. Algunas comenzaron a diseñar políticas de empleo más globales, que contemplaban demanda y oferta; se empezó a trabajar de manera más estable con las empresas y aparecieron los programas de fomento del autoempleo, muchos de ellos como consecuencia de la participación de las Agencias en proyectos europeos. En palabras de un responsable de una Agencia, durante esos años *se reinterpreta el mercado laboral para trabajar no sólo sobre la demanda, también sobre la oferta, con lo que cobra un mayor protagonismo el autoempleo y la colaboración con empresas* (Sesé, 2007).

3.3.3 La eclosión del desarrollo local en Bizkaia (2000-):

Con el cambio de siglo se produjo una mayor diversificación del trabajo de las Agencias y se extendió el desarrollo local en Bizkaia. Hasta ese momento la DFB no había mostrado gran voluntad por poner en marcha o financiar alguna estructura para la promoción económica a nivel local, por lo que no existían en la provincia ADLs a excepción de las de Bilbao, Barakaldo y Muskiz. Sin embargo, se veía con cierta *envidia* la arquitectura institucional de Gipuzkoa donde cada comarca contaba ya con una, por lo que la Diputación decidió crear una red de centros municipales de empleo y desarrollo local. De esta forma, en el año 2000 el Departamento de Empleo y Formación de la Diputación, la BBK a través de su fundación Gazte Lanbidean y la Asociación de Municipios EUDEL suscribieron un acuerdo para fomentar la creación de centros municipales de empleo e integrarlos en una red denominada Behargintza. Gracias al programa Behargintza, en los últimos años se han ido creando centros de empleo en muchas localidades, en la mayoría de los casos tomando un municipio como ámbito de actuación.

En el caso de la mayoría de las vizcaínas, por tanto, las ADLs no surgieron como resultado de un proceso de concertación entre los agentes locales, sino de la iniciativa de las instituciones supra-locales que decidieron poner en marcha estas organizaciones; es decir, en este territorio las Agencias se crearon de *arriba abajo*, a iniciativa de la Diputación y la BBK, que reprodujo un modelo organizativo en cada municipio, lo que hizo que no hubiera una consideración de las características específicas de cada municipio, su estructura productiva, las condiciones sociales y culturales y la institucionalidad local. En este sentido, cabe recordar la importancia que tuvieron en Gipuzkoa los planes estratégicos, no sólo en cuanto a marcar las líneas de actuación, también por la participación de los agentes locales, con lo que ello supuso en cuanto a la concertación de la estrategia de desarrollo y el reconocimiento de la ADL como un instrumento válido por parte de las empresas y otros agentes sociales.

Además, hay que tener en cuenta que para el año 2000 el contexto socioeconómico había cambiado sustancialmente, lo que incidió en la percepción social del papel de las

ADLs. Si las primeras surgieron en un momento de desempleo generalizado que hacía que se valorasen estas iniciativas, los Behargintzas se ven en buena medida como un servicio de inserción laboral para los colectivos con dificultades de inserción (jóvenes, inmigrantes, etc.), y no tanto como un instrumento integral para el desarrollo local.

Paralelamente en los últimos años algunas Agencias han ido desarrollando una interpretación más integral del empleo y el desarrollo local. A este respecto, cabe señalar que muchas han comenzado a elaborar planes estratégicos internos, y éstos han sido un instrumento importante porque las ha dotado de una visión más estratégica y un marco más amplio para aplicar las políticas; de esta forma, junto al empleo se han desarrollado otros ámbitos de intervención, como la promoción económica y los servicios a empresas, el turismo, la implantación de las TICs, programas para el fomento de la innovación en las empresas, o una estrategia global de ciudad.

Tabla 3.3. Cronología de la constitución de las Agencias de Desarrollo Local vascas

Etapas	Condicionantes generales	Características del proceso	ADLs
1ª Etapa (1985-1992): Las primeras ADLs	-Crisis económica, desempleo generalizado. -Descentralización, los Ayuntamientos asumen nuevas competencias.	- Proceso *de abajo arriba*. Iniciativa de los alcaldes y otros agentes locales. La DFG apoya este proceso, la DFB no apuesta por este modelo. Modelo de ADL comarcal.	-Debegesa, Iraurgi Lantzen, Bidasoa-Activa, Fomento de San Sebastián, Lan Ekintza, Vitoria-Gasteiz, Inguralde, Forlan.
2ª Etapa (1993-1999): Generalización de las ADLs	-Paulatina recuperación de la crisis, pero altos niveles de desempleo. -Gran volumen de fondos europeos.	- Se reproducen las experiencias. Se elaboran planes estratégicos (PE), y de éstos van surgiendo las ADLs. Se copia el modelo de las primeras. Los fondos europeos ayudan a financiar muchos programas.	-Goieki, Oarsoaldea, UGGASA, Debagoieneko Mankomunitatea, Tolosaldea Garatzen -Otras (no tras un PE): Ctro. de Empleo de Getxo, Amurrio Bidean.
3ª Etapa (2000-): Eclosión del desarrollo local en Bizkaia	- Bajan los niveles de paro. - Nuevas demandas sociales: otras realidades, otros objetivos (políticas específicas, apoyo a empresas, innovación, MMAA, etc.)	- Proceso *de arriba abajo*: La DFB y la BBK financian nuevas ADLs: no hay proceso de concertación local, sino que es como otro servicio a la ciudadanía. Modelo de ADL municipal.	- Behargintzas de Basauri, Galdakao, Durango, Txorierri, Uribe Kosta, Bermeoaldea, Lea Artibaiko Garapen Agentzia, Urduñederra.

Fuente: Elaboración propia

3.4 Las Agencias de Desarrollo Local. Consideraciones generales

Las Agencias de Desarrollo Local son los principales instrumentos de las autoridades locales para la promoción del empleo y el desarrollo económico. Desde que surgiera la primera a mediados de los ochenta, se han ido extendiendo por todo el País Vasco, a medida que los Ayuntamientos o Mancomunidades creaban nuevas e iban incorporándolas dentro la estructura municipal. Hoy día los servicios de este mecanismo institucional pueden llegar, al menos potencialmente, a más del 75% de la población (Garapen, 2004). No obstante, hay diferencias espaciales significativas: en Gipuzkoa cubren casi todas las comarcas y ofrecen servicio a más del 85% de la población; en Bizkaia se han ido extendiendo paulatinamente y llegan a alrededor del 80%; en Araba, a pesar de que tan sólo hay tres Agencias, la fuerte concentración de población en Vitoria-Gasteiz hace que los servicios lleguen potencialmente a casi el 80% de la población (www.eustat.es).

En esta parte del capítulo presentamos las Agencias de Desarrollo Local, abordando consideraciones generales relacionadas con la estructura, las líneas básicas de política, sus organismos de representación o la influencia de los programas europeos para el desarrollo local. Como analizaremos con mayor detalle en el siguiente capítulo, existen notables diferencias entre las ADLs que hacen que difícilmente podamos hablar de un modelo de Agencia, pero también creemos que puede resultar interesante una caracterización previa de este mecanismo institucional en términos generales, que aborde los elementos comunes. Para tratar estas cuestiones generales tomamos como referencia las fuentes bibliográficas que tratan el tema, los documentos de Garapen, la Asociación de Agencias de Desarrollo, y las páginas Web. Queda para más adelante el análisis de sus diferencias.

3.4.1 Objeto, forma jurídica y fuentes de financiación

Las ADLs son organizaciones para el fomento del desarrollo económico y el empleo en el municipio o comarca. Son, en su mayoría, instituciones privadas encargadas de realizar una labor pública, por lo que adoptan la forma jurídica de Sociedades Anónimas, Sociedades Limitadas u Organismos Autónomos, pero tienen carácter de entidades públicas ya que están participadas en un 100% por los Ayuntamientos (Garapen, 2000). Alrededor del 50% de los fondos proviene de los Ayuntamientos, aunque esto apenas supone un 2% del presupuesto municipal. El resto del presupuesto está financiado por el Gobierno Vasco (15%), programas europeos del FSE o el FEDER (14%), INEM (7%), Diputaciones Forales (6%), ingresos propios (4%) y otro tipo de ingresos (4%) (Garapen, 2004). En el caso de algunas zonas, como la Margen Izquierda y Oarsoaldea que por su problemática requieren de acciones específicas, sus Agencias también reciben financiación de programas de la SPRI. En Bizkaia, además, varía algo esta distribución del gasto presupuestario, ya que muchas de ellas forman parte de la red *Behargintza*, cofinanciada por la Diputación, EUDEL y la BBK, por lo que estas instituciones tienen mayor participación en el gasto.

3.4.2 Garapen, la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo

Gran parte de las ADLs se agrupa en torno a Garapen, la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo. Garapen nació en 1992 integrada por siete Agencias, aunque posteriormente se han ido incorporando nuevas hasta llegar a las veintiséis actuales (www.garapen.net)[60]. Sus objetivos son apoyar la creación de nuevas ADLs y consolidar la labor de las que ya existen, gestionar y difundir los conocimientos y acciones más relevantes entre las Agencias y generar foros de debate en el que participen los actores para el desarrollo local. Las Agencias pagan una cuota en función

[60] Aunque la mayoría están asociadas, no todas forman parte de Garapen, destacando por su labor Bidasoa-Activa en la comarca Bidasoa-Txingudi.

de la población del municipio por formar parte de la asociación, y a cambio Garapen les ofrece una serie de servicios (Garapen, 2004):

- Información y asesoramiento sobre convocatorias, fuentes de financiación, proyectos, cómo acceder a ayudas, etc.
- Formación continua del personal de las Agencias, organizando jornadas, seminarios y congresos.
- Generar foros de reflexión en los que se analice la realidad municipal.
- Gestión del conocimiento, fomentando el intercambio de experiencias, metodologías y *buenas prácticas* entre las Agencias.
- Gestión de proyectos de interés común para las Agencias. Facilita la elaboración, presentación y gestión de proyectos financiados por el FSE o el FEDER. Esto es especialmente útil para aquellas que, por su pequeño tamaño, de otro forma no podrían acceder a estos proyectos.
- Promoción y difusión de la labor de las ADLs.
- Representación ante terceros, actuando de interlocutor de las Agencias, tanto ante las Administraciones públicas vascas, como en organismos internacionales.

3.4.3 Las iniciativas europeas para el desarrollo local

Como señalamos anteriormente, los programas europeos han tenido una incidencia notable en el trabajo de las Agencias de Desarrollo Local. En un primer momento, los fondos comunitarios fueron un acicate importante para la constitución de muchas de ellas, ya que la UE decidió apoyar la constitución de este tipo de organizaciones como una medida para el desarrollo de la institucionalidad local. Posteriormente, las ADLs han participado en diferentes programas cofinanciados por fondos europeos, fundamentalmente del FEDER y el FSE, lo que les ha proporcionado financiación, experiencia y una metodología de trabajo con otros agentes.

EQUAL y URBAN son dos de los principales programas de la UE para potenciar el desarrollo local en que han participado activamente las ADL. Financiado por el FSE y

como un instrumento para lograr los Objetivos 2 y 3, EQUAL es un laboratorio para el desarrollo de acciones innovadoras para la creación de empleo y la integración en el mercado de trabajo[61]. URBAN, por su parte, trata la regeneración urbana, socioeconómica y cultural de pueblos y barrios degradados. Mientras que EQUAL, por tratarse de una temática afín, ha tenido una importante implicación por parte de a las Agencias, el caso de URBAN es diferente, ya que al trabajar la reconversión urbana ha contado con la participación de otros agentes locales. No obstante, el hecho de que se parta de una visión de la regeneración que contempla aspectos socioeconómicos ha motivado la implicación de las Agencias donde se ha llevado a cabo, como es el caso de Inguralde en Barakaldo y Oarsoaldea en la Bahía de Pasaia[62].

Estos y otros programas europeos han servido para desarrollar diferentes proyectos, pero además han tenido influencia en la labor de las Agencias por los principios en los que se basan. Podemos resumir los beneficios de estos programas en torno a tres ejes. Por una parte, el enfoque mismo de los proyectos, que contemplan una visión global del desarrollo local. EQUAL, a pesar de ser un laboratorio para el desarrollo de acciones para la creación de empleo, o quizá precisamente por ello, tiene una visión amplia de la integración en el mercado de trabajo, que incluye no sólo medidas *tradicionales* de las Agencias, como promover la creación de empresas o apoyar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores, sino otras para reforzar la economía social, combatir el racismo y la xenofobia en el mercado de trabajo y para conciliar la vida familiar y profesional (Comisión Europea, 2000). Del mismo modo, URBAN contempla, además de acciones para la regeneración física de las ciudades, otras de fortalecimiento del tejido social; de hecho, se señala la complementariedad entre estas acciones (Comisión Europea, 2003).

[61] Entre otros, Mikrogunea es un proyecto dentro de la iniciativa EQUAL en el que han tomado parte muchas de las Agencias, haciendo Garapen labores de coordinación. El objetivo del proyecto es apoyar la adaptabilidad de las empresas y de los trabajadores a los cambios económicos estructurales y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Para ello se trata de mejorar la posición competitiva de las microempresas mediante acciones dirigidas a la atención de sus necesidades y, específicamente, a mejorar el acceso a la información, procesos de mejora de la gestión e innovación, adaptabilidad a las nuevas tecnologías y fomento de la cooperación y asociacionismo como elementos clave de la competitividad empresarial (www.mikrogunea.org).

[62] URBAN se ha desarrollado en dos etapas, una primera entre 1994 y 1999 (URBAN I), y una segunda entre 2000 y 2006 (URBAN II). La regeneración de la zona de Galindo en Barakaldo corresponde a la primera, mientras que la de Bahía de Pasaia se enmarca dentro de la segunda etapa.

El segundo aspecto destacable de la mayoría de programas europeos es que representan una fuente de aprendizaje para las organizaciones que participan, ya que sirven para conocer otras experiencias, proyectos y metodologías. La innovación es uno de los principios de estos programas, entendiendo ésta desde diferentes perspectivas: la innovación puede deberse a un nuevo enfoque o puede ser innovadora la manera en que se trabaje conjuntamente con otros agentes. Además, la divulgación y generalización de las experiencias facilita el aprendizaje organizacional, tanto de manera horizontal con la transferencia de experiencias entre organizaciones similares, como vertical, por la integración de los resultados en las políticas y las prácticas a nivel institucional, político, regulador y administrativo (Comisión Europea, 2000).

El tercer aspecto que llama nuestra atención es en relación a la articulación de estos proyectos, en la que las redes son un aspecto central. En EQUAL, por ejemplo, la constitución de las denominadas Agrupaciones de Desarrollo es un elemento fundamental para la puesta en marcha del programa. Éstas son básicamente redes en las que participan asociaciones de actores estratégicos de la comunidad (autoridades locales, servicios públicos de empleo, ONGs, empresas e interlocutores sociales) y algún socio extranjero (otras agencias de desarrollo, centros de empleo, etc.). URBAN así mismo, tiene la participación ciudadana como uno de sus elementos rectores. A nuestro entender, estas redes son importantes en el trabajo de las Agencias, tanto para desarrollar relaciones con otras organizaciones y conocer experiencias, como a la hora de articular mecanismos de trabajo con otros agentes locales. A este respecto, creemos que en la participación de los agentes locales está una de las claves para que las políticas sean más eficientes, y lo que es más importante, para que el proceso cuente con el respaldo de la ciudadanía.

A pesar de que en líneas generales estos programas se pueden valorar de manera positiva, por las propias actuaciones desarrolladas y por las metodologías introducidas, hay que tener en cuenta alguna de sus limitaciones. En este sentido, cabe señalar que las redes también han representado en ocasiones *externalidades* negativas, sobre todo en lo que se refiere a la complejidad de las relaciones por la distancia física y las diferencias culturales, y las asimetrías de poder dentro de las redes, lo que llevaba a algunos a monopolizar la trayectoria de los proyectos y los beneficios (Sesé, 2005). Más aún, el intercambio de las mejores prácticas trae el peligro de una *institucionalización mimética* en las organizaciones, en el sentido de que las que se consideran mejores prácticas en

cuanto a políticas, formas de gestión, mecanismos de gobernanza y marketing territorial se copian de una localidad a otra sin atender a las especificidades de cada una (Le Galès, 2002:107-108, citado en Brenner (2004)). Por eso, y aun reconociendo sus elementos positivos, parece conveniente una valoración de las estructuras de poder y las diferencias socioculturales que dificultan el funcionamiento en las redes, y que las diferentes propuestas se adapten a la idiosincrasia de cada territorio.

3.4.4 Las políticas. Orientaciones generales

Las funciones de las Agencias, a las que nos referiremos con mayor detalle en el siguiente capítulo, no son ajenas al contexto en el que se plantean las iniciativas orientadas al impulso de la economía local. De este modo, han sido las encargadas de aplicar las políticas de empleo y promoción económica local, así como otro tipo de iniciativas de carácter social. En sus actuaciones, la proximidad a los agentes locales juega un papel importante, ya que les permite articular respuestas concretas para los demandantes de empleo, para el sistema productivo local, o diferentes tipos de políticas sociales en función de las necesidades locales.

A lo largo de estos últimos años las políticas han evolucionado conforme cambiaban las condiciones socioeconómicas, de manera que los programas de empleo han ido dando paso a una promoción más activa y de mayor calado estratégico de la economía local. Pero al margen del ámbito de actuación, nos parece significativo el cambio que se está dando en la forma de intervención. Normalmente, las actuaciones locales se han dirigido a ofrecer servicios a los agentes locales en una forma de trabajo *vertical*, en lo que podríamos denominar como una "política de servicios". En éstas, la Administración desarrolla diferentes medidas para sus clientes, los ciudadanos y las empresas, pero sin contar con los mismos, ni en su diseño ni en la aplicación.

En los últimos tiempos, sin embargo, han aparecido algunas iniciativas encaminadas a consensuar con los agentes locales las medidas para el desarrollo local. Así, se están promoviendo nuevas formas de gobernanza económica a través de redes en las que participan empresas, centros de formación y otras organizaciones lo que, usando la

terminología del capítulo 2, podríamos caracterizar como una estrategia para crear clusters locales. Estos foros están apareciendo en diferentes áreas, como el empleo, la gestión del conocimiento y la innovación, o para desarrollar empresas de base tecnológica. No obstante, más allá del área en concreto, lo que a nuestro juicio resulta relevante de estas iniciativas es el cambio en la forma de trabajo de las ADLs, que deben pasar de unas "políticas de servicios", a facilitar las condiciones para crear estos espacios de colaboración y consensuar las políticas con los agentes locales.

3.4.4.1 Las políticas de servicios. Del empleo a las agendas de innovación

Tradicionalmente, el empleo ha centrado las actuaciones en materia de desarrollo local. En un primer momento, las políticas se dirigieron a hacer frente a los problemas de paro derivados de la crisis. En estos primeros años, las iniciativas se centraron en la demanda, atendiendo a los desempleados como parte de una política de inserción sociolaboral. Con el paso de los años, se ha ido desarrollando un enfoque más integral de las políticas de empleo, integrando la oferta como parte del mercado laboral, es decir, el trabajo con las empresas, y fomentando el autoempleo.

Precisamente, el autoempleo constituye otra área importante, dado que el apoyo a la creación de empresas constituye uno de los pilares de la Estrategia Europea de Empleo. En la promoción de microempresas se cubren las diferentes fases del proceso, desde el fomento de una cultura emprendedora hasta las ayudas necesarias para constituirlas (información sobre las ayudas y subvenciones que existen, elaboración de un plan de empresa partiendo de la idea del promotor, formación en gestión, y seguimiento del proyecto). Como complemento a estas medidas están los viveros de empresas, donde se localizan durante los primeros años, lo que reduce los costes, permite a las empresas acceder a diferentes servicios y favorece que se desarrollen las relaciones entre las empresas (Garapen, 2004).

En cuanto a los servicios a las empresas, éstos varían en función de las necesidades de la economía local. No obstante, se suelen ofrecer aquellos en los que la cercanía tiene un papel importante, como los de intermediación laboral, servicios de apoyo a la

gestión, información de ayudas y subvenciones, diferentes programas de la SPRI o las Diputaciones para la difusión de innovaciones, implantación de las TICs, etc. Junto a estos servicios también intervienen en áreas que requieren de un planteamiento más estratégico, como la planificación urbana y el marketing del territorio, o la innovación a nivel local (Garapen, 2004).

La promoción de la economía local se complementa con otras acciones encaminadas a valorizar dos sectores estratégicos, como son el comercio y el turismo (Garapen, 2004). El comercio es importante, no sólo porque una parte del microtejido empresarial sean comercios, también porque su dinamismo es fundamental para la vida local. A menudo, el apoyo al comercio se plantea como un trabajo en red con los comerciantes y las asociaciones, identificando necesidades y proponiendo líneas de acción de forma conjunta. En cuanto al turismo, está ganado peso en la agenda de las instituciones locales, ya que las autoridades ven en él un sector con capacidad tractora.

Como complemento a estos servicios para la promoción del empleo y la economía local, también trabajan en otras áreas que favorecen la cohesión social, como la implantación de la Agenda Local 21, consumo, la planificación urbana, la movilidad y el transporte, el apoyo a la cultura local, o diferentes actuaciones coordinadas con los servicios sociales y otros agentes locales, en materia de inserción social, inmigración, etc.

Junto a estos servicios, merece destacar una iniciativa que se ha puesto en marcha en 2007 para el fomento de la innovación. Las *Berrikuntza Agendak* es una iniciativa multi-nivel para la innovación en las pymes, promovida por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo de Gobierno Vasco y SPRI, y en la que participan las ADLs en su implantación. Se trata de un programa dirigido a pymes que ocupen al menos a 6 personas, y en el que las empresas, junto con los consultores, analizan la situación y realizan un plan directriz para innovar. En este plan se contemplan tres fases (Euskadi+Innova, 2007):

- *1ª Fase: Definición de la Agenda de Innovación*. Incluye en primera instancia el análisis del perfil de negocio (las características de la empresa, las de su entorno, los factores de competitividad), y del perfil de innovación (qué consideración se tiene de la innovación, cuál es el potencial innovador de la empresa, que innovaciones ha obtenido). Posteriormente se proponen las líneas de actuación en tres ejes, lanzar proyectos de innovación (de proceso, producto/servicio, organización y mercado),

adecuar la organización y construir una cultura de innovación. Finalmente se concreta el plan de acción.

- *2ª Fase: Desarrollo de la Agenda de Innovación*. Consiste en:
  - Implementación de proyectos de capacitación para conseguir innovaciones incrementales, basadas en nuevas rutinas de trabajo que consoliden una cultura de innovación.
  - Definición de proyectos de innovación, en cualquiera de los ámbitos: proceso, producto/servicios, organización y mercado.
- *3ª Fase: Revisión de la Agenda de Innovación en un proceso continuo*. Tras un año se puede revisar la agenda, corregirla, redefinirla, desarrollarla de nuevo, revisarla, etc.

Como veremos en el siguiente capítulo, la mayoría de ADLs están tomando parte en estas *Berrikuntza Agendak*, haciendo de interlocutores entre las empresas y la SPRI. Básicamente, su labor se centra en gestionar aquellas actuaciones en las que la cercanía sea un factor clave: la promoción de la iniciativa entre las empresas, la elaboración de jornadas informativas y formativas, proporcionar información sobre la situación de la comarca, realizar aportaciones e informar sobre las actuaciones del programa.

Esta iniciativa representa otra área de trabajo para las Agencias, pero no se trata de un proyecto local, endógeno, sino que las posiciona como transmisores de la SPRI, por lo que habrá que ver cuál es su verdadero papel. Por eso, nos parecen más interesantes otras experiencias en las que se han desarrollado foros locales para definir de forma conjunta las actuaciones para el empleo, para la gestión del conocimiento y la innovación, o para la creación de empresas de base tecnológica, de manera que sean estos foros los que lideren el proceso de desarrollo. Veamos en qué se basa esta otra forma de gobernanza del desarrollo local.

3.4.4.2 Nuevas orientaciones para las políticas: la creación de clusters locales

En el capítulo 2 aludíamos al concepto de gobernanza para reflejar que frente a la jerarquía de las formas tradicionales, la implicación de los diferentes actores aparece como un elemento importante en los procesos de desarrollo territorial. En líneas generales, este término adquiere dos significados. Por un lado, hace referencia a la reestructuración escalar del Estado y la consiguiente necesidad de coordinar los diferentes ámbitos de gobierno; así, aunque el apoyo a las economías locales debe provenir sobre todo desde el nivel más cercano, también inciden otras escalas de gobierno, más si cabe en el caso de la CAV, donde hay tres niveles administrativos (Ayuntamientos, Diputaciones, Gobierno Vasco) más el Estado y la UE. Esto, que tratamos en el siguiente apartado, hace que la coordinación interinstitucional sea un elemento fundamental de la aplicación de políticas.

Pero el concepto de gobernanza también se refiere a la participación del sector privado y las asociaciones de la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos. Desde esta perspectiva, el gobierno del desarrollo económico territorial debe ser descentralizado y participativo, de forma que sea una red compuesta por los principales agentes locales los que lideren el proceso. El gobierno asume el papel de controlar y coordinar esta red, es el *meta-gobernador* que establece la agenda y crea las condiciones institucionales que hagan posible su auto-organización y la coherencia entre los diferentes intereses y prácticas de los actores (Amin y Hausner, 1997).

Como veremos con mayor detalle en el capítulo 4, en los últimos años, algunas Agencias están llevando a cabo iniciativas que remiten a esta idea de establecer una gobernanza en la que participan otros agentes. El descenso en los niveles de desempleo ha hecho posible que comiencen a desarrollarse políticas de promoción económica más activas que, junto a otras prioridades (mejor ajuste entre oferta y demanda de trabajo, el impulso de las TICs y una cultura empresarial basada en la calidad y la innovación), tienen como característica significativa el hecho de que se basan en la participación de otros actores locales. En algunas localidades se están tratando de establecer foros en los que participan empresas, centros de formación, organizaciones sociales e instituciones públicas para que sea aquí donde se establezcan las prioridades y políticas, de forma que

sean estos foros los que lideren el proceso de desarrollo local. En este sentido, podemos interpretarlas como medidas encaminadas a favorecer la creación de redes de asociación o clusters locales[63], ya que estos conceptos reflejan algunos de los principios detrás de estas estructuras asociativas.

Todavía son escasas este tipo de iniciativas[64], pero en los últimos años están apareciendo voces desde el ámbito académico (Larrea, 2003; Iturrioz et al., 2005) y en el seno de las propias Agencias (Garapen, 2005; Garapen, 2006a), que señalan el potencial de crear clusters locales que complementen a los regionales puestos en marcha por el Gobierno Vasco a comienzos de los noventa. Por eso, en el siguiente apartado nos parece interesante recoger algunas ideas en torno a estos clusters locales, valiéndonos de algunas de los principios tratados en el capítulo 2, las aportaciones desde el ámbito académico y desde las Agencias. A este respecto es conveniente señalar que dado que este tipo de políticas todavía están en una primera fase, tratamos tan sólo los principios y las líneas generales de políticas que subyacen de las experiencias y las propuestas que han ido en este sentido, sin pretender con ello generalizar su aplicación al conjunto de Agencias.

Los clusters locales: características generales

La idea del cluster en el contexto del desarrollo económico local hace referencia al desarrollo de un espacio de colaboración público-privada en el que participan los principales agentes socioeconómicos del territorio. Estas redes suelen estar compuestas

[63] Tal y como mencionamos en el capítulo 2, entendemos que el concepto de "cluster" tiene una mayor orientación normativa que otros como el de "distrito industrial", en el sentido de que mientras aquellos pueden ser (y de hecho, en ocasiones son) creados por iniciativa política, los distritos son el resultado de las formas de organización de la producción y las relaciones socio-institucionales desarrolladas históricamente; en este sentido, y dado que en este capítulo tratamos las actuaciones de las ADLs, preferimos usar el término cluster para identificar las políticas de creación de redes con vocación de mejorar la competitividad de los sistemas productivos locales.

[64] Destacan entre ellas Ezagutza Gunea en Urola Erdia (www.iraurgilantzen.net, (Larrea, 2003; Iturrioz et al., 2005)) y el Proyecto Esperanza 2013 en Lea Artibai. En otras comarcas también se han dado pasos en esta dirección, como en Tolosaldea con el Foro Lehiberri o en el Bajo Deba con Deba Business Forum. En otras, como el Goierri, existen pautas estables de colaboración entre los agentes, aunque no se han estructurado en tono a un proyecto autónomo como en los otros casos. También en un entorno urbano como Donostia se ha puesto en marcha una iniciativa algo similar, como es el cluster audiovisual. En el siguiente capítulo tratamos con mayor detenimiento estas iniciativas.

por la Administración local y sus organizaciones instrumentales, como la ADL, las principales empresas, a las que normalmente se invita a establecer espacios de colaboración, los centros de formación, centros tecnológicos locales si los hay y en algunos casos otros organismos de representación, como asociaciones o fundaciones. En la medida en que participan los principales agentes locales, se trata institucionalizar espacios de colaboración, para que estas redes asuman el liderazgo y se conviertan en los principales dinamizadores del desarrollo local.

Normalmente, la iniciativa para crear clusters locales surge tras un proceso de reflexión estratégica, en el que se propone una visión compartida sobre el futuro de la localidad, se detectan problemas y necesidades y se establecen prioridades. De esta forma, la orientación específica del cluster puede ser de diferente naturaleza, en función de las necesidades específicas detectadas. Así, la mejora de la competitividad de un sector, la adecuación del mercado laboral a las necesidades del sistema productivo, establecer canales de colaboración entre los principales agentes para que se fomente un aprendizaje localizado e interactivo o el desarrollo de nuevas actividades económicas pueden estar entre los principales objetivos.

Uno de los retos de este tipo de iniciativas es el de favorecer unas condiciones que faciliten la interacción entre los agentes. La idea detrás de estos clusters es crear espacios de encuentro, de forma que sirvan para encauzar un aprendizaje interactivo entre los agentes territoriales en materias que tienen un fuerte componente local, como la formación o la gestión del conocimiento sobre cuestiones referentes al proceso de producción (Larrea, 2003). Como vimos en el capítulo 2, una de las cuestiones fundamentales a la hora de establecer espacios de diálogo es crear las condiciones socio-institucionales que favorezcan la colaboración entre los agentes territoriales. En este sentido, las organizaciones locales, y entre ellas muy especialmente las ADLs, deben asumir la tarea de dinamizar el capital social local.

Otra cuestión importante es determinar quién participa y para qué, ya que aunque la inclusión de diferentes agentes les confiere mayor legitimidad, también puede suponer dificultades operativas en su coordinación. En aquellos casos en que los clusters tienen un claro propósito de reforzar la competitividad de la economía local, se debe decidir también si el cluster debe centrarse en un determinado sector o llegar a otras empresas, independientemente de su área de actividad. Esto depende de la especialización de la

economía local, si ésta conforma *de facto* un distrito productivo o no. A este respecto, estas experiencias parecen tener mayor potencial en sistemas productivos locales con características similares a los distritos industriales. Es decir, donde se da:

- Una especialización productiva y unas relaciones entre las empresas que trabajan en algunas de las fases de la cadena de valor.
- Un mercado de trabajo especializado.
- Unos procesos de institucionalización, tanto en lo que se refiere al desarrollo de mecanismos formales (asociaciones de representación, organizaciones de apoyo), como informales (reconocimiento de la importancia del sector, vinculación al mismo).
- Ventajas para las empresas derivadas de la aglomeración: el desarrollo de servicios colectivos, un mercado laboral y proveedores locales especializados, y unas relaciones entre los agentes que hace que los conocimientos sobre el trabajo y la organización fluyan.

Estas consideraciones sobre la economía local abren una serie de interrogantes en torno a las posibilidades de generalizar estas políticas. Por una parte, parece que la especialización de la economía, la existencia de un mercado de trabajo local y los procesos de institucionalización son importantes, lo que cuestiona la posibilidad de difundir estas políticas hacia aquellas localidades que no comparten estas características. Si es así, parece que no se pueden generalizar y que tan sólo algunas localidades y comarcas ofrecen potencial para poner en marcha este tipo de políticas.

Por otra parte, parece que las áreas funcionales son las que más se ajustan a los sistemas productivos locales, lo que supera el ámbito competencial de un solo ayuntamiento y se ajustan más a las comarcas. En este caso, habrá que ver cuál es la capacidad de las ADLs para desarrollar estas redes, y si su estructura les permite llegar a un sistema productivo y un mercado laboral que supera los límites municipales.

No obstante, la idea de crear redes locales de asociación puede resultar también una metodología para coordinar los principales agentes socioeconómicos del territorio para que lideren el proceso de desarrollo local, y no sólo como un grupo de trabajo sectorial para solventar unas necesidades específicas. En esta perspectiva estas redes aparecen como un elemento catalizador que coordina estos agentes e instituciones, y no tanto

orientadas a favorecer la competitividad de un sector. Así, se pueden usar algunas de estas ideas en otro tipo de economías, donde no existe un alto grado de especialización, e incluso en ciudades. Obviamente, esto obliga desarrollar y utilizar otros instrumentos y metodologías adaptados a las necesidades específicas de la economía local, como pasar de un enfoque sectorial a otro basado en la composición del mercado laboral, o potenciar ventajas relacionadas con economías de urbanización en el caso de las ciudades.

Hasta el momento y ya que las experiencias se han dado mayoritariamente en economías industriales con importante grado de especialización, éstas han reflejado una interpretación *marshalliana* de los clusters y más específicamente en la línea desarrollada por la escuela italiana en torno a los distritos industriales (Larrea, 2003). Es decir, frente a la visión *porteriana* que dominó la creación de los cluster regionales, estos parten de una aproximación en la que el territorio es el elemento catalizador. El territorio es donde se espacializa la actividad productiva, donde convergen las características del mercado de trabajo y las necesidades de cualificación, donde se cruza la tecnología con una determinada cultura organizativa, donde se dan interacciones entre las empresas que dan lugar a procesos de aprendizaje colectivo, donde se establecen las relaciones entre el sistema de producción y la comunidad local. Desde esta perspectiva, el territorio no es sólo el lugar que acoge las actividades de producción, representa también un recurso que propicia el desarrollo territorial, es un elemento determinante para el crecimiento económico y la transformación social (Vázquez Barquero, 2007).

Tabla 3.4. Clusters regionales *vs*. locales

Clusters Regionales	**Clusters Locales / Comarcales**
▪ Liderados por el Gobierno Vasco ▪ De *arriba abajo* ▪ Sectores estratégicos ▪ Interpretación *porteriana* del cluster ▪ Aproximación sectorial ▪ Orientados a la internacionalización y la transferencia de tecnología	▪ Liderados por instituciones locales ▪ De *abajo arriba* ▪ Sistemas productivos locales ▪ Interpretación *marshalliana* del cluster ▪ Aproximación territorial ▪ Orientados al mercado de trabajo local y el aprendizaje interactivo

Fuente: (Larrea, 2003)

Encaje institucional de los clusters locales

Antes de entrar en las líneas generales de las políticas, creemos interesante hacer alguna referencia al encaje institucional y administrativo de estos clusters locales dentro de la política regional. Hasta ahora, el Gobierno Vasco ha primado las asociaciones regionales orientadas en mayor medida a la internacionalización de las empresas y la identificación de las necesidades tecnológicas desde la demanda, prestando escasa atención a la composición de los sistemas productivos locales. Sin embargo, si se reconocen que otras dinámicas tienen una importante dimensión local, como pueden ser la formación y la cualificación específica o ciertos aspectos relacionados con la gestión del conocimiento en el proceso de producción, parece necesario articular mecanismos en esta escala que las favorezcan (Larrea, 2003). Esto hace que el apoyo a los sistemas productivos locales deba provenir desde el nivel más cercano, para lo que resulta necesario delegar responsabilidades hacia las instituciones locales, pero ello debe ir acompañado así mismo de una mayor autonomía y capacidad de financiación (Sesé, 2006a).

Aquí, no obstante, no acaban las dificultades, ya que aunque los Ayuntamientos o las ADLs tomen la iniciativa en dinamizar estas redes, algunos de los temas tratados se enmarcan en niveles superiores, ya sea en cuanto al espacio geográfico (las relaciones de producción pueden superar los límites del municipio o la comarca, o pueden ser un sector estratégico para el conjunto de la economía vasca) o competencial (por ejemplo, muchos de los aspectos relacionados con la formación reglada vienen definidos desde Vitoria o Madrid). En este sentido, ¿se podrían establecer redes interinstitucionales ante la imposibilidad de que cada institución pública tenga el conocimiento y las competencias necesarias para optimizar sus políticas a nivel local? (Larrea, 2003).

Orientaciones para las políticas

Por último nos gustaría ofrecer unas orientaciones generales de las políticas que deben afrontar las ADLs para crear clusters locales. El desarrollo de clusters tiene importantes

implicaciones sobre el funcionamiento de las ADLs, ya que deben pasar de unas políticas orientadas a proveer determinados servicios, a consensuar las políticas con los agentes territoriales agrupados en torno a estas redes.

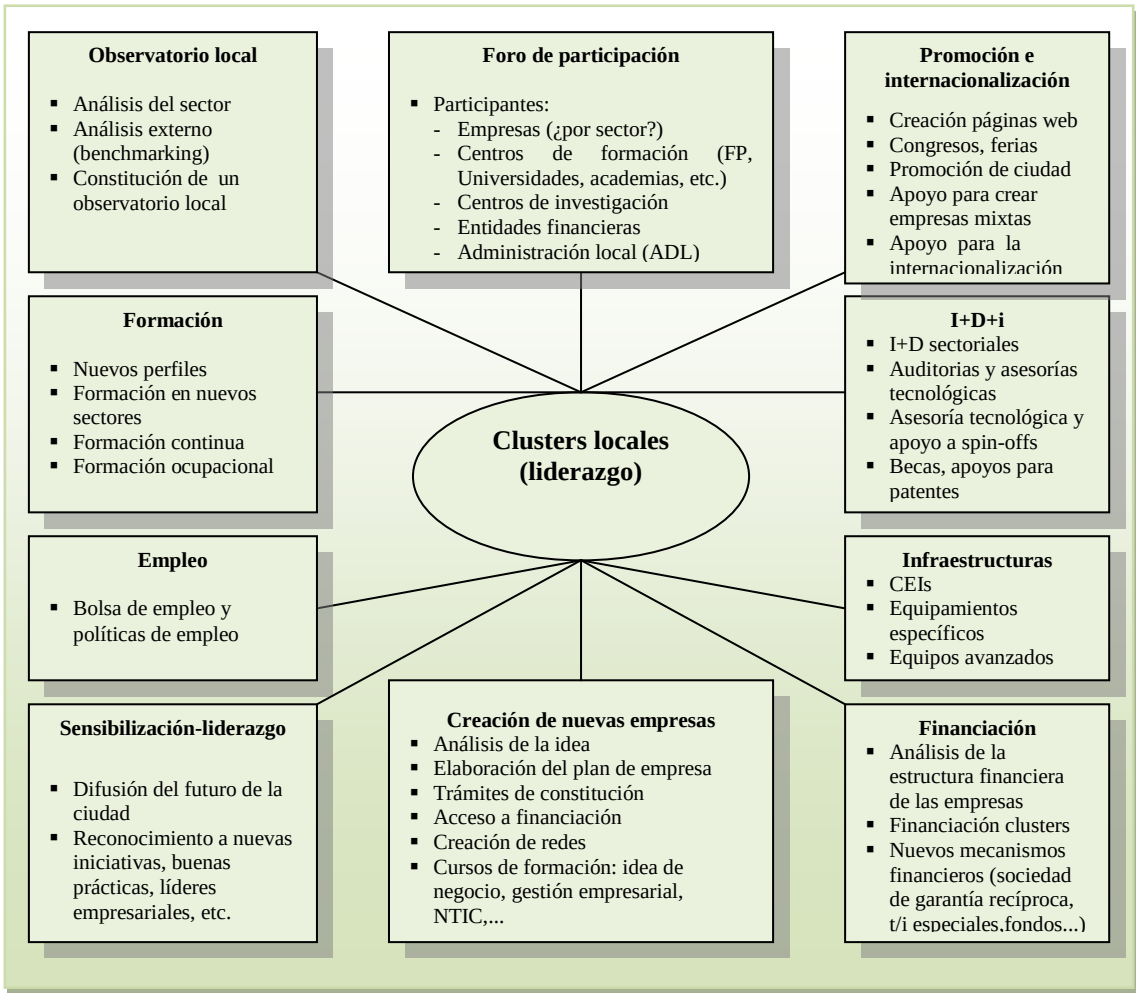
Al establecer estas redes, es en ellas donde se identifican y definen cuestiones importantes para el funcionamiento de un sector (en aquellos que adoptan un enfoque sectorial) o de la economía local (si se tratan cuestiones generales), para así consensuar las políticas entre las empresas, agentes y autoridades. En este esquema relacional, la cercanía y el conocimiento tácito hacen que las políticas puedan responder con mayor eficacia y de forma específica. Pero además estimula el aprendizaje interactivo entre las organizaciones, ya que tienen que establecer cauces de diálogo para identificar prioridades y resolverlas. De esta manera, las funciones de las ADLs no deben ser tanto ofrecer unos servicios de formación, intermediación y servicios a las empresas, como establecer las condiciones institucionales que faciliten la interacción entre los agentes, incidiendo sobre los factores que afectan a las relaciones sociales; en otras palabras, las políticas de las Agencias deben dirigirse en mayor medida a impulsar el capital social local.

La Figura 3.2 recoge las principales líneas de estas políticas. El elemento más significativo es que los clusters aparecen como los encargados de liderar el proceso de crecimiento y cambio estructural, son el eje dinamizador del desarrollo local. Estos se constituyen como un foro donde participan los principales agentes: las empresas, agrupadas por sector (o no) en función del grado de especialización de la economía, los centros de formación locales y otros con influencia en la economía local, los centros de investigación, las entidades financieras y la Administración local y sus organizaciones instrumentales.

Una vez constituidos estos clusters, a nuestro entender son dos los cambios más significativos en la aplicación de las políticas. Por un lado, éstas son el resultado del diálogo entre los agentes privados (empresas, centros de formación y de investigación) y la Administración, que consensúan las necesidades y las medidas. De este modo, el trabajo de la Administración y la ADL es establecer unas condiciones que faciliten la interacción, es decir, trabajar por un entorno institucional adecuado (estableciendo espacios y cauces de comunicación, formales e informales, desarrollando políticas que alienten un *clima* de confianza entre los agentes, etc.). El segundo de los cambios que

nos parece significativo es que las diferentes áreas de intervención aparecen integradas como partes de un objetivo general. En este sentido, resulta importante adoptar un enfoque sistémico en el que las políticas de formación, empleo, sensibilización, creación de nuevas empresas, financiación, infraestructuras, I+D o promoción de actividad económica están interrelacionadas como instrumentos para el desarrollo local.

Figura 3.2. Políticas para crear clusters locales



Fuente: (Sesé, 2006b)

3.5 Las Agencias de Desarrollo Local en la red de organizaciones para el desarrollo económico

Antes de acabar el capítulo, nos gustaría realizar una reflexión en torno al papel que juegan las instituciones locales dentro de la red que en el País Vasco facilitan las condiciones para el desarrollo económico. Desde una perspectiva escalar, el local es el ámbito más cercano, y como tal puede tener un papel importante en el funcionamiento de las economías apoyando al sistema productivo y creando un entorno favorable. No obstante, tal y como señalamos anteriormente, la *gran* política económica ha primado la escala regional, mientras para las instituciones locales quedaban otras áreas como el empleo, el autoempleo, los servicios a microempresas y la aplicación de programas como las Agendas 21 u otros de carácter social. En los últimos años son cada vez más frecuentes las iniciativas multi-nivel en las que toman parte de manera conjunta las instituciones regionales y locales, como en el caso del programa *Izartu*, un programa para la cohesión territorial, social y económica similar a la iniciativa URBAN, o las *Berrikuntza Agendak*. No obstante, está por ver si esto supone una mayor descentralización de la estrategia de desarrollo o no.

En este apartado abordamos estas cuestiones sobre el encaje institucional de las ADLs, pero antes caractericemos en términos generales a las instituciones para el desarrollo económico de la CAV.

3.5.1 Una aproximación a la institucionalidad para el desarrollo económico de la CAV

En la coordinación del desarrollo económico territorial participan muchos agentes políticos, socioeconómicos y tecnológicos a diferentes niveles, desde el propio local hasta el europeo. Esto es especialmente significativo en el caso de la CAV, donde hay tres niveles administrativos (Ayuntamientos, Diputaciones, Gobierno Vasco) más la

Administración Central y la UE, lo que hace que la malla de instituciones sea especialmente densa.

Las ADLs son las instituciones más cercanas y, tal y como hemos visto, facilitan el funcionamiento de las economías locales a través de las políticas de empleo y la coordinación del mercado laboral, al proporcionar diferentes tipos de servicios a las empresas y trabajando en otras áreas sociales. Sin embargo, los factores fundamentales para la reproducción de las economías no están condicionados a escala local: la fiscalidad está en manos de las Diputaciones, que se encargan de los principales impuestos y posteriormente los transfieren al Gobierno Vasco para que los distribuya entre los diferentes niveles administrativos; la legislación y las principales políticas se definen en Lakua; las grandes infraestructuras contemplan una *visión de país*, sin considerar las aportaciones desde los municipios; el sistema de innovación regional apenas discrimina las necesidades específicas que puedan tener los sistemas productivos locales; la formación se define a escala regional y estatal.

De la misma forma, tampoco son las ADLs las instituciones encargadas de la aplicación de las principales políticas de desarrollo económico, sino que la responsabilidad recae en instituciones como la SPRI y los departamentos de promoción económica de las Diputaciones. Dicho en pocas palabras, las instituciones para la gobernanza económica, entendiendo éstas en un sentido amplio que abarca todas las que facilitan las condiciones socioeconómicas y tecnológicas para el desarrollo, apenas están *territorializadas* a escala local, sino que responden a una estructura institucional regional.

Además, hay que tener en cuenta que hay otros niveles regulativos que también inciden en el funcionamiento de las economías locales. A pesar de la descentralización de los instrumentos de gobernanza económica, el Estado sigue siendo el principal ámbito de regulación, en cuanto a legislación, políticas, etc. Por otra parte, la Unión Europea tiene las competencias en política monetaria y por los diferentes programas del FEDER y el FSE, pero sobre todo por la integración económica, que hace que el europeo sea el mercado de referencia. Además, no podemos olvidar el contexto económico general, marcado por la globalización.

Estas cuestiones hacen que sea difícil centrarse en una sola escala o un mecanismo institucional a la hora de evaluar su papel sobre el funcionamiento de las economías. Pero además, creemos que hay que entender la labor cada institución en relación al resto. En este sentido, la Figura 3.3 representa un intento de recoger para el caso de la CAV algunos de estos mecanismos, sus principales funciones y relaciones, y los marcos reguladores que, en diferentes escalas, inciden en el funcionamiento de los sistemas productivos locales. Incluye las empresas que componen el sistema de producción local, junto con el resto de organizaciones que proporcionan las condiciones para la interacción económica: las ADLs, la SPRI, los Departamentos de promoción económica de las Diputaciones Forales, otros organismos intermedios, la red de organizaciones de ciencia y tecnología, los centros de empleo y formación, el sistema financiero y las asociaciones de la sociedad civil. Además, hay que tener en cuenta el papel que juegan otras instituciones y marcos *supra-locales*, como el Estado o las instituciones europeas y en un plano superior un marco de relaciones caracterizado por la globalización.

En el centro encontramos el sistema de producción. Entre las empresas hay diferentes tipos de relación: entre productor y cliente, de competencia, de colaboración, o aquellas que se derivan de compartir un espacio físico (relaciones territoriales) o un área de actividad (relaciones sectoriales). La densidad de estas relaciones depende de la especialización productiva (a mayor especialización, mayor densidad relacional), del grado de formalización de las interacciones (si hay asociaciones, clusters u otros foros de encuentro) y de si determinadas características de la organización social facilitan un clima de confianza, como el capital social del que hablábamos en el capítulo 2[65].

Alrededor del sistema de producción, diferentes organizaciones públicas y privadas proporcionan las condiciones para su funcionamiento. Las ADLs facilitan el funcionamiento de la economía local, fundamentalmente a través de tres mecanismos: coordinando el mercado laboral, apoyando a las pymes con diferentes servicios (para crear nuevas empresas, para la gestión, información sobre ayudas, programas para la difusión de las TICs, innovación, etc.) y facilitando diferentes servicios de carácter social que, aparte de su valor intrínseco, tienen un importante aporte *instrumental*, al favorecer el desarrollo de una institucionalidad local (implantación de Agendas 21,

[65] Las flechas reflejan los diferentes tipos de relación, formales (entre A y B) e informales (B-C), de reciprocidad (B-C) y jerárquicas (A-C), o la exclusión de estas interacciones (D).

planificación urbana, servicios sociales, etc.). Además, en los últimos años algunas han emprendido acciones para establecer espacios de encuentro entre las empresas y otros agentes territoriales, con la idea de que sea en estos clusters donde se definan las políticas y la estrategia de desarrollo económico.

Pero como señalamos, las ADLs no son los principales agentes a la hora de establecer las condiciones para el funcionamiento de las economías locales, sino que la responsabilidad recae sobre otras instituciones regionales. La SPRI es el principal instrumento del Gobierno Vasco. Su labor se articula en torno a 4 ejes (www.spri.es):

- La promoción empresarial, impulsando nuevos proyectos y mejorando la competitividad de las pymes. Para ello desarrolla diferentes programas de apoyo a la inversión, para crear nuevas empresas, etc.
- La innovación tecnológica, ya que participa en la elaboración de la estrategia tecnológica, se responsabiliza de la gestión de los programas y de la transferencia de conocimientos desde otros territorios.
- El apoyo a la internacionalización.
- Estas actividades se complementan con el desarrollo de infraestructuras (suelo y pabellones industriales, Parques Tecnológicos, Centros de Empresas e Innovación) e instrumentos financieros como las Sociedades de Capital Riesgo, programas para la difusión de las TICs, etc.

En un plano inferior están los departamentos de promoción económica y de infraestructuras de las Diputaciones. Sus actuaciones abarcan diferentes áreas. Por un lado, través de diferentes programas ofrecen condiciones favorables para la implantación de las empresas (suelo, infraestructuras, incentivos, etc.). Otra área que está adquiriendo peso es el apoyo a la creación de empresas; en esta área, los programas van desde el fomento de la cultura emprendedora a las ayudas para la puesta en marcha del negocio y el acompañamiento durante los primeros años. Un tercer eje de estos departamentos es el apoyo a la innovación y la difusión del conocimiento.

Precisamente, otra institución importante es el sistema de innovación regional. Los principales agentes tecnológicos se agrupan en SARETEK, la red Vasca de Ciencia y Tecnología. En el lado de la oferta, junto a la Universidad destacan los centros

tecnológicos, ya que cuando se definieron las líneas generales de política tecnológica se apostó por ellos para el desarrollo de tecnologías específicas. Aunque en principio la demanda de tecnología la componen el conjunto de empresas, la Administración y la sociedad en su conjunto, el Gobierno Vasco ha primado las asociaciones empresariales y especialmente los clusters a la hora de definir las necesidades y llevar a cabo programas, de forma que son los comités de tecnología de cada cluster los principales interlocutores (Dpto. De Industria, 1993; EJ-GV, 1997; EJ-GV, 2001). La tercera parte del sistema son las instituciones que facilitan las condiciones para el desarrollo de tecnologías y la coordinación entre oferta y demanda. Aquí podemos hablar de los agentes encargados del diseño y gestión de la estrategia tecnológica, el Consejo Vasco de Ciencia y Tecnología (CVCT) y la Unidad Estratégica de Tecnología e Innovación (UETI), la SPRI, las agencias de innovación de las Diputaciones, las infraestructuras como los Parques Tecnológicos y los Centros de Empresas e Innovación, los instrumentos de financiación de programas de innovación o los organismos interfaz para la transferencia de tecnología entre agentes regionales y desde compañías o departamentos de investigación europeos, a través de los Centros de Enlace de Innovación (EJ-GV, 2005a).

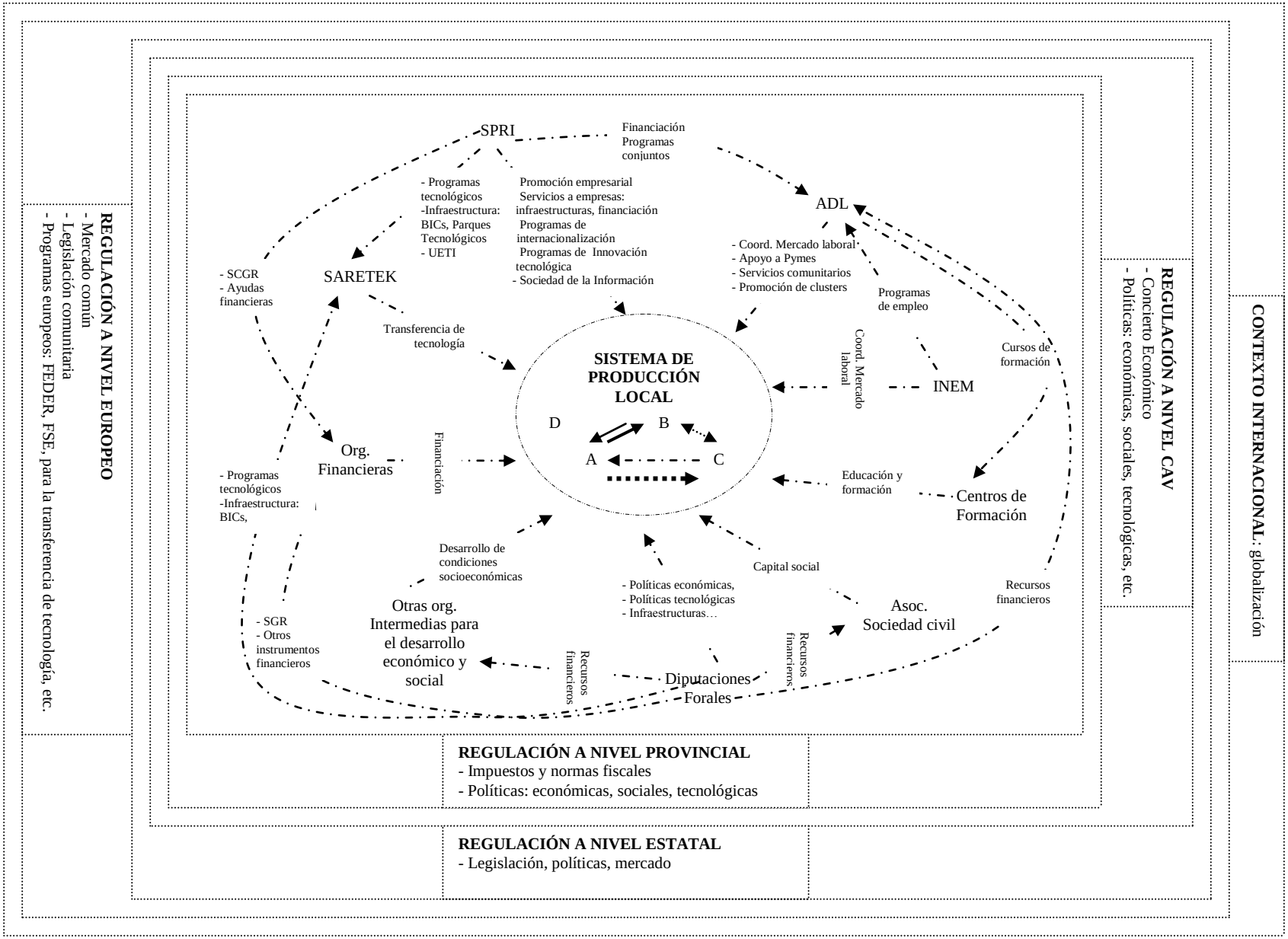
Además, hay que mencionar otras instituciones, como las instituciones financieras, las asociaciones empresariales, sindicales y de la sociedad civil, los servicios de empleo, INEM y LANGAI, etc.

La coordinación entre todas estas organizaciones locales y supra-locales se da bajo diferentes marcos legislativos y de regulación que van desde el municipal hasta el comunitario. A nivel local, los ayuntamientos tienen competencias para regular aspectos como el suelo, aparte de gravar con impuestos municipales las actividades económicas. Son, no obstante, las Diputaciones Forales las encargadas de regular el régimen tributario en cada Territorio Histórico, además de impulsar políticas y medidas para la promoción económica y social. La escala regional es, sin embargo, la más importante, dado que la región es una unidad espacial relevante para la organización de la vida económica (capítulo 2) y el grado de descentralización que existe en el Estado a favor de las Comunidades Autónomas; en el caso del País Vasco esto es especialmente significativo por el Concierto Económico, lo que confiere gran autonomía al Gobierno Vasco para impulsar medidas de promoción económica. No obstante, tampoco podemos olvidar el papel del Estado y en una escala superior, la Unión Europea. Ésta es tanto el

mercado *natural* de muchas empresas, como un agente importante en la regulación económica, bien por la legislación comunitaria, como por los diferentes instrumentos y programas europeos. Por último, hay que hacer referencia al sistema económico mundial, dado que el proceso de globalización condiciona las capacidades de acumulación local (capítulo 1).

Somos conscientes de que este esquema es excesivamente reducido, y de que deja al margen a agentes e instituciones importantes que inciden en el funcionamiento de las economías locales. Por una parte, porque no *todos* están incluidos, como tampoco están todos sus instrumentos. Pero sobre todo, porque al margen de las instituciones y las políticas aplicadas, existen muchos otros mecanismos informales que constriñen la actividad y moldean las expectativas, estableciendo las condiciones que facilitan (o no) el desarrollo económico (normas, pautas, valores). No obstante, nos parecía relevante para contextualizar la labor de las Agencias, y como un primer paso antes de entrar en las relaciones entre las instituciones que inciden en el funcionamiento de las economías locales. Es esto lo que hacemos a continuación.

Figura 3.3. Organizaciones para la gobernanza de las economías locales



3.5.2 La interacción local-regional en las políticas de desarrollo

Aunque en este esquema las instituciones locales aparecen como las más cercanas, y por tanto, con capacidad para penetrar en los sistemas productivos locales, lo cierto es que las políticas económica e industrial han primado la escala regional en detrimento de niveles institucionales inferiores. Si atendemos a las fases sucesivas de desarrollo, parece evidente que la iniciativa ha recaído en los agentes e instituciones regionales, teniendo los locales un papel menor. En los ochenta, la reconversión corrió a cargo del Gobierno Central y el Gobierno Vasco, aunque a escala local se aplicaron diferentes programas de empleo y fue en estos momentos cuando se crearon las primeras ADLs, pero, no lo olvidemos, éstas fueron más por iniciativa local que por el apoyo de los niveles institucionales superiores.

Los noventa se caracterizaron por una estrategia a favor de la competitividad, que tuvo quizá en los clusters y en el desarrollo del sistema de innovación, sus máximos exponentes. En este caso, la política de clusters apoyó la creación de asociaciones sectoriales, pero no hubo una consideración de la articulación de las empresas en el espacio, ni participaron las instituciones territoriales en su diseño, como tampoco posteriormente ha habido un trabajo estable entre los clusters y las instituciones locales. En cuanto a la política tecnológica, en un primer momento se trató de crear o fortalecer las instituciones de innovación, pero apenas se articularon mecanismos descentralizados para la difusión de tecnologías en las empresas más pequeñas, ni contaron con niveles institucionales inferiores para la aplicación de las políticas. Esto no significa que algunas comarcas no tuvieran sus propias instituciones tecnológicas (colegios profesionales, centros de investigación, fundaciones), y en estos casos sí que había una relación más estrecha con las ADLs como parte del entramado institucional local.

Con el cambio de siglo, las políticas tienen como objetivo impulsar la *Segunda Gran Transformación*, construir la Sociedad de la Información y el Conocimiento e impulsar la investigación y la tecnología (EJ-GV, 2006). Aunque áreas importantes para ello, como la gestión del conocimiento o la innovación tienen un componente local importante, está por ver si se descentralizará la estrategia o no.

Hay diferentes motivos para que haya habido esta disociación entre la política regional y las instituciones locales. Por un lado, parece evidente que una distribución de competencias entre las Administraciones que proporciona un amplio nivel de gasto a las Comunidades Autónomas en detrimento de los Ayuntamientos hace que estos tengan una capacidad de intervención limitada. En esta distribución, las instituciones locales quedan a expensas de los programas de las Diputaciones y Gobierno Vasco, pero esto no parece una política de colaboración interinstitucional, sino que el desarrollo local queda supeditado a estas instituciones.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la región es en muchas ocasiones la unidad espacial adecuada para articular las políticas, bien sea porque responden a criterios estratégicos *de país*, o por la necesidad de optimizar los recursos y obtener economías de escala en los instrumentos. Pero quizá también haya una cuestión de fondo, como es la idea que parece que está detrás de la distribución de funciones entre las administraciones: las instituciones regionales aparecen como las encargadas de aplicar las principales políticas económicas, mientras que para las instituciones locales quedan las políticas de empleo, aunque luego este esquema no se cumpla, y sean las instituciones más cercanas las que tengan un trabajo estable con las empresas.

Además, parece que algunos aspectos importantes para el funcionamiento de las economías locales pueden ser tratados desde una perspectiva territorial, lo que debería suponer un nuevo marco relacional entre las instituciones regionales y locales. Como señalamos al abordar las nuevas orientaciones de la política económica local, la institucionalización de espacios de colaboración en los que participan Administración, empresas y asociaciones puede favorecer una gestión más eficiente de algunos elementos, como la gestión del conocimiento. En la medida en que éste es tácito y *pegajoso* ("*sticky*"), está localizado en ese territorio y depende de las condiciones institucionales que estructuran la interacción entre los agentes locales. Así, son precisamente las organizaciones locales, y especialmente las ADLs, las que tienen mayor capacidad para favorecer unas condiciones sociales que favorezcan este diálogo entre las organizaciones.

Más aún, como algunas experiencias y modelos han reflejado, es posible establecer mecanismos de gobernanza económica que primen el nivel local; este es el caso de los *milieux innovateurs* o los distritos industriales, modelos que responden a una estructura

económica local o lo que en nuestro caso sería una comarca, y en los que son las instituciones locales las que lideran el proceso de desarrollo endógeno. Esto refleja que la distribución de recursos y la aplicación de políticas no siempre se deben a criterios de eficiencia y ahorro de recursos, sino que también depende de las características y la organización de las economías, la distribución de competencias entre las Administraciones y las opciones elegidas en el diseño y aplicación de la estrategia; en otras palabras, que el hecho de que prime la escala regional en detrimento de la local responde también a una opción política, por lo que *es posible* articular de otra forma los procesos de desarrollo territorial.

3.5.3 ¿Hacia una nueva relación entre las instituciones regionales y locales? Izartu y la red InnovaNet

Antes de acabar el capítulo, y a propósito de esta cuestión sobre las relaciones entre los diferentes niveles institucionales, nos gustaría destacar unas iniciativas multi-nivel que se han puesto en marcha en los últimos años. La primera es *Izartu*, un programa similar a la iniciativa URBAN, ya que parte de una visión integral de la revitalización urbana en la que junto a aspectos para la reestructuración física del medio urbano, se contemplan otras acciones de carácter social, medioambiental, tecnológico y para la promoción económica local. La otra es InnovaNet, una iniciativa con la que el Gobierno Vasco trata de coordinar a los agentes que actúan en la promoción de la innovación, y en la que están tomando parte la mayoría de las ADLs.

Izartu[66] representa un marco de intervención para la revitalización de zonas degradadas que descansa en el desarrollo de una política de revitalización urbana integral, sustentada en última instancia en las Administraciones locales. Su fin es la búsqueda de una mayor vertebración y cohesión territorial, económica y social, para lo que se decide *apoyar a los municipios para adaptar el espacio, el hábitat, la calidad de vida y el*

[66] El programa Izartu ha tenido dos fases (2001-2005 y 2004-2008) y se han desarrollado actuaciones en muchos municipios de los tres Territorios.

atractivo socioeconómico del territorio a las nuevas dinámicas de crecimiento (EJ-GV, 2007).

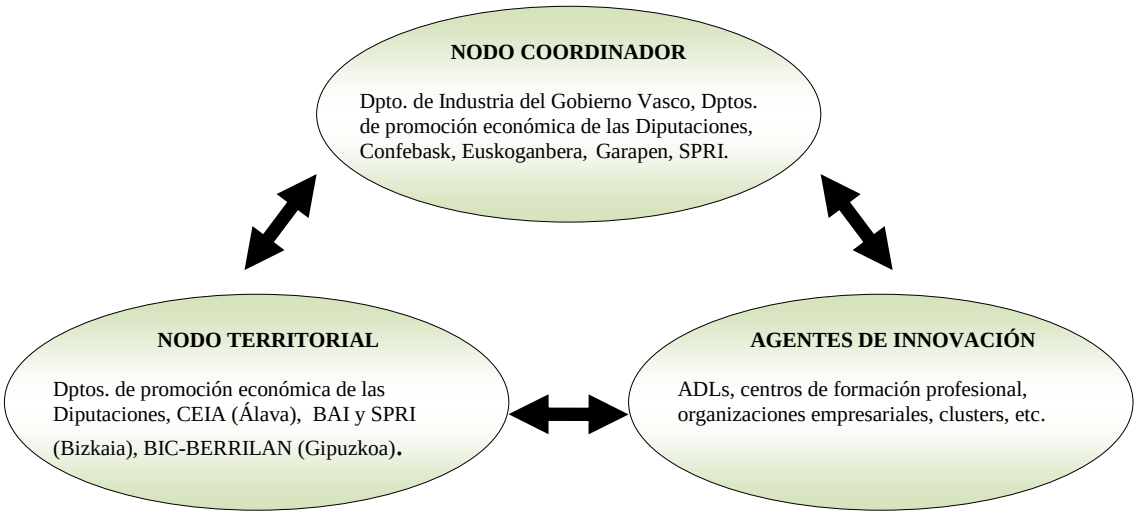
En esta línea, remite a las iniciativas URBAN en cuanto a su perspectiva integral y a las metodologías, ya que contempla los aspectos físicos, medioambientales, sociales, tecnológicos y económicos de los procesos de reestructuración urbana. Así, las actuaciones de este programa tienen como objeto aspectos relacionados con estas variables: solucionar problemas de integración territorial, introducir nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, recuperar entornos degradados, fomentar la actividad económica promoviendo nuevas empresas, apoyar al empresariado, pymes, turismo y patrimonio municipal, mejorar el medio ambiente urbano, dotar a los municipios de equipamientos sociales y mejorar la imagen urbana a través de proyectos de rehabilitación (EJ-GV, 2007).

Uno de los aspectos más destacados de este programa, junto a esta concepción global de los procesos de revitalización espacial, es su estructura multi-nivel y sobre todo, el protagonismo que se confiere a las instituciones locales a la hora de diseñar y llevar a cabo las actuaciones. A pesar de que parezca que deben ser las instituciones locales las principales encargadas de realizar estas actuaciones, lo cierto es que, salvo excepciones como las iniciativas europeas donde se aplica el principio de subsidiariedad, los programas regionales de reestructuración urbana hasta el momento apenas han contado con los Ayuntamientos (tal y como vimos en apartados anteriores). De hecho, el propio Gobierno Vasco reconoce que *la innovación de este programa se centra en dos puntos principalmente: la elaboración y la ejecución material de las actuaciones de recuperación integral de áreas urbanas degradadas se transfiere a la esfera local y, a diferencia de enfoques anteriores, no son actuaciones sectoriales separadas, competencia de entes institucionales supralocales, sino programas integrados y por lo tanto, líneas de actuación y proyectos articulados y complementarios dentro del ámbito competencial de los entes locales que abordan de forma global todos aquellos problemas específicos de dichas áreas* (EJ-GV, 2002:5). Es decir, que en este programa y a diferencia de otros, la elaboración del programa, la integración de su estrategia, objetivos y actuaciones, así como el propio desarrollo y ejecución material de las mismas, quede establecida en la esfera local; además, a diferencia de otros enfoques, no son actuaciones separadas competencia de instituciones supralocales, sino programas integrados, articulados de forma global y gestionados por los responsables municipales.

La segunda de las iniciativas que destacamos es una encaminada a coordinar a los diferentes agentes que de una u otra forma inciden en el desarrollo tecnológico. La red InnovaNet surge de la demanda para que los agentes actúen de forma coordinada y parte de un concepto de innovación amplio, en el que para que las políticas lleguen al conjunto de las empresas, se requiere de proximidad en las actuaciones. En esta línea, los objetivos de esta red son: compartir información, reflexiones, diagnósticos y experiencias entre las instituciones y organismos, gestionar conjuntamente algunas iniciativas de innovación, alinear los mensajes a transmitir a las empresas, facilitar la cualificación de los miembros de la red y organizar jornadas de información y formación sobre innovación para las empresas (www.euskadinnova.net).

Más allá de los objetivos, lo que a nuestro juicio resulta interesante es su organización, que integra a todos los agentes en tres niveles: el nodo coordinador, los nodos territoriales y los agentes de innovación (ver Figura 3.4).

Figura 3.4. Estructura organizativa de InnovaNet



Fuente: www.euskadinnova.net

El nodo coordinador es el órgano director de la red, por lo que sus funciones son las de definir los objetivos, las líneas estratégicas, actividades y procesos de funcionamiento de la red, conformar un foro de encuentro, coordinar y dinamizar la red, así como organizar jornadas de información, formación y para el intercambio de experiencias. En la coordinación trabajan el Dpto. de Comercio y Turismo del Gobierno Vasco, los Departamentos de Promoción Económica e Innovación de las Diputaciones,

Confebask, Euskoganbera, Garapen y SPRI. Además, SPRI también tiene funciones de secretaría técnica, responsabilizándose de la ejecución de las actividades y coordinando la red (www.euskadinnova.net).

El nodo territorial se encarga de dar soporte a las actuaciones que se realizan en cada provincia. Está dirigido por los departamento de promoción económica de las Diputaciones y de la secretaría técnica se encargan CEIA en Araba, BAI y SPRI en Bizkaia, BIC-BERRILAN en Gipuzkoa. Sus funciones son la de centralizar la información sobre las iniciativas de apoyo a la innovación y coordinar las actuaciones de la red en cada Territorio Histórico.

Los agentes de innovación son las organizaciones de carácter local cercanas al tejido empresarial, como las ADLs, centros de formación profesional, organizaciones empresariales, clusters, etc. A pesar de que es el nodo coordinador el que define la estrategia, los objetivos y las actuaciones, se reconoce la importancia de estos agentes, ya que *por su proximidad geográfica y relaciones de confianza conocen la realidad empresarial de su ámbito de influencia y resultan claves para extender la innovación al tejido empresarial vasco* (www.euskadinnova.net). Sus funciones principales son las de gestionar aquellas actuaciones en las que la cercanía sea clave, aportar información sobre la situación de la comarca, informar sobre las actuaciones y proponer nuevas al nodo territorial, promocionar las iniciativas, participar en actividades, realizar aportaciones para mejorar la eficacia de los programas, etc.

InnovaNet se ha puesto en marcha en 2007 como parte de Euskadi+Innova, la estrategia del Gobierno Vasco para la promoción de la innovación y en ella están tomando parte la mayoría de ADLs. Su labor es la de agentes de innovación, por lo que por ahora las actuaciones se han limitado a promocionar la iniciativa e informar sobre las actuaciones, sobre todo las *Berrikuntza Agendak*.

En principio, la estructura multi-nivel de InnovaNet refleja algunas de las ideas contemporáneas sobre el carácter interactivo de la innovación y respecto de su gobernanza, en el sentido de que las diferentes redes en que se organiza facilitan las relaciones entre las instituciones y las empresas, favoreciendo el aprendizaje colectivo. Además, en esta estructura los agentes locales parecen tener un papel importante haciendo una doble labor. Por un lado, difundiendo las iniciativas públicas en el tejido

empresarial local y participando en las mismas. Por otro, haciendo de antena para las instituciones provinciales y regionales, al aportar información de la comarca. Este enfoque multi-nivel parece superar esquemas previos en los que la política regional y las iniciativas locales aparecían como planos separados, ya que en esta iniciativa pasan ahora, al menos sobre el papel, a estar integrados. No obstante, está por ver si verdaderamente va a suponer un paso hacia una mayor descentralización de las iniciativas e instrumentos para el desarrollo económico local, o por el contrario las ADLs quedarán como transmisores de la política regional.

3.6 Consideraciones finales

En este capítulo hemos tratado de caracterizar las Agencias de Desarrollo Local, entendiéndolas como parte de las instituciones que condicionan la acumulación en las economías locales. Al realizar esta caracterización nos ha parecido importante entenderlas dentro de las transformaciones económicas, sociales e institucionales que se han producido en la economía vasca durante los últimos años, transformaciones de diferente naturaleza escalar. Así, estas organizaciones son resultado de la voluntad política de los alcaldes y las instituciones locales para hacer frente a la crisis, pero también de las actuaciones de otros agentes y de procesos supra-locales, como la política regional y urbana puesta en marcha por las autoridades regionales, o la reestructuración del Estado por la que se descentraliza la Administración y cobran mayor protagonismo las instituciones europeas.

Desde que se creara la primera hace más de veinte años, las ADLs se han ido extendiendo paulatinamente por toda la geografía vasca, configurándose como una organización más del entramado institucional que facilita las condiciones para el desarrollo económico. Sin embargo, las Agencias difieren de manera significativa en sus orígenes. Las primeras surgieron en los ochenta y fueron lideradas por las autoridades locales en un proceso *de abajo arriba*, configurándose como un nuevo desarrollo institucional. En los años siguientes, estas organizaciones se fueron extendiendo, sobre todo en Gipuzkoa, adoptando las características de las primeras. En Bizkaia y Araba, por el contrario, en un primer momento no se desarrolló esta institucionalidad, fundamentalmente por la desigual composición territorial de las provincias y porque a diferencia de en Gipuzkoa, no contaron con apoyo de la Diputación. Posteriormente sí que se han desarrollado en Bizkaia, pero en un contexto social diferente y propiciado por la financiación de la Diputación, articulándose *de arriba abajo*.

Las Agencias presentan una serie de elementos comunes en relación a la estructura, sus organismos de representación, la importancia que han tenido los programas europeos en sus actuaciones o las áreas de intervención y las políticas. Precisamente en relación a las

políticas, llama nuestra atención que en los últimos años se ha propuesto una orientación diferente para las mismas, con el desarrollo de foros y otro tipo de redes y estructuras asociativas. Esto supone un cambio significativo en las actuaciones de las Agencias, que deben pasar de proveer diferentes servicios en el mercado laboral y el sistema productivo, a concertar con las empresas y organizaciones locales las actuaciones de desarrollo.

Otro aspecto destacable a la hora de caracterizar estas organizaciones es la relación que hay entre la política de desarrollo local y la regional. En líneas generales, parece que a pesar de la cercanía al sistema productivo de las instituciones locales, el protagonismo ha recaído sobre las instituciones regionales. No obstante, la cercanía al sistema productivo local las sitúa como actores clave para aplicar medidas en que la territorialidad sea un factor clave, como las políticas de innovación, o para fomentar e institucionalizar las relaciones interempresariales con el objetivo de crear clusters u otro tipo de redes territoriales. En este sentido, algunas iniciativas del Gobierno Vasco como Izartu o la Red InnovaNet buscan potenciar estas ventajas de lo local. Sin embargo, está por ver si se van contar con todos los niveles institucionales en una verdadera estrategia de desarrollo multi-escalar, o por el contrario se piensa en las Agencias como meros transmisores de la política regional.

Pero, también en el seno de las Agencias parecen necesarios algunos cambios. Y es que una aproximación general como la que hemos realizado en este capítulo no permite apreciar las notables diferencias que hay entre ellas, diferencias que inciden sobre el margen de maniobra y el papel que puede tener cada una a la hora de llevar a cabo una estrategia integral y estratégica de desarrollo local. Por eso, resulta fundamental un análisis más detallado de estas organizaciones, que es lo que realizamos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4. EL MAPA DEL DESARROLLO LOCAL EN LA CAV

4.1 Introducción. Hacia una tipología de las ADLs

En el capítulo anterior hemos presentado las ADLs como el principal instrumento para el desarrollo local, entendiendo este mecanismo institucional dentro de la red de organizaciones que en la CAV favorecen las condiciones para el desarrollo económico y social. En este capítulo continuamos con el análisis de las Agencias de Desarrollo Local vascas, para ver cuál ha sido el papel jugado por estas organizaciones, lo que representa en última instancia el objeto de esta Tesis.

Como señalamos en la introducción, a la hora de analizar la incidencia de las ADLs como instrumentos públicos para la promoción económica y el desarrollo local, surgen dos hipótesis generales. Por un lado, si las Agencias responden a un único modelo organizativo, o por el contrario hay importantes diferencias entre ellas. Como veremos a lo largo de este capítulo, a pesar de que comparten una serie de aspectos, como un objetivo genérico de trabajar por el desarrollo local u organizaciones de representación como Garapen, lo cierto es que parece que hay diferencias en cuanto al territorio en el que trabajan, en sus orígenes, la estructura de la organización, los referentes teóricos, o los programas y políticas aplicadas. Es decir, no parece que haya solo un tipo de Agencia, sino que estos factores que inciden en sus formas organizativas y funciones, marcan una variedad de ADLs. Así, la segunda hipótesis surge como consecuencia de

esta primera: en la medida en que hay diferentes tipos de Agencia, también parece que es diferente su capacidad para incidir sobre aspectos estructurales del desarrollo local. De ahí que cualquier análisis del papel jugado o por jugar por estas organizaciones deba, en primer término, abordar sus diferencias y las causas detrás de ellas.

En este capítulo, por tanto, caracterizamos el mapa del desarrollo local en el País Vasco. El propósito de esta caracterización no es tanto presentar las diferentes experiencias de desarrollo local, como avanzar en el contraste de estas dos hipótesis. Es decir, nos interesa ver en primer término cuáles son sus principales características y, sobre todo, contrastar si hay un modelo de Agencia o por el contrario nos encontramos con importantes diferencias entre ellas. Partiendo de esto, resulta interesante agruparlas en diferentes tipos. El objetivo va más allá de presentar lo que entendemos puede ser una tipología de las Agencias vascas, como ver cuál ha sido el papel de unas y otras en el desarrollo de sus respectivos territorios. En este sentido, lo que resulta interesante de esta tipología son precisamente las causas de estas diferencias ya que, en última instancia, son factores que inciden sobre la capacidad de cada una para transformar las economías y sociedades locales.

A la hora de abordar esta tipología, se pueden seguir diferentes criterios. A nuestro juicio, los elementos que en mayor medida inciden en la configuración de las ADLs hay que situarlos en torno a tres ejes. Por un lado, las características del territorio y la economía local, ya que esto repercute sobre sus funciones y en las relaciones con los agentes y organizaciones locales. Así, parece que mientras algunas trabajan en espacios sociales en los que el territorio conforma una unidad funcional con un sistema productivo local, unas relaciones sociales y culturales enraizadas en el territorio, y unas instituciones como representación de estas relaciones, en otros el componente territorial no aparece tan claro.

Un segundo elemento tiene que ver con la propia estructura de la ADL. A nivel organizativo nos interesan cuestiones como el tamaño, la forma jurídica, los orígenes, si tienen una perspectiva territorial, su ámbito de actuación y si contemplan como referente algunas de las teorías de desarrollo local actuales.

El tercer aspecto es en relación a la estrategia de desarrollo seguida. Es decir, cuáles han sido las funciones de cada Agencia y dentro de ésta cuál su prioridad, qué relaciones

mantienen con los agentes locales y sobre todo con las empresas y, por último, si han puesto en marcha iniciativas para crear algún tipo de foro o cluster local, ya que como señalamos en el capítulo anterior, algunas parecen considerar esta cuestión como un elemento estratégico para el desarrollo local.

Para conocer el trabajo de las Agencias y realizar esta tipología, partimos de la información disponible. Como una primera aproximación tomamos las páginas Web y los documentos de las propias Agencias (informes, memorias), así como diferentes artículos académicos que tratan el tema. También nos sirvieron de apoyo el trabajo de Larrea sobre los "Sistemas Productivos Locales en la C.A. del País Vasco" (Larrea, 2000), las bases de datos con indicadores locales, sobre todo las de algunas ADLs, las del EUSTAT, INE e INEM y los indicadores recientemente elaborados por el Instituto Vasco de Competitividad (Navarro, Larrea y Aranguren, 2007) que se pueden utilizar a través del Observatorio Vasco de Desarrollo Regional, *Lugabe* (www.lugabe.net).

Pero además, parecía necesario diseñar y realizar un trabajo de campo con el que analizar de primera mano estas organizaciones. En este sentido, el trabajo de campo consistió en una entrevista con los responsables de las Agencias mediante la que conocimos la historia de cada una, y además realizamos un cuestionario. El objeto de este cuestionario era recoger información de las Agencias en relación a lo que entendíamos que eran los principales elementos diferenciales; es decir, su entronque en la economía local, aspectos relacionados con su estructura organizativa y con la estrategia de desarrollo seguida. Así, el cuestionario aparecía como la principal herramienta para contrastar las hipótesis y realizar la tipología de las Agencias de Desarrollo Local (ver *Anexo: Cuestionario*).

El resto del capítulo está estructurado de la siguiente manera. En el siguiente apartado explicamos cuestiones relacionadas con el trabajo de campo realizado. Por ello, primero hacemos referencia a los elementos que a nuestro juicio incidían en mayor medida en las diferencias entre las Agencias: su inserción en la economía local, el tamaño, la forma jurídica, los orígenes, la perspectiva territorial, el ámbito de actuación, los referentes teóricos, las funciones, la prioridad, las relaciones con las empresas y en relación a si han puesto en marcha iniciativas para crear clusters locales.

Tras estos apuntes, en la siguiente parte del capítulo abordamos el mapa del desarrollo local con el material obtenido en el trabajo de campo. Primero realizamos una caracterización general de las Agencias en base a los elementos diferenciales marcados; como puntualizamos, esto enlaza con el contraste de la primera hipótesis, que no es otra que determinar si las ADLs responden a un modelo teórico y organizativo, o por el contrario las diferencias en estos aspectos hacen que no podamos hablar de un solo tipo de Agencia. Partiendo de los resultados de este apartado, en el siguiente tratamos de agruparlas en diferentes tipos; la idea de ello es presentar diferentes modelos de ADLs, pero sobre todo ver qué incidencia ha tenido cada tipo en el desarrollo local. Acabamos el capítulo con unas consideraciones finales sobre nuestro análisis.

4.2 Apuntes sobre el trabajo de campo

El trabajo de campo aparecía como la herramienta para recoger información sobre las características más significativas de las Agencias, de manera que nos permitiera realizar una tipología de las mismas. Antes de presentar la información obtenida, nos gustaría señalar algunas cuestiones relacionadas con estas características que a nuestro juicio eran las más significativas, a partir de los documentos previamente estudiados y de la literatura existente sobre el tema. Además, en este apartado también hacemos mención de otras cuestiones técnicas del trabajo de campo.

4.2.1 Características de las Agencias

Para el análisis de estas organizaciones nos centramos en tres aspectos:

- *Su inserción en la economía local*. Es decir, las características principales de la economía local, ya que condicionan las funciones de la ADL. Más específicamente, un aspecto relevante para su caracterización era si trabajan en una localidad en la que el territorio aparece como un espacio funcional que acoge procesos y relaciones importantes para el funcionamiento de la economía. Para ello, valoramos dos cuestiones: si la economía local conforma un sistema productivo, y en caso afirmativo de qué tipo, y el papel que juegan las instituciones territoriales.

- *La estructura organizativa*. Para la caracterización de la estructura nos fijamos en:

    - Los orígenes de la ADL.
    - Su tamaño, medido por presupuesto y número de trabajadores.
    - La forma jurídica que adoptan.
    - El ámbito de actuación.

- Si trabajan en un espacio con dinámicas territoriales, y el potencial de ello para las políticas de la ADL.
- Sus referentes teóricos.

▪ *La estrategia de desarrollo*. En lo que se refiere a las actuaciones más significativas desarrolladas por la ADLs, analizamos:

- Sus áreas de trabajo y la prioridad.
- Si mantienen relaciones de trabajo estables con empresas.
- Si han dado pasos para establecer algún tipo de foro estratégico local o no.

4.2.1.1 Inserción en la economía local y aspectos territoriales

En primer término resultaba muy importante contextualizar cada ADL dentro del territorio en el que trabaja. Parecía lógico pensar que podía haber diferencias importantes en la estructura y funciones de las Agencias en función de las características de la economía, la sociedad y las instituciones locales. En este sentido, en una primera aproximación aparecían cuestiones como cuáles son los principales sectores económicos, tamaño y estructura de las empresas, qué otras instituciones trabajan en el territorio, etc.

Pero al margen de estos aspectos que caracterizan a toda economía local, creíamos que había un aspecto que podía tener especial incidencia, como es el papel del territorio en el desarrollo local; es decir, si aparte de como espacio físico, el territorio representaba un elemento para la transformación social. Así, nos parecía relevante el hecho de que la ADL trabaje en un espacio en el que parte de los procesos y relaciones económicas, sociales, culturales e institucionales importantes para el desarrollo local están *contenidas* en él; en otras palabras, que estén *territorializados* determinados aspectos y dinámicas que inciden en la reproducción de las economías y sociedades locales. La tesis que sosteníamos en este sentido es que en la medida en que la ADL trabaja en un territorio que conforma un espacio social, con un sistema productivo, unas relaciones

sociales (laborales, comerciales, culturales, etc.) y unas instituciones (formales e informales) locales, puede articular respuestas más integrales y ajustadas.

En relación a este factor territorial, parecían importantes, al menos, tres aspectos. Por una parte, si la economía se estructura en un Sistema Productivo Local (SPL) o no. Es decir, si parte de las relaciones productivas están contenidas en ese espacio, de manera que se dan relaciones productor-cliente entre las empresas locales y si la economía está especializada en algún sector productivo. En base a estas relaciones y el grado de especialización de la economía local, caracterizamos diferentes tipos de sistemas productivos:

- *Marshalliano*, es decir, descentralizado y conformado por redes de pequeños productores y con un relativo grado de especialización en torno a un(os) sector(es).
- *Centralizado*, en el que una(s) empresa(s) tiene un papel tractor sobre el resto, ya que contrata parte del proceso productivo a otras empresas, pudiendo estar especializado o no.
- *Indefinido*, en los que no están tan claras las relaciones comerciales entre las empresas locales, ni la especialización.

Junto a la existencia de un SPL, otro aspecto importante a la hora de caracterizar la economía y parte de las relaciones socio-laborales locales, era la influencia de la capital. Resulta evidente que las capitales tienen un poder tractor desigual en las provincias. Gasteiz concentra el 75% de la población y casi el 70% del PIB alavés; Bilbao, el 31% y el 34% respectivamente, que ascienden hasta el 76% y 75% si tomamos como referencia el Gran Bilbao. Donostia es quien tiene un poder tractor menor en su provincia, abarcando el 26% de la población y 25% del PIB de Gipuzkoa (datos del PIB en "Eustat: Series municipales estadísticas" (www.eustat.es); datos de Población en "INE: padrón municipal" (www.ine.es)).

Para determinar los diferentes tipos de sistemas productivos y la influencia de la capital, seguimos a Larrea en su análisis de los "Sistemas Productivos Locales en la C.A. del País Vasco" (Larrea, 2000). Larrea distingue cinco tipo de sistemas productivos: de corte marshalliano, con subsistemas de corte marshalliano, centralizados, polarizados por el sistema polinuclear de las capitales e indefinidos (ver Tabla 4.1).

Tabla 4.1 Tipología de sistemas productivos locales de la CAV

Tipo de Sistema Productivo	Características	Áreas funcionales
De corte marshalliano	Sistemas productivos especializados, descentralizados y con complementariedades entre los establecimientos	Eibar Durango Beasain-Zumarraga Laguardia
Con subsistemas de corte marshalliano	Subsistemas productivos de peso que presentan economías de localización, pero sin descentralización y complementariedad	Tolosa Zarautz-Azpeitia
Centralizados	Alto nivel de integración, competitividad ligada a la transmisión de metodologías de gestión (cooperativas)	Mondragón-Bergara
Polarizados por el sistema polinuclear de capitales	Sector servicios e industria no especializada, densidad de población e industria. Ventajas derivadas de economías de urbanización	Bilbao (incluye Gran Bilbao, Mungia, Encartaciones y Arratia) Donostia-San Sebastián Vitoria-Gasteiz
Indefinidos	Características definitorias poco marcadas, escaso nivel de especialización y sin apenas economías internas o externas	Gernika-Lumo Llodio

Fuente: (Larrea, 2000)

Pero más allá de si conforman un SPL y el papel polarizador de las capitales, un elemento importante era lo que podríamos definir como el grado de *territorialización* de las relaciones sociales. Es decir, si una parte importante de las relaciones sociales están contenidas en ese espacio, como las del mercado laboral[67], las relaciones comerciales, etc. y si existe una cultura y unas instituciones, tanto formales, como informales, lo que podríamos identificar con un capital social local. Respecto de esta cuestión, excedía nuestro trabajo un análisis detallado de la territorialidad de las relaciones sociales, laborales y comerciales y del capital social local, con lo que supondría este último de análisis de instituciones formales (organismos de representación) e informales (redes, normas, valores, convenciones). Por eso, nos centramos tan sólo en si había organizaciones territoriales formales en el área de trabajo de la ADL (Mancomunidades, fundaciones, asociaciones, colegios profesionales con una perspectiva territorial, etc.) como indicador del componente territorial en las ADLs, ya que en buena medida estas

[67] Si los desplazamientos al trabajo (lo que en inglés denominan *commuting*) se dan dentro de ese espacio.

organizaciones surgen como una expresión de las relaciones económicas, sociales y culturales desarrolladas históricamente.

Parecía evidente que en Gipuzkoa las comarcas son espacios que en buena medida acogen estos elementos territoriales. Por una parte, la distribución de la producción hace que en algunas de estas comarcas podamos hablar de diferentes tipos de sistemas productivos locales, con el grado de especialización e integración que ello conlleva (ver Tabla 4.1). En el Bajo Deba (SPL de Eibar) la organización de la producción remite a la de los distritos industriales de corte marshalliano, en el sentido de que hay una especialización en sectores como el de la máquina herramienta, y en que es un sistema descentralizado en el que el proceso se subdivide entre las empresas de la comarca, lo que hace que se complementen unas a otras. Algo similar ocurre en el Goierri (SPL de Beasain-Zumarraga) donde la especialización y complementariedad entre las empresas es importante, aunque en este caso no es tan descentralizado sino que hay unas empresas tractoras que subcontratan parte de la producción a otras menores. En los casos de Tolosaldea y Urola (SPL de Zarautz-Azpeitia), no parece que la economía de estas comarcas esté descentralizada ni haya tanta complementariedad entre las empresas, pero sí hay subsistemas productivos de peso con economías de localización, en sectores como el del papel (Tolosa) o el mueble y siderurgia (Urola). En el caso de Alto Deba, las cooperativas están integradas, y además las instituciones asociadas son muy importantes para la transmisión de conocimientos y metodologías de gestión. Finalmente, en Donostia no hay una especialización clara, aunque se ve favorecida por las ventajas derivadas de las economías de urbanización (Larrea, 2000).

Al margen de la distribución espacial de la producción, hay otros factores que parecían incidir en la variable territorial de esta provincia. Parte de las relaciones sociales están contenidas en la comarca, como las del mercado laboral o las comerciales (ya que la menor influencia de Donostia hace que el comercio local tenga vida), y existe, en cierta forma, una cultura y unas instituciones locales. Todo ello requería un trabajo de campo orientado a determinar estas cuestiones y que abordara así mismo sus causas, aunque decidimos centrarnos tan sólo en las instituciones formales como una representación de estas relaciones sociales y culturales desarrolladas históricamente. En el caso de Gipuzkoa estas instituciones territoriales también existen, ya que con los años se han ido desarrollando algunas como los consorcios, fundaciones, asociaciones, colegios profesionales implicados en el desarrollo local, etc.

En Araba la situación es bien diferente. El peso de Vitoria-Gasteiz hace que no haya una distribución territorial tan equilibrada como en Gipuzkoa. No obstante, algunas comarcas alavesas presentan dinámicas propias, en el sentido de que parte de las relaciones productivas, económicas y sociales están contenidas en la comarca y no se ven tan afectadas por el poder tractor de Vitoria (Llodio-Amurrio, Laguardia). En lo que a los aspectos institucionales formales se refiere, las cuadrillas ofrecen diferentes servicios y representan la institucionalidad derivada de las relaciones comarcales.

También en Bizkaia la situación es algo difusa. En el Gran Bilbao, el efecto polarizador de Bilbao hace que el resto de municipios miren hacia la capital, conformando un área funcional. No obstante, se podrían distinguir diferentes subcomarcas (Margen Derecha, Margen Izquierda, Zona Minera, Alto Nervión) con ciertas dinámicas propias (historia, relaciones sociales y en algunos casos subsistemas productivos), pero sin un componente territorial claro en cuanto a la economía local y las instituciones. Otras zonas en cambio, sí que presentan estos elementos endógenos; es el caso de Durangaldea, Lea-Artibai o las Encartaciones.

En cierta forma, asociamos esta variable territorial a las comarcas, aunque con matices. Primero, porque en el País Vasco el nivel comarcal no está bien delimitado, ni hay una clasificación clara[68]. Una de las más usadas es la del EUSTAT, que divide la CAV en veinte comarcas. Pero esta clasificación, a nuestro entender, no refleja exactamente la variable territorial, en el sentido de que no en todos los casos coincide con un área donde hay un SPL, unas relaciones sociales y unas instituciones territoriales, salvo en Gipuzkoa, donde las comarcas sí coinciden con los elementos territoriales que destacamos. Además, lo que era más relevante para nuestro trabajo, las comarcas según el EUSTAT no coinciden con el área de trabajo de las ADLs (de nuevo, salvo en Gipuzkoa)[69]. Por eso, para analizar el componente territorial creímos más conveniente

[68] En la CAV, la comarca, entendida como ente local o escalón político-administrativo dotado de algún tipo de competencia, aparece "levemente insinuada" en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, en la Ley de Territorios Históricos y en las diversas normas forales de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia; pero en ningún caso se ha desarrollado una normativa específica que preceptúe su creación, defina sus competencias, asigne recursos y fije su régimen jurídico. Las causas de tal indefinición pueden ser la concentración de competencias por parte de los Territorios Históricos, la escasa tradición comarcal y el temor de los Ayuntamientos de perder parte de su autonomía. Por esta razón las comarcas de la Comunidad Autónoma deben entenderse como unidades territoriales supramunicipales de referencia, creadas para el desarrollo de diversas actuaciones públicas sectoriales, tales como el planeamiento territorial, estadística, servicios, elecciones, etc. (Instituto Geográfico Vasco, www.ingeba.net).

[69] Las comarcas según el EUSTAT son:

utilizar los indicadores que acabamos de señalar, y compararlos con las áreas de influencia de las ADLs.

4.2.1.2 Estructura organizativa

En lo que se refiere a las características organizativas de las Agencias, destacamos cuatro aspectos: los orígenes, el tamaño, la forma jurídica, el componente territorial y el ámbito de actuación.

Orígenes

En el capítulo anterior señalamos las diferentes fases en que se fueron constituyendo las ADLs, y el papel desigual que jugaron los agentes locales y las Diputaciones. En términos generales, podemos hablar de dos modelos: unas que se constituyeron en un proceso de institucionalización *de abajo arriba*, por una iniciativa local, y otras *de arriba abajo*, en el que el principal impulso fue supra-local.

Resultaba algo complicado clasificarlas en estos términos, ya que en cierta forma todas surgieron del propio municipio; es decir, fueron normalmente los alcaldes los que decidieron crear estas instituciones, contando para ello con ayuda de otras instituciones (Diputaciones, Gobierno Vasco, INEM, Fondos Europeos). No obstante, sí parecía haber diferencias entre las que fueron una iniciativa local apoyada desde instituciones supra-locales, y las que nacieron porque había una serie de fondos para financiar estas instituciones locales. Éste era el caso de algunas vizcaínas surgidas en los últimos años

- Araba: Valles Alaveses, Llanada Alavesa, Montaña Alavesa, Estribaciones del Gorbea, Cantábrica Alavesa, Rioja Alavesa.
- Bizkaia: Gran Bilbao, Arratia-Nervión, Duranguesado, Encartaciones, Gernika-Bermeo, Markina-Ondarroa, Plentzia-Mungia
- Gipuzkoa: Bajo-Bidasoa, Donostialdea, Tolosaldea, Urola Costa, Goiherri, Bajo Deba, Alto Deba.

al amparo de la Diputación Foral de Bizkaia, que financiaba la constitución de centros municipales de empleo a través del programa Behargintza.

También resultaba interesante ver el año en que se crearon. Como señalamos en el capítulo 3, las ADLs surgieron en diferentes fases. Las primeras se crearon a mediados de los ochenta como una respuesta frente a la crisis, configurándose como un nuevo desarrollo institucional. Las ADLs de esta primera fase contaron con respaldo social, ya que los ciudadanos y las organizaciones locales las vieron como un instrumento propio para una reestructuración socioeconómica con perspectiva local. Unos años más tarde se fueron replicando las experiencias, a medida que en otros municipios se iba viendo el potencial de estas instituciones para aplicar los programas de empleo y desarrollo local; también éstas contaron con respaldo social, ya que la situación económica todavía era difícil, lo que hacía que se aceptaran las medidas para hacerle frente. En los últimos años han ido surgiendo nuevas, pero en un contexto diferente ya que la situación y las demandas sociales han cambiado, y con ellas también la percepción sobre el papel de estas organizaciones.

Un tercer elemento en relación a los orígenes que juzgamos relevante era si surgieron como resultado de un proceso de concertación local. Como vimos en el capítulo 3, en algunas comarcas (sobre todo guipuzcoanas) las medidas de reestructuración locales se articularon a través de los planes estratégicos comarcales, planes que dieron lugar a las ADLs como el instrumento con el que aplicar las medidas adoptadas. En este sentido, valorábamos si la ADL era el resultado de un plan estratégico ya que marcaron las líneas a seguir, pero sobre todo por lo que supusieron en términos de socializar la estrategia y favorecer un consenso en torno a las medidas y los instrumentos locales, entre ellas las ADLs.

De esta forma, distinguimos tres etapas en la constitución de las Agencias, etapas en las que el impulso institucional fue diferente y en las que la elaboración de planes estratégicos fue un elemento destacado para consensuar la estrategia:

- 1ª Etapa (1985-1992): Surgen las primeras como un desarrollo institucional novedoso. Se trata de un proceso *de abajo arriba* aunque, en el caso de Gipuzkoa al menos, es apoyado por la Diputación.

- 2ª Etapa (1993-1999): En Gipuzkoa, la Diputación financia la elaboración de planes estratégicos y la constitución de nuevas Agencias. Se reproducen las experiencias, tomando como modelos las creadas anteriormente.
- 3ª Etapa (2000-): La Diputación Foral de Bizkaia y la BBK ponen en marcha el programa Behargintza, con lo que se extienden las ADLs por Bizkaia. Se trata en este caso de un proceso *de arriba abajo*.

Tamaño

Un aspecto relevante a la hora de caracterizar la estructura organizativa era el tamaño de la Agencia. Para analizarlo, parecía recurrente contar con dos indicadores, el presupuesto y el número de trabajadores, por lo que ambos aparecían como cuestiones a incorporar en el Cuestionario.

- *Presupuesto*. El presupuesto total es un buen indicador del tamaño de la ADL. Tomando como base el presupuesto total, decidimos distribuir las ADLs en cuatro grupos: grande, media-grande, media-pequeña, pequeña.

  No obstante, el presupuesto total no debía ser el único indicador. Primero, porque podía quedar distorsionado por el volumen de población, de manera que al medirse en términos totales no reflejara el gasto sobre cada ciudadano. Por eso, lo acompañamos con el presupuesto per capita.

  Pero además, había otra distorsión posible asociada a las áreas de trabajo de la ADL. El empleo y la formación, por ejemplo, consumen muchos recursos, por lo que a la hora de analizar el tamaño debíamos tener en cuenta su área de trabajo prioritaria.
- *Número de trabajadores*. Acompañamos el presupuesto con el número de trabajadores como indicador del tamaño de la ADL.

Forma jurídica

En cuanto a la forma jurídica, pretendíamos agruparlas en las que forman parte de la estructura del Ayuntamiento o la Mancomunidad, y las que se constituyen en organismos autónomos, aunque participados por capital público. Dentro de éstas hay Sociedades Anónimas, Sociedades Limitadas y Organismos Autónomos Locales.

Ámbito de actuación

Respecto del ámbito de actuación, entendíamos que se pueden clasificar en tres grupos: las metropolitanas, es decir, las que trabajan en algunas de las capitales, las comarcales y las municipales. En cuanto a las comarcales, señalamos que parecía haber diferencias entre ellas, en el sentido de que mientras algunas son comarcas tradicionales en las que están enraizados procesos e instituciones, otras parecen más una agrupación de municipios que un espacio social y funcional compacto. En este sentido, resultaba interesante hacer una lectura del ámbito de actuación, junto al componente territorial mencionado anteriormente; es decir, había que ver cuáles de estas ADLs comarcales trabajan en una comarca en la que dinámicas socio-territoriales importantes para el desarrollo local están contenidas (hasta cierto punto) en ella.

Referentes teóricos

Otro elemento que a nuestro juicio resultaba de interés es el bagaje teórico de cada ADL. En esta cuestión, nos interesaba saber si en sus orígenes tomaron como referente las organizaciones que acompañaban a alguno de los modelos de industrialización que a menudo se han usado para caracterizar los procesos de desarrollo territorial (distritos industriales, entornos innovadores, etc.), y si posteriormente han ido incorporando elementos de la teoría regional contemporánea en su discurso y políticas.

4.2.1.3 Estrategia de desarrollo

Tras estas características organizativas, el tercer eje sobre el que estructuramos nuestro análisis era sobre la estrategia de desarrollo puesta en marcha por cada ADL. En relación a esta cuestión, nos interesaban tres aspectos: sus funciones y la prioridad, si mantiene un trabajo estable con las empresas y otros agentes locales, y si han puesto en marcha algún tipo de foro de carácter estratégico, con el objeto de crear un cluster local.

Funciones y prioridad

Tradicionalmente, el empleo ha sido el principal ámbito de intervención de la mayoría. En un primer momento, la grave crisis hizo que se centraran casi exclusivamente en las políticas de empleo y formación. Con el paso de los años, y a medida que mejoraba la situación socioeconómica, han ido incorporando nuevas áreas, como la promoción de microempresas, los servicios a empresas, el turismo, comercio, el medioambiente o los servicios mancomunados.

En buena medida, las prioridades están determinadas por las propias necesidades, ya que estas organizaciones surgen como respuestas a determinados problemas de la sociedad y la economía local. Pero también parecían incidir otros factores, como las funciones delegadas por los Ayuntamientos y asumidas por la ADL, los recursos de que disponen, o la *tradición* de la propia Agencia, es decir, si ha estado centrada en un área a lo largo de los años. En este sentido, parecía que la trayectoria de trabajo podía marcar las actuaciones presentes y futuras, ya que las inercias en las organizaciones a menudo son difíciles de revertir.

Las áreas prioritarias más comunes son: empleo y formación, creación de microempresas, servicios a empresas, la promoción de sectores como el comercio y el turismo, o el trabajo en otras área de carácter social. Para determinar cuál es la prioridad

de la ADL, usamos dos indicadores en el cuestionario: la división presupuestaria por departamento y la valoración del responsable (ver *Anexo: Cuestionario*).

Relaciones con el tejido empresarial

Las relaciones con los agentes locales, y especialmente con las empresas, también podían marcar las diferencias. En este sentido, planteamos si todas mantienen un trabajo estable con las empresas locales, o por el contrario hay diferencias en la capacidad para acceder al tejido empresarial. Un aspecto importante en esta cuestión era el tipo de empresa. Por su trabajo, parecía que hay más facilidad para mantener relaciones con las microempresas y los comercios, mientras que las mayores, aquellas que son los motores de la economía local, a menudo recurren a otros agentes, como la SPRI o los departamentos de promoción económica de las Diputaciones. Además, también puede incidir en ello el sector de actividad, con diferencias entre el comercio y las empresas de servicios, y la industria.

Resultaba difícil evaluar esta cuestión, por las desiguales y, a menudo deficientes, fuentes de información. Algunas recogen datos sobre el número de empresas a las que han asesorado o con las que han trabajado cada año y la frecuencia de estos encuentros, mientras que otras no guardan ningún tipo de dato en este sentido. Por eso, era un tanto difícil elaborar un indicador homogéneo para todas, por lo que lo analizamos por medio del cuestionario, en el que preguntamos si trabajan de forma estable con las empresas. Así, este indicador es resultado de una valoración personal del responsable de la ADL (ver *Anexo: Cuestionario*).

Desarrollo de foros estratégicos locales

El último elemento diferencial que nos parecía relevante era saber si habían puesto en marcha algún tipo de foro de carácter estratégico. Como avanzamos en el capítulo 3, en

los últimos años han empezado a aparecer voces desde el ámbito académico y en el seno de las propias ADLs que señalan el potencial de articular este tipo de redes, para que sea en ellas donde se señalen prioridades y definan líneas de actuación.

Antes de nada, conviene hacer una aclaración en relación a estas redes. Como señalamos al caracterizar las principales líneas de políticas, es bastante común que las ADLs trabajen de manera coordinada y en red con los agentes locales en diferentes ámbitos: el diseño y la aplicación de la Agenda Local 21, con las asociaciones de comercio para desarrollar la estrategia comercial local, con los servicios sociales y otros agentes, o con empresas y sus asociaciones. Así mismo, mantienen relaciones estables con otros departamentos e instituciones de la Administración (Garapen, departamentos de las Diputaciones y Gobierno Vasco, SPRI, etc.), o participen en redes europeas. A grandes rasgos, creemos que se pueden caracterizar estas redes como "funcionales", ya que favorecen el funcionamiento en aquellas áreas para las que han sido creadas, pero no tienen un carácter estratégico, al no incidir sobre aspectos estructurales del desarrollo local.

Pero en este caso, nos referimos al desarrollo de espacios de colaboración en los que participan empresas, centros de formación, organizaciones sociales e instituciones públicas para que sea aquí donde se establezcan las prioridades y políticas, de forma que sean estos foros los que lideren el proceso de desarrollo local. Es decir, que frente a las funcionales, estas otras redes tienen un carácter estratégico, ya que en ellas se trabajan aspectos importantes para la reproducción de las economías locales, como el desarrollo de sectores estratégicos, las políticas de innovación, o para la gestión del conocimiento entre las organizaciones locales. En este sentido, podemos interpretarlas como medidas encaminadas a favorecer la creación de redes de asociación o clusters locales, ya que estos conceptos reflejan algunos de los principios detrás de estas estructuras asociativas. A nuestro juicio, este aspecto era especialmente destacable porque repercute en la eficacia de las políticas, pero sobre todo porque refleja la idea de las propuestas sobre desarrollo endógeno de que sea la propia comunidad local la que lidere el proceso de crecimiento y cambio estructural.

Para determinar esta cuestión, tomamos como indicador si la ADL ha puesto en marcha algún tipo de programa o estructura formal, y no sólo un trabajo más o menos conjunto con los agentes locales.

El siguiente cuadro resume estos elementos diferenciales que, de acuerdo a la documentación estudiada, resultaban más relevantes a la hora de enfocar y diseñar el trabajo de campo. Estos elementos diferenciales sirvieron para diseñar el Cuestionario en el que se basó el trabajo de campo (ver *Anexo: Cuestionario*).

Tabla 4.2. Elementos diferenciales para el análisis de las ADLs

ADL-localidad-	Inserción en la economía local y aspectos territoriales		Estructura organizativa					Estrategia de desarrollo		
	Características	**Aspectos territoriales**	**Tamaño**	**Forma jurídica**	**Orígenes**	**Ámbito de actuación**	**Referentes Teóricos**	**Funciones y Prioridad**	**Trabajo estable con empresas**	**Redes estratégicas**
Características	- Sectores productivos - Estructura económica local	- Variable territorial	- Grande / mediana-grande mediana-pequeña / pequeña	- Dpto. Ayto o Manc. / S.A. / S.L. / O.A.L.	- *De abajo arriba* / *de arriba abajo* - *Año* - *P.E.*	- Ciudad / comarca / municipio	- Incluye teorías de desarrollo local en sus políticas o no	- Empleo / creación de empresas / servicios a empresas / …	- Trabajo estable con empresas / no - Sector - Tipo de empresa	- Red estratégica / no - Nombre del programa / estructura
Indicador	- Sectores productivos	- SPL - Influencia polarizadora de la capital. - Instituciones territoriales	- Presupuesto (total y p.c.) - Nº de trabajadores - Distribución de las ADLs por cuartiles en base al presupuesto total	- Dpto. Ayto o Manc. / S.A. / S.L. / O.A.L.	- Año de constitución - Iniciativa local / foral - plan estratégico local	- Ciudad / comarca / municipio	- Incluye teorías de desarrollo local en sus políticas o no	- División presupuestaria por dpto. - Valoración del responsable	- Valoración del responsable	- Estructura formal de red local
Fuente	EUSTAT	Larrea (2000)	Cuestionario memorias	Cuestionario memorias	Entrevista	Cuestionario memorias	Memorias, planes estratégicos	Cuestionario memorias	Cuestionario entrevista, memorias	Cuestionario entrevista, memorias

Fuente: Elaboración propia

4.2.2 Algunas cuestiones técnicas del trabajo de campo

Antes de presentar la información y realizar la tipología, nos gustaría mencionar algunos aspectos técnicos relacionados con el trabajo de campo. Como señalamos, contemplamos realizar un trabajo de campo como complemento a la información disponible, básicamente memorias, informes y páginas Web de las ADLs, así como bases de datos y algunos artículos académicos que tratan este tema. Éste consistió en una entrevista personal y en la elaboración de un cuestionario con el que tratamos de recoger la información más relevante en base a los criterios diferenciales previamente establecidos, los que acabamos de señalar (ver *Anexo: Cuestionario*). Decidimos recoger personalmente las respuestas, para conocer de primera mano el trabajo de cada ADL y aumentar el porcentaje de respuesta. Nuestro interlocutor fue el/la gerente/a o director/a, salvo en tres ocasiones que fue el/la responsable del área prioritaria[70]. El universo fueron las 27 ADLs asociadas a Garapen en el momento de realizar el trabajo de campo (Octubre 2007-Enero 2008) más Bidasoa-Activa[71], aunque la muestra quedó reducida a 24 al no recibir respuesta de tres de ellas.

Es destacable apuntar las diferencias entre las ADLs, también en cuanto a la información disponible y el grado de detalle de la misma. Mientras algunas recogen información sobre la localidad y la gestión de la ADL de manera detallada y sistemática (empleo gestionado, cursos realizados, empresas creadas, visitas a empresas, etc.), en otras por el contrario la información es escasa. Por eso, hay que valorar positivamente los observatorios urbanos que han puesto en marcha algunas, ya que están sirviendo para recoger y publicar información sobre el territorio y sobre el trabajo de la Agencia.

Las asimetrías en la información no nos han permitido contar siempre con el indicador deseado. Como criterio, establecimos que un indicador para que fuera válido tenía que

[70] Fomento de San Sebastián, Oarsoaldea y Debegesa.

[71] Como señalamos en la introducción, el universo para el análisis son las ADLs asociadas a Garapen, aunque esto no significa que no haya otras organizaciones que hagan una labor similar y que podrían ser así mismo consideradas como agencias de desarrollo (dptos. municipales, otras asociaciones públicas y privadas, fundaciones, consorcios, etc.). No obstante, creemos que la pertenencia a Garapen marcaba un límite claro para caracterizar una organización como ADL, y además entre las asociadas están los casos más relevantes. Tan sólo hubo una excepción a esta regla, ya que decidimos incluir Bidasoa-Activa porque es una de las ADLs históricas y está realizando un trabajo interesante, aunque por discrepancias no forme parte de Garapen.

estar disponible para todas las ADLs, con las limitaciones que ello conlleva. En este sentido, los indicadores propuestos para caracterizarlas y abordar sus diferencias recogen estas dificultades, ya que están a medio camino entre nuestras intenciones y la realidad de la información disponible.

Tabla 4.3. Agencias que componen la muestra

ADL	Localidad/Comarca
Lan Ekintza	Bilbao
Fomento de San Sebastián	Donostia-San Sebastián
Dpto. de Promoción Vitoria-Gasteiz	Vitoria-Gasteiz
Inguralde	Barakaldo
Oarsoaldea	Oarsoaldea (Oiartzun, Lezo, Pasaia, Renteria)
Bidasoa-Activa	Bajo Bidasoa (Hondarribia, Irun)
Goieki	Goierri (Altzaga, Arama, Ataun, Beasain, Gabiria, Gaintza, Idiazabal, Itsasondo, Lazkao, Legorreta, Mutiloa, Ordizia, Olaberria, Ormaiztegi, Segura, Zaldibia, Zegama, Zerain)
Iraurgi Lantzen	Urola Medio (Azpeitia y Azkoitia. También colabora con otras localidades de la comarca como Zestoa, Beizama, Errezil)
Lea Artibai-Azaro Fundazioa	Lea Artibai (Amoroto, Aulesti, Berriatua, Etxebarria, Gizaburuaga, Ispaster, Lekeitio, Markina-Xemein, Mendexa, Munitibar, Ondarroa, Ziortza-Bolibar)
Tolosaldea Garatzen	Tolosaldea (Abaltzisketa, Aduna, Albiztur, Alegia, Altzo, Anoeta, Asteasu, Belauntza, Berrobi, Elduain, Gaztelu, Hernialde, Ibarra,Ikaztegieta, Irura, Larraul, Alkiza, Amezketa, Baliarrain, Berastegi, Bidegoian, Lizartza, Leaburu, Orendain, Orexa, Tolosa, Villabona, Zizurkil)
Debegesa	Bajo Deba (Deba, Eibar, Elgoibar, Mendaro, Mutriku, Soraluze)
Debagoieneko Mankomunitatea	Deba Goiena (Antzuola, Aretxabaleta, Arrasate, Bergara, Elgeta, Eskoriatza, Gatzaga y Oñati)
UGGASA	Urola Garaia (Zumarraga, Ezkio-Itxaso, Urretxu, Legazpi)
Durangaldeko Behargintza	Durangaldea (Abadiño, Amorebieta, Atxondo, Bedia, Berriz, Durango, Elorrio, Ermua, Garai, Iurreta, Izurtza, Mañaria, Mallabia, Zaldibar)
Behargintza Txorierri	Txorierri (Derio, Larrabetzu, Lezama, Loiu, Sondika, Zamudio)
Uribe Kostako Behargintza	Uribe Kosta (Barrika, Berango, Gorliz, Plentzia, Lemoiz, Urduliz, Sopelana)
Forlan	Muskiz y Zona Minera (Muskiz, Abanto y Ciérvana, Zierbana, Ortuella)
Bermeoaldeko Behargintza	Bermeoaldea (Bermeo, Mundaka, Sukarrieta)
Ayto. de Portugalete	Portugalete
Behargintza Basauri-Etxebarri	Basauri y Etxebarri
Amurrio-Bidean	Amurrio
Urduñederra	Orduña
Ctro. Empleo y Desarrollo Getxo	Getxo
Ayto. Galdakao	Galdakao

Fuente: Elaboración propia

4.3 Presentando los resultados. Una primera aproximación

Partiendo de la información obtenida en el trabajo de campo, en esta segunda parte del capítulo caracterizamos las Agencias de Desarrollo Local en el País Vasco.

4.3.1 Sobre la estructura organizativa

Orígenes

Como adelantamos, creemos que se pueden distinguir tres etapas en la constitución de las ADLs: una primera entre 1985 y 1992, la segunda entre 1993 y 1999, y la tercera desde el año 2000. Las dos primeras se caracterizaron por ser una iniciativa eminentemente local impulsada desde los Ayuntamientos, aunque contaron con apoyo de otras instancias, mientras que en la tercera fue la Diputación Foral de Bizkaia la que decidió crear estos centros. Además, aludíamos a que a nuestro entender la elaboración de planes estratégicos pudo ser un factor importante por lo que supuso para socializar la estrategia y, en lo que se refiere a la ADLs, para su inserción social, ya que sirvió para que los agentes locales las vieran como instrumentos propios.

Las Agencias se han ido creando de forma continuada. Como vimos en el capítulo 3, las primeras se crearon en algunas comarcas guipuzcoanas como el Bajo Deba, Urola Medio o Bajo Bidasoa, y en las tres capitales, aunque también corresponden a esta primera etapa algunas otras municipales, como Forlan, Inguralde y Portugalete en Bizkaia. La segunda se caracteriza por la reproducción de las ADLs a la luz de las experiencias previas, extendiéndose por Gipuzkoa, como en el Goierri, Oarsoaldea, Urola Garaia, Deba Goiena y Tolosaldea; también de esta segunda etapa son otros casos aislados como el Centro de Empleo y Desarrollo de Getxo y Amurrio-Bidean. A partir

del año 2000 se multiplican estas organizaciones en Bizkaia, gracias a la financiación del programa Behargintza.

Así, en la mayoría de los casos, (17 de las 24) la ADL surge por iniciativa local, en un proceso de institucionalización *de abajo arriba*. No obstante, sólo algunas de éstas son resultado de planes estratégicos, por lo que no parece que el consenso y la aceptación de estas organizaciones sea en todos los casos la misma (ver Tabla 4.4). En los últimos años en que se han creado nuevas, sobre todo en Bizkaia, el proceso ha sido *de arriba abajo*, ya que son resultado de la voluntad de la Diputación de Bizkaia de crear centros municipales de empleo, y no tanto una iniciativa local.

Tabla 4.4. Impulso

IMPULSO		
De abajo arriba		***De arriba abajo***
1ª Etapa: 1985-1992	**2ª Etapa: 1993-1999**	**3ª Etapa: 2000-**
Debegesa -1985- (PE)	Goieki-1993- (PE)	Behargintza Basauri-2002-
Iraurgi Lantzen-1988- (PE)	Ctro. de Empleo y Des. Getxo-1996-	Behargintza Txorierri-2001-
Bidasoa-Activa-1992- (PE)	Oarsoaldea-1993- (PE)	Uribe Kostako Behar. -2001-
Fomento de San Sebastián-1988-	UGGASA-1994- (PE)	Durangaldeko Beharg-2000-
Lan Ekintza-1991-	Debagoieneko Mank -1992- (PE)	Bermeoaldeko Beharg-2001-
Dpto. Promoción Econ. Vitoria-1986-	Tolosaldea Garatzen -1994- (PE)	Ayto. de Galdakao-2003-
Inguralde-1992-	Amurrio-Bidean-1999-	LAGA-2002- (PE)
Forlan-1989-		Urduñederra -2002-
Ayto. de Portugalete -1987-		

Fuente: Elaboración propia

Tamaño

Las ADLs analizadas manejaron en 2006 unos fondos totales de unos 60.717.000 euros[72], lo que hace que el presupuesto medio sea de unos 2.760.000 euros. En cuanto a las fuentes de financiación, cerca del 50% de los fondos provienen de las arcas municipales y el resto los obtienen de participar en diferentes programas de las

[72] De las veinticuatro ADLs que conforman la muestra, de dos no obtuvimos datos sobre su presupuesto, por lo que el total y el presupuesto per capita corresponde a estas veintidós.

Diputaciones, EJ-GV y proyectos europeos del FSE o el FEDER. En total trabajan unos 494 trabajadores, por lo que de media una ADL tiene alrededor de 20 trabajadores.

Aunque éstos sean datos de una ADL tipo, lo cierto es que hay diferencias muy significativas en cuanto al tamaño. Así, Uribe Kostako Behargintza pasa por ser la menor, con unos 450.000 euros de presupuesto y tan sólo 3 trabajadores, mientras que la mayor es Lan Ekintza con 12.962.042 euros y 85 trabajadores. Por eso, parece pertinente clasificar las ADLs en diferentes grupos: grandes, media-grande, media-pequeña, pequeña.

Tabla 4.5. Tamaño

TAMAÑO							
GRANDE		**MEDIA-GRANDE**		**MEDIA-PEQUEÑA**		**PEQUEÑA**	
Lan Ekintza	12.962.042€ p.c. 36€ Trab. 85	Bidasoa-Activa	2.643.680€ p.c. 29€ Trab 37	Durangaldeko Behargintza	1.200.000€ p.c. 22€ Trab. 23	Behargintza Basauri-Etxebarri	943.170€ p.c. 18€ Trab. 9
Fomento de San Sebastián	6.547.800€ p.c, 44€ Trab. 43	Forlan	2.500.000€ p.c. 98€ Trab. 11	LAGA-Azaro Fundazioa[73]	1.200.000€ p.c. 46€ Trab. 10	Bermeoaldeko Behargintza	932.960€ p.c. 48€ Trab. 5
Dpto. Promoción Económica Vitoria	6.500.000€ p.c. 29 Trab. 60	Urduñederra	2.300.000€ 577€ Trab 6	Ayto. de Galdakao	1.200.000€ p.c. 40€ Trab. 8	Iraurgi Lantzen	816.227€ p.c. 29€ Trab. 9
Inguralde	6.464.945€ p.c .67€ Trab.35	Debegesa	1.703.900€ p.c. 31€ Trab. 17	Goieki	1052.000€ p.c. 16 Trab. 9	UGGASA	500.000€ p.c. 19€ Trab. 8
Oarsoaldea	5.662.040€ p.c. 87€ Trab 53	Ayto. de Portugalete	1.612.353€ p.c. 31€ Trab. 7	Tolosaldea Garatzen	1.000.000€ p.c. 22€ Trab. 13	Uribe Kostako Behargintza	450.000€ p.c. 15€ Trab. 3
		Ctro. de Empleo y Desarrollo de Getxo	1.525.380€ p.c. 18€ Trab. 25	Behargintza Txorierri	1.000.000€ p.c. 56€ Trab. 10		

Fuente: Elaboración propia

Entre las mayores se encuentran, como es lógico, las de las capitales, pero también incluimos otras que trabajan en núcleos urbanos importantes, como Inguralde en Barakaldo y Oarsoaldea en el lado Este del cinturón industrial de Donostialdea. Estas dos manejan gran volumen de fondos ya que se trata de áreas donde la crisis industrial tuvo una gran repercusión, por lo que ambas reciben fondos de otras instituciones; destaca, en este sentido, que son las dos únicas ADLs que han participado en un

[73] Tomamos conjuntamente LAGA y Azaro Fundazioa, ya que trabajan de facto como si fueran una única organización.

programa URBAN, lo que supuso una fuente de financiación extraordinaria y contribuyó al desarrollo de la Agencia. Además, las dos tienen una participación activa en programas de empleo, a los que dedican una parte importante de su presupuesto, área que consume un volumen importante de fondos.

En segundo término en cuanto al presupuesto manejado se encuentran otras ADLs que, a excepción de Debegesa en el Bajo Deba, trabajan también en núcleos urbanos donde los comercios y los servicios centran la actividad económica. Bidasoa-Activa es un caso similar al de Inguralde y Oarsoaldea, ya que se trata de una localidad donde la crisis tuvo una importante incidencia y porque ha tenido una consideración especial en los fondos europeos, en este caso por su carácter transfronterizo. Destacan en este grupo Forlan y Urduñederra, que a pesar de que sus servicios no lleguen a mucha población, manejan un presupuesto importante, lo que hace que, per cápita, sea en sus ciudadanos en los que más dinero se gaste una Agencia. Detrás de cada una hay un motivo diferente: en el caso de Forlan se debe a que lleva buena parte de los programas de formación que se realizan en la zona, y en el de Urduñederra la razón está en que es la encargada de la reestructuración del casco histórico, ya que éste representa un proyecto estratégico para el desarrollo del municipio; sin esta partida, su presupuesto descendería al millón de euros, situándose entre las medias-pequeñas.

El tercer grupo en cuanto al presupuesto lo conforman unas ADLs que trabajan en comarcas donde la industria es protagonista, como Durangaldea, Lea Artibai, Goierri Tolosaldea y Txorierri, con la excepción de Galdakao en donde, aunque la industria tiene un peso relativo, los servicios son la principal actividad. Así, es de destacar que en estas comarcas industriales en las que encontramos sistemas productivos locales, su ADL no maneja un presupuesto muy elevado, un dato significativo ya que como veremos entre éstas están algunas ADLs que parece que han sido protagonistas en el desarrollo de sus territorios.

Por último, entre las más pequeñas hay tanto Agencias municipales (Basauri) como otras comarcales (Bermeoaldea, Iraurgi Lantzen, UGGASA, Uribe Kosta). En este sentido, destaca que dos históricas como UGGASA y sobre todo Iraurgi Lantzen no tengan un presupuesto muy alto, a pesar de que al igual que otras comarcales, Iraurgi Lantzen ha llevado una política de desarrollo local activa.

Forma jurídica

En cuanto a la forma jurídica que adoptan hay de todo tipo, ya que algunas forman parte del Ayuntamiento o la Mancomunidad, y otras son Sociedades Anónimas, Sociedades Limitadas u Organismos Autónomos Locales. No obstante, en líneas generales parece que las que se crearon en una primera o segunda fase se constituyeron como un instrumento público al margen de la estructura municipal, por lo que adoptaron en la mayoría de los casos la forma jurídica de Sociedad Anónima o Sociedad Limitada. Por el contrario, las que se han creado en los últimos años se han insertado dentro de la estructura municipal, pareciendo un servicio más ofertado por el Ayuntamiento o la Mancomunidad, que un instrumento externo.

Tabla 4. 6. Forma jurídica

FORMA JURÍDICA			
S.A.	**S.L.**	**O.A.L.**	**Dpto. Ayto/Manc.**
LAGA	Urduñederra	Forlan	Ayto. de Galdakao
Iraurgi Lantzen	Behargintza Txorierri	Inguralde	Ayto. de Portugalete
Fomento de San Sebastián	Uribe Kostako Behargintza		Dpto. Promoción Económica Vitoria
Bidasoa-Activa	Behargintza Basauri-Etxebarri		Ctro. de Empleo y Desarrollo de Getxo
Amurrio-Bidean			Bermeoaldeko Behargintza
Tolosaldea Garatzen			Debagoieneko Mankomunitatea
Debegesa			Durangaldeko Behargintza
UGGASA			
Oarsoaldea			
Lan Ekintza			
Goieki			

Fuente: Elaboración propia

Ámbito de actuación

Aparte de las tres de las capitales, predomina un modelo de Agencia comarcal, ya que catorce son comarcales y siete municipales. No obstante, no en todas las comarcas están

del mismo modo enraizados procesos e instituciones, por lo que conviene hacer una lectura del ámbito de actuación de las ADLs junto al componente territorial de estas comarcas.

Tabla 4.7. Ámbito de actuación

ÁMBITO DE ACTUACIÓN		
Comarca	**Municipio**	**Ciudad**
Iraurgi Lantzen	Urduñederra	Lan Ekintza
LAGA	Ayto. de Galdakao	Fomento de San Sebastián
Goieki	Behargintza Basauri-Etxebarri	Dpto. Promoción Económica Vitoria
Debagoieneko Mankomunitatea	Inguralde	
Tolosaldea Garatzen	Ayto. de Portugalete	
Debegesa	Ctro. de Empleo y Desarrollo de Getxo	
Durangaldeko Behargintza	Amurrio-Bidean	
UGGASA		
Bidasoa-Activa		
Oarsoaldea		
Uribe Kostako Behargintza		
Forlan		
Behargintza Txorierri		
Bermeoaldeko Behargintza		

Fuente: Elaboración propia

Componente territorial

Como señalamos, al analizar el componente territorial contemplamos dos aspectos: si la economía conforma un SPL (y de qué tipo), y si existen instituciones territoriales formales, como una expresión y un resultado de los procesos y dinámicas sociales desarrolladas históricamente. Partiendo de estos dos elementos, podemos agrupar en tres tipos las ADLs:

- Las que trabajan en un territorio definido por estas dos características. Es decir, que hay un SPL más o menos especializado y más o menos competitivo, e instituciones territoriales. Éste es el caso de buena parte de las guipuzcoanas por la distribución socio-espacial de esta provincia, como Iraurgi Lantzen, Goieki, Debagoieneko Mankomunitatea, Tolosaldea

Garatzen, Debegesa o UGGASA. Pero también en Bizkaia algunas comarcas presentan características similares a las guipuzcoanas, como en el caso de Durangaldea o Lea Artibai.

- Las que no trabajan en un territorio en el que la economía conforma un SPL, ni hay instituciones que aporten esta visión territorial como expresión de las relaciones sociales. Dentro de éstas situamos a las que trabajan para un solo municipio, que por su pequeño tamaño no se puede hablar de la existencia de un SPL ni de instituciones mancomunadas; es el caso de Urduñederra, Inguralde, Amurrio-Bidean, Galdakaoko Behargintza, Behargintza de Basauri-Etxebarri, Centro de Empleo y Desarrollo de Getxo, y el Dpto. de del Ayuntamiento de Portugalete.

  También hay otras que, aunque trabajan para una agrupación de municipios, no creemos que se pueda hablar del territorio como un espacio social claramente delimitado, ya que no existe un SPL definido, ni se han desarrollado instituciones territoriales ya que no ha habido entre los municipios relaciones sociales institucionalizadas, más allá de las de vecindad. Éste es el caso de Bermeoaldeko Behargintza o Forlan que, aunque tienen como ámbito de actuación más de un municipio, la comarca no aparece como un espacio social con fuertes interdependencias entre los municipios, ni instituciones territoriales.

- Otras indefinidas, que cumplen tan sólo una de las dos características. Dentro de éstas encontramos las de las capitales, en las que la economía local conforma un SPL por tamaño e integración, pero no existen instituciones territoriales.

  En otras comarcas sucede lo contrario, es decir, se han desarrollado instituciones territoriales por las relaciones económicas, sociales y culturales que ha habido históricamente en esa comarca, pero la economía no conforma un SPL, generalmente porque está integrada en otro sistema productivo. Éste es el caso de comarcas como el Bidasoa u Oarsoaldea en Gipuzkoa, que tienen instituciones de representación comarcales, pero por su cercanía se ven como parte del SPL de Donostia-San Sebastián; o el Txorierri y Uribe Kosta en Bizkaia, que cuentan con instituciones propias, pero que están

altamente influenciadas por el poder tractor de Bilbao, de cuya economía forman parte.

Tabla 4.8. Territorio

TERRITORIO		
Territorio	**Indefinidos**	**No territorio**
Iraurgi Lantzen	Bidasoa-Activa	Urduñederra
LAGA	Dpto. Promoción Vitoria-Gasteiz	Bermeoaldeko Behargintza
Goieki	Fomento de San Sebastián	Ayto. de Galdakao
Debagoieneko Mankomunitatea	Lan Ekintza	Behargintza Basauri-Etxebarri
Tolosaldea Garatzen	Oarsoaldea	Inguralde
Debegesa	Behargintza Txorierri	Forlan
Durangaldeko Behargintza	Uribe Kostako Behargintza	Ctro. de Empleo de Getxo
UGGASA		Ayto. de Portugalete
		Amurrio-Bidean

Fuente: Elaboración propia

Referentes Teóricos

En cuanto a los aportes teóricos detrás de las Agencias, en líneas generales no parece que hayan seguido ningún referente claro. En la CAV las primeras ADLs surgieron en los años ochenta, una década en que varias experiencias de industrialización aparecían como modelos, como los distritos industriales italianos o los *milieux* franceses; como señalamos en el marco teórico, estas formas de organización territorial se apoyaban en diferentes instituciones, entre las que se encontraban agencias de desarrollo, que facilitaban las condiciones para la interacción entre las empresas y los agentes locales. Sin embargo, no parece que las ADLs vascas tomaran como modelos las organizaciones que había en estos territorios, ni siquiera en los casos de comarcas cuyo sistema productivo tenía características similares a las de los distritos industriales o los *milieux*, como podrían ser el Bajo Deba, y en menor medida Urola Medio o el Goierri. En los primeros años, el área de trabajo prioritaria fue el empleo y la formación, por lo que más que como agencias de desarrollo encargadas de facilitar las condiciones institucionales para el desarrollo local, remitían a agencias de empleo. Esto, no obstante, no significa que no tomaran aportes de otras experiencias. En un principio adaptaron materiales y metodologías de otras organizaciones europeas, en programas de empleo, para la

promoción de microempresas, etc. y de hecho estos aportes fueron muy importantes para su trabajo durante los primeros años.

Posteriormente, tampoco parece haber una línea teórica clara. Aun así, en los últimos años desde Garapen se ha tratado de fomentar una mayor orientación estratégica a través de diferentes documentos de reflexión, incorporando en su discurso elementos como la importancia de las redes, la sostenibilidad o el papel de los clusters para la promoción económica local (Garapen, 2005; Garapen, 2006b; Garapen, 2006a).

Además, algunas Agencias que trabajan en comarcas en las que existen sistemas productivos locales, parecen ir incorporando aportes de las teorías de desarrollo regional actuales en documentos estratégicos y como orientación en sus políticas. Así, tal y como veremos, algunas han empezado a articular espacios de colaboración y otro tipo de estructuras de red que remiten a las ideas en torno a la creación de clusters locales. El caso más significativo es Ezagutza Gunea, un foro desarrollado por Iraurgi Lantzen en Urola Medio; en síntesis, el objetivo de este foro es *estimular la capacidad de aprendizaje autoorganizado por parte de las empresas, entendiendo que dicho aprendizaje es un proceso predominantemente interactivo, socialmente arraigado en un contexto institucional y cultural* (Larrea, 2003:151). Se alude, por tanto, a las ideas sobre el carácter territorial e interactivo de la innovación, y a la influencia que en este proceso tienen los aspectos sociales e institucionales.

En términos similares, el espacio Esperanza 2013 puesto en marcha por Lea Artibaiko Garapen Agentzia y Azaro Fundazioa se basa en diferentes redes en las que participan las principales empresas y agentes, y con las que se pretende favorecer la creación de nuevos proyectos empresariales de carácter innovador, la investigación tecnológica y la innovación (Lea Artibai Ikastetxea y Azaro Fundazioa, 2007a). En última instancia, la estructura de este proyecto se apoya en la forma de unión débil que proporcionan las redes y la implicación de los agentes locales en un proyecto común, o como señala su responsable en *un capital social altamente competitivo y comprometido con el desarrollo de su entorno más cercano* (Basurko, 2005:84).

Otros proyectos, como el foro Lehiberri de Tolosaldea o Deba Business Forum del Bajo Deba también parecen situarse en términos similares. En este último caso, además, se habla en el plan estratégico de la comarca de la importancia de crear *clusters* y *espacios*

de innovación y creatividad (Debegesa, 2006:41). Estos espacios se conciben como zonas que combinan diversos usos (vivienda, actividad cultural, de ocio) y actividades económicas relacionadas con la innovación, ya que *la interacción creativa no se produce únicamente en el ambiente laboral, sino en el intercambio informal de ideas que se produce con otras empresas y entre personas en actividades ligadas a la cultura o al disfrute del tiempo libre* (Debegesa, 2006:54). El objeto de estos espacios de creatividad no es otro que *fortalecer el atractivo de la comarca, de manera que contribuyan a retener y atraer a profesionales altamente cualificados* (Debegesa, 2006:54). Estas ideas, claro está, remiten a las de la *clase creativa*, ideas que como queda patente también en este caso, proponen la competitividad de las economías locales no sólo en términos de las capacidades empresariales, sino también en el potencial creativo de las personas.

En cuanto a las Agencias que trabajan en las ciudades, parece que hay diferencias entre ellas. En Bilbao, aunque se han seguido buena parte de las recetas en torno a cómo reestructurar la ciudad de manera que favorezca su competitividad (de las construcción de edificios emblemáticos a la transformación de barrios en espacios creativos), la mayoría de éstas no han sido llevadas a cabo por Lan Ekintza, centrada, como veremos, en el empleo. Es, quizá, Fomento de San Sebastián quien en mayor medida ha incorporado el discurso de la teoría urbana y regional en sus planteamientos y políticas. Por un lado, parece clara su apuesta por la innovación, y además ésta es entendida como un trabajo conjunto entre los agentes locales, por lo que tratan de fomentar las relaciones entre las empresas de los centros de empresas y tiene también una incidencia importante el trabajo que mantienen con los centros tecnológicos. En este sentido, la creación de redes, tanto físicas como relacionales, aparece como un elemento central dentro de la estrategia de Fomento de San Sebastián (Fomento de San Sebastián, 2006). El Departamento de Promoción Económica de Vitoria-Gasteiz por su parte, aunque durante los primeros años fue una de las más activas incorporando metodologías innovadoras en los programas de empleo, en los últimos años se ha mantenido como una estructura de apoyo a la economía local, pero sin la visión estratégica del principio.

4.3.2 Sobre la estrategia de desarrollo

Dentro de la estrategia de desarrollo, nos fijamos en tres aspectos: qué áreas trabaja cada Agencia y cuál es su prioridad, si mantienen un trabajo estable con las empresas y si han puesto en marcha algún tipo de red estratégica o foro que favorezca la interacción entre los agentes locales.

Funciones y prioridad

Las principales funciones de las ADLs son el empleo y la formación, la promoción de microempresas y los servicios a empresas, funciones que desarrollan todas ellas a excepción de Goieki, que no trabaja el empleo ya que hay otros agentes de la comarca en ello (ver Tabla 4.9):

- *Empleo y formación.* En la mayoría de las ADLs, las políticas de promoción del empleo incluyen información sobre el mercado de trabajo, formación, e intermediación laboral, a través del servicio vasco de colocación, LANBIDE, del que la mayoría son centros colaboradores[74]. En cuanto a la información, aparte de la general sobre demandas y ofertas de empleo y sobre cursos, muchas cuentan con talleres de empleo, espacios con recursos para autouso. La formación abarca la formación ocupacional y los programas de inserción, tipo Auzolan[75], así como cursos más especializados en función del perfil del desempleado. Además, también cuentan con bolsa de trabajo y median entre oferta y demanda laboral.

  El empleo y la formación ha sido tradicionalmente el principal ámbito de intervención. No obstante, a medida que ha mejorado la situación del mercado

[74] Ver *Anexo: Tabla resumen de la información del trabajo de campo* para una información más detallada de los servicios concretos que ofrece cada una.

[75] Programa para la inserción de personas en situación o riesgo de exclusión social, mediante un proceso formativo combinado con una práctica en un empleo de utilidad social.

laboral, han ido tomando terreno otros programas para mejorar la calidad del empleo o para la concertación de la vida familiar y la profesional. Por otra parte, a pesar de algunas iniciativas de carácter novedoso[76], lo cierto es que los programas de empleo y las metodologías se han centrado en la formación y la intermediación, sin un gran componente innovador.

- *Autoempleo y apoyo a la creación de empresas*: El apoyo al emprendizaje es otra área importante en la labor de las ADLs, entendiéndolo tanto como una estrategia de creación de empleo, o como promoción de la actividad económica. Se realiza en varias fases. En una primera se trata de fomentar la cultura emprendedora, ya que uno de los principales problemas de estos programas es la escasa cultura empresarial y la aversión al riesgo que conlleva emprender; entre las iniciativas destacan las jornadas de sensibilización, los talleres escolares, los concursos de ideas, etc. Un segundo paso es el asesoramiento para la puesta en marcha de negocio, que incluye información (sobre ayudas, fuentes de financiación, etc.), la elaboración de manera conjunta de un plan de viabilidad de la idea de negocio, y el seguimiento una vez puesta en marcha. También suelen ser frecuentes los cursos de formación empresarial, y el resto de servicios que ofrecen a todas las empresas (asesoramiento en gestión, programas de difusión de TICs, de innovación, etc.). Además, algunas Agencias cuentan con viveros de empresas en los que localizarlas en sus primeros años de vida[77].

  En el año 2006, las Agencias analizadas crearon un total de 1003 empresas. El número de empresas depende del año y el municipio (varía en función de la población), pero están entre 30 y 50, y los puestos de trabajo creados por cada nueva empresa se sitúan de media en torno al 1,5-2. Claro está que la horquilla es bastante grande, y en zonas de menor población y/o en que la ADL es bastante joven se crean unas 10-20 empresas (Urduñederra, 5; Bermeoaldeko Behargintza, 18; Uribe Kostako Behargintza, 14; Forlan, 16), mientras que también hay otras que sobrepasan ampliamente esta cifra, como Bilbao (121), Vitoria-Gasteiz (91), o Bidasoa (96)[78]. En cuanto al perfil de negocio, se trata en

[76] Como la del *Espazio* llevada a cabo por Bidasoa-Activa, iniciativa que tratamos más adelante.

[77] Ver *Anexo: Tabla resumen de la información del trabajo de campo* para mayor detalle sobre los servicios concretos que ofrece cada una.

[78] Todos datos de 2006, año para el que hay datos disponibles de todas ellas.

su mayoría empresas pequeñas y de servicios, que van desde los negocios tradicionales (comercios, etc.) hasta las empresas virtuales o las de servicios a empresas.

No obstante, también hay excepciones, y algunas han tratado de discriminar positivamente algunos sectores que consideran estratégicos. Éste es el caso de Lea Artibaiko Garapen Agentzia y Azaro Fundazioa que, dentro del proyecto denominado Esperanza 2013, se han marcado como objetivo crear empresas innovadoras, derivadas de proyectos de investigación o de la promoción dentro de las empresas (Lea Artibai Ikastetxea y Azaro Fundazioa, 2007a). También Fomento de San Sebastián apoya de manera especial cuatro tipos de proyectos: empresas vinculadas a sectores emergentes, las nacidas como *spin-offs* de Centros Tecnológicos, las que contemplan la contratación de personas con dificultades especiales de inserción laboral y los proyectos de autoempleo de personas perceptoras de rentas básicas (Fomento de San Sebastián, 2006)

- *Servicios a empresas y promoción económica local*. Los servicios a empresas constituyen el tercer pilar del trabajo de las Agencias. Entre los servicios a las empresas están la provisión de suelo y locales, la promoción de la localidad, información sobre ayudas y subvenciones, intermediación en el mercado laboral, medidas de apoyo en la gestión, promoción y alquiler de infraestructuras, así como formación continua.

  En los últimos años también se están realizando programas de carácter más estratégico, como acciones para fomentar una cultura innovadora, sobre la importancia de la calidad, o para la difusión de las TIC[79]. La mayoría de éstos son programas multi-nivel, organizados por la el Gobierno Vasco, la SPRI y las Diputaciones, siendo la ADL la encargada de su difusión e implantación. Éste es el caso del programa Innova en el que la mayoría están tomando parte dentro de la red InnovaNet o el programa Valora, ambas iniciativas para fomentar la innovación lanzadas desde el Gobierno Vasco. De similares características es EQUAL Mikrogunea, una iniciativa europea en la que han participado la mayoría de ADLs, haciendo Garapen de coordinador. En cuanto a los programas

[79] Ver *Anexo: Tabla resumen de la información del trabajo de campo* para mayor detalle sobre los servicios que presta cada una.

de las Diputaciones, destacan Innogune y Bai en el caso de la de Bizkaia, o Txekin de la de Gipuzkoa, todos ellos con el objetivo de favorecer la innovación en el microtejido empresarial.

Los servicios ofertados dependen de las necesidades concretas, por lo que es importante que haya una relación fluida entre la ADL y las empresas. Algunas mantienen un trabajo estable en áreas como la formación, intermediación laboral, o para realizar programas de mejora, de implantación de TICs, innovación, etc. A menudo, las relaciones con el tejido microempresarial suelen ser más fluidas, ya que ante las dificultades para acceder a otras instancias, éstas ven en la ADL a un interlocutor, mientras que las empresas mayores suelen optar por otros canales de intermediación.

- *Comercio y turismo*: Otras áreas que llevan muchas de ellas son la promoción del comercio local y el turismo. En cuanto al comercio, ofrecen diferentes servicios a los comerciantes (asesoramiento técnico, información sobre ayudas, catálogo comercial, fomento del asociacionismo, diagnósticos de situación del sector, elaboración de planes[80]) y se encargan de la promoción del sector. Normalmente este trabajo se realiza conjuntamente con las asociaciones de comerciantes y el Gabinete de Asistencia Técnica al Comerciante (GATC), por lo que en este caso cobra especial interés la participación y la colaboración entre estos agentes.

  Por otra parte, muchas ADLs son las encargadas de la promoción turística de la localidad. Entre las actividades de promoción turística están el desarrollo de iniciativas para la promoción de la localidad, la elaboración de productos turísticos, el acondicionamiento de lugares de interés, la edición de materiales informativos, la participación en ferias o la implantación de puntos de información. En algunos casos, éstas se realizan a través de una oficina de turismo, de la que la ADL es responsable[81].

- *Otros servicios*: Muchas Agencias también ofrecen otros servicios de carácter social, entre los que destaca la implantación de las Agendas 21, de las que

[80] Ver *Anexo: Tabla resumen de la información del trabajo de campo* para mayor detalle sobre los servicios que presta cada una.

[81] Ver *Anexo: Tabla resumen de la información del trabajo de campo* para mayor detalle sobre los servicios que presta cada una.

muchas han hecho labores de coordinación y dirección, o han llevado la parte relacionada con la economía. En Gipuzkoa, también es habitual que las ADLs coordinen algunos otros servicios. Goieki, Tolosaldea Garatzen y Oarsoaldea trabajan junto con los servicios sociales en materias como la promoción de una TV local, inmigración, la atención a las personas mayores o la promoción del Euskera. Oarsoaldea, Bidasoa-Activa y Fomento de San Sebastián desarrollan proyectos de cooperación local al desarrollo con el intercambio de experiencias con agentes del Sur. En el caso de Debegesa y Urduñederra se encarga de la rehabilitación urbana, y Tolosaldea Garatzen y Fomento de San Sebastián intervienen en la gestión de suelo, cuando su uso es para actividades económicas. Algunas que trabajan en municipios pequeños como los del Txorierri o Lea Artibai, también ofrecen sus servicios a los Ayuntamientos cuando tienen que elaborar proyectos para los que no tienen capacidad técnica.

Tabla 4.9. Funciones

FUNCIONES	
ADL	**Áreas de trabajo**
Iraurgi Lantzen	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, consumo, gestión del conocimiento
LAGA	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, Servicios a Aytos.
Goieki	Promoción de microempresas, servicios a empresas, turismo, MMAA, servicios sociales (personas mayores e inmigración)
Debegesa	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, turismo, urbanismo, MMAA, otros (prevención riesgos laborales)
Tolosaldea Garatzen	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, turismo, ordenación del territorio, consumo, serv. Sociales (TV, inmigración, otros)
Behargintza Txorierri	Empleo y formación, promoción de microempresas, servicios a empresas, Servicios a Aytos.
Durangoko Behargintza	Empleo y formación, promoción de microempresas, servicios a empresas, MMAA
Oarsoaldea	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, urbanismo, consumo, servicios sociales, cooperación al desarrollo, Euskera
Bidasoa-Activa	Empleo y formación, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, cooperación al desarrollo, observatorio urbano
UGGASA	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, MMAA,
Deba Mankomunitatea	Empleo, promoción de microempresas
Forlan	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, consumo.
Uribe Kost Behargintza	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas
Bermeo Behargintza	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas , comercio, turismo
Urduñederra	Empleo y formación, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, regeneración urbana
Ctro. de Empleo Getxo	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas
Ayto. de Galdakao	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio
Behargintza Basauri	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas
Inguralde	Empleo y formación, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, consumo
Amurrio-Bidean	Empleo y formación, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo
Ayto. de Portugalete	Empleo, promoción de microempresas y servicios a empresas
Lan Ekintza	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio
FSS	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, urbanismo-gestión suelo industrial, redes, cooperación al desarrollo
DPE. Vitoria	Empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la prioridad, la mayoría sigue centrada en el empleo. En otras, paulatinamente el empleo ha ido dando paso a una promoción más activa de la economía local, y se centran en el desarrollo de nuevos proyectos empresariales o los servicios a empresas. Éste es el caso de ADLs que trabajan en territorios con una actividad económica importante, especialmente en algunas comarcas guipuzcoanas. Excepción a esta división es Urduñederra, que tiene como prioridad la reestructuración del casco histórico, ya que ésta es un área de especial interés para el municipio.

Tabla 4.10. Prioridad

PRIORIDAD			
Empleo	**Servicios a empresas**	**Promoción de empresas**	**Otros**
UGGASA	Goieki	LAGA	
Durangaldeko Behargintza	Behargintza Txorierri	Debagoieneko Mankomunitatea	Urduñederra (urbanismo)
Bidasoa-Activa	Debegesa	Amurrio-Bidean	
Oarsoaldea	Fomento de San Sebastián	Iraurgi Lantzen	
Behargintza Basauri-Etxebarri	Dpto. Promoción Económica Vitoria		
Uribe Kostako Behargintza	Tolosaldea Garatzen		
Bermeoaldeko Behargintza			
Ayto. de Galdakao			
Forlan			
Inguralde			
Ayto. de Portugalete			
Ctro. de Empleo y Desarrollo de Getxo			
Lan Ekintza			

Fuente: Elaboración propia

Trabajo con empresas

Otro aspecto importante es saber si mantienen un trabajo estable con las empresas[82]. Todas ellas, salvo algunas que trabajan en municipios donde predominan comercios y servicios, como Portugalete, Uribe Kosta o Basauri-Etxebarri, dicen llevar a cabo un trabajo estable con las empresas, aunque parece haber diferencias significativas en cuanto a la capacidad de cada una para penetrar en el tejido empresarial local. Así, mientras que en algunos casos el trabajo se limita a las microempresas y comercios, otras también mantienen relaciones estables con empresas algo mayores, e incluso algunas, con las empresas tractoras de la economía local.

[82] Como señalamos, evaluamos esta cuestión con referencia a la valoración del responsable ya que era el único dato disponible para todas ellas, aunque este indicador no sea muy representativo del verdadero trabajo que realizan con las empresas.

Tabla 4.11. Trabajo con empresas

TRABAJO CON EMPRESAS	
Trabajo estable	**No**
UGGASA, Durangaldeko Behargintza, Bidasoa-Activa, Oarsoaldea, Amurrio-Bidean, Dpto. Promoción Económica Vitoria, Bermeoaldeko Behargintza, Ayto. de Galdakao, Forlan, Inguralde, Urduñederra, Ctro. de Empleo y Desarrollo de Getxo, Lan Ekintza, Tolosaldea Garatzen, LAGA, Goieki, Fomento de San Sebastián, Debegesa, Iraurgi Lantzen, Behargintza Txorierri	Ayto. de Portugalete, Debagoieneko Mankomunitatea, Uribe Kostako Behargintza, Behargintza Basauri-Etxebarri

Fuente: Elaboración propia

Foros/redes estratégicas locales

El último elemento que valoramos es si han puesto en marcha algún tipo de red o foro de carácter estratégico. Todavía son bastante escasas este tipo de iniciativas, y además hay bastantes diferencias en el desarrollo de cada una. Estos foros se han creado en algunas comarcas industriales, como Lea Artibai, Urola Medio, Bajo Deba, y Tolosaldea, con la excepción de Donostia-San Sebastián, donde existe un trabajo en red con los Centros Tecnológicos y las empresas, especialmente las creadas al amparo de Fomento de San Sebastián.

Aunque la actividad económica sea un aspecto importante, creemos que también resultan significativos los aspectos territoriales. Así, se trata de comarcas de carácter industrial, en donde el sistema productivo local está relativamente integrado y especializado y donde existen instituciones territoriales, lo que facilita el desarrollo de estas iniciativas. En Donostia, la creación de este tipo de redes se debe más bien a una apuesta estratégica de Fomento de San Sebastián, que entiende que una forma de mejorar la competitividad de la economía de la ciudad es fortaleciendo las relaciones entre empresas, centros tecnológicos, instituciones públicas y otros agentes sociales.

A nuestro entender, el hecho de que desarrollen estas redes de carácter estratégico tiene una importancia significativa al caracterizar el trabajo de las Agencias. Primero, por las repercusiones que puede tener sobre el desarrollo de estas comarcas, ya que estas iniciativas fomentan las relaciones interactivas, propician un aprendizaje colectivo y una actitud proactiva frente al cambio y la innovación. Por otra parte, no menos importante

es el hecho de que favorecen la implicación de los agentes en torno a un proyecto común, lo que en última instancia incide en el desarrollo de la institucionalidad local. Pero además, lo que es más relevante en nuestro trabajo, porque reflejan la capacidad de la Agencia para articular unas iniciativas que cuentan con el respaldo y la participación de los agentes locales, lo que puede ser un indicador de la inserción de la organización en el tejido social.

Tabla 4.12. Foros estratégicos locales

FOROS ESTRATÉGICOS LOCALES
Foros locales (ADL)
Esperanza 2013 (LAGA)
Ezagutza Gunea (Iraurgi Lantzen)
Deba Business Forum (Debegesa)
Foro Lehiberri (Tolosaldea Garatzen)
CEIs-Ctros. Tecnológicos (Fomento de San Sebastián)

Fuente: Elaboración propia

4.4 Una tipología de las ADLs

Esta primera aproximación parece haber arrojado luz sobre la primera de las hipótesis que planteamos, en relación a si las ADLs responden a un único modelo organizativo o no. Así, resulta difícil hablar de un solo tipo de Agencia cuando hay diferencias evidentes entre ellas en cuanto a sus orígenes, tamaño, forma jurídica, ámbito de actuación, componente territorial, referentes teóricos, funciones, prioridad, trabajo con empresas e iniciativas para crear clusters locales.

Aun así, creemos que se pueden clasificar las ADLs en diferentes grupos, ya que varias de ellas comparten algunas de las características. Este ejercicio puede ser útil para abordar la segunda hipótesis, en la que cuestionamos si estas diferencias inciden en la capacidad de cada una. Para realizar esta tipología, tomamos como punto de partida el ámbito de actuación (ciudad, comarca o municipio), pero tratamos de cruzar esta variable con otras. En este sentido, el objetivo no es tanto clasificarlas por el espacio en el que trabajan, como ver las características más significativas y el trabajo que realizan los diferentes tipos de ADLs y, en última instancia, abordar la cuestión sobre el papel de cada una en el desarrollo local.

Distinguimos, por tanto, tres grandes grupos: metropolitanas, comarcales y locales. Las primeras son las tres de las ciudades que, a pesar de las diferencias que hay entre ellas, parecen conformar una categoría, al menos por el espacio social sobre el que trabajan. Las comarcales son el grupo más heterogéneo, tanto por su ámbito de actuación (tamaño de la comarca, sectores económicos, especialización, componente territorial, etc.), como por lo que más nos interesa, la estructura, funciones y el papel jugado por la ADL. Por eso, dividimos las comarcales en tres subgrupos: comarcales competitivas, comarcales urbanas y comarcales no competitivas. Por último, están las municipales que, a pesar de algunas diferencias que hay entre ellas, creemos que podemos reunirlas en un solo grupo, ya que en esencia parece que cumplen un papel similar.

Para realizar esta tipología, seguimos en todos los casos un mismo esquema. Primero contextualizamos las ADLs en su entorno, destacando algunas de las características más

significativas de la economía y las instituciones locales[83]. Posteriormente, abordamos sus características, tanto en lo que se refiere a la estructura como a la estrategia de desarrollo seguida, en función de las variables que hemos analizado en el apartado anterior.

Veamos en qué consiste esta tipología de las Agencias de Desarrollo Local.

4.4.1 Las Agencias metropolitanas

En líneas generales, las ADLs metropolitanas se diferencian del resto porque las ciudades tienen dinámicas socioeconómicas y espaciales algo diferentes de las de los municipios de menor tamaño, y porque en este caso junto a los servicios a ciudadanos y empresas aparecen otra serie de consideraciones en relación al posicionamiento estratégico de la ciudad. No obstante, parece que Lan Ekintza, Fomento de San Sebastián y el Departamento de Promoción Económica de Vitoria-Gasteiz han tenido un rol diferente. Bilbao se ha transformado en las últimas décadas aplicando buena parte de las recetas de la nueva política urbana, pero el liderazgo no ha recaído sobre su ADL, Lan Ekintza, sino que han sido otras instituciones las protagonistas. El Departamento de Promoción Económica de Vitoria-Gasteiz (DPE Vitoria-Gasteiz) por su parte, ha ido reorientando sus actuaciones desde el empleo y la formación hacia actuaciones más integrales de promoción de la economía local. Pero es Fomento de San Sebastián (FSS) quien ha desarrollado una actuación de mayor calado estratégico, basándose en algunos de los supuestos de la teoría urbana contemporánea, como la sostenibilidad de sus actuaciones, la necesidad de contemplar una visión integral en sus políticas, o la importancia que juegan las redes, tanto físicas como relacionales, para la competitividad de la economía de la ciudad.

[83] En el caso de las Agencias metropolitanas no caracterizamos sus economías ya que lo hicimos anteriormente (ver apartado 3.2.2.2 del capítulo 3).

Las Agencias metropolitanas: características generales

Las metropolitanas están entre las Agencias más veteranas. Para comienzos de los noventa estaban creadas las tres (DPE Vitoria-Gasteiz en 1986, FSS en 1988 y Lan Ekintza en 1991), ya que las autoridades locales vieron en ellas instrumentos para revitalizar la economía de las ciudades. En estos casos, por tanto, se trató de un impulso *de abajo arriba*.

Como era de esperar, son las mayores Agencias. En cuanto al presupuesto, el Dpto. DPE de Vitoria-Gasteiz y FSS manejan alrededor de 6.500.000€ y Lan Ekintza casi el doble; también son las más numerosos en cuanto a empleados, 60, 43 y 85, respectivamente. Respecto de la forma jurídica, mientras en Vitoria-Gasteiz es un departamento municipal, Lan Ekintza y FSS son Sociedades Anónimas.

En estos casos, la variable territorial no está clara. En las ciudades las interdependencias sociales y culturales son algo más difusas que en comarcas de menor tamaño y tampoco se han desarrollado instituciones de carácter territorial, más allá de las estructuras del consistorio municipal. Pero en cambio, sus economías sí conforman sistemas productivos, relacionándose sus ventajas con las economías de urbanización. Como señalamos en el capítulo 3, las economías de las ciudades vascas han sufrido importantes transformaciones en los últimos años, como una desindustrialización y el mayor protagonismo de los servicios, y un cambio en las políticas de promoción económica para posicionarlas competitivamente.

Tal y como adelantamos al abordar en términos generales el bagaje teórico del conjunto de las Agencias, Lan Ekintza y el DPE de Vitoria-Gasteiz no parecen haber tomado en consideración las propuestas teóricas actuales en su discurso y actuaciones, ya que han estado centradas en el empleo y la provisión de servicios tradicionales a las empresas. FSS, por su parte, sí las contempla. Así, tanto en los planes como en algunas de sus iniciativas, recoge aspectos de la teoría urbana actual, en cuestiones como la sostenibilidad en las actuaciones o el valor de las redes.

La estrategia de desarrollo

En cuanto a las funciones, prioridad, relaciones con empresas y el desarrollo de redes de carácter estratégico, hay importantes diferencias entre las Agencias metropolitanas.

Lan Ekintza no parece haber tenido un papel tan importante en las transformaciones estratégicas de la ciudad. Como señalamos en el capítulo 3, en Bilbao las principales medidas de reestructuración corrieron a cargo de Bilbao Ría 2000 y Bilbao Metrópoli-30, asumiendo Lan Ekintza funciones de carácter social, vinculadas al empleo y los servicios a empresas y comercios locales. Esta orientación de servicio a la ciudadanía y a las micropymes y comercios se refleja en la estructura de Lan Ekintza, que recuerda a las de otras ADLs de menor tamaño. Así, tiene como áreas de actuación prioritarias el apoyo al empleo, apoyo para la creación de empresas y apoyo a la pyme y comercio.

El empleo centra la actividad de Lan Ekintza, ya que es a ella a la que más recursos dedica, tanto financieros como humanos; con el paso de los años y el descenso en las tasas de desempleo, ha desarrollado una actuación más integral que abarca las diferentes fases de incorporación al mercado laboral, y específica, atendiendo a determinados colectivos con dificultades de inserción. El servicio de apoyo a la creación de empresas cubre tanto el fomento de la cultura emprendedora, como apoyo integral para crearlas. Se trata de un área bastante activa, ya que es en Bilbao donde más empresas se han creado con estos programas (121 en 2006). Lan Ekintza no discrimina por actividades a los emprendedores, sino que ha dado su apoyo por igual a diferentes sectores. Así, el sector con más iniciativas ha sido el comercio minorista, seguido por servicios personales y a la comunidad, y los servicios empresariales; en su mayoría han sido iniciativas individuales o con una plantilla de hasta 2 empleados. En cuanto al servicio de apoyo a la pyme, se centra básicamente en las empresas de servicios y sobre todo los comercios. Las empresas usuarias son en su mayoría micropymes de menos de 10 empleados.

Al margen de estas tres áreas que centran su actividad, Lan Ekintza también ha participado de forma importante en la reestructuración de Bilbao La Vieja, ya que ha sido la encargada de mejorar las condiciones de la actividad socio-económica dentro del "Plan Especial de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala" (Ayto.Bilbao, 2000). Este

plan contemplaba medidas específicas de empleo y formación, y para la ubicación de nuevos negocios en la zona, de manera prioritaria los relacionados con el arte, la cultura y el ocio, ya que este barrio está llamado a ser uno de los espacios *creativos* del nuevo Bilbao (Rodríguez y Vicario, 2005).

El Departamento de Promoción Económica de Vitoria-Gasteiz por su parte, ha tenido un papel más destacado en la promoción de la economía de la ciudad, siendo la encargada de las principales políticas locales en esta materia. Esta Agencia centra su actividad en cuatro áreas: formación y promoción del empleo, servicio de apoyo a las empresas (dentro de éste se incluye la promoción del autoempleo), congresos y turismo, y comercio. Aunque en un primer momento se centró en el empleo y la formación, en los últimos años ha ido tomando un papel más activo en la promoción de la ciudad, de forma que la gestión actual hace hincapié en la creación de nuevas empresas, la atracción de nuevos sectores de actividad, la mejora competitiva de la pyme, el turismo y la actividad congresual.

Fomento de San Sebastián es de las tres Agencias metropolitanas quien tiene una mayor orientación estratégica. Su trabajo se centra en cuatro ejes (Fomento de San Sebastián, 2006): la sostenibilidad de sus actuaciones, tanto medioambiental, como en términos sociales y viable económicamente; la innovación; las redes, físicas y sociales; y la reestructuración interna de la organización hacia fórmulas más flexibles. En este sentido, trabajan áreas tradicionales de las ADLs como el empleo, la promoción de microempresas o los servicios a empresas, pero con una perspectiva más global y con un enfoque que contempla en mayor medida cuestiones relacionadas con la competitividad de la economía urbana.

El área de actuación prioritaria es la promoción de la economía local, que en la terminología de FSS se relaciona con la innovación. En esta área trabajan la promoción de la ciudad, llevando aspectos como el Festival de Jazz o el hipódromo, la promoción de sectores estratégicos para la economía local, como el audiovisual, la mejora competitiva de la pyme, el comercio, la implantación de las TICs o el emprendizaje.

Hay que destacar la estrategia en esta última área. FSS discrimina por sectores su apoyo a los nuevos proyectos, de manera que la mayoría de empresas creadas con su ayuda se enmarcan en alguno de estos cuatro sectores:

- Empresas vinculadas a los nuevos sectores emergentes e innovadores: audiovisual, nuevas tecnologías de la información, energías alternativas.
- Empresas de base tecnológica nacidas como spin-offs de Centros Tecnológicos con los que FSS mantiene convenios de colaboración
- Empresas que contemplan en sus objetivos la contratación de personas con especiales dificultades de incorporación al mercado laboral.
- Autoempleo de personas perceptoras de rentas básicas.

En el apoyo a la consolidación de estas nuevas empresas tienen un papel destacado los centros de empresas que, además de constituir una oferta de suelo, son entornos ideados para crear sinergias entre las empresas beneficiarias. Los beneficios de éstos están en una política de alquileres bonificados, el uso de espacios tecnológicos comunes, y un asesoramiento especializado en colaboración con centros tecnológicos y de investigación. Hay cuatro centros de empresas: Bidebieta y Zentek, para las empresas de servicios y tecnologías de la información, CEMEI, para empresas de carácter innovador o que desarrollan su actividad en un sector emergente (audiovisual, consultoría, investigación e ingeniería, salud, tecnologías de la información y la comunicación, energías renovables y medio ambiente, servicios avanzados para empresas) y Belartza, el centro para las empresas de inserción social.

Otro aspecto destacado en la promoción de la economía local es la colaboración con los centros tecnológicos (CEIT, FATRONIK, INBIOMED). El objetivo general de ello es el desarrollo de la I+D+i, desarrollando proyectos estratégicos y colaborando en su transferencia al tejido económico local, tanto mediante el impulso a la creación de empresas innovadoras y de base tecnológica, como posibilitando que se preste apoyo tecnológico a empresas ya constituidas (Fomento de San Sebastián, 2006).

Esta colaboración con los Centros Tecnológicos forma parte de un planteamiento global en el que la actuación de la Administración pública se plantea en términos de *su capacidad de crear redes tanto entre los agentes locales como con otros agentes externos* (Fomento de San Sebastián, 2006:31-32). Así, aparte de las relaciones con los centros tecnológicos o entre las nuevas empresas ubicadas en los centros de empresas, también se plantea el trabajo en red con otros agentes locales. Éste es el caso de los comercios, con quienes se consensúan las medidas a tomar para la revitalización del sector, o las empresas audiovisuales. En este sector se ha formado el Foro de

Participación Audiovisual para mejorar su competitividad, con la participación de Fomento de San Sebastián, asociaciones profesionales del sector, Ibaia, EP-APV, el CIC de Tabacalera, EIKEN, EITB, Festival de Cine, Plan Estratégico y Egeda, la entidad gestora de derechos audiovisuales (Fomento de San Sebastián, 2006).

Además, las redes supra-locales tienen un papel importante dentro de la estrategia de desarrollo, ya que FSS se ha mostrado activa desarrollando alianzas con otras organizaciones y participando en varias redes (Ciudades del Arco Atlántico, Telecities, Ernact, Spain Film Comisión, Wireless Cities, etc.).

La política de empleo también es relativamente innovadora. Frente a enfoques tradicionales basados en programas de formación ocupacional, de iniciación profesional o gestión de bolsas de empleo, desarrolla una política de empleo más específica e integral. Se apoya en tres elementos: la unidad integradora, que es básicamente una fórmula de coordinación entre el departamento de Bienestar Social y FSS para la integración sociolaboral de los colectivos con mayores dificultades de inserción; la modernización de los servicios, y dentro de éstos, la apuesta por un aprendizaje permanente; y el apoyo a la creación de empresas de inclusión social.

Tabla 4.13. Las Agencias metropolitanas: características generales

ADLs	**Economía local y aspectos territoriales**		**Estrategia de desarrollo**				**Estrategia de desarrollo**		
	Caract.	**Territ.**	**Tamaño**	**Forma jurídica**	**Orígenes**	**Referentes Teóricos**	**Funciones y Prioridad**	**Trabajo estable con empresas**	**Redes estratégicas**
Lan Ekintza FSS, DPE de Vitoria Gasteiz	Servicios, comercio	SPL: economía de urbanización	Grande	Lan Ekintza, FSS: S.A. Vitoria-Gasteiz: Dpto. municipal	*De abajo arriba* (1ª Etapa)	FSS: Innov., redes	Funciones: empleo / emprend. / servicios a empresas Prioridad: FSS, Vitoria (servicios a empresas), Lan Ekintza (empleo)	Trabajo estable con empresas	FSS: Redes de empresa -Ctros Tecnológicos

Fuente: Elaboración propia

4.4.2 Las Agencias comarcales

Las Agencias comarcales conforman el grupo más numeroso. A pesar de que todas ellas tengan una comarca como ámbito de actuación, creemos que se pueden subdividir en varios grupos. A nuestro entender se distinguen tres tipos de Agencia comarcal. Por un lado están unas que trabajan en comarcas industriales y en las que los aspectos territoriales están bien delimitados, ya que encontramos tanto sistemas productivos locales como instituciones territoriales. En lo que a la ADL se refiere, forma parte de la red de instituciones locales, y parece que han jugado un rol importante en el desarrollo del territorio, siendo bastante activas y desarrollando diversas políticas; así, creemos que se pueden clasificar como comarcales competitivas.

Una segunda categoría la forman otras que trabajan en comarcas urbanas en las que las características de la economía y la sociedad local son diferentes. En este caso, la variable territorial no aparece tan clara ya que las economías de estas comarcas están influenciadas en mayor medida por la capital. Además, el hecho de que trabajen en ciudades hace que haya otras necesidades, por lo que en estos casos el empleo y otras políticas asociadas al carácter urbano de la localidad marcan la agenda.

Finalmente, situamos en un tercer grupo el resto de Agencias comarcales que, pese a que sean diversas en cuanto al territorio en el que trabajan y por su propia estructura, comparten el hecho de que hasta el momento no parece que hayan tenido un papel protagonista en el desarrollo local. Aquí las denominamos como comarcales no competitivas.

4.4.2.1 Comarcales competitivas

Dentro de esta categoría situamos a Debegesa (Bajo Deba), Iraurgi Lantzen (Urola Medio), Goieki (Goierri), Tolosaldea Garatzen (Tolosaldea), Lea Artibaiko Garapen Agentzia (Lea Artibai). Estas ADLs trabajan en entornos que comparten una serie de características. Por una parte, se trata de comarcas de tamaño medio, que van desde los

25.000 habitantes de Lea Artibai y Urola Medio a los 65.000 del Goierri. Además, aunque en los últimos años el turismo rural vaya tomando protagonismo, la industria es el principal motor económico de todas ellas, y en algunos casos se trata de una industria competitiva. Un tercer rasgo significativo es que la variable territorial está claramente delimitada, ya que hay sistemas productivos locales con diferentes grados de especialización e interacción entre las empresas, e históricamente ha habido relaciones sociales y culturales contenidas en la comarca, lo que se manifiesta en las instituciones territoriales que se han creado.

Respecto de la ADL, entendemos que son competitivas ya que, como veremos, han tenido un papel destacado sobre el desarrollo local. Se trata de Agencias con una tradición importante, con capacidad para penetrar en el tejido empresarial local, y que se han mostrado bastante activas proporcionado diferentes servicios a las empresas y a la ciudadanía. Además, son éstas, junto a Fomento de San Sebastián, las que han puesto en marcha algún tipo de foro estratégico a través del que articular las políticas de innovación y desarrollo, propiciado en este caso por el hecho de que trabajen para sistemas productivos locales, lo que les permite articular respuestas más ajustadas a las necesidades del sistema.

La economía local: sistemas productivos locales e instituciones territoriales

Podemos caracterizar las economías de todas estas comarcas como sistemas productivos locales, aunque con diferentes grados de especialización y complementariedad entre las empresas que los componen. En el caso del Bajo Deba, remite a los distritos industriales marshallianos (Larrea, 2000), en el sentido de que se trata de una economía especializada en el metal, y más específicamente en la máquina herramienta, y en el que la producción está descentralizada entre las empresas, que compra-venden productos entre ellas; junto a las de máquina herramienta, también hay otras empresas de sectores relacionados, que son clientes (como pueden ser las de automoción), o proporcionan inputs (como empresas del metal). Además, al igual que en los distritos industriales italianos, también hay otra serie de organizaciones e instituciones que favorecen el funcionamiento de la economía local, como centros tecnológicos (Tekniker, IDEKO),

centros de formación especializada (la Armeri Eskola, el Instituto de Máquina Herramienta) y organismos de representación (Asociación de Fabricantes de Máquina-Herramienta).

El Goierri es una comarca industrial, aunque junto a los municipios urbanos donde se concentra la industria hay otros de carácter rural y que tienen otras actividades económicas, como la agricultura y el turismo. La industria del Goierri conforma un SPL especializado y competitivo, con economías de localización, pero en este caso no está descentralizado en una red de pequeños productores, sino que son una serie de grandes empresas las que centralizan el sistema, subcontratando a otras pymes de la comarca parte del proceso productivo (Larrea, 2000). Los principales sectores son el metal-mecánico, maquinaria, equipos de transporte, y la fundición (Goieki, 2006), y entre las del Goierri están algunas de las empresas industriales más importantes de la CAV, como CAF o Irizar. También aquí encontramos una importante red de instituciones que inciden en el funcionamiento y la reproducción de la economía y la sociedad local, como centros de formación especializados (Goierri Lanbide Eskola para la formación profesional y Goi Maila Eskola para la educación superior), centros de investigación tecnológica (Goikerri y Lortek), y de representación colectiva y para una visión integrada del desarrollo local (Goierri Fundazioa, que aglutina estas instituciones, y la propia Goieki) (Ormazabal, 2006). Junto a la industria, en los últimos años el turismo rural también ha ido ganando peso como actividad económica complementaria (Galparsoro, 2007).

En Urola Medio también la industria es el motor económico; en este caso, los sectores económicos principales son madera y muebles, artículos metálicos, siderurgia y maquinaria. Aunque no tengan tamaño y presencia suficiente para calificarlo como un distrito industrial, algunos sectores sí parecen conformar subsistemas marshallianos, como el de los artículos metálicos y máquina herramienta, y sobre todo madera y mueble de hogar. Existe una especialización y complementariedad entre las empresas del sector maderero y de mobiliario, una tradición productora y diferentes instituciones alrededor del sistema productivo: centros de formación (Urola Lanbide Heziketa), tecnológicos especializados en el sector del mueble (CIDEMCO) y organismos de representación (Altzarigintza Fundazioa y la Asociación de Empresas de Mueble de Madera, ENBOR).

Por último, los sistemas productivos de Tolosaldea y Lea Artibai no están tan definidos. En Tolosaldea, los principales sectores (papel, maquinaria, metal) no tienen poder tractor suficiente ni una especialización clara. En Lea Artibai, ni el metalúrgico, ni la maquinaria, ni madera tienen peso, especialización ni complementariedad suficiente para conformar por sí mismo subsistemas productivos de carácter marshalliano. No obstante, aunque indefinidos, las economías de estas dos comarcas sí conforman SPLs, por la integración de sus economías. Además, al igual que en las otras comarcas, también aquí encontramos diferentes instituciones de apoyo al sistema productivo. Como veremos a continuación, en el caso de Lea Artibai, Lea Artibai Ikastetxea ha tenido un papel destacado, ya que aparte de la formación misma, lleva una labor investigadora importante y ha estado implicado en el desarrollo de la comarca.

Junto al hecho de que las economías locales conformen SPLs, otro aspecto destacado de estas comarcas es la presencia de instituciones territoriales. Aparte de las que hemos mencionado alrededor del sistema productivo (centros de formación, de investigación) existen otras sociales y culturales, como fundaciones, asociaciones o la Mancomunidad, que en todos los casos es quien articula parte de las políticas sociales y culturales; y es que, en cierta forma, estas organizaciones surgen para estructurar unas relaciones sociales y culturales que, de hecho, ya existían en estas comarcas. Además, también tienen presencia otras instituciones asociadas a las cooperativas, que aparte del apoyo a las empresas, han estado implicadas en el desarrollo de estos territorios.

En resumen, parece que algunos rasgos significativos de estas comarcas son el carácter industrial de sus economías, y el hecho de que el territorio aparezca como un elemento clave. En este sentido, el territorio representa no sólo un elemento físico, sino un espacio social en el que hay un sistema productivo local (SPL), organizaciones territoriales formales y unas relaciones sociales, laborales, y culturales contenidas, es decir, como un espacio que tiene sus instituciones y su propia trayectoria.

Las Agencias comarcales competitivas: características generales

Al abordar las características de estas Agencias, cabe destacar en primer lugar que se trata de ADLs con una larga trayectoria, salvo en el caso de Lea Artibaiko Garapen Agentzia (LAGA). Entre ellas está la más veterana (Debegesa, 1985), y el resto son de una primera o segunda etapa (Iraurgi Lantzen, 1988; Goieki, 1993; Tolosaldea Garatzen, 1994), a excepción de LAGA-Azaro Fundazioa, que surgieron en 2001-2002[84]. No obstante, en este caso la idea de crear una Agencia ya estaba presente en el plan estratégico de Lea Artibai que se elaboró a principios de los noventa, aunque los conflictos de la vida política municipal (diferencias entre partidos políticos) hicieron que no se constituyera en esta primera época[85]; además, en Lea Artibai, al igual que sucedía en otras comarcas, ya había otras instituciones que asumían el liderazgo del desarrollo local, con lo que aunque LAGA y Azaro Fundazioa son de reciente creación, existía una tradición y unas instituciones previas (Basurko, 2007).

Todas ellas surgieron, además, en un proceso similar: la crisis económica forzó a los alcaldes a desarrollar diferentes medidas, entre ellas la elaboración de un plan estratégico en el que participaron los agentes sociales locales, y que se tradujo en la creación de una Agencia de Desarrollo como el instrumento para llevar a cabo las medidas adoptadas en el plan. Es decir, se trató de un impulso *de abajo arriba* y que contó con el respaldo social, lo que creemos que pudo incidir en la inserción de la ADL en el tejido social local.

En lo que se refiere a la estructura, destaca en primer lugar su tamaño. Se trata de Agencias de tamaño medio-bajo, salvo Debegesa que es algo mayor e Iraurgi Lantzen

[84] Tomamos de forma conjunta Lea Artibaiko Garapen Agentzia (LAGA) y Azaro Fundazioa. Aunque formalmente LAGA y Azaro Fundazioa sean dos organizaciones, funcionan como una sola institución conformando, junto a Lea-Artibai Ikastetxea, la estructura institucional para el desarrollo económico de la comarca. Ambas comparten el mismo espacio físico, la antigua fábrica de armas La Esperanza, y lo que es más importante, sus actividades y funciones son complementarias: LAGA trabaja en los ámbitos de empleo y formación, autoempleo, fomento de la cultura emprendedora, turismo, comercio y desarrollo local, mientras que Azaro Fundazioa se dedica a la promoción de nuevas empresas de base tecnológica y los servicios a empresas, manteniendo así mismo un observatorio tecnológico para estar al tanto de los nuevos mercados y sectores, y de las necesidades de las empresas.

[85] En un primer momento, las discrepancias entre los partidos políticos que gobernaban los diferentes municipios de la comarca (PNV o HB) paralizaron la constitución de la Agencia. Estas discrepancias políticas llevaron así mismo a la división de la comarca de en dos subcomarcas, Lea Ibarra y Lea Artibai (Basurko, 2007).

que se sitúa entre las pequeñas. El presupuesto está entre los 816.000€ de Iraurgi Lantzen y 1.700.000€ de Debegesa, con una media que ronda 1.150.000€ (unos 30€ por ciudadano). En cuanto al número de trabajadores, Debegesa es también la mayor, ya que cuenta con 17, y el resto tienen alrededor de 10. A este respecto, cabe destacar que en estas comarcas no se han desarrollado Agencias de gran estructura, sino que se ha apostado por delimitar sus funciones, y que se coordinen con las otras instituciones locales para la provisión de otros servicios (con las Mancomunidades, asociaciones sociales, fundaciones, centros de formación e investigación, etc.).

En relación a esta cuestión de la coordinación entre las organizaciones locales para la provisión de diferentes servicios, son significativos los casos de Goieki y Tolosaldea Garatzen. Estas dos Agencias mantienen unas relaciones de trabajo con otros agentes que les permite delegar algunas de las funciones. Así, es difícil entender el trabajo de Goieki si no es como parte de la red de instituciones que favorecen las condiciones para el desarrollo local, junto a Goierri Fundazioa y las instituciones que la componen, Goierri Lanbide Eskola, Ikaslan y Goikerri: Goierri Lanbide Eskola se encarga de la formación y el empleo, Goikerri y Lortek la investigación tecnológica mientras que Goieki proporciona una visión integrada de las políticas de desarrollo local. Además, Goieki y Tolosaldea Garatzen comparten la filosofía de que no es bueno sobrecargar la estructura de la Agencia, por lo que cuentan con pocos trabajadores fijos y contratan el resto por proyectos. Así, es común que empiecen a trabajar un área que consideren importante, pero una vez que despega este servicio, lo deleguen para que sean otros agentes los que lo gestionen.

En cuanto a la forma jurídica, todas ellas son sociedades municipales instrumentales, más concretamente, Sociedades Anónimas. Como señalamos, las ADLs que se constituyeron en esta primera época adoptaron en su mayoría esta forma jurídica, lo que les permitía llevar una gestión relativamente independiente de los consistorios municipales.

Como en el resto, en éstas tampoco aparecen claros los referentes teóricos. No obstante, el hecho de que trabajen en comarcas en las que hay sistemas productivos locales en los que predominan las pymes y en los que la producción está relativamente descentralizada, hace que su papel remita al de las Agencias de Desarrollo de los distritos industriales, aunque no podemos decir que surgieran ni se desarrollaran como

éstas. Además, tal y como señalamos en el apartado anterior, son estas ADLs las que en mayor medida parece que han incorporado elementos del discurso de la nueva teoría regional en sus políticas, como el papel que pueden jugar las redes para favorecer las relaciones y un capital social local que facilite un aprendizaje interactivo (Iraurgi Lantzen con Ezagutza Gunea, LAGA-Azaro Fundazioa con Esperanza 2013); junto a estas consideraciones, Debegesa contempla también crear *espacios de creatividad* como referente dentro de su estrategia.

La estrategia de desarrollo: promoción activa de la economía local

Dentro de la estrategia de desarrollo de estas comarcas, las ADLs asumen un papel destacado en la promoción económica y en la provisión de otros servicios. Trabajan en áreas tradicionales de las ADLs, como el empleo (salvo Goieki, que no trabaja esta área ya que lo lleva la escuela profesional, Goierri Eskola), el apoyo a la creación de microempresas y los servicios a empresas. Al margen de estas áreas comunes a la mayoría de Agencias, también llevan la promoción turística y del comercio, y destaca que unas cuantas proporcionen otros servicios de carácter social, como la ordenación del territorio (Tolosaldea Garatzen) y la rehabilitación urbana (Debegesa), inmigración (Goieki, Tolosaldea Garatzen), servicio de logopedia (Iraurgi Lantzen) o la puesta en marcha de una TV local (Goieki, Tolosaldea Garatzen). Como mencionamos, los servicios que ofrecen Goieki y Tolosaldea Garatzen varían en función de las necesidades coyunturales, ya que es común que empiecen a trabajar un área que en un determinado momento consideren importante, pero que lo suelten una vez que el servicio está en marcha.

Aunque como en otras, el empleo era muy importante en sus orígenes, con el paso de los años ha ido perdiendo protagonismo, y hoy día la intermediación laboral representa un servicio más que ofrecen a la ciudadanía, pero no es un área prioritaria en su actuación. De hecho, para todas estas ADLs sus prioridades son los servicios a las empresas o la creación de microempresas. Éste es el caso de LAGA-Azaro Fundazioa, que ha desarrollado un proyecto importante para la creación de nuevas empresas,

entendiéndolo como parte de la estrategia de promoción económica y no como una política de empleo, por lo que representa un área de trabajo prioritaria.

Los servicios que ofrecen a las empresas dependen de las necesidades concretas de las mismas[86], pero cabe destacar que todas ellas hayan puesto en marcha algún tipo de programa de innovación, bien dentro de la Iniciativa Innova del Gobierno Vasco, haciendo la ADL funciones de nodo territorial, u otros programas propios. Para conocer las necesidades del sistema productivo local, resulta fundamental que la ADL mantenga unas relaciones de trabajo estables con las empresas, y todas ellas parecen mantenerlas; en este sentido, el hecho de que las empresas las reconozcan como parte del tejido social local y como herramientas útiles para su actividad, facilita estas relaciones.

Por último, nos parece destacable el hecho de que sean estas ADLs, junto a Fomento de San Sebastián, las que han puesto en marcha algún tipo de espacio para facilitar la colaboración entre la administración pública, el sistema productivo, los centros de investigación y otros agentes sociales, en una estructura que remite a los clusters locales. Estas iniciativas están en diferentes fases de desarrollo, ya que mientras algunas tienen una trayectoria de varios años, otras acaban de empezar. Éste es el caso de Tolosaldea Garatzen, quien recientemente ha puesto en marcha el Foro Lehiberri dentro del "Plan de Competitividad e Innovación de Tolosaldea", una iniciativa para *impulsar la innovación en la comarca, especialmente en sectores tractores como metal-mecánica, industrias del papel y auxiliares, sector agroalimentario* (www.tolosaldea.net).

De forma similar, en el Bajo Deba, Deba Business Forum es uno de los proyectos estratégicos dentro de la "Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020" de Debabarrena (Debegesa, 2006). En síntesis, este foro constituye *una herramienta para la promoción de la innovación, el aprendizaje y la formación, aglutinando las capacidades empresariales, científico-tecnológicas y formativas de Debabarrena* (Debegesa, 2006: 37-38). Liderado por Debegesa, el foro trata de generar un espacio de encuentro entre empresarios/as, representantes de centros de I+D (Tekniker, IDEKO, CIC Margune), emprendedores, representantes de la banca y otras organizaciones, para que sea el que asuma el papel de facilitador de la actividad innovadora, emprendedora o de formación.

[86] Ver *Anexo: Tabla resumen de la información del trabajo de campo* para mayor detalle sobre los servicios que presta cada una.

Pero son, quizá, los de Lea Artibai y Urola Medio los más interesantes por su desarrollo y carácter innovador. En Lea Artibai, LAGA junto con Lea Artibai Ikastetxea y su sociedad instrumental, Azaro Fundazioa, han puesto en marcha Esperanza 2013, un proyecto para el desarrollo tecnológico y la diversificación de la economía comarcal, y que establece unas metodologías de trabajo en las que participan las principales empresas, centros tecnológicos y agentes sociales. Este proyecto tiene como ámbitos de actuación prioritarios la asimilación y el desarrollo de tecnologías, la formación, el fomento de la cultura emprendedora y la creación de empresas de base tecnológica, preferentemente cooperativas. Para ello, se establecen una serie de objetivos concretos para el año 2013 (Lea Artibai Ikastetxea y Azaro Fundazioa, 2007a):

- Crear 90 nuevas empresas y 500 puestos de trabajo, al cincuenta por ciento entre hombres y mujeres.
- Crear 22 proyectos de diversificación.
- Mejorar la oferta universitaria (lograr 120 graduados en ingeniería de polímeros, 120 master, 18 doctorados).
- Otros objetivos relacionados con la investigación: 24 publicaciones internacionales, 3 patentes, 32 proyectos con empresas, 24 proyectos internos.

Más allá de estos objetivos, a nuestro juicio dos aspectos centran el interés de este proyecto. Por un lado, el hecho de que haya habido cierto consenso entre los agentes locales para realizar un proceso de reflexión, marcar unos objetivos y concertar una estrategia de desarrollo. Y es que Esperanza 2013 marca la estrategia de Lea Artibai para los próximos años, y en su elaboración han participado las principales instituciones públicas, empresas, y agentes sociales. Es decir, es resultado de un proceso de reflexión conjunto sobre las claves para el desarrollo de Lea Artibai, lo que, en cierta forma, remite a las ideas que apuntábamos en el capítulo 2 en torno a la importancia de *los procesos de institucionalización, aquellos procesos que apuntalan y estimulan un proyecto común* (Amin y Thrift, 1995:103) a la hora de armar una estrategia de desarrollo local.

El segundo aspecto que nos parece destacable de Esperanza 2013 es la propia articulación del proyecto, basado en diferentes redes. En líneas generales, el proyecto trata de aglutinar en torno a un espacio físico donde se localizan los nuevos proyectos

empresariales[87], a otros agentes sociales con un papel destacado en el desarrollo tecnológico y socioeconómico, para favorecer un aprendizaje interactivo y el desarrollo de nuevos proyectos empresariales interesantes para la comarca. Así, junto a los emprendedores, se estructuran varias redes en las que participan agentes sociales, como la mesa de innovación del polígono industrial de Okamika, una mesa de expertos, la mesa de las cooperativas, una mesa para fomentar la cultura emprendedora, la mesa del PERCO y la mesa de turismo[88] (Lea Artibai Ikastetxea y Azaro Fundazioa, 2007b). En estas redes se discuten cuestiones técnicas que afectan a su ámbito de actuación (emprendizaje, comercio, turismo, cooperativas, innovación), pero también sobre el proyecto en su conjunto, lo que sirve para socializar el conocimiento y para favorecer un aprendizaje institucional.

Este planteamiento es resultado de reconocer que el conocimiento es en buena medida un producto social, que se deriva de unas relaciones cooperativas entre los agentes tecnológicos, económicos, sociales y políticos, agentes que crean de forma conjunta nuevos significados. Para facilitar el diálogo y la transmisión de conocimientos, cobran especial relevancia aquellas estructuras sociales y formas de organización que favorecen la reciprocidad y facilitan un aprendizaje colectivo, como pueden ser las redes. La organización de Esperanza 2013 responde en buena medida a esta configuración: las diferentes redes en las que se estructura el proyecto facilitan la transmisión de conocimientos entre los agentes, lo que posibilita que haya un aprendizaje interactivo y, en última instancia, incide en la creación de un capital social local (Basurko, 2005).

[87] La antigua fábrica de armas la Esperanza, que fue motor de desarrollo de la comarca al dar empleo a más de 400 familias, reconvertida ahora en centro de empresas. En ella se sitúan las instalaciones de LAGA y Azaro Fundazioa, y junto a éstas están la Mancomunidad y Lea Artibai Ikastetxea, convirtiéndose así en el centro neurálgico del proyecto.

[88] El liderazgo lo comparten las principales instituciones locales, Lea Artibai Ikastetxea y Azaro Fundazioa, y en menor medida Lea Artibaiko Garapen Agentzia. Lea Artibai Ikastetxea es el principal agente generador de conocimiento, y como tal asume el papel de centro de formación e investigación, desarrollando investigación básica y proyectos tecnológicos, especialmente en las áreas de su especialización, tecnologías de los materiales y alimentación. Azaro Fundazioa por su parte es el coordinador. Es el centro de decisión, donde se identifican, definen y diseñan, junto a los propios promotores, los nuevos proyectos empresariales. Alrededor se articulan diferentes mesas y foros que agrupan a los agentes locales del área, como la red de emprendedores, la mesa de innovación del polígono industrial de Okamika, una mesa de expertos, la mesa de las cooperativas, una mesa para fomentar la cultura emprendedora, la mesa del PERCO y la mesa de turismo. Estos juegan un papel consultivo y sirven para conocer su situación particular e identificar posibles respuestas. Quizá tenga un papel destacado la mesa en la que participan los expertos locales[88], ya que sus ideas y consejos se toman en consideración, tanto en lo que se refiere a cuestiones generales sobre Esperanza 2013, como a los proyectos empresariales concretos (Basurko, 2007).

Ezagutza Gunea es un foro para la creación, gestión y transferencia de conocimiento en el que participan empresas, centros formativos e instituciones públicas de la comarca de Urola Medio. Surgido en 2002 al amparo de Iraurgi Lantzen, Ezagutza Gunea asume su misión de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comarca, para lo cual este foro tiene como objetivo aumentar la competitividad de las empresas y centros de formación e investigación mediante una gestión eficaz del conocimiento en la comarca (Ezagutza Gunea, 2007). En síntesis, se trata de un espacio en el que participan empresas, centros de formación y asociaciones, para que sea aquí donde se tomen las decisiones relacionadas con la formación, la competitividad de las empresas y en último término, el desarrollo de la comarca. Así, los objetivos prioritarios de Ezagutza Gunea es que los foros creados identifiquen las necesidades de las empresas, especialmente respecto de la capacitación de las personas y la gestión del conocimiento comarcal, con el objetivo de adecuar la oferta formativa a las necesidades específicas.

A nivel operativo, este foro se articula en tres redes interrelacionadas, lo que en su terminología denominan como *gunes*. En cada uno de éstos se llevan a cabo acciones formativas, se identifican las deficiencias del área y se proponen líneas de mejora. Estos *gunes* son:

- *Enpresa Gunea*, en el que participan las empresas más importantes de la comarca. Dentro de este *gune* hay cuatro grupos de trabajo, el de los gerentes, el de los responsables de producción, el de los responsables de personal y el de las pequeñas empresas. Cada uno de estos grupos de trabajo da a conocer su situación y propone diferentes líneas de mejora.

  Las empresas se dividen por sectores. Dentro de éstos, el de muebles de madera aparece como una red importante dentro de *Ezagutza Gunea* dada su relativa especialización[89]. No obstante, se decidió apoyar a otros sectores con un número significativo de empleos, como los de siderurgia, maquinaria y calderería, para que estos formalizaran sus propias redes. De esta forma, las principales empresas aparecen representadas en un foro donde se tratan aspectos generales

[89] El sector de muebles de madera cuenta aproximadamente con 1.500 empleos directos (40% de los de la comarca) entre empresas auxiliares y de producto final, lo que hace que entre las empresas haya importantes interdependencias y además existen organizaciones sectoriales de apoyo (un centro tecnológico con una orientación específica, la asociación de empresas de muebles de madera de la CAV, y una fundación creada por los ayuntamientos para la formación en el sector) y procesos de institucionalización informales, como un sentido de pertenencia de las empresas al proceso productivo o la identificación de este grupo por parte de la comunidad local (Larrea, 2003).

de interés común, pero al mismo tiempo funcionan otros grupos de trabajo para cada uno de los sectores importantes para aprovechar así el conocimiento específico, de forma que el trabajo de las empresas se subdivide en cuatro redes internas con capacidad de funcionamiento autónomo, aunque coordinadas (www.iraurgilantzen.net).

- *Prestakuntza Gunea*, donde participan los centros formativos de la comarca para mejorar la oferta formativa, conocer mejor la realidad empresarial y dar una respuesta más ajustada a sus necesidades.
- *Garapen Gunea*, que agrupa a las instituciones públicas y es quien hace las labores de coordinación. Destaca que aparte de las funciones de gestión, lleva una labor de divulgación importante a través de los boletines periódicos que publica.

Coordinando estos *gunes* está el Consejo Gestor, en el que participan representantes de Iraurgi Lantzen, de los Ayuntamientos de Azpeitia y Azkoitia, de las empresas y los centros de formación.

Esta estructura sencilla, se basa en asumir algunas de las proposiciones de las teorías de desarrollo que destacamos en el capítulo 2. Por un lado, la estructura organizativa se apoya en el potencial que ofrecen las redes para facilitar la interacción y la colaboración entre los agentes. En este contexto, el elemento clave para que funcionen estas redes es el territorio, que aparece como un espacio compartido, con lo que significa de cultura, mercado de trabajo, usos y cultura. Así, el territorio más que un espacio físico, es el nexo entre los agentes locales para que se den dinámicas de aprendizaje conjunto, incluso aunque no haya interconexión entre los agentes en el proceso productivo (Larrea, 2003).

Además, también es destacable el papel del gobierno local y especialmente de Iraurgi Lantzen, como coordinador del foro. En este foro se trata de incorporar a otros agentes al margen de la Administración pública en la toma de decisiones de cuestiones importantes para el desarrollo de la comarca, por lo que el principal cometido de las instituciones públicas es precisamente fortalecer estas estructuras. Es decir, la política se centra en el apoyo a estas redes para que sea aquí donde se definan los contenidos, más que en señalar los proyectos que vayan a realizarse (Larrea, 2003). Por lo tanto, las

funciones de la administración y de la Agencia de Desarrollo son las de detectar cuáles son los elementos que cohesionan a los miembros de la red y mejorar estos elementos lo que, en última instancia, remite a una política de creación de capital social. Así, Iraurgi Lantzen no se encarga tanto de diseñar y aplicar las políticas, como de establecer la agenda de Ezagutza Gunea y de que se den las condiciones para que funcionen estas redes.

En resumen, creemos que se pueden clasificar estas ADLs como comarcales competitivas puesto que parece que han tenido un papel importante en el desarrollo de sus territorios, llevando una planificación estratégica local y desarrollando diferentes políticas en función de las necesidades de la economía. A nuestro entender, destacan tres cuestiones de estas organizaciones. En lo que a los aspectos organizativos se refiere, cabe mencionar que el hecho de que se constituyeron en un proceso de institucionalización *de abajo arriba*, favoreció su inserción en el tejido social e institucional local, lo que les ha permitido llegar con mayor facilidad a las empresas y otros agentes. También es significativo su tamaño, ya que aunque son organizaciones pequeñas, esto no ha sido impedimento para mostrarse bastante activas a la hora de intervenir en el sistema productivo local. Por último, dentro de la estrategia emprendida, el desarrollo de redes aparece como un aspecto estratégico, no sólo porque favorezcan una mejor gestión de los servicios ofertados a las empresas y las políticas de innovación, sino porque suponen otras pautas para el desarrollo local, al favorecer una gobernanza del mismo más descentralizada y participativa.

Tabla 4.14. Las Agencias comarcales competitivas: características generales

ADLs	**Economía local y aspectos territoriales**	**Estrategia de desarrollo**				**Estrategia de desarrollo**		
		Tamaño	**Forma jurídica**	**Orígenes**	**Ref. Teóricos**	**Funciones y Prioridad**	**Trabajo estable con empresas**	**Red estratégica**
Debegesa Iraurgi Lantzen, Goieki Tolosa Garatzen, LAGA	Economía local: Industria - SPL - Instituciones territoriales: Centros Tecnológicos, Centros de Formación, Asoc. Sectoriales, Fundación Mancomunidad, etc.	Media-pequeña, salvo: Debegesa (media-grande), Iraurgi Lantzen: (pequeña)	S.A.	*De abajo arriba* - 1º-2º etapa: entre 1985-1994 (salvo LAGA) - P.E.	Aprendizaje interactivo innovación, redes, capital social	Funciones: Empleo / emprendizaje / servicios a empresas / otros servicios sociales Prioridad: servicios a empresa	Inserción social: Trabajo estable con empresas	Lehiberri (Tolosa), Deba Business Forum, Ezagutza Gunea (Urola Medio), Esperanza 2013 (Lea Artibai)

Fuente: Elaboración propia

4.4.2.2 Comarcales urbanas

Bajo el nombre de comarcales urbanas nos referimos a las de Oarsoaldea y Bidasoa-Activa. Se trata de dos Agencias con una trayectoria larga y con orígenes y características estructurales similares a las comarcales competitivas, pero hay tres elementos importantes que las diferencian. Por un lado, trabajan en entornos urbanos en los que, a pesar de la tradición industrial, los servicios son el principal sector económico. Además, los problemas y necesidades de una ciudad son algo diferentes, por lo que, como veremos, tienen otras prioridades y trabajan otras áreas. El tercer elemento diferencial es que en estos casos el componente territorial no es tan claro, ya que a pesar de que ambas son comarcas tradicionales y como tal hay instituciones territoriales, sus economías no conforman sistemas productivos, sino que la cercanía y la influencia polarizadora de Donostia hacen que formen parte de su sistema productivo.

La economía local: crisis y reconversión productiva

Oarsoaldea y el Bajo Bidasoa son dos comarcas urbanas de tradición industrial. En el caso de Oarsoaldea, las principales actividades tractoras fueron el metal, el sector naval y las actividades portuarias, conformándose esta comarca como parte del cinturón industrial de Donostialdea. La economía del Bajo Bidasoa por su parte, ha estado históricamente ligada a la frontera, siendo durante años las agencias de aduanas su principal actividad. La crisis económica de los años ochenta-noventa afectó de manera especial las economías de ambas comarcas, ya que algunos de sus sectores tractores formaron parte de los planes de reconversión, como el naval y el metal en Oarsoaldea y las agencias de aduanas en el Bidasoa[90]. Esto se tradujo, especialmente en el caso de

[90] La supresión de las fronteras en enero de 1993 con la incorporación al Mercado Único Europeo constituía un negro horizonte para las agencias de aduanas, sector que, con cerca de 1.200 trabajadores, era en esos momentos el principal motor de la comarca. Previendo esta situación, el Gobierno Vasco declaró la zona como de interés preferente, lo que incluía la aplicación de políticas económicas especiales (Dpto. De Industria, 1991).

Oarsoaldea, en unos altos niveles de paro que tuvo una distribución espacial heterogénea, ya que se concentró en algunos barrios de la comarca. Tras la crisis, la reestructuración económica ha dado un mayor protagonismo a los servicios, el comercio, y el turismo, tanto en lo que al volumen de la actividad se refiere, como en la consideración de este sector como motor de desarrollo por parte de las instituciones locales. No obstante, cabe destacar que en el caso de Oarsoaldea no se realizaron todos los planes reconversores previstos, y de hecho siguen pendientes actuaciones de calado que se supone que revitalizarán la economía de la comarca (acabar de desindustrializar la bahía de Pasaia, la construcción del puerto exterior, etc.).

Las Agencias comarcales urbanas: características generales

Bidasoa-Activa y Oarsoaldea son de las primeras Agencias (Bidasoa-Activa se formó en 1992 y Oarsoaldea en 1993), y en ambos casos el proceso por el que se constituyeron fue similar: la crisis de los años ochenta desencadenó respuestas en los diferentes niveles de la Administración, y entre ellas destacó la elaboración de un plan estratégico comarcal en la que se concretaron las medidas locales para la reestructuración, entre las que estaba la constitución de Agencias de Desarrollo como los instrumentos para aplicar las políticas de empleo y desarrollo local. Por tanto, en los dos casos podemos hablar de sus orígenes como un proceso de institucionalización *de abajo arriba*.

Destaca el tamaño de estas dos ADLs; Bidasoa-Activa la situamos entre las medias-grandes y Oarsoaldea junto con las mayores, puesto que manejan un presupuesto total importante (2.643.680€ y 5.662.040€, respectivamente). En el caso de Oarsoaldea, el gasto por ciudadano también se sitúa entre los más altos (81,3€), y ambas tienen bastantes trabajadores (Bidasoa-Activa 37 y Oarsoaldea 53). En buena medida, el tamaño de estas ADLs se debe a que en ambas el empleo y la formación son un área de actuación prioritaria, ya que ésta consume muchos recursos. En cuanto a la forma jurídica, al igual que otras Agencias guipuzcoanas surgidas en una primera época, son sociedades instrumentales que trabajan para el desarrollo local, por lo que toman la forma jurídica de Sociedad Anónima.

Sin embargo, y a diferencia de las otras ADLs guipuzcoanas, en este caso el componente territorial no es tan claro. Y es que a pesar de que son comarcas tradicionales (especialmente el Bajo Bidasoa, ya que Oarsoaldea a menudo es situada dentro de Donostialdea) y cuentan con instituciones comarcales como la Mancomunidad y asociaciones sociales y culturales, forman parte del continuo urbano que representa la Eurociudad Donostia-Bayona, por lo que sus economías se ven polarizadas por ambas capitales.

En cuanto a los referentes teóricos, éstos no aparecen muy claros. Al igual que sucede en otras ADLs volcadas en el empleo, no parece que hayan tomado como referentes las teorías de desarrollo urbano actual. No obstante, cabe destacar que, tal y como veremos a continuación, ambas se han mostrado bastante activas en la participación en redes europeas, lo que ha sido un aporte importante para tomar otra perspectiva y adoptar metodologías de otras experiencias.

La estrategia de desarrollo: empleo y participación en redes

Como Agencias urbanas, son bastante activas en la provisión de diferentes servicios. Así, junto al empleo y la formación, la promoción de microempresas y los servicios a empresas, son las encargadas de la implantación de la Agenda Local 21 y del turismo, y colaboran con las asociaciones de comerciantes locales dinamizando el sector. Realizan también proyectos de cooperación local al desarrollo. Además, Oarsoaldea lleva otros servicios mancomunados, como la promoción del Euskera y el consumo, aparte de trabajar con los servicios sociales en programas de inserción. Bidasoa-Activa cuenta también con un observatorio urbano para conocer la realidad socioeconómica de la comarca, y es la encargada del Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi, el instrumento para reforzar la cooperación y las relaciones socioculturales y económicas entre Irun, Hondarribia y Hendaya.

En ambos casos el empleo y la formación constituyen la principal área de trabajo, ya que consume buena parte de los recursos, tanto económicos como humanos. Conviene destacar, no obstante, que frente a los enfoques tradicionales que predominan en muchas

ADLs en los programas de empleo, centrados básicamente en la formación, orientación e intermediación, han tratado de diseñar programas innovadores en esta materia. En el caso de Oarsoaldea mantiene una relación de trabajo estable con los servicios sociales, organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y otras asociaciones de la comarca en el trabajo de inserción sociolaboral. Así, las políticas de empleo e inserción sociolaboral se plantean como un trabajo conjunto entre estos agentes sociales.

Bidasoa-Activa, por su parte, ha tratado de introducir nuevas prácticas y metodologías de trabajo, entre los que destacan programas como *Luzaro*, para potenciar una ciudadanía activa a través del empleo, o el *Espazio*, que parece una reinterpretación de los centros de empleo[91]. Además, en los últimos años Bidasoa-Activa ha sido la coordinadora de diferentes procesos de concertación local, que han servido para establecer pautas para un trabajo conjunto entre los agentes locales. El primero de ellos fue el "Pacto por el Empleo 2001-2004" y después se ha desarrollado el "Acuerdo General por el Desarrollo Económico y el Empleo de Irun" para el periodo 2006-2009, en el que han participado sindicatos, empresas, asociaciones de empresas, centros de formación y asociaciones sociales, haciendo Bidasoa-Activa las labores de dinamización y coordinación. El objetivo del mismo es generar empleo, de calidad y en igualdad de oportunidades, actuando para ello sobre diferentes áreas interrelacionadas[92] (Ayto. de Irun, 2006). Este Pacto ha servido para favorecer espacios de colaboración entre los agentes locales, y en el caso de Bidasoa-Activa, para reorientar sus actuaciones a las líneas marcadas en el mismo.

[91] El programa *Luzaro* está centrado en el aprendizaje permanente como medio para favorecer el acceso al empleo y potenciar una ciudadanía activa. Este programa se realiza en coordinación con los centros de formación y otros agentes sociales de la comarca y tiene como objetivo realizar procesos formativos con colectivos normalmente excluidos de los mismos; para ello se trabajan tres áreas: inclusión social, innovación en el uso de herramientas informáticas y en el autoaprendizaje, y ciudadanía, para lo que se realizan acciones de dinamización comunitaria. El *Espazio* por su parte es un centro donde detectar las profesiones con futuro, que pone de relieve el papel activo y protagonista del individuo en la búsqueda de información; para ello cuenta con una intranet con contenidos digitales, un servicio de asesoramiento personalizado, en colaboración con centros de formación, sindicatos empresas y organizaciones del tercer sector, una hemeroteca y un programa de actividades para compartir experiencias, la formación y el aprendizaje. Éste forma parte de un proyecto financiado por el programa INTERREG III, y en él participan diferentes agencias y organismos locales europeos.

[92] Dentro del mismo se han marcado nueve líneas estratégicas: potenciar el tejido empresarial local como parte activa de la ciudad; desarrollar las potencialidades de la Sociedad de la Información, impulsando la formación, el empleo y el uso de las TICs; aprovechar las oportunidades de localización estratégica de la comarca; favorecer la cooperación con las empresas para mejorar la inserción profesional; reforzar la igualdad entre hombres y mujeres; favorecer la inserción de los colectivos con dificultades; mejorar las relaciones laborales y sociales de la comarca; fomentar la seguridad laboral; fomentar el espíritu emprendedor.

En cuanto a los servicios a las empresas, mantienen unas relaciones de trabajo estables con ellas, proporcionando diferentes tipos de servicios (intermediación laboral, formación, asesoramiento, etc.[93]). Oarsoaldea, como zona especialmente afectada por los planes de reconversión, ha tenido una atención especial por parte de la SPRI, promocionando junto a SPRILUR nuevo suelo industrial. Así mismo, ambas forman parte de la iniciativa Innova, por lo que están participando en las acciones para elaborar agendas de innovación en las empresas de sus comarcas.

Aparte de estos servicios, ambas han tenido una participación destacada en programas europeos. Oarsoaldea tomó parte, junto a Fomento de San Sebastián, en el Plan URBAN para la reestructuración integral de la Bahía de Pasaia. El Proyecto URBAN proyectaba una reestructuración integral de la parte oriental de Donostia, Pasajes, Lezo y Rentería, que incluía aparte de la recuperación de espacios físicos y la mejora medioambiental, políticas de promoción económica y de inserción social.

Bidasoa-Activa, por su parte, se ha mostrado bastante activa participando en diferentes redes. Por el carácter transfronterizo, la comarca del Bidasoa-Txingudi ha recibido especial atención por parte de los Fondos Europeos, pero también se ha debido a que a nivel interno de la organización han considerado esta cuestión fundamental para su trabajo. De hecho, muchas de las metodologías empleadas en los proyectos de empleo, formación, inserción, autoempleo o difusión de las TICs provienen de programas del FSE o FEDER. Pero también participan en varias redes estatales, europeas y latinoamericanas con organizaciones para el desarrollo local, lo que ha sido un elemento importante para el aprendizaje a nivel interno de la organización (Lorenzo, 2008).

En definitiva, Oarsoaldea y Bidasoa-Activa representan dos casos de Agencias urbanas que, como tal, han diversificado sus servicios a las necesidades de las economías urbanas para las que trabajan. En concreto, el empleo centra su trabajo, pero también intervienen en otras áreas, como la promoción turística, el trabajo con los comercios locales, la reestructuración urbana y otros servicios sociales. Se trata, en este sentido, de dos Agencias relativamente grandes y con una capacidad humana y financiera importante, en parte por el volumen de servicios que ofrecen, y especialmente por las actividades de formación que realizan. Destaca también que ambas se hayan mostrado

[93] Ver *Anexo: Tabla resumen de la información del trabajo de campo* para mayor detalle sobre los servicios que presta cada una.

bastante activas en el trabajo en red con otros agentes, tanto locales (servicios sociales, asociaciones, empresas, comercios, sindicatos), como supra-locales, ya que los programas europeos han representado un aporte importante para estas ADLs, a la hora de conocer otras experiencias y adquirir nuevas metodologías.

Tabla 4.15 Las Agencias comarcales urbanas: características generales

ADLs	Economía local y aspectos territoriales	Estrategia de desarrollo				Estrategia de desarrollo		
		Tamaño	Forma jurídica	Orígenes	Ref. Teoría	Funciones y Prioridad	Trabajo estable con empresas	Red
Bidasoa-Activa, Oarsoaldea	Industria, servicios, comercio. Incidencia de la crisis industrial. Alta Influencia polarizadora de Donostia Instituciones territoriales	Grande (Oarsoaldea), media-grande (Bidasoa-Activa)	S.A.	*De abajo arriba* - 1º etapa - P.E.		Funciones: Empleo / emprendizaje / servicios a empresas / otros servicios sociales Prioridad: Empleo	Trabajo estable con empresas: inserción social Trabajo en red con agentes locales	

Fuente: Elaboración propia

4.4.2.3 Comarcales no competitivas

Éste resulta un grupo muy heterogéneo, ya que estas Agencias comarcales trabajan en entornos socio-territoriales muy diversos, son de tamaño y forma jurídica diferente, y tienen orígenes e impulsos contrapuestos. Se trata de las Agencias de Deba Goiena (Deba Goieneko Mankomunitatea), Urola Garaia (UGGASA), Durangaldeko Behargintza, Behargintza Txorierri, Uribe Kosta (Uribe Kostako Behargintza), Zona Minera (Forlan) y Bermeoaldea (Bermeoaldeko Behargintza). No obstante, comparten el rasgo común de que están centradas en el empleo y, en cierta forma, de que ninguna parece que haya jugado un papel determinante en el desarrollo de sus localidad.

Las economías locales: diversidad

Las economías de estas comarcas son muy diferentes unas de otras. Deba Goiena, Urola Garaia, Durangaldea, Txorierri y la Zona Minera son comarcas industriales, aunque con diferente nivel de competitividad, mientras que Uribe Kosta centra su actividad en los servicios y en Bermeoaldea, junto a los servicios, la pesca tiene un peso importante.

Además, en el caso de Deba Goiena, Urola Garaia y Durangaldea podemos hablar de la existencia de sistemas productivos locales. En Deba Goiena, entre las cooperativas del Grupo MCC hay un importante grado de interacción, y además en este caso existen instituciones de apoyo al sistema productivo (centros tecnológicos, organizaciones de representación, etc.). Urola Garaia es parte funcional del Goierri, de hecho históricamente se ha considerado como parte de esta comarca, y como tal tiene una actividad industrial importante en torno al metal, la maquinaria y la fundición. Por su parte, en Durangaldea se puede hablar de un SPL de carácter marshalliano en torno al metal (Larrea, 2000), ya que al igual que en la comarca limítrofe del Bajo Deba, la máquina herramienta y los componentes de automoción tienen un peso importante. En el resto de comarcas la integración y la especialización productiva no es tan clara, y además Bilbao tiene un poder tractor importante, por lo que no se puede decir que estas economías conformen sistemas productivos locales.

Las Agencias comarcales no competitivas: características generales

Entre estas Agencias encontramos tanto algunas de una primera época que siguieron los pasos de las experiencias pioneras, es decir, que fue una iniciativa local (Deba Goiena, UGGASA o Forlan), como otras creadas en los últimos años a la luz del programa Behargintza (Durangaldea, Txorierri, Bermeoaldea y Uribe Kosta). En estos últimos casos se trata, por tanto, de Agencias surgidas en un proceso *de arriba abajo*.

En cuanto a la estructura de estas organizaciones, también hay diferencias significativas. En tamaño, por ejemplo, algunas de ellas son muy pequeñas, como Uribe Kostako

Behargintza que, con 450.000€ de presupuesto y tan sólo 3 trabajadores es la menor, o UGGASA, con 500.000€ y 8 trabajadores; también hay de tamaño medio-bajo, como Durangaldeko Behargintza (1.200.000€ y 23 trabajadores) y Behargintza Txorierri (1.000.000€ y 10); e incluso medio alto, ya que Forlan cuenta con un presupuesto medio de 2.500.000-3.000.000 y 11 trabajadores.

Estas Agencias adoptan diferentes formas jurídicas. En algunos casos forman parte del Ayuntamiento o la Mancomunidad (Deba Goiena y los Behargintzas de Durangaldea y Bermeoaldea), y en otros por el contrario son organismos autónomos, tomando la forma de Sociedad Anónima (UGGASA), Sociedades Limitadas (Behargintzas de Txorierri y Uribe Kosta), u Organismo Autónomo Municipal (Forlan).

También en cuanto a los aspectos territoriales hay importantes diferencias entre las Agencias. En algunas comarcas, como la Zona Minera en el caso de Forlan, Uribe Kosta, Bermeoaldea o incluso el Txorierri el componente territorial no es tan claro, ya que no hay un SPL ni se han desarrollado instituciones territoriales comarcales; además, en estos casos Bilbao tiene un poder polarizador importante que repercute sobre estas dinámicas endógenas. En las otras, Durangaldea, Deba Goiena y Urola Garaia, al igual que en el resto de comarcas guipuzcoanas, el componente territorial aparece claramente delimitado, en el sentido de que buena parte de las relaciones económicas, como las del sistema productivo y el mercado laboral, las sociales y culturales, están contenidas en la comarca, y cuenta con instituciones territoriales propias.

Por último, no parece que haya unos referentes teóricos claros detrás del trabajo de ninguna de estas Agencias.

La estrategia de desarrollo

En cuanto a las funciones, todas ellas tienen como prioridad el empleo y la formación o la creación de microempresas, pero entendida ésta como una política activa de autoempleo más que como una línea estratégica de promoción económica. El pequeño

tamaño de la mayoría hace que apenas trabajen otras áreas, salvo el comercio, turismo y, en algunos casos, en la implantación de las Agendas Locales 21[94].

Esta vocación hacia el empleo se manifiesta en que algunas de estas ADLs dicen no mantener relaciones estables con el tejido empresarial local, salvo los comercios y empresas pequeñas, como es el caso de Uribe Kosta y Deba Goiena. Tan sólo los Behargintzas de Durangaldea y, sobre todo Txorierri, mantienen un trabajo estable con las empresas locales. De hecho, Behargintza Txorierri es un dinamizador de las asociaciones de empresarios locales, fomentando el asociacionismo, gestionando algunas de ellas y ofreciéndoles diferentes tipos de servicios (gestión de los polígonos industriales, coordinando la compra conjunta de inputs, etc.).

Además cobra interés que estas dos hayan tratado de establecer algún tipo de foro para coordinar algunos de los sectores importantes de la economía local. Así, en Txorierri, donde las troquelerías tenían peso específico, se puso en marcha el foro Trokelgintza con el que se trataba de coordinar a empresas y centros formativos para mejorar el perfil técnico, diseñando una titulación y un centro de investigación en la materia. Este proyecto, sin embargo, no se ha consolidado como un lugar de encuentro para los agentes del sector, sino que desapareció al de unos años. De forma similar, en Durango se creó Metalgiltza Taldea dentro del plan estratégico comarcal, como *el espacio de confluencia de diferentes agentes públicos y privados en el que a través del intercambio de conocimientos y experiencias, se defina, ponga en marcha y lleve a cabo la dinamización de estrategias para el desarrollo del sector industrial en el Duranguesado* (Durangaldeko Behargintza, 2006). Pero tampoco parece que este foro sea un punto de referencia para los agentes locales, ya que no goza con la implicación necesaria.

Así, aunque diversas en cuanto a estructura organizativa, orígenes, o componente territorial, estas Agencias comparten el hecho de que hayan centrado su actividad en el empleo o la creación de microempresas, sin apenas intervenir en otras áreas del desarrollo local. En este sentido, no parecen haber un jugado un papel estratégico en el mismo, aunque entendemos que hay diferentes razones detrás de cada una de ellas. En los casos de Uribe Kosta, Txorierri y Bermeoaldea su corta trayectoria y el hecho de que hayan nacido del programa Behargintza con una clara vocación hacia el empleo, las

[94] Ver *Anexo: Tabla resumen de la información del trabajo de campo* para mayor detalle sobre los servicios que presta cada una.

sitúa como un servicio más que ofrecen los Ayuntamientos, en este caso para la inserción laboral. Algo similar se puede decir de Forlan, que pese a su larga trayectoria, siempre ha estado vinculada al empleo y la formación.

En Deba Goiena y Urola Garaia, por el contrario, hay otras razones para que no se haya desarrollado un modelo de Agencia competitiva, tal y como ha sucedido en otras comarcas guipuzcoanas con características similares. En Deba Goiena, parece que en ello han podido influir dos razones. Por un lado, el hecho de que las cooperativas del grupo MCC cuenten con otras instituciones que, de una forma u otra, han asumido el liderazgo en la comarca; por otro, que la distribución de competencias dentro de los diferentes departamentos de la Mancomunidad ha hecho que la ADL trabaje tan solo el empleo y la promoción de microempresas, sin asumir ningún otro tipo de servicios de carácter social, a diferencia de otras ADLs guipuzcoanas que sí tienen más competencias. En el caso de UGGASA, parece que las claves para que no haya tenido un papel más importante están en el escaso margen de maniobra y liderazgo que las autoridades políticas municipales han dado a su Agencia de Desarrollo. Y es que a menudo, el rol que asumen las ADLs no depende tan sólo de aspectos internos de la organización, como de la consideración y las funciones que delegan las autoridades locales.

En cuanto a Durangaldea, se trata de una comarca que, aunque en Bizkaia, presenta unas características similares a las guipuzcoanas, en el sentido de que cuenta con sus propias organizaciones territoriales como resultado de la institucionalización de las relaciones socio-culturales, y además existe un SPL especializado y de carácter marshalliano. En este sentido, parece que Durangaldeko Behargintza podría tener un rol similar al de las otras guipuzcoanas, asumiendo otras funciones de carácter estratégico más allá del empleo y la formación; no obstante, hasta la fecha esto no ha sucedido. En el capítulo de conclusiones planteamos una interpretación de sus causas en relación a algunos aspectos institucionales.

Tabla 4.16. Las Agencias comarcales no competitivas: características generales

ADLs	Economía local y aspectos territoriales	Estrategia de desarrollo				Estrategia de desarrollo		
		Tamaño	Forma jurídica	Orígenes	Ref	Funciones y Prioridad	Trabajo con empresas	Red
Deba Goieneko Mank. UGGASA, Durangoko Behargintza Behargintza Txorierri Uribe Kostako Behargintza Forlan Bermeoko Behargintza	Deba Goiena, Urola Garaia, Durangaldea, Txorierri, Zona Minera: Industria. Uribe Kosta, Bermeoaldea: Servicios. - SPL: Deba Goiena, Urola Garaia, Durangaldea, (Txorierri, Zona Minera, Uribe Kosta, Bermeoaldea, no forman SPLs) - Inst. territoriales: Deba Goiena, Urola Garaia, Durangaldea, Txorierri, Uribe Kosta, (Zona Minera y Bermeoaldea no tienen inst. territoriales).	Diversidad: media-grande (Forlan), media-pequeña (Durangaldea, Txorierri), pequeña (Deba Goiena, UGGASA, Uribe Kosta, Bermeoaldea)	Dpto. : Deba Goiena Behargintza Durangaldea Bermeoaldea S.A. (UGGASA) S.L. (Txorierri, Uribe Kosta) O.A.L. (Forlan)	*De abajo arriba* (Deba Goiena, UGGASA Forlan) *De arriba abajo* (Durango, Txorierri, Bermeo, Uribe Kosta)		Funcs: Empleo / emprendizaje / servicios a empresas / comercio, turismo / AL21. Prioridad: Empleo.	Trabajo estable con empresas: Durango, Txorierri.	

Fuente: Elaboración propia

4.4.3 Las Agencias municipales

Las Agencias que tienen como ámbito de actuación un solo municipio son Amurrio-Bidean, Urduñederra, el Ayuntamiento de Galdakao, el Ayuntamiento de Portugalete, el Centro de Empleo y Desarrollo Local de Getxo, el Behargintza Basauri-Etxebarri e Inguralde en Barakaldo. Aunque se diferencian en sus orígenes, tamaño, o forma jurídica, tienen en común su vocación por ofrecer un servicio público al ciudadano, en este caso de intermediación laboral, formación y autoempleo, las áreas que centran la actividad de estas Agencias.

Las economías locales: comercio y servicios

Como Agencias que trabajan en entornos urbanos, sus economías están mayoritariamente orientadas al comercio y los servicios. Aun así, en algunas localidades la industria ha tenido un peso específico, como Barakaldo y Portugalete en la Margen Izquierda, o Galdakao y Basauri-Etxebarri en Alto Nervión, pero se trató de una industria pesada y liderada por empresas grandes, lejos del modelo de redes de pequeñas empresas que caracterizan los sistemas productivos locales. Como es conocido, la reestructuración industrial tuvo una especial incidencia en estas zonas, y transformó sus economías, ganando peso los servicios, el comercio y una industria más ligera[95]. En los casos de Orduña y sobre todo Amurrio, la industria sigue teniendo un peso específico importante, pero aquí también se trata de industria pesada, en este caso del sector metálico. En estas dos localidades además, el sector agropecuario sigue siendo importante, si no como actividad económica sí para equilibrar el territorio, y asociado a ello, el turismo rural va ganando peso.

Otro elemento común a todas ellas es que se trata de economías pequeñas que están muy influenciadas por otros sistemas productivos. Bilbao tiene un poder polarizador sobre las economías de Barakaldo, Portugalete, Getxo, Galdakao y Basauri-Etxebarri, de cuyo sistema productivo forman parte. En este sentido, y aunque algunos municipios tengan una actividad económica importante como parte del cinturón industrial de Bilbao (Galdakao, Basauri-Etxebarri, Barakaldo), las relaciones económicas, laborales y comerciales de estos municipios miran hacia la capital. En Amurrio y Orduña es Llodio quien hace de municipio tractor de la comarca, aunque en menor medida ya que en ambos casos la actividad económica y comercial dentro de sus municipios tiene un peso relativo.

[95] Cabe recordar que, tal y como señalamos en el capítulo 3, éstas se declararon como Zonas de Interés Preferente, por lo que se potenció la instalación de nuevas actividades.

Las Agencias municipales: características generales

En cuanto a las características generales, se trata de Agencias que surgieron en diferentes épocas y por impulsos variados. Entre estas Agencias, algunas son de una primera etapa, como Inguralde y el Departamento de Promoción Económica de Portugalete; de una segunda son el Centro de Empleo y Desarrollo Local de Getxo y Amurrio Bidean; de la última hornada son el Behargintza Basauri-Etxebarri y el Departamento de Empleo del Ayuntamiento de Galdakao. En cuanto al impulso, resulta un tanto difuso caracterizarlo, ya que podemos aceptar que fue local en los casos de Inguralde, Portugalete, Getxo y Amurrio, aunque todos ellos recibieron apoyo desde instancias superiores. Detrás del Behargintza de Basauri-Etxebarri y el Departamento de Empleo del Ayuntamiento de Galdakao en cambio sí que podemos decir que fue la financiación del Programa Behargintza la que motivó en buena medida la constitución de estos centros, por lo que en estos casos hablamos de un impulso *desde arriba*.

Entre las municipales encontramos Agencias de diferentes tamaños. Inguralde se sitúa por presupuesto y número de trabajadores entre las mayores, y también per capita maneja un volumen de fondos importante, en buena medida por las actividades de formación que realiza (6.494.945€ en total, 67€ per capita y 35 trabajadores). Getxo, Portugalete y Urduñederra están entre las medias-grandes en cuanto a presupuesto, las dos primeras porque su población objetivo es de un tamaño considerable (Getxo, 1.525.380€ y 25 trabajadores; Portugalete 1.612.353€ y 7 trabajadores; Urduñederra 2.300.000€ y 6 trabajadores). Destaca Urduñederra, pero en este caso el presupuesto tan elevado se debe a que es la encargada de la reestructuración del casco histórico, lo que consume una parte importante del presupuesto municipal. El Departamento de empleo de Galdakao y el Behargintza Basauri-Etxebarri se sitúan entre las medianas-pequeñas y las pequeñas respectivamente (Dpto. de Empleo de Galdakao, 1.200.000€ y 8 trabajadores; Behargintza de Basauri-Etxebarri, 943.170€ y 9 trabajadores).

También hay diferencias en cuanto a la forma jurídica. Getxo, Portugalete y Galdakao forman parte de la estructura del Ayuntamiento mientras que Inguralde es un Organismo Autónomo Local, Urduñederra y Behargintza de Basauri-Etxebarri son Sociedades Limitadas y Amurrio-Bidean es una Sociedad Anónima.

Como señalamos al caracterizar la economía local, en ninguna de estas Agencias el territorio aparece como un elemento importante por el efecto polarizador de Bilbao en un caso, y de Llodio en el otro.

En cuanto a los referentes teóricos, tampoco parecen claros ya que, tal y como veremos, el empleo centra su área de actividad y apenas contemplan otro tipo de cuestiones relacionadas con el posicionamiento estratégico de sus municipios.

La estrategia de desarrollo: empleo en clave local

Las funciones de estas ADLs se centran en el empleo, apoyo para crear microempresas, y en menor medida los servicios a empresas. Además, Inguralde, Amurrio-Bidean y Urduñederra también llevan la promoción turística del municipio y, junto con el Departamento de Empleo de Galdakao, son las que mantienen un trabajo estable con las asociaciones de comerciantes locales para la promoción del comercio. Por otra parte, Urduñederra y Behargintza de Basauri-Etxebarri han sido los encargados de llevar la Agenda Local 21 en sus respectivos municipios.

Aunque con el paso de los años hayan diversificado sus servicios, el empleo centra su actividad. Todas ellas son los principales referentes municipales para la intermediación laboral y la puesta en marcha de nuevos negocios, configurándose como un servicio más que ofrece el Ayuntamiento, en este caso para trabajar estas dos áreas. En este sentido, estas Agencias municipales representan un servicio de empleo en clave local, más que unas Agencias de Desarrollo que realicen una promoción activa y de carácter estratégico de sus economías.

No obstante, esta consideración hay que hacerla con cautela, ya que siempre hay salvedades. Inguralde, por ejemplo, mantiene un trabajo estable con las empresas, con contactos permanentes con ellas, y ha participado en diferentes programas de la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco, como BAI e Innova; además, trabaja activamente con el comercio local en la provisión de diferentes servicios (asesoramiento, información, animación del sector, etc.). También merece la pena destacar a Urduñederra que, aunque con una corta trayectoria, ha tomado un papel

activo en la promoción de la economía local. De hecho, aparte de la regeneración del casco urbano, es la encargada del turismo y dentro de esta área, de coordinar un proyecto estratégico para el desarrollo del municipio, como es el Hotel Balneario[96]. Además, se ha mostrado bastante activa trabajando en red con otros agentes locales, como en el caso del turismo y comercio, o desarrollando un foro de agricultura ecológica, para favorecer el posicionamiento de este sector.

Tabla 4.17. Las Agencias municipales: características generales

ADLs	Economía local y aspectos territoriales	Estrategia de desarrollo				Estrategia de desarrollo		
		Tamaño	Forma jurídica	Orígenes	Ref	Funciones y Prioridad	Trabajo con empresas	Red
Amurrio-Bidean, Urduñederra, Ayuntamiento de Galdakao, Ayuntamiento de Portugalete, Centro de empleo y Desarrollo Local de Getxo, Behargintza Basauri-Etxebarri Inguralde	Comercio y servicios. Alta Influencia polarizadora de otros núcleos urbanos (Bilbao, Llodio). No hay Instituciones territoriales.	Grande (Inguralde), media-grande (Getxo, Portugalete Urduñederra) media-pequeña (Galdakao) pequeña (Basauri).	Dpto. Getxo, Portugalete, Galdakao, S.A.: Amurrio-Bidean S.L. Urduñederra, Basauri O.A.L.: Inguralde	*De abajo arriba* (Inguralde Portu, Getxo, Amurrio) *De arriba abajo* (Basauri, Galdakao)		Func. Empleo / emprend. / servicios a empresas / comercio/ AL21 Prioridad: Empleo	Trabajo con empresas: Inguralde	

Fuente: Elaboración propia

[96] De hecho, Urduñederra se creó como el instrumento para la rehabilitación del Edificio La Aduana, donde se localiza el Hotel Balneario. Las autoridades locales han visto en este hotel un proyecto estratégico para dinamizar el turismo y reestructurar la economía del pueblo.

4.5 Consideraciones finales

En este cuarto capítulo hemos tratado de caracterizar el mapa del desarrollo local en el País Vasco. Como señalamos en la introducción, el objetivo de esta caracterización no era tanto presentar una descripción de las diversas experiencias de desarrollo local, como abordar las hipótesis que planteamos con esta Tesis. Es decir, por un lado, nos cuestionamos si existían diferencias estructurales entre las ADLs o no, y en caso afirmativo, queríamos ver cuál era el papel jugado por cada Agencia en el desarrollo de su territorio.

Para realizar esta caracterización partimos de la información disponible: documentación de las propias Agencias recogida en sus informes, memorias y páginas Web, diferentes bases de datos que nos sirvieron para situar a cada organización en su territorio, y algunos artículos académicos que han tratado el tema. Este material nos sirvió para tener una perspectiva general de estas organizaciones, pero no para abordar sus diferencias. Por eso, era necesario realizar un trabajo de campo que nos permitiera ver cómo era a nivel interno cada una de estas organizaciones y para, en última instancia, cuestionarnos cuál había sido el papel de cada una. El trabajo de campo consistió en una entrevista personal con la que pudimos conocer la historia de cada una, y un cuestionario con el que, a partir de la información previa, tratamos de recoger los elementos que considerábamos que incidían en mayor medida en las diferencias entre las Agencias.

Este trabajo de campo nos ha permitido caracterizar de manera más detallada estas organizaciones, entrando en cuestiones como su relación con la economía local y el territorio, la estructura organizativa y la estrategia de desarrollo puesta en marcha. Esta caracterización ha mostrado importantes diferencias entre las Agencias que hacen que a duras penas podamos hablar de un modelo, sino al contrario. No obstante, desde un punto de vista metodológico, nos pareció interesante clasificarlas, ya que así podríamos abordar la cuestión de cuál es el papel de cada una en el desarrollo de su territorio. De esta manera, las agrupamos en metropolitanas, municipales y comarcales, pero esta última categoría las subdividimos en tres grupos, ya que parecía haber importantes diferencias entre ellas, identificando comarcales competitivas, comarcales urbanas y

comarcales no competitivas. Queda por ver cuáles son los motivos de estas diferencias, las implicaciones generales y sus consecuencias para las políticas de desarrollo. Es lo que tratamos en las conclusiones de esta Tesis.

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES

En esta Tesis que concluye hemos tratado de analizar el papel que han jugado las Agencias de Desarrollo Local vascas en la promoción económica local. Una idea que ha estructurado nuestra aproximación a estas organizaciones es la necesidad de entenderlas como específicas de tiempo y lugar. Así, hay que tener presente que estas organizaciones surgieron en los años ochenta, unos años en que comienza a hacerse evidente el incremento en las interdependencias de los procesos sociales, favorecido en buena medida por los avances técnicos y los cambios en los marcos regulativos. En este contexto de creciente globalización, las instituciones locales son protagonistas ya que es lo local, lo específico, lo que marca la diferencia. Esta revalorización del espacio y las instituciones locales ha venido acompañada de otras pautas para la regulación en este nivel, con la aparición de nuevas organizaciones, entre ellas las Agencias de Desarrollo Local, y otras formas de gobernanza de los procesos económicos y sociales, más flexibles y descentralizadas.

El protagonismo de las instituciones locales se da en un momento en que también toman forma unas nuevas orientaciones para las políticas de desarrollo territorial, que tratan de potenciar las especificidades del lugar. Así, algunas experiencias de industrialización mostraron la posibilidad de una organización territorial de la producción basada en unas relaciones de competencia y cooperación entre las empresas, mediadas por unas

instituciones y una cultura local que facilitaban este tipo de relaciones. También en estos años cambió la concepción sobre el modo en que se produce el cambio técnico, que pasa a entenderse como algo interactivo, por lo que se sitúan en un primer plano del análisis las condiciones en que se produce esta interacción. De esta forma, las políticas de desarrollo territorial se centran en favorecer las condiciones que faciliten las relaciones entre las organizaciones, atendiendo a aspectos como el capital social, las instituciones, o la cultura local. En los últimos años, junto a estos aspectos institucionales también se ha señalado la creatividad como determinante para la competitividad de las economías urbanas, en lo que parece una reconsideración del papel del capital humano en el desarrollo.

Es en este contexto de cambios estructurales en el que situamos la aparición de las ADLs, y las líneas generales de las políticas que han aplicado. Así, en sus orígenes incidió la crisis que afectó a la economía vasca en los años ochenta, pero también el proceso de reestructuración escalar del poder político, por el que cobraron protagonismo las instituciones locales y regionales. En el caso de la CAV, esto se tradujo en un liderazgo de las instituciones regionales en las medidas de reestructuración, que aplicaron buena parte del recetario de la teoría regional y urbana contemporánea, mientras que las instituciones locales asumían un rol secundario, centrándose las ADLs en las políticas de empleo. En los últimos años, parece que estas organizaciones comienzan a asumir una mayor orientación estratégica en sus políticas. Así, junto al empleo, el autoempleo y los servicios a empresas, completan su agenda el apoyo a sectores importantes como el turismo y el comercio, otros servicios de carácter social, la promoción del territorio o el desarrollo de redes en el que participan los principales agentes locales.

No obstante, no todas las ADLs parecen estar en condiciones de asumir este liderazgo, ya que existen diferencias importantes entre ellas. Así, mientras algunas sí que han puesto en marcha una iniciativa integral, otras ofrecen diferentes servicios a ciudadanos y empresas, pero sin incidir sobre aspectos estructurales. Es a estas diferencias, al papel desigual que han jugado unas y otras en el desarrollo de sus territorios, a lo que dedicamos este último capítulo de conclusiones.

5.1 Conclusiones

1ª Conclusión: hay importantes diferencias entre las Agencias, y éstas determinan su capacidad de actuación

Esta primera conclusión hace referencia a las hipótesis de partida que nos planteamos en este trabajo. Como señalamos en la introducción, al valorar cuál ha sido el papel de las Agencias en la promoción económica local, surgían dos hipótesis generales. Así, la primera de ellas era si existían diferencias estructurales entre las Agencias o por el contrario estas organizaciones conforman un grupo homogéneo, y la segunda, si estas diferencias incidían en la capacidad de cada una para llevar a cabo una estrategia de desarrollo.

Para determinar estas cuestiones, repasamos la bibliografía, tanto general como específica, diseñamos un cuestionario y realizamos una entrevista con los que pretendimos recoger información sobre los aspectos diferenciales que incidían en mayor medida en la estructura y rol de las ADLs. Nosotros consideramos que los aspectos más importantes se relacionaban con el territorio sobre el que trabajan; el tamaño, medido en términos de su presupuesto y número de trabajadores; la forma jurídica; el ámbito de actuación; sus funciones; la prioridad; las relaciones que mantienen con las empresas; y el hecho de que, en línea con los planteamientos contemporáneos, hayan desarrollado algún tipo de foro local o no.

Este trabajo de campo parece haber arrojado luz sobre las notables diferencias que existen entre las Agencias de Desarrollo Local vascas. Salta a la vista que en el País Vasco el desarrollo local no presenta un mapa homogéneo, sino al contrario, las experiencias son muy diferentes unas de otras. Estas diferencias se deben a varios factores. Por un lado, cada localidad y comarca tiene unas características demográficas, sociales, culturales y económicas específicas que, en términos de la nueva economía institucional, configuran su *trayectoria de desarrollo*. Como ha mostrado esta teoría, cada localidad depende de su senda, de las estructuras sociales y las instituciones que configuran su trayectoria. En términos económicos, hay comarcas industriales y

localidades que se basan en los servicios, algunas donde se localizan las empresas más competitivas y otras donde los efectos de la crisis que desestructuraron la base productiva aún perduran, localidades donde las economías conforman un sistema productivo local y otras donde aparece integrada en otro superior, etc. Pero también hay diferencias significativas en cuanto a otros aspectos de la organización social y las instituciones. Así, un elemento que ha estructurado nuestro discurso ha sido el concepto de territorio, entendiendo éste como un espacio social que acoge procesos y relaciones económicas, sociales e institucionales.

En lo que respecta a las ADLs, estas diferencias socio-territoriales, inciden en sus funciones y, en términos más generales, en el papel jugado por cada una. Cada Agencia es específica del lugar, depende de las condiciones políticas, los recursos que tiene, la autonomía y las funciones delegadas por los Ayuntamientos, la estructura económica, las necesidades sociales, etc. Así, hay importantes diferencias entre las Agencias en cuanto a los orígenes, el tamaño, la forma jurídica, el ámbito de actuación, el componente territorial, los referentes teóricos, las funciones y la prioridad.

Estas diferencias estructurales parecen incidir en la capacidad de las Agencias. Aunque un análisis de la capacidad de cada Agencia requeriría mayor detalle y un estudio pormenorizado de cada una, creemos que, en términos generales, éstas se pueden clasificar en diferentes grupos. Tomando como referencia el ámbito de actuación, pero cruzando esta variable con otras, nosotros agrupamos las ADLs en cinco tipos: metropolitanas, comarcales competitivas, comarcales urbanas, comarcales no competitivas y municipales.

Sin duda esta clasificación, como otras posibles, es arbitraria y simplificadora: habrá Agencias que no estén de acuerdo o que no se reconozcan en un grupo, o quien cumpla unas características y otras no. Además, al presentar tipos no hacemos mención a las diferencias que hay dentro de cada uno de los grupos, y esto es importante, porque la perspectiva, las políticas o la capacidad de actuación difieren notablemente entre las ADLs dentro de los grupos. No obstante, creemos que esta clasificación puede ser útil para reflejar que el mapa del desarrollo local en el País Vasco es desigual y para abordar el debate sobre el margen de maniobra de cada una.

2ª Conclusión: agencias de desarrollo y agencias de empleo

Aunque al cruzar el ámbito de actuación con otras variables identificamos cinco tipos de Agencia, en cierta medida esta clasificación se puede rehacer si atendemos al rol que ha tenido cada una. Así, mientras algunas han puesto en marcha una estrategia autónoma, integral, que trata de actuar sobre aspectos importantes para el funcionamiento de las economías locales en relación al mercado de trabajo, el sistema productivo, la interacción entre los agentes locales y diferentes servicios sociales, otras se han limitado a desarrollar políticas de empleo, autoempleo y algunos servicios a empresas y ciudadanos, pero sin incidir sobre sus aspectos estructurales. Dicho provocativamente: no todas parecen haber tenido un papel de *agencias de desarrollo*, sino que algunas se han limitado a hacer de *agencias de empleo*, sin que ello suponga menoscabo en la labor desarrollada.

Entre las que han asumido funciones de agencia de desarrollo destacan las comarcales competitivas. Como vimos, éstas trabajan en economías industriales que difieren en cuanto al nivel de competitividad, pero en las que existe un sistema productivo local más o menos especializado e integrado y en las que las instituciones locales y el territorio son elementos destacados. No obstante, aunque importantes, estas condiciones no son suficientes, ya que también hay algunas que trabajan en un territorio de características similares, pero no han tenido un papel relevante, como UGGASA o Deba Goieneko Mankomunitatearen Garapen Agentzia. Detrás de cada una de éstas hay motivos diferentes; en el caso de UGGASA, parece que ha sido el escaso margen de maniobra que le han proporcionado las autoridades municipales, y en el de Deba Goiena, que ya hay otras instituciones haciendo labores similares.

Estas Agencias comarcales competitivas trabajan áreas típicas como el empleo, el autoempleo o los servicios a empresas, y además ofrecen otra serie de servicios de carácter social en función de las necesidades de cada momento. No obstante, más que las áreas o las políticas concretas que hayan desarrollado, llama nuestra atención el hecho de que estas políticas aparezcan como partes de una estrategia integral de desarrollo local. En estos casos se aprecia una orientación más estratégica en la que se interpreta el funcionamiento de la economía local de manera sistémica, actuando en

función de las necesidades concretas, pero entendiendo cada una de las áreas de trabajo como parte de este sistema. Así, las políticas de empleo por ejemplo, forman parte de una intervención sobre el mercado de trabajo más que de unas políticas autónomas y específicas, lo que les lleva a actuar sobre demanda y oferta de trabajo; esto no significa que no se atienda las necesidades de determinados colectivos con dificultades de inserción, pero sí que hay que entenderlas como parte de un todo. Esta interpretación también se puede aplicar al trabajo con las empresas, ya que más que ofertar diferentes servicios, la interpretación de la economía local como un sistema les lleva a atender demandas específicas, pero también a desarrollar otra serie de políticas en función de las necesidades generales de la economía local.

También en este primer grupo de agencias de desarrollo podemos situar a las comarcales urbanas y algunas de las metropolitanas. Las comarcales urbanas aquí analizadas, Oarsoaldea y Bidasoa-Activa, trabajan en zonas especialmente afectadas por la crisis y en las que el paro sigue siendo importante para determinados colectivos, por lo que el empleo ha sido históricamente su principal área de trabajo. Esto ha hecho que ambas tengan una gran estructura, con muchos trabajadores y un presupuesto alto, y con una presencia importante en la localidad. No obstante, en estos casos el hecho de dedicarse fundamentalmente al empleo no ha sido señal de inmovilismo. Al contrario, se han mostrado bastante dinámicas e innovadoras, desarrollando diferentes tipos de iniciativas, a menudo derivados de participar en algún programa europeo. Además, destaca que ambas estén bien insertadas en tejido institucional local, lo que ha facilitado su trabajo con otros agentes locales y les ha permitido establecer una agenda común.

En cuanto a las Agencias que trabajan en las capitales, hay diferencias significativas entre ellas. Fomento de San Sebastián ha liderado buena parte de las iniciativas que se han desarrollado en la ciudad, con actuaciones relativamente innovadoras en línea con algunas de las propuestas de la teoría urbana actual, como la sostenibilidad en sus actuaciones, una política selectiva de apoyo al emprendizaje o el desarrollo de redes. El caso del Departamento de Promoción Económica de Vitoria-Gasteiz es algo diferente, ya que su forma de intervención es más tradicional, en el sentido de que se centra en áreas de trabajo habituales de las Agencias y se ha dedicado a facilitar servicios en estas áreas, pero sin desarrollar una forma de gobernanza alternativa; no obstante, cabe decir que esta ADL ha tenido un papel destacado en el desarrollo de la ciudad, liderando parte de las transformaciones de la economía local de los últimos años. En el caso de Lan

Ekintza, por el contrario, no parece que haya tenido un rol estratégico. El liderazgo en las principales transformaciones de Bilbao de los últimos años ha recaído en otras organizaciones, mientras que Lan Ekintza se ha centrado en el empleo y el autoempleo. En este sentido, se podría encuadrar en el segundo grupo de ADLs, las que hemos denominado como agencias de empleo.

Junto a Lan Ekintza, entre las que calificamos como agencias de empleo están las municipales y las comarcales no competitivas. Se trata de Agencias que se han encargado sobre todo de ofrecer una serie de servicios de empleo y autoempleo a los ciudadanos, así como medidas de apoyo a los comercios y a las microempresas, pero que no parecen haber tenido un papel destacado en las transformaciones de la economía local.

Antes de seguir adelante con las conclusiones, nos gustaría hacer una aclaración. Con el término de agencias de empleo no queremos infravalorar las políticas de empleo ni el potencial del espacio local para aplicarlas. Creemos que la descentralización en las políticas de empleo ha permitido una mayor personalización, y ha servido para desarrollar políticas más integrales que contemplen todo el proceso de búsqueda de empleo, desde la intermediación a la formación, así como un seguimiento tras la incorporación al puesto de trabajo.

Además, el empleo puede ser el principal problema de una localidad, o afectar de manera especial a determinados grupos sociales o algunos barrios, lo que *justificaría* en mayor medida la aplicación de estas políticas, siendo la ADL en este caso quien asuma un papel de liderazgo en el desarrollo local. No obstante, parece que algunas Agencias se han limitado a aplicar políticas de empleo sin contemplar una visión global del funcionamiento de la economía local y sin atender a los factores estructurales que inciden en su funcionamiento, lo que a la postre podría limitar el alcance de su labor; es precisamente en estos casos en los que cobra sentido nuestra distinción entre agencias de empleo y agencias de desarrollo. Por otra parte, cabe decir que en el rol que tenga la ADL inciden diferentes factores, como el margen de maniobra que le han proporcionado las autoridades locales y las funciones asumidas, las necesidades de la economía local, las capacidades técnicas y la autonomía para establecer una agenda que incida en aspectos estructurales del desarrollo local, pero también las tradiciones e inercias de la organización, es decir, a qué se ha dedicado hasta ese momento. Así,

parece que la orientación hacia el empleo que mantienen algunas de estas Agencias no se debe tanto a las necesidades de la población local, como a la trayectoria de la organización, centrada en el empleo.

En definitiva, parece haber importantes diferencias entre las Agencias en la capacidad de actuación, por lo que resulta interesante abordar las causas de estas diferencias. A ellas dedicamos las siguientes conclusiones.

3ª Conclusión: el tamaño no determina

Un primer elemento que podría parecer determinante para la capacidad de cada ADL es el tamaño. A este respecto, cabe destacar que hay importantes diferencias en cuanto al tamaño, ya que el presupuesto y número de trabajadores van desde el medio millón de euros de Uribe Kostako Behargintza y los tres trabajadores, hasta los doce millones de presupuesto y ochenta y cinco trabajadores de Lan Ekintza. Hay Agencias de diferente tamaño en todos los grupos que hemos identificado, salvo las metropolitanas que, como era de prever, están todas entre las más grandes, por lo que no parece que sea un elemento determinante sobre el papel que juega cada una. Y es que un presupuesto alto y un gran número de trabajadores indica en mayor medida que su área de trabajo prioritaria es el empleo y la formación, gran consumidora de recursos, que su capacidad.

Aunque los recursos financieros y humanos proporcionen autonomía y capacidad para desarrollar políticas, creemos que hay otras razones que explican las funciones de cada una. Así, algunas que se han mostrado especialmente activas están entre las menores, como Iraurgi Lantzen, Goieki o Tolosaldea Garatzen, pero en estos casos, la clave está más en su capacidad para establecer espacios de diálogo y colaboración con otros agentes, que en los recursos empleados.

Iraurgi Lantzen, a través de Ezagutza Gunea, ha creado las condiciones para que sea aquí donde se decidan las principales actuaciones formativas, de gestión del conocimiento e innovación y, en última instancia, para coordinar el proceso de desarrollo local. Este espacio sirve para definir prioridades y articular respuestas, sin que por ello tenga Iraurgi Lantzen que asumir muchas funciones y áreas de trabajo.

Goieki y Tolosaldea Garatzen por su parte, mantienen un trabajo coordinado con otros agentes locales para la provisión de diferentes servicios, como algunas fundaciones, asociaciones, centros tecnológicos o colegios profesionales. Así, más que de manera individual, hay que entender el trabajo de estas ADLs como parte de una red de instituciones que inciden en el desarrollo local. Además, estas dos Agencias no asumen muchas funciones, sino que es habitual que empiecen a trabajar un área en función de las necesidades del momento (como inmigración, servicios para las personas mayores o el desarrollo de una TV local), pero que lo deleguen a otras organizaciones una vez que el servicio está en marcha. Aunque esto tiene un coste evidente en las condiciones laborales, ya que no cuentan con tantos trabajadores fijos sino que trabajan por proyectos, favorece la especialización del servicio y la flexibilidad de la organización. Y es que una vez que está consolidada un área de trabajo, pasan a llevarla organizaciones que trabajan en esa materia u otras creadas para ello, lo que repercute en la especialización, y sobre todo confiere a estas Agencias una flexibilidad para atender los proyectos necesarios en cada momento, evitando que en un futuro se conviertan en una carga.

4ª Conclusión: potencialidades y riesgos de las sociedades instrumentales

Otro aspecto en el que difieren las Agencias es en la forma jurídica, ya que hay Sociedades Anónimas, Sociedades Limitadas, Organismos Autónomos Locales y departamentos municipales; no obstante, la mayoría se han creado como sociedades instrumentales financiadas por capital público, adoptando algunas de las tres fórmulas (S.A., S.L. u O.A.L.).

Como señalamos, las primeras Agencias tuvieron que definir este tipo de cuestiones organizativas, sirviendo de ejemplo para las siguientes. Las que se crearon en una primera y segunda época tomaron la forma de Sociedades Anónimas; así, las comarcales competitivas y las comarcales urbanas son Sociedades Anónimas. Entre las metropolitanas, FSS y Lan Ekintza son también Sociedades Anónimas, mientras que el DPE de Vitoria-Gasteiz está dentro de la estructura municipal. Posteriormente, el criterio no fue tan claro, y así entre las creadas al amparo del programa Behargintza hay

tanto sociedades instrumentales como departamentos municipales. Así son las que hemos clasificado como comarcales no competitivas y municipales, las que presentan mayor diversidad de formas jurídicas.

Ante esta diversidad, no parece que la forma jurídica sea un elemento determinante en la capacidad de actuación de las Agencias. Sin embargo, creemos que hay diferencias en el potencial de cada forma. En líneas generales, las sociedades instrumentales confieren mayor autonomía para articular las políticas de desarrollo necesarias con independencia de los vaivenes políticos. A menudo, la organización de las Agencias varía con los ciclos electorales, lo que condiciona sus actuaciones, por lo que parece pertinente que se sitúen fuera de la estructura municipal para tener así mayor estabilidad. Y es que aunque las sociedades instrumentales no están al margen de esas contingencias, sí que tienen mayor independencia que los departamentos municipales o de la Mancomunidad. No obstante, esto también abre la cuestión sobre la transparencia en este tipo de organizaciones de carácter público, ya que a veces no está claro ni su papel, ni la transparencia, ni los mecanismos de control democráticos.

5ª Conclusión: respecto del ámbito de actuación

El ámbito de actuación es otro elemento que marca las diferencias, y es precisamente el que utilizamos como principal criterio para clasificarlas. Quitando las de las capitales que, aunque trabajan para un municipio, las dinámicas sociales de estas ciudades hacen que conformen una categoría aparte, encontramos tanto municipales como comarcales. En términos generales, parece que las municipales han tenido un rol menor, conformándose como servicios municipales de empleo, siendo las comarcales las que han llevado a cabo actuaciones de mayor calado.

No obstante, el hecho de trabajar para una comarca no es condición suficiente, ya que algunas comarcales tampoco han tenido un papel destacado. Aunque hay excepciones como UGGASA, Deba Goieneko Mankomunitatearen Garapen Agentzia o Durangaldeko Behargintza, la mayoría de estas Agencias comarcales que no se han mostrado tan competitivas trabajan en territorios en los que no hay un sistema

productivo local integrado ni instituciones territoriales resultado de las relaciones sociales y culturales, como en los casos de Uribe Kosta, Forlan, Txorierri y Bermeoaldea. Así, junto a la consideración del ámbito de actuación conviene tener en cuenta estos otros aspectos territoriales e institucionales.

A la hora de desarrollar este tipo de organizaciones, tanto si la iniciativa parte desde abajo como si se pone en marcha por instituciones supra-locales, creemos que debe seguirse un criterio: el ámbito de actuación debe ser suficientemente cercano para aprovechar las ventajas de lo local, pero suficientemente grande para que abarque elementos importantes para la reproducción de las sociedades locales, como un sistema productivo o instituciones territoriales.

En este sentido, creemos que, aunque no hay una fórmula universal, la comarca representa un ámbito de actuación adecuado, ya que optimiza los recursos siendo todavía un espacio suficientemente cercano, y además ofrece mayor potencial para diseñar y aplicar políticas integrales de desarrollo. Puede que el nivel municipal sea adecuado para llevar a cabo políticas descentralizadas de empleo, pero resulta un ámbito de actuación demasiado reducido para articular medidas para un sistema productivo local que a menudo supera los límites de un solo municipio. Además, hay que valorar el gasto que supone crear una red de centros municipales, cuando a nivel comarcal se puede dar un servicio efectivo. Desde este posicionamiento, nos parece cuestionable la filosofía del programa Behargintza de financiar centros municipales de empleo, máxime si como parece estos centros no han jugado un papel decisivo en el funcionamiento de las economías locales.

6ª Conclusión: algunos aspectos institucionales como los principales factores explicativos

Así, parece un tanto simplificador resumir en uno o dos elementos las causas de las diferencias. No obstante, dos palabras incluidas en el título de esta Tesis pueden ayudar a entender las principales diferencias entre las ADLs y marcan a nuestro juicio su capacidad de actuación: *instituciones* y *territorio*.

Empecemos por la segunda. Con la idea de que el territorio constituye un elemento importante para el desarrollo nos hemos referido al hecho de que en ese espacio estén localizados, enraizados, factores importantes para la reproducción de las economías y las sociedades locales, como un sistema productivo, un mercado de trabajo, unas relaciones sociales y culturales contenidas, o unas instituciones locales. En lo que respecta al trabajo de la ADL, esto le permite diseñar y desarrollar políticas integrales. Así, las políticas de promoción económica, por ejemplo, se conciben como medidas de apoyo al sistema productivo local, lo que más allá de los servicios a empresas, significa articular otra serie de políticas laborales, tecnológicas, de infraestructuras o regulativas en función de las necesidades del sistema productivo. También a nivel social, si la ADL asume responsabilidades en esta materia, es posible que desarrolle políticas mancomunadas, lo que reduce los costes y facilita una orientación global en las actuaciones.

Resulta evidente que estos aspectos territoriales dependen de la configuración espacial, por lo que no está en manos tan sólo de las ADLs llevar a cabo una orientación territorial en sus actuaciones. Así, Gipuzkoa tiene una distribución territorial equilibrada entre las comarcas, que cuentan con una relativa especialización, unas relaciones sociales y culturales y unas instituciones comarcales, mientras en Araba y Bizkaia las capitales tienen un poder tractor importante. No obstante, en Araba hay algunas comarcas con relativo grado de autonomía (como el valle de Ayala), o en Bizkaia, como Durangaldea, Lea Artibai, Arratia o las Encartaciones. Más aún, el propio Gran Bilbao se puede dividir en subcomarcas como la Margen Izquierda, Margen Derecha, Zona Minera o el Alto Nervión que, aunque en menor medida que en Gipuzkoa, también tienen sus dinámicas endógenas, por lo que se podían haber creado Agencias comarcales en vez de disgregarlas a nivel municipal. Esto hubiera favorecido el desarrollo de una institucionalidad local más fuerte, ya que hubiera permitido aglutinar esfuerzos y diseñar estrategias de desarrollo integrales que abarcaran toda la zona.

Por otra parte, creemos que parte de las diferencias entre las ADLs, y sobre todo en relación a su capacidad para incidir sobre elementos estructurales del desarrollo local, se deben a algunos aspectos institucionales. En concreto, ponemos el énfasis en el desarrollo de espacios de colaboración en los que participan los agentes locales como uno de los principales elementos explicativos, de ahí nuestro interés por si en sus orígenes las Agencias fueron creadas en un proceso *de abajo arriba* o *de arriba abajo*,

y si surgieron tras planes estratégicos o no, así como el valor que hemos dado al desarrollo de redes y foros locales.

A nuestro entender, los planes estratégicos sirvieron para acordar una estrategia de desarrollo que hiciera frente a la crisis, lo que en términos del discurso actual, identificaríamos con una movilización del capital social local. En lo que respecta a las ADLs, estos planes sirvieron para marcar otros objetivos y para que estas organizaciones se insertaran como parte del entramado institucional. Así, parece que en aquellas comarcas en que la ADL surgió como resultado de un consenso facilitado por estos planes y que forma parte de una red de instituciones, cuentan con el respaldo y el reconocimiento de empresas y agentes sociales, lo que facilita sus relaciones e incide en su capacidad para desarrollar unas políticas globales de desarrollo.

Por otra parte, creemos que los foros son un elemento importante de una estrategia de desarrollo local por su valor instrumental, ya que favorecen una mejor gestión de las políticas. Dado que en estos foros participan los actores a los que van dirigidas las actuaciones (empresas, asociaciones, centros formativos, ciudadanos), sirven para conocer mejor sus demandas y desarrollar medidas más ajustadas. Pero también tienen un valor intrínseco, por lo que suponen en términos de acordar una estrategia común, haciendo que el desarrollo local sea un proceso más descentralizado y participativo, fomentando así el capital social. En este punto nos encontramos con la paradoja de que algunas ADLs no cuentan con el reconocimiento necesario para poner en marcha estos foros, por lo que, aunque quisieran, no contarían con gran participación; sin embargo, mientras no den pasos hacia crear estos espacios de colaboración, no parece que puedan lograr el respaldo y el reconocimiento necesario por parte de los agentes locales.

Y es que para que estos foros tengan éxito, parece que es una condición necesaria que haya cierto caldo de cultivo, como una cultura de participación, interés por parte de los agentes sociales y las empresas o un reconocimiento de la representatividad de las organizaciones locales, aspectos que de nuevo sitúan el acento en los factores institucionales. Así, surge una espiral, en la que estos factores impiden que se puedan desarrollar espacios de colaboración, pero en la medida en que no se crean estas redes, no se pueden superar estos impedimentos. En este sentido, creemos que un primer paso para romper esta espiral debería dirigirse a establecer paulatinamente las bases para que la participación sea posible, aun a riesgo de fallar en los primeros intentos.

5.2 Una reflexión final: mirando hacia el futuro

Para acabar, nos gustaría hacer una reflexión en torno a tres aspectos que creemos que deberían contemplarse en el debate sobre las Agencias de Desarrollo Local en el País Vasco: la estructura de estas organizaciones y las funciones que deben asumir, las líneas generales de las políticas de cara al futuro, y el encaje de estas organizaciones dentro de la red de instituciones para el desarrollo económico.

Un primer tema a determinar es si la ADL debe asumir muchas funciones y para ello tener una gran estructura, o por el contrario debe centrarse en unos pocos servicios; en otras palabras, si deben ser polifacéticas, abarcando muchas áreas y manejando un volumen importante de recursos, o deben centrarse en aquellos que consideran estratégicos, y coordinarse con otros agentes locales para la provisión del resto de servicios. A este respecto, creemos que el papel de la ADL debe dirigirse a *facilitar* las condiciones para que se den unos servicios, más que ser la encargada de proporcionarlos. Por tanto, no nos parece que deban tener una gran estructura, sino que deben concentrarse en los servicios que consideren críticos para el municipio o comarca, y trabajar con otros agentes en la provisión del resto. En esta línea, resulta interesante la filosofía de Agencias que, aunque pequeñas, han sido bastante activas a la hora de poner en marcha nuevas áreas, pero que una vez están en marcha las delegan para que sean otros las que las desarrollen. Ahora bien, en este esquema cobra un interés especial las relaciones y el trabajo en red con otros agentes sociales (otros departamentos municipales, organizaciones sociales, etc.), lo que depende de los factores que regulan la interacción en estas redes.

En cuanto a las políticas, creemos que las Agencias deberían contemplar una orientación más integral y estratégica en sus actuaciones. En este sentido, parece necesario pasar de posiciones tradicionales en las que el empleo centra la actividad, a una visión más integral en la que se trabaje sobre los diferentes elementos que inciden en el funcionamiento de las economías locales. Las políticas de empleo deberían contemplar demanda y oferta laboral, lo que supone pasar de ofertar una serie de servicios a los ciudadanos, a un trabajo con las empresas; o mejor, de manera conjunta

con los agentes que conforman el sistema productivo local. Iniciativas como los pactos de empleo reflejan esta forma de trabajo descentralizada y participativa, ya que por medio de éstos se identifican las demandas y necesidades laborales, y se proponen medidas de actuación. También parece necesario buscar fórmulas alternativas e innovadoras para la promoción del empleo, ya que parece que el modelo de intermediación y formación para el empleo es a menudo demasiado estático para un mercado laboral cambiante.

Así mismo, el autoempleo y la promoción de microempresas requieren de una orientación más estratégica dentro de las actuaciones para el desarrollo local. Es decir, creemos que se deben entender como una parte dentro de la estrategia para la promoción de nueva actividad económica, y no tanto como una alternativa de autoempleo. En este sentido, nos parece interesante que se discrimine por sectores, en función de si son prioritarios o no. Éstos pueden ser prioritarios porque se consideran estratégicos para la economía local (porque generan otras actividades y valor añadido, porque son innovadores e incorporan nuevas tecnologías, etc.), o por sus implicaciones para la inserción sociolaboral de determinados colectivos. Esto no quiere decir que no se deba apoyar otras iniciativas de creación de negocios tradicionales, pero sí creemos que debe contemplarse como parte de una concepción más amplia de creación de nuevas actividades.

En lo que se refiere al trabajo con las empresas, creemos que debe entenderse como una política de apoyo al sistema productivo local más que como diferentes servicios que se ofertan a las empresas. Es decir, que debe pasarse a una promoción activa de la economía local y entenderse su funcionamiento sistémico, atendiendo a los diferentes aspectos que determinan su competitividad: los laborales, los formativos, los tecnológicos y los regulativos. Sin duda, el trabajo con las empresas y la oferta de diferentes servicios es una parte importante del trabajo actual y lo seguirá siendo en un futuro, pero creemos que deben considerarse también otras áreas de actuación dentro de esta interpretación sistémica. Así, las políticas deberían incorporar otros elementos, como el desarrollo de una política local de innovación que atienda a las necesidades específicas del sistema productivo; una estrategia local para el acondicionamiento de la oferta formativa a las necesidades de las empresas; la creación de un observatorio donde analizar la evolución de la economía y la sociedad local, así como las tendencias generales; el desarrollo de nuevos instrumentos financieros para financiar actividades

que por su riesgo tienen dificultades para obtener fondos; una mayor participación en el desarrollo de infraestructuras relevantes para la economía local; una mayor consideración del marketing territorial como una estrategia de promoción activa; y el fomento de la implicación del empresariado y los agentes locales en el desarrollo de la comunidad.

Precisamente en relación a esta última cuestión, creemos que es interesante que las ADLs potencien una gobernanza del desarrollo local más descentralizada y participativa, estructurándola en torno a foros u otro tipo de redes de colaboración. A pesar de las dificultades operativas y en relación a los conflictos de legitimidad que pueden surgir en este tipo de estructuras, a nuestro entender en ellas están muchas de las potencialidades que guarda una estrategia de desarrollo local. Y es que más allá de los outputs en términos de empleo generado o crecimiento de la economía local, lo que nos parece significativo de los procesos de desarrollo local es que sea la propia comunidad la que asuma y lidere un proceso de cambio social. Éste es, a nuestro entender, el hecho distintivo y valorable de las alternativas de desarrollo local.

El desarrollo de redes, sean éstas generales sobre el futuro de la localidad, o sectoriales, para tratar aspectos concretos como en el caso de los clusters locales, supone cambios importantes en el papel de la ADL. En líneas generales, si la ADL asume una forma de trabajo en red, su papel no es tanto el de ofertar diferentes servicios a ciudadanos o empresas y ni siquiera el de regular el funcionamiento de la economía local, como el de facilitar las condiciones para que estas estructuras funcionen, y que sea aquí donde se identifiquen necesidades, se clasifiquen prioridades y se definan líneas de actuación. En otras palabras, la ADL debe pasar de *gobernar* el funcionamiento de la economía local, a ser la *meta-gobernadora* de la misma, centrando sus actuaciones en establecer las condiciones para que sea posible un trabajo conjunto entre los agentes locales, de manera que sean estos los que lideren el desarrollo de la comunidad.

En este punto, nos encontramos en que no todas las ADLs parecen estar capacitadas para tomar este rol. Como señalamos, hay importantes diferencias en cuanto a la estructura y las funciones asumidas, pero también en cuanto a la inserción social de la organización y al reconocimiento por parte de los agentes locales, de manera que algunas, aunque quisieran, no parecen estar en condiciones de asumir este papel.

Esta cuestión sobre la desigual capacidad de las Agencias debería tener importantes implicaciones sobre las políticas, tanto las de las propias Agencias como sobre las iniciativas puestas en marcha por las Diputaciones y el Gobierno Vasco. Si se acepta, como sostenemos en esta Tesis, que hay importantes diferencias entre las ADLs y que estas diferencias inciden en su capacidad para actuar sobre el desarrollo territorial, pensamos que el impacto de programas generales puestos en marcha desde arriba será ciertamente limitado. Así lo creemos para un programa como el Behargintza, mediante el cual se ha proporcionado un volumen de fondos importante para crear y financiar estas estructuras, pero sin atender a las especificidades de cada localidad ni al papel que deberían jugar estas organizaciones. A este respecto, cabe preguntarse cuál es la relación coste-beneficio de este programa, ya que su incidencia en crear unas estructuras estables para potenciar el desarrollo local, más allá de los centros de empleo, parece ciertamente limitada.

Así mismo, también puede tener implicaciones para las iniciativas lanzadas desde el Gobierno Vasco que se articulan desde las ADLs, como es el caso de las *Berrikuntza Agendak* dentro del programa Innova. Si el objetivo del mismo es que las Agencias hagan de antena de estas iniciativas en el territorio, creemos que la mayoría de ellas pueden cumplir este cometido, ya que su cercanía y el conocimiento del empresariado local facilita su difusión por el tejido productivo. Ahora bien, si lo que se pretende es fomentar una verdadera estrategia multi-nivel e interactiva, en la que se creen foros estratégicos locales para que sea aquí donde se definan las necesidades y se articulen iniciativas, no todas las ADLs parecen en condiciones de asumir este papel. Y es que el éxito de estos programas depende de la capacidad de las organizaciones para movilizar los agentes locales en torno a este proyecto común, lo que sitúa a los factores institucionales en el centro del debate.

Esto no significa que las que no cumplan estas características estén determinadas, y que no realicen programas interesantes para su municipio o comarca. Cada territorio tiene sus propias necesidades y en cierta forma la estructura, funciones y la actuación de la ADLs es reflejo de ello. No obstante, sí creemos que no es suficiente con crear estas organizaciones y dotarlas de una serie de fondos, sino que debe valorarse cuáles son las funciones de estas organizaciones y cómo desarrollar espacios de encuentro para que el desarrollo local sea un proyecto colectivo, social. En este sentido, creemos importante un replanteamiento del papel de las ADLs y, en caso necesario, una reestructuración del

mapa del desarrollo local en el País Vasco. Esperemos que esta Tesis haya contribuido a ello.

BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, F. (1997); *Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local*. Santiago de Chile: ILPES.

— (2007); "Desarrollo económico y territorio: Enfoques teóricos relevantes y reflexiones derivadas de la práctica". En García Docampo, M. (Ed.), *Perspectivas teóricas en Desarrollo Local*. La Coruña: Netbiblo.

AMIN, A. (1989); "Flexible specialization and small firms in Italy: myths and realities". *Antipode* 21 (1):13-34.

— (1998); "Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional". *EKONOMIAZ* 41:69-89.

— (2001); "Moving on: institutionalism in economic geography". *Environment and Planning A* 33:1237-1241.

AMIN, A. y HAUSNER, J. (1997); "Interactive governance and social complexity". En Amin, A. y Hausner, J. (Ed.), *Beyond Market and Hierarchy. Interactive Governance and Social Complexity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

AMIN, A. y ROBINS, K. (1990); "Industrial districts and regional development: Limits and possibilities". En Pyke, F., Becattini, G. y Sengenberg, W. (Ed.), *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies.

AMIN, A. y THRIFT, N. (1992); "Neo-Marshallian Nodes in Global Networks". *International Journal of Urban and Regional Research* 16:571-587.

— (1995); "Globalisation, Institutional "Thickness" and the Local Economy". En Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S., Graham, S. y Madani-Pour, A. (Ed.), *Managing Cities. The new urban context*. Chichester: Wiley & Sons Ltd.

ASHEIM, B. T. (1995); *Industrial districts as "learning regions". A condition for prosperity? The EEST research agenda for the year 2000*. San Sebastián: STEP rapport.

ASHEIM, B. T. y COENEN, L. (2006); "Contextualising Regional Innovation Systems in a Globalising Learning Economy: On Knowledge Bases and Institutional Frameworks ". *Journal of Technology Transfer* 31:163-173.

ASHEIM, B. T. e ISAKSEN, A. (2001); "Los sistemas regionales de innovación, las pymes y la política de innovación". En Gómez Uranga, M. y Olazaran, M. (Ed.), *Sistemas regionales de innovación*. Bilbao: Servicio Editorial de la UPV/EHU.

AYTO.BILBAO (2000); *Plan Integral de Rehabilitación de Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2004*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.

AYTO.IRUN (2006); *Acuerdo General por el Desarrollo Económico y el Empleo de Irun*. Irun: Ayuntamiento de Irun.

BAIROCH, P. (1996); "Globalization Myths and Realities: One Century of External Trade and Foreign Investment". En Boyer, R. y Drache, D. (Ed.), *States against Markets: The Limits of Globalization*. London: Routledge.

BASURKO, A. (2005); "El capital social: caso Lea Artibai". *EKONOMIAZ* 59 (2):260-283.

— (2007); *Entrevista personal*. Markina: Lea Artibaiko Garapen Agentzia.

BEGG, I. (1999); "Cities and competitiveness". *Urban Studies* 36 (5-6):795-809.

BILBAO-METROPOLI-30 (2001); *Bilbao 2010: La Estrategia*. Bilbao: Bilbao Metropoli-30.

BORDIEU, P. (1986); "The Forms of Capital". En Richardson, J. G. (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Connecticut: Greenwood Press, Inc.

BOSCH, N. (2006); "La distribución del gasto público en las administraciones. Análisis comparado". En Garapen (Ed.), *Sostenibilidad en la promoción económica local*. Donostia-San Sebastián: Garapen.

BOYER, R. (1992); *La Teoría de la Regulación: un análisis crítico*. Valencia: Ed. Alfons El Magnánim.

BRENNER, N. (1999); "Beyond state-centrism? Space, territoriality and geographical scale in globalization studies". *Theory and Society* 28 (1):39-78.

— (2003); ""Glocalization" as a state spatial strategy: urban entrepreneuralism and the new politics of uneven development in Western Europe". En Peck, J. y Wai-Chung Yeung, H. (Ed.), *Remaking the Global Economy: economic-geographical perspectives*. London: SAGE Publications Ltd.

— (2004); *New State Spaces: Urban Governance and the Rescalling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.

BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (Eds.). (1998); *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

BRUSCO, S. (1982); "The Emilian model: productive decentralisation and social integration". *Cambridge Journal of Economics* 6:167-184.

— (1986); "Small firms and industrial districts: the experience of Italy". En Keeble, D. y Wever, E. (Ed.), *New Firms and Regional Development in Europe*. London: Croom Helm.

BUSTELO, P. (2007); "Imperialismo, hegemonía internacional y Estado-nación en el siglo XXI: notas para el debate". En Martínez Peinado, J. y Sánchez Tabarés, R. (Ed.), *El futuro imposible del capitalismo. Ensayos en memoria de José María Vidal Villa*. Barcelona: Icaria.

CAMAGNI, R. (Ed.). (1991a); *Innovation networks: spatial perspectives*. London: Belhaven Press.

— (1991b); "Introduction: from the local milieu to innovation through cooperation networks". En Camagni, R. (Ed.), *Innovation networks: spatial perspectives*. London: Belhaven Press.

— (2003); "Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio". *Investigaciones Regionales* 2:31-57.

CAMERON, S. y COAFFEE, J. (2005); "Art, Gentrification and Regeneration: from artists as pioneers to public arts". *European Journal of Housing Policy* 5 (1):39-58.

CASTELLS, M. (1997); *La era de la información: Economía, sociedad y cultura.* Madrid: Alianza Editorial.

COLEMAN, J. S. (1988); "Social capital and the creation of human capital". *American Journal of Sociology* 24:1-24.

COMISIÓN EUROPEA (2000); *EQUAL. Nuevas formas de combatir la discriminación y la desigualdad en el ámbito del empleo.* Bruselas: Comisión Europea, Empleo, Asuntos sociales e Igualdad de Oportunidades.

— (2003); *Cooperación con las ciudades. La iniciativa comunitaria URBAN*. Bruselas: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional.

COOKE, P. (2001); "Sistemas de innovación regional: conceptos, análisis y tipología". En Gómez Uranga, M. y Olazaran, M. (Ed.), *Sistemas regionales de innovación*. Bilbao: Servicio Editorial de la UPV/EHU.

COOKE, P., HEIDENREICH, M. y BRACZYC, H. J. (Eds.). (1998); *Regional Innovation Systems: the role of governance in a globalized world*. London: Routledge.

COOKE, P. y MORGAN, K. (1998); *The Associational Economy*. Oxford: Oxford University Press.

CORIAT, B. (1997); "Globalization, variety and mass production: the metamorphosis of mass production in the new competitive age". En Hollingworth, J. R. y Boyer, R. (Ed.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

COX, K. R. (1993); "The local and the global in the new urban politics: a critical view". *Environment and Planning D: Society and Space* 11:433-448.

— (1997); "Globalization and the Politics of Distribution. A Critical Assessment". En Cox, K. R. (Ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the power on the local*. New York: Guilford.

CUMBERS, A., MAC KINNON, D. y MC MASTER, R. (2003); "Institutions, power and space. Assessing the limits to institutionalism in economic geography". *European Urban and Regional Studies* 10 (4):325-342.

CHRISTOPHERSON, S. y CLARK, J. (2007); "Power in Firm Networks: What it Means for Regional Innovation Systems". *Regional Studies* 41 (9):1223-1236.

DEBEGESA (2006); *Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020. Plan de Acción 2006-2010*. Eibar: Debegesa.

DEI OTTATI, G. (1994); "Trust, interlinking transactions and credit in the industrial districts". *Cambridge Journal of Economics* 18 (6):529-546.

DICKEN, P. (2003); *Global Shift: Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*. London: Sage.

DOSI, G. (1988a); "The nature of the innovative process". En Dosi, G. (Ed.), *Technical change and Economic Theory*. London: Pinter.

— (Ed.). (1988b); *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter.

DPTO. DE INDUSTRIA, C. Y. T. (1991); *Política Industrial. Marco General de Actuación 1991-1995*. Vitoria-Gasteiz: EJ-GV.

— (1993); *Plan de Tecnología Industrial 1993-1996*. Vitoria-Gasteiz: EJ-GV.

— (1996); *Política Industrial: Marco General de Actuación*. Vitoria-Gasteiz: EJ-GV.

DURANGALDEKO-BEHARGINTZA (2006); *Validación del Avance del Plan Estratégico Industrial del Duranguesado -Metalgiltza-*. Durango: Durangaldeko Behargintza.

EDQUIST, C. (2000); "Systems of Innovation Approaches - Their Emergence and Characteristics". En Edquist, C. y Mc Kelvey, M. (Ed.), *Systems of Innovation: Growth, Competitiveness and Employment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

EJ-GV (1993); *Plan de Tecnología Industrial 1993-1996*. Vitoria-Gasteiz: EJ-GV.

— (1997); *Plan de Ciencia y Tecnología 1997-2000*. Vitoria-Gasteiz: EJ-GV.

— (2000); *Plan Interinstitucional de Promoción Económica 2000-2003*. Vitoria-Gasteiz: EJ-GV.

— (2001); *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2001-2004. El conocimiento, herramienta de progreso en una sociedad avanzada*. Vitoria-Gasteiz: EJ-GV.

— (2002); *Programa Izartu. Informe de Seguimiento Año 2001*. Vitoria-Gasteiz: EJ-GV.

— (2005a); *Libro Blanco del Sistema Vasco de Innovación. Horizonte 2010: diagnósticos y directrices*. Vitoria-Gasteiz: EJ-GV.

— (2005b); *Libro blanco del sistema vasco de innovación: horizonte 2010: diagnóstico y directrices*. Vitoria-Gasteiz: EJ-GV.

— (2006); *Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 2006-2009*. Vitoria-Gasteiz: EJ-GV.

— (2007); *Programa Izartu. Informe de Seguimiento Año 2006*. Vitoria-Gasteiz: EJ-GV.

ETXEBARRIA, G. (1990); *La desestructuración del espacio económico vasco. La crisis actual de la industria vasca y su inserción en el marco Europeo*. *Tesis Doctoral. Economía Aplicada*. Bilbao: EHU/UPV.

EUSKADI+INNOVA (2007); *Berrikuntza Agenda. Descripción del programa*. Euskadi+Innova.

EUSTAT (2001); *Censo de población y viviendas*. Vitoria-Gasteiz: EUSTAT.

EZAGUTZA GUNEA (2007); *Memoria 2006*. Azkoitia: Iraurgi Lantzen.

FILION, P. (1998); "Potential and limitations of community economic development: individual initiative and collective action in a post-Fordist context". *Environment and Planning A* 30:1101-1123.

FLORIDA, R. (1995); "Towards the learning region". *Futures* 27 (5):527-536.

— (2003); "Cities and Creative Class". *City & Community* 2 (1):3-19.

FMI (1997); *Perspectivas de la economía mundial. La globalización: oportunidades y desafíos*. Washington, D.C.: FMI.

FOMENTO-SAN-SEBASTIÁN (2006); *Memoria 2006. Un año promoviendo el desarrollo económico sostenible de Donostia-San Sebastián*. Donostia-San Sebastián: Fomento de San Sebastián.

FREEMAN, C. y PEREZ, C. (1988); "Structural crises of adjustment, business cycles and investment behaviour". En Dosi, G. (Ed.), *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publishers.

GALPARSORO, I. (2007); *Entrevista personal*. Ordizia: Goieki, 21/12/07.

GARAPEN (2000); *Memoria*. Bilbao: Garapen.

— (2004); *Memoria*. Bilbao: Garapen.

— (2005); *Redes y desarrollo local*. Donosti-San Sebastián: Garapen.

— (2006a); *Clusters para la promoción económica local*. Donostia-San Sebastián: Garapen.

— (2006b); *Sostenibilidad en el modelo de promoción económica local*. Donostia-San Sebatián: Garapen.

GERTLER, M. S. (2004); "Creative cities: what are they for, how do they work and how do we build them?" *Canadian Policy Research Networks* www.cprn.org.

GIL ÁLVAREZ, E. (2008); "Estrategias de promoción y ordenación de la industria en San Sebastián y su área de influencia ". *Lurr@lde* 31.

GOIEKI (2006); *Comarca del Goierri*. Ordizia: Goieki.

GÓMEZ URANGA, M. y OLAZARAN, M. (Eds.). (2001); *Sistemas regionales de innovación*. Bilbao: Servicio Editorial de la UPV/EHU.

GOODMAN, E. (1989); "Introduction: the political economy of the small firm in Italy". En Goodman, E. y Bamford, J. (Ed.), *Small Firms and Industrial Districts in Italy*. London: Routledge.

GOODWIN, M., DUNCAN, S. y HALFORD, S. (1993); "Regulation theory, the local state and the transition of urban politics". *Environment and Planning D: Society and Space* 11:67-88.

GOODWIN, M. y PAINTER, J. (1996); "Local governance, the crisis of Fordism and the changing geographies of regulation". *Transactions of the Institute of British Geographers* 21:635-648.

GRABHER, G. (Ed.). (1993a); *The embedded firm: On the socioeconomics of industrial networks*. London: Routledge.

— (1993b); "Understanding networks: actors, resources and processes in interfirm cooperation". En Grabher, G. (Ed.), *The embedded firm: On the socioeconomics of industrial networks*. London: Routledge.

GRANOVETTER, M. (1985); "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology* 91 (3):481-510.

HANSEN, H. K., VANG, J. y ASHEIM, B. T. (2005); "The Creative Class and Regional Growth: Towards a Knowledge Based Approach". *Conferencia de Regional Studies.* Aalborg, Dinamarca.

HARVEY, D. (1989a); *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Basil Blackwell.

— (1989b); "From managerialism to entrepreneuralism: the transformation of urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler B* 71:3-17.

HASSINK, R. (2001); "The Learning Region: A Fuzzy Concept or a Sound Theoretical Basis for Modern Regional Innovation Policies?" *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 45 (3-4):219-230.

HAUSER, C., TAPPEINER, G. y WALDE, J. (2007); "The Learning Region: The Impact of Social Capital and Weak Ties on Innovation". *Regional Studies* 41 (1):75-88.

HAY, C. (2008); "Globalization's Impact on States". En Ravenhill, J. (Ed.), *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

HELD, D., MC GREW, A., GOLDBLATT, D. y PERRATON, J. (2002); *Transformaciones globales: Política, economía y cultura*. México, D.F.: Oxford University Press México.

HIRSCHMAN, A. O. (1958); *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

HIRST, P. y THOMPSON, G. (1996); *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.

HIRST, P. y ZEITLIN, J. (1997); "Flexible Specialization: theory and evidence in the analysis of industrial change". En Hollingsworth, J. R. y Boyer, R. (Ed.), *Contemporary Capitalism: the embeddedness of institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

HODGSON, G. M. (1995); *Economía y evolución: revitalizando la economía*. Madrid: Celeste.

HUDSON, R. (1999); "The Learning Economy, the Learning Firm and the Learning Region: A sympathetic critique to the limits to learning". *European Urban and Regional Studies* 6 (1):59-72.

ITURRIOZ, C., ARANGUREN, M. J., ARAGÓN, C. y LARREA, M. (2005); "¿La política industrial de cluster/redes mejora realmente la competitividad empresarial? Resultados de dos experiencias en la Comunidad Autónoma de Euskadi". *EKONOMIAZ* 60 (2):10-61.

JESSOP, B. (1994); "Post-Fordism and the State". En Amin, A. (Ed.), *Post-fordism: a reader*. Oxford: Blackwell Scientific Publications.

— (1995); "The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?" *Economy and Society* 24 (3):307-333.

— (1998); "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development". *International Social Science Journal* 50:29-46.

— (2001); "Institutional re(turns) and the strategic-relational approach". *Environment and Planning A* 33:1213-1235.

— (2005); "The Political Economy of Scale and European Governance". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 96 (2):225-230.

KOK, W., BAUSCH, R., FITZGERALD, N., GUTIERREZ, A., HUTTON, W., IDRAC, A.-M., LUNDBY-WEDIN, W., MIROW, T., MOLDAN, B., PAGANETTO, L., ROSATI, D., SUNDBÄK, V. y VERZETNITSCH, F. (2004); *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Luxembourg: European Communities.

KRUGMAN, P. (1992); *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch.

LANDRY, C. (2000); *The creative city: a Toolkit for urban innovators*. London: Earthscan.

LARREA, M. (2000); *Sistemas Productivos Locales en la C.A. del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Editorial de EJ-GV.

— (2003); "Clusters y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco". *EKONOMIAZ* 53:138-159.

LE GALLÈS, P. (1998); "Regulations and Governance in European Cities". *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (3):482-506.

LEA ARTIBAI IKASTETXEA y AZARO FUNDAZIOA (2007a); *Esperanza 2013. Lea Artibai eskualdearen garapenaz konprometiturik*. Lea Artibai Ikastexea-Azaro Fundazioa.

— (2007b); *Esperanza 2013. Lea Artibai eskualdeko berrikuntza eta garapen gunea*. Lea Artibai Ikastexea-Azaro Fundazioa.

LIPIETZ, A. (1979); *El capital y su espacio*. México, D.F.: Siglo XXI editores.

LORENZO, M. (2008); *Entrevista personal*. Irun: Bidasoa-Activa, 15/01/08.

LOVERING, J. (2001); "The Coming Regional Crisis (And How To Avoid It)". *Regional Studies* 35 (4):349-354.

LUNDVALL, B.-A. (1992a); "Introduction". En Lundvall, B.-A. (Ed.), *National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter.

— (Ed.). (1992b); *National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter.

— (1996); "The Social Dimension of The Learning Economy". *DRUID Working Paper* 96 (1).

MAC LEOD, G. (2001); "Beyond soft institutionalism: accumulation, regulation, and their geographical fixes". *Environment and Planning A* 33:1145-1167.

MALECKI, E. J. (2002); "Hard and soft networks for urban competitiveness". *Urban Studies* 39 (5-6):929-945.

— (2004); "Jockeying for position: what it means and why it matters to regional development policy when places compete". *Regional Studies* 38 (9):1101-1120.

MALMBERG, A. y MASKELL, P. (2002); "The elusive concept of localization economies: towards a knowledge-based theory of spatial clustering". *Environment and Planning A* 34:429-449.

MALMBERG, A. y POWER, D. (2006); "True clusters: a severe case of conceptual headache". En Asheim, B. T., Cooke, P. y Martin, R. (Ed.), *Clusters and regional Development: critical reflections and explorations*. London: Routledge.

MARSHALL, A. (1920); *Principles of economics: an introductory volume*. Houndmills: MacMillan.

MARTIN, R. (1999); "The new "geographical turn" in economics: some critical reflections". *Cambridge Journal of Economics* 23:65-91.

MARTIN, R. y SUNLEY, P. (2003); "Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?" *Journal of Economic Geography* 3:5-35.

MARTINELLI, F. y SCHOENBERGER, E. (1991); "Oligopoly is alive and well: notes for a broader discussion of flexible accumulation". En Benko, G. y Dunford, M. (Ed.), *Industrial change and regional development: the transformation of new industrial spaces*. London: Belhaven Press.

MARTÍNEZ, E. (2008); "La competitividad regional y urbana dentro de la agenda territorial europea". *XI Jornadas de Economía Crítica.* Bilbao, 27-29 de Marzo.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A. (2002); "Globalización y recomposición de los espacios económicos nacionales. El margen de maniobra de las economías en entornos globales". En Palazuelos, E. y Vara, M. J. (Ed.), *Grandes áreas de la economía mundial*. Barcelona: Ariel.

— (2003); "Reflexión metodológica en torno a la globalización". *Revista de economía mundial* 9:83-110.

MARX, K. (1976); *Teoría económica*. Barcelona: Península.

MC GREW, A. (2008); "The Logics of Economic Globalization". En Ravenhill, J. (Ed.), *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

MILBERG, W. (1998); "Multinational Corporations: An Historical Analysis". En Kozul-Wright, R. y Rowthorn, R. (Ed.), *Transnational Corporations and the Global Economy*. Basingtoke: Palgrave Macmillan Ltd.

MISHRA, R. (1999); *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

MOMMAAS, H. (2004); "Cultural clusters and the post-industrial city: towards the remapping of urban cultural policy". *Urban Studies* 41 (3):507-532.

MONITOR (1991); "La ventaja competitiva de Euskadi". *EKONOMIAZ* 21:156-209.

MORGAN, K. (1997); "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal". *Regional Studies* 31 (5):491-503.

MOSO, M. (1999); *Origen y evolución de las políticas de ciencia y tecnología en la CAPV (1980-1998). Tesis Doctoral. Dpto. de Sociología*. Leioa: UPV/EHU.

MOSO, M. y OLAZARAN, M. (2002); "Regional Technology Policy and the Emergence of an R&D System in the Basque Country". *Journal of Technology Transfer* 27:61-75.

MOULAERT, F. (2000); *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*. Oxford: Oxford University Press.

MOULAERT, F. y NUSSBAUMER, J. (2005); "The Social Region. Beyond the territorial dynamics of the Learning Economy". *European Urban and Regional Studies* 12 (1):45-64.

MOULAERT, F. y SEKIA, F. (2003); "Territorial Innovation Models: A Critical Survey". *Regional Studies* 37 (3):289-302.

MYRDAL, G. (1962); *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.

NAVARRO, M., LARREA, M. y ARANGUREN, M. J. (2007); *Indicadores y análisis de competitividad local en el País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

NORTH, D. C. (1993); *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

O'HARA, P. A. (1998); "Capital and Inequality in Today's World". En Brown, D. (Ed.), *Thorstein Veblen in the Twenty-First Century*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

OECD (2001); *Cities and Regions in the New Learning Economy*. Paris: OECD.

OHMAE, K. (1990); *The borderless world*. London: Collins.

ORMAZABAL, J. (2006); *Goierriko egitura industrialaren erradiografia*. Arrasate-Mondragón: Ikerlan.

PAINTER, J. y GOODWIN, M. (1995); "Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation". *Economy and Society* 24 (3):334-356.

PECK, J. y TICKELL, A. (1992); "Local Modes of Social Regulation? Regulation Theory, Thatcherism and Uneven Development". *Geoforum* 23 (3):347-363.

PERROUX, F. (1950); "Economic space: theory and applications". *Quarterly Journal of Economics* 64:89-104.

PETRELLA, R. (1996); "Globalization and Internationalization: The Dynamics of the Emerging World Order". En Boyer, R. y Drache, D. (Ed.), *States against Markets: The Limits of Globalization*. London: Routledge.

PIORE, M. y SABEL, C. (1990); *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza Editorial.

PORTER, M. (1991); *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza & Janés.

— (1998); "Clusters and the New Economics of Competition". *Harvard Business Review* (November-December):77-90.

PORTES, A. (1998); "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology". *Annual Review of Sociology* 24:1-24.

PUTNAM, R., LEONARDI, R. y NANETTI, R. Y. (1993); *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

PYKE, F., BECATTINI, G. y SENGENBERG, W. (Eds.). (1990); *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva: International Institue for Labour Studies.

RAVENHILL, J. (2008); "Regionalism". En Ravenhill, J. (Ed.), *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

RODRÍGUEZ, A. y VICARIO, L. (2005); "Innovación, Competitividad y Regeneración Urbana: los espacios retóricos de la "ciudad creativa" en el nuevo Bilbao". *EKONOMIAZ* 58 (1):262-295.

SASSEN, S. (1994); *Cities in a world economy*. Thousand Oaks: Pine Forge.

— (2003); *Los espectros de la globalización*. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Economica.

SCOTT, A. J. (1999); "Regional Motors of the Global Economy". En Halal, W. E. y Taylor, K. B. (Ed.), *21st Century Economics: Perspectives of Socioeconomics for a Changing World*. New York: St Martin's Press.

SCHEIFLER, M. A. (1991); *Economía y espacio: un análisis de las pautas de asentamiento de las actividades económicas*. Bilbao: Servicio editorial de la UPV/EHU.

SESÉ, E. (2005); "Conceptualización". En Garapen (Ed.), *Redes y desarrollo local*. Tolosa: Garapen.

— (2006a); "Introducción: sostenibilidad en el modelo de promoción económica local". En Garapen (Ed.), *Sostenibilidad en el modelo de promoción económica local*. Donostia-San Sebastián.

— (2006b); "Nuevas estrategias y políticas locales para el desarrollo". *Curso de Verano de la UPV/EHU sobre Ciudades innovadoras: clusters para la promoción económica local*. Donostia-San Sebastián.

— (2007); *Entrevista personal*. Donostia-San Sebastián: Fomento de San Sebastián, 07/09/2007.

SMITH, N. (1996); "Spaces of vulnerability: the space of flows and the politics of scale". *Critique of Anthropolgy* 16 (1):63-77.

SPRI (2004); *La Política de Reconversión*. SPRI: www.politicaindustrialvasca.net.

STOKER, G. (1998); "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal* 50:17-28.

STORPER, M. (1992); "The Limits to Globalization: Technology Districts and International Trade". *Economic Geography* 68:60-93.

— (1995); "The resurgence of regional economics, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies". *European Urban and Regional Studies* 2:191-221.

— (1998); "Las economías regionales como activos relacionales". *EKONOMIAZ* 41:10-45.

STORPER, M. y SCOTT, A. J. (1988); "The geographical foundations and social regulation of flexible production complexes". En Jennifer, W. y Dear, M. (Ed.), *The Power of Geography: how territory shapes social life*. Boston: Unwyn Hyman Inc.

STRANGE, S. (2001); *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Icaria.

SWYNGEDOUW, E. (1997); "Neither global nor local. "Glocalization" and the politics of scale". En Cox, K. R. (Ed.), *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York: Guilford Press.

— (2004); "Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling". *Cambridge Review of International Affaires* 17 (1):25-48.

— (2005); "Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State". *Urban Studies* 42 (11):1991-2006.

THUN, E. (2008); "The Globalization of Production". En Ravenhill, J. (Ed.), *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

TRIGILIA, C. (2001); "Social Capital and Local Development". *International Journal of Social Theory* 4 (4).

TUROK, I. (2004); "Cities, regions and competitiveness". *Regional Studies* 38 (2):1069-1083.

UNCETA, K. (2001); "El Desarrollo Humano en la era de la globalización". En Unceta, K. y Ibarra Güell, P. (Ed.), *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Barcelona: Icaria.

— (2003); *Análisis de las relaciones entre los nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo: potencialidades y limitaciones de los marcos territoriales frente al proceso de globalización*. *Economía Aplicada I*. Bilbao: EHU/UPV.

UNCTAD (1992); *World Investment Report*. New York: UNCTAD.

— (2006); *World Investment Report*. Geneva: UNCTAD.

UNDP (1999); *Human Development Report*. New York: UNDP.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1999a); *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.

— (1999b); "Sobre las raíces teóricas del desarrollo económico local". *CENDES* 40 (Enero-Abril):1-20.

— (2007); "Sobre la diversidad de las interpretaciones y la complejidad del concepto de desarrollo endógeno". En García Docampo, M. (Ed.), *Perspectivas teóricas en Desarrollo Local*. La Coruña: Netbiblo.

VENCE, X. (2007); "Crecimiento económico, cambio estructural y economía basada en el conocimiento". En Vence, X. (Ed.), *Crecimiento y políticas de innovación: Nuevas tendencias y experiencias comparadas*. Madrid: Pirámide.

VIDAL VILLA, J. M. (1994); "Mundialización de la economía vs. Estado centralista". En Berzosa, C. (Ed.), *La economía mundial en los 90: tendencias y desafíos*. Barcelona: Icaria.

WILLIAMSON, O. E. (1981); "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach". *American Journal of Sociology* 87:548-577.

WOODS, N. (2001); "International Political Economy in an Age of Globalization". En Baylis, J. y Smith, S. (Ed.), *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press.

WOOLCOCK, M. (1998); "Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework". *Theory and society* 27:151-208.

WTO (2006); *International Trade Statistics*. Geneva: WTO.

— (2007); *International Trade Statistics*. Geneva: WTO.

ZOLO, D. (2005); *Globalización: un mapa de los problemas*. Bilbao: Ediciones Mensajero.

Recursos electrónicos

www.bai.bizkaia.net

www.bilbaoria2000.org

www.ec.europa.eu/regional_policy

www.euskadinnova.net

www.eustat.es

www.garapen.net

www.igipuzkoa.net

www.ine.es

www.ingeba.net

www.iraurgilantzen.net

www.lugabe.net

www.mikrogunea.org

www.politicaindustrialvasca.net

www.spri.es

www.tabacalera.eu

www.tolosaldea.net

Anexo: Modelo de cuestionario

Nota preliminar: Este cuestionario forma parte del trabajo de investigación de una Tesis Doctoral de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea que tiene como objetivo conocer la labor de las Agencias de Desarrollo Local. Se garantiza la confidencialidad en el tratamiento de toda la información. Muchas gracias por su colaboración.

Datos generales

Agencia de Desarrollo Local: ……... Año de constitución …….

Nombre del entrevistado: …….. Cargo: ...……

Teléfono de contacto: …… Fecha de la entrevista: ……..

Estructura de la Agencia de Desarrollo Local

Municipio(s) / comarca que conforman el ámbito de actuación: ..…….....

…….

Forma jurídica: …….…….

Presupuesto y origen de los fondos: ..…….....

Número de trabajadores: ..……...

Áreas de actuación

1. ¿Cuáles de las siguientes áreas trabaja la Agencia?

- ☐ Empleo y formación (1)
- ☐ Apoyo para crear empresas (2)
- ☐ Servicios a empresas (3)
- ☐ Comercio (4)
- ☐ Turismo (5)
- ☐ Ordenación del territorio y urbanismo (6)
- ☐ Medioambiente (7)
- ☐ Consumo (8)
- ☐ Servicios sociales (9)
- ☐ Cultura (10)
- ☐ Cooperación al desarrollo (11)
- ☐ Otros ……..
  ……

2. Señale la división departamental de la Agencia, indicando las áreas de trabajo de cada departamento, desde qué año funciona, su presupuesto y número de trabajadores.

Departamento	Áreas	Año	Presupuesto	Nº de trabajadores
…….	……...	……	……	……...
…….	……...	……	……	……...
…….	……...	……	……	……...
…….	……...	……	……	……...
…….	……...	……	……	……...

…….	……..	……	……	……...
…….	……..	……	……	……...
…….	……..	……	……	……...
…….	……..	……	……	……...

3. De los que se exponen a continuación, ordene los que considera que son los principales problemas socioeconómicos del municipio o comarca, puntuándolos del 1 al 6 (1 para el principal problema, 6 para el último).

Desempleo y calidad del empleo …… ☐
Falta de actividades económicas ……...……..…… ☐
Escasa competitividad de las empresas .....…… ☐
Escasa promoción turística y del comercio local ……. ☐
La ordenación del territorio y el medioambiente ……. ☐
Falta de servicios socioculturales ……. ☐

4. Ordene las que considera que son las prioridades en la labor de la Agencia, puntuándolas del 1 al 6 (1 para la principal, 6 para la última).

Empleo y formación …….. ☐
Creación de empresas …… ☐
Servicios a empresas ..……...…… ☐
Comercio y turismo …….. ☐
Ordenación del territorio y medioambiente …...……... ☐
Otros (servicios socioculturales, consumo etc.) …….. ☐

Empleo y formación

5. Señale en cuáles de las siguientes áreas relacionadas con el empleo trabaja la Agencia:

☐ Orientación laboral
☐ Intermediación laboral
☐ Formación
☐ Otros ..…….
……...

6. Señale los principales resultados del área de empleo y formación:

Año	Orientación-personas atendidas			Ofertas de empleo gestionadas	Formación			
					Cursos	Personas atendidas		
	H	M	T			H	M	T
…..	….	….	….	…….	…..	….	….	….
…..	….	….	….	…….....	…..	….	….	….
…..	….	….	….	…….	…..	….	….	….
…..	….	….	….	…….....	…..	….	….	….
…..	….	….	….	…….	…..	….	….	….
…..	….	….	….	…….....	…..	….	….	….

…..	….	….	….	…….	…..	….	….	….
…..	….	….	….	…….....	…..	….	….	….
…..	….	….	….	…….	…..	….	….	….
…..	….	….	….	…….....	…..	….	….	….

7. Indique los que considera que han sido los principales programas de empleo.

……

……

……

Creación de microempresas

8. Señale cuáles de los siguientes servicios se ofrecen a los nuevos emprendedores:

- ☐ Actividades de fomento de la cultura emprendedora
- ☐ Elaboración de planes de viabilidad
- ☐ Información y tramitación de ayudas y subvenciones
- ☐ Tutorización y seguimiento del proyecto
- ☐ Formación en gestión
- ☐ Financiación (propia)
- ☐ Incubadora de empresas
- ☐ Otros……

  ...……

9. Señale los principales resultados del área de creación de empresas

Año	Empresas nuevas	Personas promotoras H	M	T	Puestos de trabajo	Inversión propia	Financiación externa
…..	…….	…	…	…	……	……	……
…..	…….	…	…	…	……	……	……
…..	…….	…	…	…	……	……	……
…..	…….	…	…	…	……	……	……
…..	…….	…	…	…	……	……	……
…..	…….	…	…	…	……	……	……
…..	…….	…	…	…	……	……	……
…..	…….	…	…	…	……	……	……

Apoyo a empresas

10. Señale cuáles de los siguientes servicios se ofrecen a las empresas:

- ☐ Intermediación en el mercado laboral
- ☐ Formación
- ☐ Elaboración de diagnóstico de la empresa
- ☐ Asesoramiento en gestión
- ☐ Información y tramitación de ayudas y subvenciones
- ☐ Asesoramiento medioambiental
- ☐ Catálogo empresarial
- ☐ Alquiler de salas
- ☐ Programas para la difusión de TICs
- ☐ Programas de mejora de la calidad
- ☐ Programas de fomento de la innovación
- ☐ Otros ……..... ……

11. Aparte de los servicios que prestan, ¿trabajan de forma estable con empresas de la localidad para conocer sus necesidades y proporcionar respuestas ajustadas a éstas?

❑ No ❑ Sí

En caso afirmativo, señale las siguientes cuestiones:

- En qué ámbitos (formación, implantación TICs, programas para mejora de la calidad, innovación, etc.)

…….

…….

- Nº de empresas ...……..
- Frecuencia de los encuentros ……

12. ¿Partcipan en algún programa para la difusión de innovaciones, la cultura innovadora o el aprendizaje en las empresas y otras organizaciones?

❑ No ❑ Sí

En caso afirmativo, indique las siguientes cuestiones:

Programa

- Nombre del programa ……...
- Año ……...
- Empresas y organizaciones locales que participan ……...

…….

- Instituciones que participan ……..

…….

- Principales objetivos y líneas de actuación del programa ……

…….

…….

…….

Comercio y turismo

13. ¿Ofrecen algún tipo de servicio para dinamizar el comercio local? Indique cuáles.

❑ Asesoramiento técnico al comerciante
❑ Información sobre ayudas al comercio
❑ Animación del sector comercial
❑ Catálogo comercial
❑ Fomento del asociacionismo comercial
❑ Elaboración de planes para dinamizar el comercio
❑ Diagnóstico de situación del sector
❑ Otros ……..

14. ¿Ofrecen algún tipo de servicio para la promoción turística local? Indique cuáles.

- ❑ Oficina de turismo
- ❑ Información sobre el municipio/comarca
- ❑ Catálogo de servicios turísticos
- ❑ Promoción de la localidad (en ferias de turismo, etc.)
- ❑ Actividades turísticas (ferias, fiestas, etc.)
- ❑ Elaboración de plan del sector
- ❑ Otros ……...
  …….

Territorio y medioambiente

15. ¿Participan en algún tipo de programa para la mejora medioambiental (Agenda 21, otros)? En caso afirmativo, indique cuál, desde cuándo y señale algunas de las actuaciones más significativas.

❑ No ❑ Sí Programa ……..

Año ……..

Funciones de la Agencia …….

…….

…….

Principales actuaciones del Programa …….

…….

…….

…….

16. ¿Ofrecen algún tipo de servicio para la articulación territorial? Indique cuáles.

- ❑ Planificación estratégica
- ❑ Urbanismo y rehabilitación urbana
- ❑ Movilidad y transporte
- ❑ Servicios sociales mancomunados
- ❑ Oficina de consumo
- ❑ Cultura
- ❑ Cooperación al desarrollo
- ❑ Otros …...……...
  …….

Pautas de trabajo de la Agencia de Desarrollo Local

17. ¿Cuenta la Agencia con un Plan Estratégico? En caso afirmativo, señale desde qué año y si ha habido actualizaciones.

❑ No ❑ Sí Año y actualizaciones ……..

18. ¿Trabajan de forma conjunta (en red) los diferentes departamentos?

❑ No ❑ Sí

En caso afirmativo, explique brevemente cómo se estructura el trabajo en red entre los departamentos ……

……...

……...

……...

19. ¿Trabajan de forma estable y asociada (en red) con otros agentes o instituciones de la localidad, como empresas, asociaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales, ONGs, centros de investigación, etc.?

❑ No ❑ Sí

En caso afirmativo, indique las siguientes cuestiones:

Red

- Área ……...……...
- Agentes / instituciones que participan: ……

…….

- Frecuencia de los encuentros: ……...
- Nombre del programa (si hay programa) ….……...
- Año ……...

20. ¿Contemplan la innovación en los servicios que presta la Agencia como un elemento importante en el trabajo de la organización?

❑ No ❑ Sí

¿En qué considera que se materializa esta innovación en los servicios prestados? ….

……...

……...

……...

……...

Anexo: Tabla resumen de la información del trabajo de campo

<table>
<tr><th colspan="6">Información General</th></tr>
<tr><th rowspan="2">ADL-localidad-</th><th colspan="2">Localidad/Comarca</th><th colspan="3">ADL</th></tr>
<tr><th>Características generales</th><th>Territorio</th><th>Características generales</th><th>Estrategia de Desarrollo</th><th>Redes</th></tr>
<tr>
<td></td>
<td>Área:
Población:
Renta*

PIB p.c.

Renta disponible p.c.
Mercado de trabajo

Tasa de actividad**
Tasa de ocupación**
Tasa de paro***
Economía local****

Sectores económicos</td>
<td>Sistema Productivo Local-SPL-
SPL: sí / no
Tipo: marshalliano, subsistemas marshallianos, centralizado
Polarización de la capital: alta/media/baja
Instit. territoriales formales
Mancomunidad:

Otras:</td>
<td>Orígenes
Año de constitución
Proceso: de abajo arriba / de arriba abajo

Tras Plan Estratégico local: sí / no
Forma jurídica
Tamaño

Presupuesto (total)
Presupuesto (pc)
Nº de trabajadores
Pautas de trabajo interno

Plan Estratégico: sí / no (año)</td>
<td>Áreas de actuación
Áreas:
Prioridad:
Apoyo emprendedores

Servicios ofertados:
Empresas creadas (último año disponible)
Empleo en nuevas empresas
Servicios a empresas
Servicios ofertados:
Trabajo estable con empresas
Sector:

Tipo de empresas: micro, pyme, gran
Políticas de innovación
Programas externos:
Programas locales:</td>
<td>Funcionales
Áreas:
Estratégicas

Áreas:</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Fuente: Observatorio Vasco de Desarrollo Regional Lugabe y Larrea (2000)</td>
<td>Fuente: Larrea, 2000. Sistemas Productivos Locales en la CAPV</td>
<td>Fuente: Cuestionario, entrevista, memorias</td>
<td>Fuente: Cuestionario, entrevista, memorias</td>
<td>Fuente: Cuestionario, entrevista, memorias</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td colspan="5">*Fuente: Lugabe, a partir de: EUTAT, PIB per capita por ámbitos territoriales y series municipales estadísticas. Datos de 2001, último año disponible.
**Fuente: Lugabe, a partir de: INE, Censo de población y viviendas y padrón. Datos de 2001, último año disponible.
***Fuente: LANBIDE, a partir del INEM-Demandantes de empleo considerados parados (Método SISPE) e INE Población total datos padronales de 2006 y población activa de 2001, ponderada por el crecimiento de población en edad de trabajar. Datos de 2008. No hay disponibles datos desagregados por sexos.
****Fuente: Larrea, 2000. Sistemas Productivos Locales en la CAPV</td>
</tr>
</table>

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Ayto. de Portugalete	Localidad: Portugalete	SPL: NO (dentro del SPL de Bilbao)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales: NO
	Población: 49.788	Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades	Año de constitución: 1987	Áreas: empleo, promoción de microempresas y servicios a empresas	
	Renta PIB p.c. 8.571€ Renta personal disponible 9.455€	Influencia de la capital: Alta	PE local: NO	Prioridad: Empleo	Estratégicas: NO
		Instit. territoriales formales: NO	Forma jurídica: Dpto. Ayto.	Apoyo emprendedores Servicios ofertados: Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / Tutorización del proyecto / Formación en gestión	
			Tamaño Presupuesto: 1.612.353 € Presupuesto p.c.: 31,57€	Empresas creadas: 18 Empleo generado: 30	
	Mercado de trabajo Tasa de actividad: 44% Masc.: 57% Fem.:33% Tasa de ocupación: 37% Masc.: 50% Fem.:26% Tasa de paro: 11,3%		Nº de trabajadores: 7 Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2000)	Servicios a empresas Servicios ofertados: Intermediación en el mercado laboral / nf./tramitación de ayudas y subvenciones Trabajo estable con empresas: NO	
	Economía local Servicios, comercio			Políticas de innovación Programas externos: NO Programas locales: NO	

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Iraurgi Lantzen	Localidades*: Azkoitia, Azpeitia Población: 24.376 Renta PIB p.c. 23.895€ Renta personal disponible 11.098€ Mercado de trabajo Tasa de actividad: 52% Masc.: 67% Fem.:38% Tasa de ocupación: 48% Masc.: 64% Fem.:33% Tasa de paro: 6% Economía local Industria (muebles de madera, artículos metálicos, maquinaria, siderurgia), comercio.	Sistema Productivo Local (SPL) SPL: SÍ Tipo: Subsistemas marshallianos en algunos sectores (muebles de madera, artículos metálicos, maquinaria, siderurgia) Influencia de la capital: Baja Instit. territoriales formales: SÍ Mancomunidad	Orígenes Año de constitución: 1988 PE local: SÍ Forma jurídica: S.A. Tamaño Presupuesto: 816.227 € Presupuesto p.c.: 29,3€ Nº de trabajadores: 9 Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (1992 y actualizaciones)	Áreas de actuación Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, consumo, gestión del conocimiento Prioridad: Gestión del conocimiento / promoción de microempresas Apoyo emprendedores Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones Empresas creadas: 33 Empleo generado: 52 Servicios a empresas Servicios ofertados: Intermediación en el mercado laboral / nf./tramitación de ayudas y subvenciones / alquiler salas / programas innovación / gestión del conocimiento Trabajo estable con empresas: SI (innovación, formación, gestión del conocimiento) Políticas de innovación Programas externos: SÍ (Innova, Berrikuntza Agendak) Programas locales: SÍ (Ezagutza Gunea)	Funcionales:SÍ Turismo, comercio, movilidad, logopedia Estratégicas: SÍ (Ezagutza Gunea)

*Las localidades que componen Iraurgi Hiria son Azpeitia y Azkoitia. No obstante, Iraurgi Lantzen colabora con el resto de localidades de Urola Erdia (Zestoa, Beizama, Errezil)en determinados programas

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Lea Artibaiko Garapen Agentzia (LAGA) / Azaro Fundazioa**	Localidades*: Lea Artibai Población: 26.078 Renta PIB p.c. 16.616€ Renta personal disponible 9.527€ Mercado de trabajo Tasa de actividad: 49% Masc.: 60% Fem.:38% Tasa de ocupación: 45% Masc.: 56% Fem.:34% Tasa de paro: 5,5% Economía local: Industria (metalurgia, maquinaria, madera), primer sector (pesca), comercio, turismo	Sistema Productivo Local (SPL) SPL: SÍ Tipo: no especializado Influencia de la capital: Baja Instit. territoriales formales: SÍ Mancomunidad, Azaro Fundazioa, Lea Artibai Ikastetxea	Orígenes Año de constitución: 2002 PE local: SÍ Forma jurídica: S.A. Tamaño Presupuesto: 1.200.000 €** Presupuesto p.c.: 46€** Nº de trabajadores: 10** Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2004)	Áreas de actuación Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, Servicios a Aytos. Prioridad: Promoción de microempresas Apoyo emprendedores Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / tutorización del proyecto / formación en gestión / incubadora de empresas / financiación (propia) Empresas creadas: 22 Empleo generado: 45 Servicios a empresas Servicios ofertados: Formación / Diagnóstico de empresa / asesoramiento en gestión / nf./tramitación de ayudas y subvenciones / alquiler salas / programas innovación Trabajo estable con empresas: SI (innovación y nuevas oportunidades de negocio) Políticas de innovación Programas externos: SÍ (Innova) Programas locales: SÍ (Esperanza 2013)	Funcionales:SÍ Comercio, nuevos emprendedores, cooperativas Estratégicas: SÍ (Esperanza 2013)

*LeaArtibai corresponde a la comarca del EUTAT Marquina-Ondarroa. La conforman los municipios de: Amoroto, Aulesti, Berriatua, Etxebarria, Gizaburuaga, Ispaster, Lekeitio, Markina-Xemein, Mendexa, Munitibar, Ondarroa, Ziortza-Bolibar

**Tomamos conjuntamente LAGA y Azaro Fundazioa, ya que trabajan de facto como si fueran una única organización.

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Goieki	Localidades: Goierri*	Sistema Productivo Local (SPL)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales:SÍ
	Población: 64.460	SPL: SÍ	Año de constitución: 1993	Áreas: promoción de microempresas, servicios a empresas, turismo, MMAA, servicios sociales (personas mayores e inmigración)	Servicios sociales y organizaciones sociales, AL21, Comercio
	Renta	Tipo: Centralizado (gran empresa-red de pequeños productores) y especializado (artículos metálicos, transporte, siderurgia)	PE local: SÍ	Prioridad: Promoción de microempresas	Estratégicas: SÍ (Fundazioa-Ikastetxea-Goieki)
	PIB p.c. 21.245€	Influencia de la capital: Baja	Forma jurídica: S.A.	Apoyo emprendedores	
	Renta disponible p.c. 11.000€	Instit. territoriales formales: SÍ Mancomunidad, Goierri Fundazioa, Goierri ikastetxea	Tamaño	Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / tutorización del proyecto / formación en gestión / incubadora de empresas	
	Mercado de trabajo		Presupuesto:1.052.900€	Empresas creadas: 57	
	Tasa de actividad: 50% Masc.: 64% Fem.:37%		Presupuesto p.c.: 16,71€	Empleo generado: 69	
	Tasa de ocupación: 46% Masc.: 61% Fem.:32%		Nº de trabajadores: 9	Servicios a empresas	
	Tasa de paro: 6%		Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (1992, 2004)	Servicios ofertados: Diagnóstico de empresa / asesoramiento en gestión / nf./tramitación de ayudas y subvenciones / asesoramiento MMAA/catálogo empresarial/ alquiler salas/progr. innovación	
				Trabajo estable con empresas: SI (diferentes servicios)	
	Economía local: Industria (metal, maquinaria, equipos de transporte, fundición), turismo rural			Políticas de innovación	
				Programas externos: SÍ (Innova)	
				Programas locales: SÍ (Fundazioa, Goikerri, Lortek)	

*Goierri la conforman los municipios de: Altzaga, Arama, Ataun, Beasain, Gabiria, Gaintza, Idiazabal, Itsasondo, Lazkao, Legorreta, Mutiloa, Ordizia, Olaberria, Ormaiztegi, Segura, Zaldibia, Zegama, Zerain. Para el EUSTAT, y también en términos funcionales, la comarca del Goierri sería la suma de estos municuipios junto con los de Urola Garaia, los que son ámbito de actuación de UGGASA.

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Debagoieneko Mankomunitatea	Localidades*: Deba Goiena	Sistema Productivo Local (SPL)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales:SÍ
	Población: 61.733	SPL: SÍ	Año de constitución: 1992	Áreas: empleo, promoción de microempresas	Trabajo con la Mancomunidad
	Renta	Tipo: centralizado, especializado (material eléctrico, artículos y construcciones metálicas), competitivo		Prioridad: Promoción de microempresas	Estratégicas: NO
	PIB p.c. 25.203€	Influencia de la capital: Baja	Forma jurídica: Admin. Pública (Dpto. de Mancomunidad)	Apoyo emprendedores	
	Renta personal disponible 12.202€	Instit. territoriales formales: Mancomunidad, instituciones de las cooperativas	Tamaño	Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / tutorización del proyecto / incubadora de empresas	
	Mercado de trabajo		Presupuesto:	Empresas creadas: 33	
	Tasa de actividad: 54% Masc.: 64% Fem.:44%		Presupuesto p.c.:	Empleo generado:43	
	Tasa de ocupación: 50% Masc.: 61% Fem.:39%		Nº de trabajadores: 4	-	
	Tasa de paro: 6,4%		Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2003, 2007)		
	Economía local:Industria (material eléctrico, artículos y construcciones metálicas)			Trabajo estable con empresas: NO	
				-	

* Deba Goiena la conforman los municipios de: Antzuola, Aretxabaleta, Arrasate, Bergara, Elgeta, Eskoriatza, Gatzaga y Oñati.

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Durangaldeko Behargintza	Localidades*: Durangaldea Población: 92.796 Renta PIB p.c. 24.903€ Renta personal disponible 10.546€ Mercado de trabajo Tasa de actividad: 50% Masc.: 63% Fem.:38% Tasa de ocupación: 45% Masc.: 59% Fem.:32% Tasa de paro: 6,1% Economía local: Industria (metal, maquinaria)	Sistema Productivo Local (SPL) SPL: SÍ Tipo: marshalliano: descentralizado y especializado (metálico) Influencia de la capital: Baja Instit. territoriales formales: SÍ Mancomunidad	Orígenes Año de constitución: 2000 PE local: NO Forma jurídica: Admin. Pública (Dpto. de Mancomunidad) Tamaño Presupuesto:1.200.000€ Presupuesto p.c.: 22,75€ Nº de trabajadores: 23 Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: NO (Plan de gestión anual)	Áreas de actuación Áreas: empleo y formación, promoción de microempresas, servicios a empresas, MMAA Prioridad: Empleo y formación Apoyo emprendedores Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones /Tutorización del proyecto / formación en gestión Empresas creadas: Empleo generado: Servicios a empresas Servicios ofertados: Intermediación mercado laboral/formación/ Diagnóstico de empresa / asesoramiento en gestión / inf./ ayudas y subvenciones / asesoramiento MMAA/ programas innovación / TICs / calidad Trabajo estable con empresas: SI (formación, intermediación laboral) Políticas de innovación Programas externos: SÍ (Innogune, Innova) Programas locales: No	Funcionales:SÍ AL21, Comercio Estratégicas: No

*Durangaldea lo conforman los municipios de: Abadiño, Amorebieta, Atxondo, Bedia, Berriz, Durango, Elorrio, Ermua, Garai, Iurreta, Izurtza, Mañaria, Mallabia, Zaldibar.

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Forlan	Localidades: Muskiz, Abanto y Ciérvana, Zierbana, Ortuella	SPL: NO (dentro del SPL de Bilbao)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales: SÍ
	Población: 26.022	Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades	Año de constitución: 1989	Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, consumo.	Comercio
	Renta*	Influencia de la capital: Alta	PE local: NO	Prioridad: Empleo y formación	Estratégicas: NO
	PIB p.c.	Instit. territoriales formales: NO	Forma jurídica:Organismo Autónomo Local	Apoyo emprendedores	
	Renta disponible p.c.		Tamaño	Servicios ofertados: Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / Tutorización del proyecto	
	Mercado de trabajo		Presupuesto: 2.500.000-3.000.000 €	Empresas creadas: 16	
	Tasa de actividad: 45,4% Masc.: 59,5% Fem.: 32,7%		Presupuesto p.c.: 98-117€	Empleo generado: 32	
	Tasa de ocupación: 38,6% Masc.: 53,3% Fem.:25,4%		Nº de trabajadores: 11	Servicios a empresas	
	Tasa de paro: 9,5%		Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2004)	Servicios ofertados: Intermediación en el mercado laboral / formación / asesoramiento en gestión / inf./tramitación de ayudas y subvenciones / alquiler de salas / programas TICs	
	Economía local: Comercio, industria (química)			Trabajo estable con empresas: NO	
				Políticas de innovación	
				Programas externos: SI (Innova)	
				Programas locales: NO	

*No es posible conseguir indicadores de Renta para agregaciones de municipios diferentes a las comarcas del EUSTAT.

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Behargintza Txorierri	Localidades: Txorierri*	Sistema Productivo Local (SPL)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales:SÍ
	Población: 18.645	SPL: NO (dentro del SPL de Bilbao)	Año de constitución: 2001	Áreas: empleo y formación, promoción de microempresas, servicios a empresas, Servicios a Aytos.	AL21, Asociación de polígonos industriales
	Renta**	Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades	PE local: NO	Prioridad: Servicios a empresas	Estratégicas: No
	PIB p.c.	Influencia de la capital: Alta	Forma jurídica: S.L.	Apoyo emprendedores	
	Renta disponible p.c.	Instit. territoriales formales: SÍ Mancomunidad, Txorierri Ikastetxea	Tamaño	Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones /Tutorización del proyecto / formación en gestión / incubadora de empresas	
	Mercado de trabajo		Presupuesto:1.000.000€		
	Tasa de actividad: 49,6% Masc.: 59,6% Fem.:40,3%		Presupuesto p.c.:56,5€		
	Tasa de ocupación:44,9% Masc.: 55,7% Fem.:34,8%		Nº de trabajadores: 10	Servicios a empresas	
	Tasa de paro: 7,2%		Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2006)	Servicios ofertados: Intermediación mercado laboral/formación/ inf./tramitación de ayudas y subvenciones / catálogo empresarial / alquiler de salas/ programas innovación / programas TICs / Otros: gestión de polígonos industriales	
	Economía local: Industria (metal)			Trabajo estable con empresas: SI (formación, intermediación laboral)	
				Políticas de innovación	
				Programas externos: SÍ (Innogune, Innova)	
				Programas locales: No	

* Txorierri la conforman los municipios de: Derio, Larrabetzu, Lezama, Loiu, Sondika, Zamudio

**No es posible conseguir indicadores de Renta para agregaciones de municipios diferentes a las comarcas del EUSTAT

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Inguralde	Localidad: Barakaldo	SPL: NO (dentro del SPL de Bilbao)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales:SÍ
	Población: 95.260	Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades	Año de constitución: 1992	Áreas: empleo y formación, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, consumo	Comercio
	Renta PIB p.c. 11.350€ Renta personal disponible 9.199€	Influencia de la capital: Alta Instit. territoriales formales: NO	PE local: NO Forma jurídica: Organismo Autónomo Local Tamaño	Prioridad: Empleo Apoyo emprendedores Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / tutorización del proyecto / formación en gestión / incubadora de empresas	Estratégicas: NO
	Mercado de trabajo Tasa de actividad: 44% Masc.: 56% Fem.:33% Tasa de ocupación: 37% Masc.: 50% Fem.:26% Tasa de paro: 10%		Presupuesto: 6.464.945€ Presupuesto p.c.: 67,8€ Nº de trabajadores: 35 Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2005)	Empresas creadas: 59 Empleo generado: 88 Servicios a empresas Servicios ofertados: Formación / Diagnóstico de empresa / asesoramiento en gestión / nf./tramitación de ayudas y subvenciones / asesoramiento MMAA/catálogo empresarial/ alquiler salas/Progr. innovación / Progr. TICs / Pogr. Calidad	
	Economía local: Comercio, servicios			Trabajo estable con empresas: SÍ (formación, información asesoramiento) Políticas de innovación Programas externos: SÍ (Innova, BAI) Programas locales: NO	

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Bidasoa-Activa	Localidades: Bajo Bidasoa Población: 75.448 Renta PIB p.c. 17.149€ Renta personal disponible 9.873€ Mercado de trabajo Tasa de actividad: 52% Masc.: 65% Fem.:40% Tasa de ocupación: 47% Masc.: 60% Fem.:35% Tasa de paro: 10,2% Economía local: Transporte, turismo, comercio, indsutria (metal)	Sistema Productivo Local (SPL) SPL: NO (dentro del SPL de Donostia) Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades Influencia de la capital: Alta Instit. territoriales formales: SÍ Mancomunidad, Consorcio Transfronterizo	Orígenes Año de constitución: 1993 PE local: SÍ Forma jurídica: S.A. Tamaño Presupuesto: 2.643.680€ Presupuesto p.c.: 29€ Nº de trabajadores: 37 Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: NO (dirección por objetivos)	Áreas de actuación Áreas: empleo y formación, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, cooperación al desarrollo, observatorio urbano Prioridad: Empleo y formación Apoyo emprendedores Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf. de ayudas-subvenciones / tutorización del proyecto / formación en gestión / incubadora de empresas Empresas creadas: 96 Empleo generado: 139 Servicios a empresas Servicios ofertados: Intermediación mercado laboral/formación/ catálogo empresarial / programas innovación Trabajo estable con empresas: SI (formación, otros servicios) Políticas de innovación Programas externos: SÍ (Innova) Programas locales: No	Funcionales:SÍ GERTU (prog. Conjunto con servicios sociales y org.), AL21, Comercio, Empleo (Acuerdo Local) Estratégicas: NO (Desarrollo de Plan Estratégico Estratégico local)

*Bajo Bidasoa lo conforman los municipios de: Irun, Hondarribia. Bidasoa-Activa también ofrece algunos de sus servicios a Hendaya.

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Amurrio Bidean	Localidad: Amurrio Población: Renta PIB p.c. 22.958€ Renta disponible p.c. 10.377€ Mercado de trabajo Tasa de actividad: 55% Masc.: 68% Fem.:43% Tasa de ocupación: 52% Masc.:65% Fem.:39% Tasa de paro: 7,8% Economía local: Industria (metal), comercio, turismo rural	Sistema Productivo Local (SPL) SPL: SÍ (Indefinido) Influencia de la capital: baja Instit. territoriales formales: NO	Orígenes Año de constitución: 1999 PE local: NO Forma jurídica: S.A. Tamaño Presupuesto: € Presupuesto p.c.:€ Nº de trabajadores: 4 Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: NO	Áreas de actuación Áreas: empleo y formación, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo Prioridad: Creación de microempresas Apoyo emprendedores Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones /Tutorización del proyecto / formación en gestión / incubadora de empresas Servicios a empresas Servicios ofertados: Intermediación mercado laboral/formación/ asesoramiento en gstión / inf./tramitación de ayudas y subvenciones / alquiler de salas/ programas innovación / programas TICs Trabajo estable con empresas: SI (formación, TICs) Políticas de innovación Programas externos: SÍ (Innova) Programas locales: No	Funcionales:SÍ Comercio Estratégicas: No

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Tolosaldea Garatzen	Localidades: Tolosaldea	Sistema Productivo Local (SPL)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales:SÍ
	Población: 45.471	SPL: SÍ	Año de constitución: 1994	Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, turismo, ordenación del territorio, consumo, serv. Sociales (TV, inmigración, otros)	AL21, Comercio,Turismo
	Renta	Tipo: Indefinido	PE local: SÍ	Prioridad: Ordenación del territorio	Estratégicas: SÍ (Foro Lehiberri)
	PIB p.c. 19.962€	Polarización de la capital: Baja	Forma jurídica: S.A.	Apoyo emprendedores	
	Renta personal disponible 10.888€	Instit. territoriales formales: SÍ Mancomunidad	Tamaño	Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / incubadora de empresas financiación (propia)	
	Mercado de trabajo		Presupuesto: 1.000.000 €	Empresas creadas: 47	
	Tasa de actividad: 52% Masc.: 64% Fem.:40%		Presupuesto p.c.: 22,5€	Empleo generado: 130	
	Tasa de ocupación: 47% Masc.: 60% Fem.:35%		Nº de trabajadores: 13	Servicios a empresas	
	Tasa de paro: 7,8%		Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2005) (Antes, P.E. comarcal)	Servicios ofertados: Int.laboral / Diagnóstico de empresa / asesoramiento en gestión / inf. de ayudas y subvenciones / catálogo empresarial / programas TICs / innovación	
	Economía local: Industria (papel, maquinaria, metal), turismo rural			Trabajo estable con empresas: SI (servicios, intermediación SPRI, Aytos.)	
				Políticas de innovación	
				Programas externos: SÍ (Innova)	
				Programas locales: NO	

*Tolosaldea lo conforman los municipios de: Abaltzisketa, Aduna, Albiztur, Alegia, Altzo, Anoeta, Asteasu, Belauntza, Berrobi, Elduain, Gaztelu, Hernialde, Ibarra,Ikaztegieta, Irura, Larraul, Alkiza, Amezketa, Baliarrain, Berastegi, Bidegoian, Lizartza, Leaburu, Orendain, Orexa, Tolosa, Villabona, Zizurkil

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Debegesa	Localidades: Bajo Deba Población: 54.175 Renta PIB p.c. 19.964€ Renta personal disponible 10.797€ Mercado de trabajo Tasa de actividad: 49% Masc.: 62% Fem.:37% Tasa de ocupación: 46% Masc.: 59% Fem.:33% Tasa de paro: 7,8% Economía local: Industria (maquinaria, metal, transporte), turismo	Sistema Productivo Local (SPL) SPL: SÍ Tipo: marshalliano: descentralizado y especializado (metálico) Polarización de la capital: Baja Instit. territoriales formales: SÍ Mancomunidad	Orígenes Año de constitución: 1985 PE local: SÍ Forma jurídica: S.A. Tamaño Presupuesto: 1.703.900 € Presupuesto p.c.: 31€ Nº de trabajadores: 17 Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2006) (Antes, P.E. comarcal)	Áreas de actuación Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, turismo, urbanismo, MMAA, otros (prevención riesgos laborales) Prioridad: servicios a empresas Apoyo emprendedores Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / tutorización proyecto / diagnóstico mejora Empresas creadas: 43 Empleo generado: 60 Servicios a empresas Servicios ofertados: Int.laboral / formación / Diagnóstico de empresa / inf. de ayudas y subvenciones /asesoramiento MMAA / catálogo empresarial / alquiler salas/programas TICs / innovación/calidad Trabajo estable con empresas: SI (trabajo, innovación, otros servicios) Políticas de innovación Programas externos: SÍ (Innova) Programas locales: SI	Funcionales:SÍ AL21, turismo, foro empresarial Estratégicas: SÍ (Deba Business Forum)

*Bajo Deba lo conforman los municipios de: Deba, Eibar, Elgoibar, Mendaro, Mutriku, Soraluze

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Uribe Kostako Behargintza	Localidad: Uribe Kosta	SPL: NO (dentro del SPL de Bilbao)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales: AL21
	Población: 27.758	Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades	Año de constitución: 2001	Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas	
	Renta**	Influencia de la capital: Alta	PE local: NO	Prioridad: Empleo	Estratégicas: NO
	PIB p.c. €	Instit. territoriales formales: NO	Forma jurídica: S.L.	Apoyo emprendedores	
	Renta personal disponible €		Tamaño	Servicios ofertados: Tutorización del proyecto / Formación en gestión	
	Mercado de trabajo		Presupuesto: 450.000 €	Empresas creadas: 14	
	Tasa de actividad: 51,8% Masc.: 62,8% Fem.:41,5%		Presupuesto p.c.: 15€	Empleo generado: 20	
	Tasa de ocupación: 45,8% Masc.: 57,3% Fem.:34,9%		Nº de trabajadores: 3	Servicios a empresas	
	Tasa de paro: 7,2%		Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2005)	Servicios ofertados: Intermediación en el mercado laboral /formación / diagnóstico de empresa / inf./tramitación de ayudas y subvenciones	
	Economía local: Servicios, comercio			Trabajo estable con empresas: NO	
				Políticas de innovación	
				Programas externos: NO	
				Programas locales: NO	

*Uribe Kosta lo conforman los municipios de: Barrika, Berango, Gorliz, Plentzia, Lemoiz, Urduliz, Sopelana. Todos, excepto Berango forman parte de la comarca del EUSTAT Plentzia.Mungia, aunque ésta abarca otros municipios que no forman parte de Uribe Kosta.

**No es posible conseguir indicadores de Renta para agregaciones de municipios diferentes a las comarcas del EUSTAT

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
UGGASA	Localidades: Alto Urola*	Sistema Productivo Local (SPL)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales:SÍ
	Población: 26.030	SPL: SÍ	Año de constitución: 1994	Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, MMAA,	AL21, comercio
	Renta**	Tipo: Centralizado (gran empresa-red de pequeños productores) y especializado (artículos metálicos, transporte, siderurgia). Funcionalmente forma parte del Goierri	PE local: SÍ	Prioridad: Empleo	Estratégicas: NO
	PIB p.c.	Influencia de la capital: Baja	Forma jurídica: S.A.	Apoyo emprendedores	
	Renta disponible p.c.	Instit. territoriales formales: SÍ Mancomunidad, Fundación Lenbur	Tamaño	Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / tutorización proyecto / formación en gestión / incubadora	
	Mercado de trabajo		Presupuesto: 500.000€	Empresas creadas: 35	
	Tasa de actividad: 49,6% Masc.: 63,9% Fem.: 35,5%		Presupuesto p.c.: 19€	Empleo generado: 53	
	Tasa de ocupación: 45,1% Masc.: 60,5% Fem.:30%		Nº de trabajadores: 8	Servicios a empresas	
	Tasa de paro: 6%		Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: NO (P.E. comarcal)	Servicios ofertados: Int.laboral / Diagnóstico de empresa /asesoramiento en gestión / inf. de ayudas y subvenciones /asesoramiento MMAA / catálogo empresarial	
	Economía local: Industria (metal, maquinaria, fundición)			Trabajo estable con empresas: SI (necesidades de las empresas)	
				Políticas de innovación	
				Programas externos: SÍ (Valora)	
				Programas locales: NO	

* Urola Garaia la conforman los municipios de: Zumarraga, Ezkio-Itxaso, Urretxu, Legazpi. Para el EUSTAT, y también en términos funcionales, estos municipios forman parte del Goierri.

**No es posible conseguir indicadores de Renta para agregaciones de municipios diferentes a las comarcas del EUSTAT

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Urduñederra	Localidad: Orduña	Sistema Productivo Local (SPL)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales:SÍ
	Población: 4.057	SPL: NO	Año de constitución: 2002	Áreas: empleo y formación, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, regeneración urbana	AL21, Comercio y turismo, Foro de Agricultura Ecológica
	Renta		PE local: NO	Prioridad: regeneración urbana	Estratégicas: No
	PIB p.c. 12.163€	Influencia de la capital: Baja	Forma jurídica: S.L.	Apoyo emprendedores	
	Renta personal disponible 9.563€	Instit. territoriales formales: NO	Tamaño	Servicios ofertados: Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones /Tutorización del proyecto / Formación en gestión / incubadora de empresas	
	Mercado de trabajo		Presupuesto:2.300.000€* (1.000.000€)	Empresas creadas:5	
	Tasa de actividad:46% Masc.: 60% Fem.:33%		Presupuesto p.c.:577€(250€)		
	Tasa de ocupación: 40% Masc.: 55% Fem.:26%		Nº de trabajadores: 6	Servicios a empresas	
	Tasa de paro: 8,2%		Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2004)	Servicios ofertados: Intermediación mercado laboral/formación / inf./tramitación de ayudas y subvenciones /catálogo empresarial/ programas innovación / programas TICs	
	Economía local: Turismo, comercio			Trabajo estable con empresas: SI (formación, promoción de suelo industrial)	
				Políticas de innovación	
				Programas externos: SÍ (Innova)	
				Programas locales: No	

*El presupuesto es tan alto porque incluye la partida de regeneración urbana, que la lleva Urduñederra; sin ésta el presupuesto es 1.000.000€ (250€ p.c.)

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Bermeoaldeko Behargintza	Localidad(es): Bermeo, Mundaka, Sukarrieta	SPL: NO	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales: AL21, Comercio, servicios sociales
	Población: 19.139	Influencia de la capital: Baja	Año de constitución: 2001	Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas , comercio, turismo	
	Renta** PIB p.c. Renta personal disponible	Instit. territoriales formales: NO	PE local: NO	Prioridad: Empleo	Estratégicas: NO
			Forma jurídica: Departamento Ayto.	Apoyo emprendedores	
			Tamaño	Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / formación en gestión / incubadora de empresas	
	Mercado de trabajo Tasa de actividad:46% Masc.: 56,6% Fem.:36,3% Tasa de ocupación: 40,7% Masc.: 51,4% Fem.:30,8% Tasa de paro: 8,5%		Presupuesto: 932.960 € Presupuesto p.c.: 48,8€ Nº de trabajadores: 5	Empresas creadas: 18	
			Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2005)	Servicios a empresas Servicios ofertados: Intermediación en el mercado laboral /formación / inf./tramitación de ayudas y subvenciones / alquiler salas / programas difusión TICs	
	Economía local: Turismo, primer sector (pesca), comercio			Trabajo estable con empresas: SI (en función de necesidades)	
				Políticas de innovación Programas externos: SI (Innova) Programas locales: NO	

**No es posible conseguir indicadores de Renta para agregaciones de municipios diferentes a las comarcas del EUSTAT

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Centro de Empleo y Desarrollo Económico de Getxo	Localidad: Getxo	SPL: NO (dentro del SPL de Bilbao)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales: Comercio
	Población: 82.687	Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades	Año de constitución:1996	Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas	
	Renta PIB p.c. 10.789 € Renta personal disponible: 14.291€	Influencia de la capital: Alta	PE local: NO	Prioridad: Empleo	Estratégicas: NO
	Mercado de trabajo Tasa de actividad:47% Masc.: 57% Fem.:38% Tasa de ocupación: 41% Masc.: 51% Fem.:32% Tasa de paro: 7,5%	Instit. territoriales formales: NO	Forma jurídica: Departamento Ayto. Tamaño Presupuesto:1.525.380 € Presupuesto p.c.: 18,53€ Nº de trabajadores: 25 Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2000-03 y 2004-07)	Apoyo emprendedores Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / formación en gestión / incubadora de empresas Empresas creadas: 30 Empleo generado: 40 Servicios a empresas Servicios ofertados: Intermediación en el mercado laboral /formación /diagnóstico de empresa / asesoramiento en gestión/ inf./tramitación de ayudas y subvenciones / catálogo empresarial / progr.TICs/progr.innovación	
	Economía local: Servicios, turismo, comercio			Trabajo estable con empresas: SI (en función de necesidades) Políticas de innovación Programas externos: SI (Innova) Programas locales: NO	

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Ayto. de Galdakao	Localidad: Galdakao	SPL: NO (dentro del SPL de Bilbao)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales: Consejo sectorial de empleo y exclusión social
	Población: 29.594	Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades	Año de constitución:2003	Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio	
	Renta PIB p.c. 17.865 € Renta personal disponible: 10.850€	Influencia de la capital: Alta Instit. territoriales formales: NO	PE local: NO Forma jurídica: Departamento Ayto. Tamaño	Prioridad: Empleo Apoyo emprendedores Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / formación en gestión	Estratégicas: NO
	Mercado de trabajo Tasa de actividad:52% Masc.: 65% Fem.: 40% Tasa de ocupación: 47% Masc.: 60% Fem.:34% Tasa de paro: 8,1%		Presupuesto:1.200.000 € Presupuesto p.c.: 40,61€ Nº de trabajadores: 8 Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (pendiente de aprobación)	Empresas creadas:25 Empleo generado: 34 Servicios a empresas Servicios ofertados: Intermediación en el mercado laboral /formación / inf./tramitación de ayudas y subvenciones / catálogo empresarial / progr. TICs	
	Economía local: Industria (metal, mecánica), comercio			Trabajo estable con empresas: SI (en función de necesidades) Políticas de innovación Programas externos: NO Programas locales: NO	

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Behargintza Basauri-Etxebarri	Localidad: Basauri-Etxebarri	SPL: NO (dentro del SPL de Bilbao)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales: AL21
	Población: 51.709	Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades	Año de constitución:2002	Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas	
	Renta**	Influencia de la capital: Alta	PE local: NO	Prioridad: Empleo	Estratégicas: NO
	PIB p.c.	Instit. territoriales formales: NO	Forma jurídica: S.L.	Apoyo emprendedores	
	Renta personal disponible:		Tamaño	Servicios ofertados: Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / tutorización del proyecto/ formación en gestión / incubadora de empresas /financiación propia	
	Mercado de trabajo		Presupuesto: 943.170 €	Empresas creadas: 65	
	Tasa de actividad:46,8% Masc.: 59,3% Fem.: 35,3%		Presupuesto p.c.: 18€	Empleo generado: 128	
	Tasa de ocupación: 40,9% Masc.: 54,9% Fem.:28,5%		Nº de trabajadores: 9	Servicios a empresas	
	Tasa de paro: 10,6%		Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SÍ (2006)	Servicios ofertados: Intermediación en el mercado laboral / inf./tramitación de ayudas y subvenciones	
	Economía local: Comercio, industria (metal, siderurgia)			Trabajo estable con empresas: NO	
				Políticas de innovación	
				Programas externos: SI (Valora)	
				Programas locales: NO	

**No es posible conseguir indicadores de Renta para agregaciones de municipios diferentes a las comarcas del EUSTAT

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Oarsoaldea	Localidades: Oarsoaldea	Sistema Productivo Local (SPL)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales:SÍ
	Población: 69.630	SPL: NO (dentro del SPL de Donostia)	Año de constitución: 1993	Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo, urbanismo, consumo, servicios sociales, coperación al desarrollo, Euskera	AL21, Empleo, Euskara, Regeneración urbana
	Renta**	Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades	PE local: SÍ	Prioridad: Empleo	Estratégicas: NO
	PIB p.c.	Influencia de la capital: Alta	Forma jurídica: S.A.	Apoyo emprendedores	
	Renta disponible p.c.	Instit. territoriales formales: SÍ Mancomunidad	Tamaño	Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / tutorización proyecto / formación en gestión / financiación propia / Incubadora / apoyo proyectos economía social	
	Mercado de trabajo		Presupuesto: 5.662.040 €	Empresas creadas: 40	
	Tasa de actividad: 51,3% Masc.: 63,9% Fem.: 39,8%		Presupuesto p.c.: 81,3€	Empleo generado: 79	
	Tasa de ocupación: 45,5% Masc.: 58,4% Fem.:33,7%		Nº de trabajadores: 53	Servicios a empresas	
	Tasa de paro: 8,7%		Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: NO (P.E. comarcal)	Servicios ofertados: Int.laboral / formación / Diagnóstico de empresa / asesoramiento gestión / inf. de ayudas y subvenciones /asesoramiento MMAA / catálogo empresarial / alquiler salas/programas TICs / innovación/calidad	
	Economía local: Industria (metal, naval), servicios, comercio			Trabajo estable con empresas: SI (diagn. necesidades, formación)	
				Políticas de innovación	
				Programas externos: SÍ (Innova)	
				Programas locales: NO	

* Oarsoaldea la conforman los municipios de: Oiartzun, Lezo, Pasaia, Renteria

**No es posible conseguir indicadores de Renta para agregaciones de municipios diferentes a las comarcas del EUSTAT

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Lan Ekintza	Localidades: Bilbao Población: 353.173 Renta** PIB p.c.19.648 € Renta disponible p.c. 10.837€ Mercado de trabajo Tasa de actividad: 45% Masc.: 57% Fem.: 36% Tasa de ocupación: 39% Masc.: 50% Fem.:29% Tasa de paro:9,8% Economía local: Servicios, comercio	Sistema Productivo Local (SPL) SPL: SI Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades	Orígenes Año de constitución: 1991 PE local: NO Forma jurídica: S.A. Tamaño Presupuesto: 12.962.042€€ Presupuesto p.c.: 36,7€ Nº de trabajadores: 85 Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SI (2003-06)	Áreas de actuación Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio Prioridad: Empleo Apoyo emprendedores Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / tutorización proyecto / formación en gestión / financiación propia / Incubadora / apoyo proyectos economía social Empresas creadas: 121 Empleo generado: 208 Servicios a empresas Servicios ofertados: Int.laboral / formación / Diagnóstico de empresa / asesoramiento gestión / inf. de ayudas y subvenciones programas TICs / innovación Trabajo estable con empresas: SI (diagn. necesidades, formación) Políticas de innovación Programas externos: SÍ (Innova) Programas locales: NO	Funcionales:SÍ Comercio Estratégicas: NO

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Fomento San Sebastian	Localidades: Donostia-San Sebastian	Sistema Productivo Local (SPL)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales:SÍ
	Población: 182.930	SPL: SI	Año de constitución: 1988	Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, urbanismo-gestión suelo industrial, redes, coperación al desarrollo	Asoc. Sectoriales, comercio, Foro de Participación Audiovisual
	Renta**	Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades	PE local: NO	Prioridad: Servicios a empresas	Estratégicas: SÍ Ctros Tecnológicos (CEIT, FATRONIK, INBIOMED) Empresas de los CEIs
	PIB p.c. 19.052€		Forma jurídica: S.A.	Apoyo emprendedores	
	Renta disponible p.c. 12.399€		Tamaño	Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / tutorización proyecto / formación en gestión / financiación propia / Incubadora / apoyo proyectos economía social	
	Mercado de trabajo		Presupuesto: 6.547.800€	Empresas creadas: 135	
	Tasa de actividad: 49% Masc.: 59% Fem.: 40%		Presupuesto p.c.:44 €		
	Tasa de ocupación: 43% Masc.: 54% Fem.:35%		Nº de trabajadores: 43	Servicios a empresas	
	Tasa de paro: 7,4%		Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: SI (2000)	Servicios ofertados: Int.laboral / formación / Diagnóstico de empresa / asesoramiento gestión / inf. de ayudas y subvenciones /asesoramiento MMAA / catálogo empresarial /programas TICs / innovación/calidad / conciliación	
	Economía local: Servicios, comercio			Trabajo estable con empresas: SI (innov., TICs,)	
				Políticas de innovación	
				Programas externos: SÍ (Innova)	
				Programas locales: SÍ (creación empresas tecn., colaboración Ctros. Tecn.)	

ADL-localidad-	Localidad/Comarca		ADL		
	Características generales	**Territorio**	**Características generales**	**Estrategia de Desarrollo**	**Redes**
Dpto. de Promoción Económica Vitoria-Gasteiz	Localidades: Vitoria-Gasteiz	Sistema Productivo Local (SPL)	Orígenes	Áreas de actuación	Funcionales:SÍ
	Población:226.490	SPL: SI	Año de constitución: 1986	Áreas: empleo, promoción de microempresas, servicios a empresas, comercio, turismo	Comercio
	Renta**	Tipo: Polarizado por el sistema polinuclear de ciudades	PE local: SÍ	Prioridad: Servicios a empresas	Estratégicas: NO
	PIB p.c. 21.758€		Forma jurídica: Dpto. Municipal	Apoyo emprendedores	
	Renta disponible p.c. 11.829€		Tamaño	Servicios ofertados: Fomento cultura emprendedora / Elaboración planes de viabilidad / Inf./tramitación de ayudas-subvenciones / tutorización proyecto / formación en gestión / Incubadora	
	Mercado de trabajo		Presupuesto: 6.500.000 €	Empresas creadas:91	
	Tasa de actividad: 50% Masc.: 61% Fem.: 40%		Presupuesto p.c.: 28€		
	Tasa de ocupación: 45% Masc.: 57% Fem.:34%		Nº de trabajadores: 60	Servicios a empresas	
	Tasa de paro: 8,3%		Pautas de trabajo interno Plan Estratégico: NO (P.E. ciudad)	Servicios ofertados: Int.laboral / formación / Diagnóstico de empresa / asesoramiento gestión / inf. de ayudas y subvenciones / alquiler salas/programas TICs / innovación/calidad / igualdad / conciliación /protección de datos	
	Economía local: Servicios, comercio			Trabajo estable con empresas: SI (prospección, TICs, formación)	
				Políticas de innovación	
				Programas externos: SÍ (Innova)	
				Programas locales: NO	