

Jornadas sobre Retos de futuro de los Gobiernos Locales.

Crisis y desarrollo local: aspectos clave para avanzar

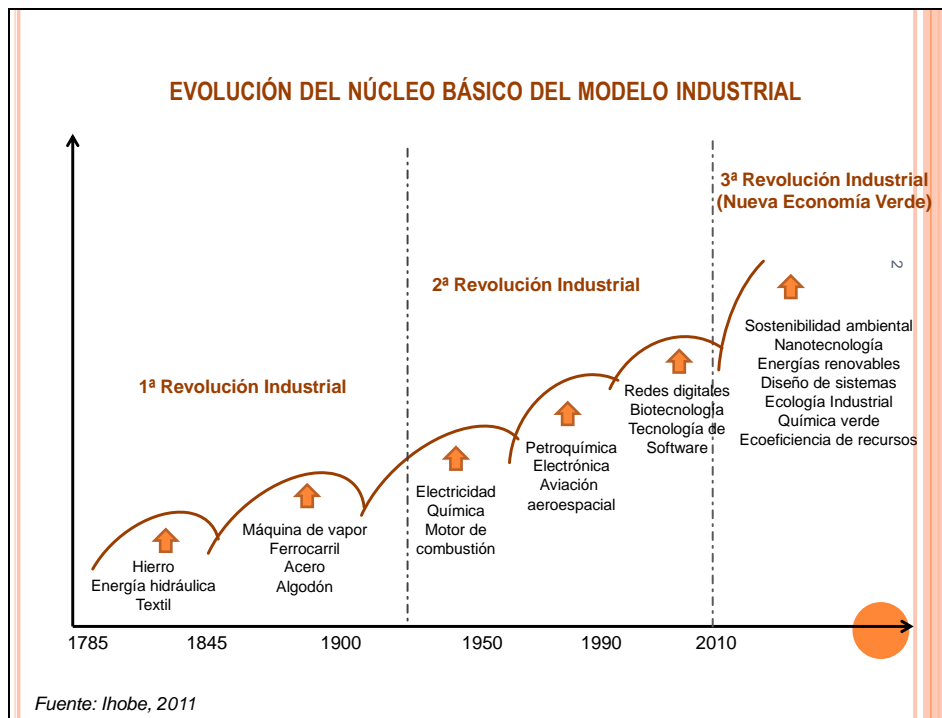
Francisco Alburquerque Llorens
Vitoria, 2 de Febrero de 2012

1. La crisis actual y la importancia de las actuaciones locales para el empleo

La importante crisis financiera y económica actual en Europa muestra la delicada situación generada por la desregulación de los movimientos internacionales de capital, con resultados tremendamente adversos para el desarrollo económico territorial y el empleo. En la explicación de la crisis actual la distinción entre *capital productivo* y *capital financiero* es especialmente importante, ya que es preciso distinguir entre las inversiones que incrementan la capacidad productiva de un territorio, de aquellas otras actividades orientadas únicamente a la obtención de ganancias de tipo financiero. El capital financiero es móvil por naturaleza mientras que el capital productivo posee una referencia territorial mucho más clara, tanto por los bienes de equipo, maquinaria e infraestructura instalados, como por las vinculaciones y relaciones existentes en las cadenas productivas de las que forman parte las empresas en los territorios donde se localizan. De este modo, el capital productivo posee raíces en un determinado campo de actividad o sector productivo, así como en su ámbito *territorial* específico.

El problema surge cuando la lógica especulativa del capital financiero se separa claramente de su vinculación con el capital productivo, adquiriendo una primacía absoluta en la dinámica económica, la cual se ve entonces sometida a la incertidumbre propia de un gran casino. El creciente predominio de la lógica financiero-especulativa en la economía mundial tiene lugar, además, en un contexto de cambio y reestructuración debido a la emergencia de un nuevo paradigma tecno-económico basado en el mayor valor agregado de conocimiento y sostenibilidad ambiental, lo que implica adaptaciones relevantes en las formas de producción y gestión, mejora del capital humano y despliegue de procesos de cooperación empresarial, coordinación interinstitucional y gobernanza público-privada (ver Gráfico 1). Frente a la magnitud de dichos cambios, las opciones especulativas del capital financiero suponen una resistencia a entrar en los procesos de innovación productiva optando por aplicaciones financieras lucrativas de corto plazo.

Gráfico 1

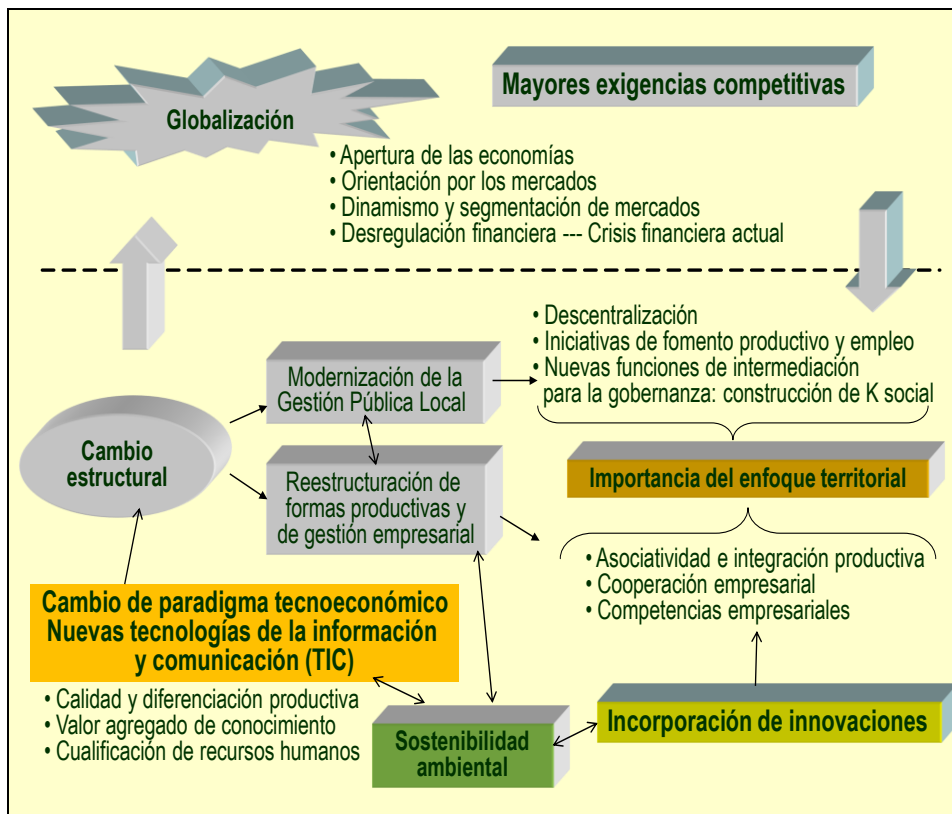


La creación de las Agencias de Desarrollo Local (ADEL) durante la década de los años ochenta tuvo como finalidad principal la de enfrentar el problema de los elevados niveles de desempleo en el contexto de la importante crisis económica de aquellos años, que obligó a diseñar líneas de apoyo y fortalecimiento del tejido de empresas locales y el fomento de nuevos emprendimientos en las diferentes ámbitos territoriales. En el momento actual las agencias se enfrentan, una vez más, a exigencias importantes por el creciente desempleo que la actual crisis ha comenzado a mostrar, en el contexto de nuevos retos y reestructuración hacia una sociedad basada en la innovación y el conocimiento, con mayores exigencias de competitividad y sostenibilidad ambiental. Todo lo cual obliga a una reflexión en profundidad sobre el papel que las agencias desempeñan complementando las políticas orientadas hacia el fomento de las exportaciones con actuaciones orientadas al fortalecimiento del tejido productivo local en los diferentes territorios, y la generación de empleo en ellos. El presente informe trata de colaborar a esta reflexión.

2. Cambio estructural y globalización económica

Las exigencias crecientes planteadas por la necesidad de avanzar en la sostenibilidad ambiental como apuesta por una competitividad empresarial duradera se suman al conjunto de adaptaciones exigidas por la fase actual de cambio estructural y transición tecnológica, así como a los condicionantes de la creciente *globalización* de importantes sectores de la economía internacional, esto es, la mayor apertura externa de las economías, la emergencia de bloques geoeconómicos como respuesta a las mayores exigencias competitivas existentes y la necesidad de ampliar mercados, y las recurrentes prácticas neo-proteccionistas, en contraposición a las declaraciones habituales en favor del libre comercio. Todo ello plantea, pues, mayores exigencias de *competitividad*, adicionalmente a los retos de mayor eficiencia productiva o *productividad* correspondientes a la fase de transición tecnológica y sostenibilidad ambiental ya esbozada.

Gráfico 2: Cambio estructural y globalización económica



El Gráfico 2 muestra la diferencia existente entre los conceptos de *cambio estructural* y *globalización* y cómo resulta necesario dedicar al primero de ellos una atención fundamental desde los diferentes ámbitos territoriales. El cambio estructural plantea exigencias ineludibles en relación a la reestructuración de formas de producción y de organización empresarial, así como en el conjunto de las administraciones públicas, a fin de que éstas ganen en eficiencia de funcionamiento y asuman sus nuevos roles como animadoras o constructoras de los espacios de colaboración público-privada que requiere la elaboración de estrategias de articulación productiva y los procesos de desarrollo económico territorial.

En lo relativo al sector privado empresarial estas exigencias del cambio estructural apuntan al fomento de la asociatividad y la cooperación empresarial, así como a la búsqueda de fórmulas de integración productiva (redes de empresas, cadenas productivas, clústeres) para incrementar la eficiencia de las actuaciones, en particular cuando se trata de microempresas y pequeñas y medianas empresas. Por lo que se refiere a las administraciones públicas, destaca la importancia funcional de los procesos de descentralización de competencias hacia los niveles más cercanos a los diferentes territorios, así como las nuevas funciones que deben asumir dichas administraciones en el fomento del desarrollo productivo y la generación de empleo, junto al impulso de la participación ciudadana y la concertación público-privada. En todo ello se advierte la importancia de la proximidad territorial para facilitar la realización de estos cambios, los cuales deben ser acometidos desde cada ámbito local, con la participación de los diferentes actores locales. El *cambio estructural* se refiere, por tanto, a las transformaciones o innovaciones que deben ser incorporadas en los diferentes ámbitos territoriales y en los sistemas productivos locales.

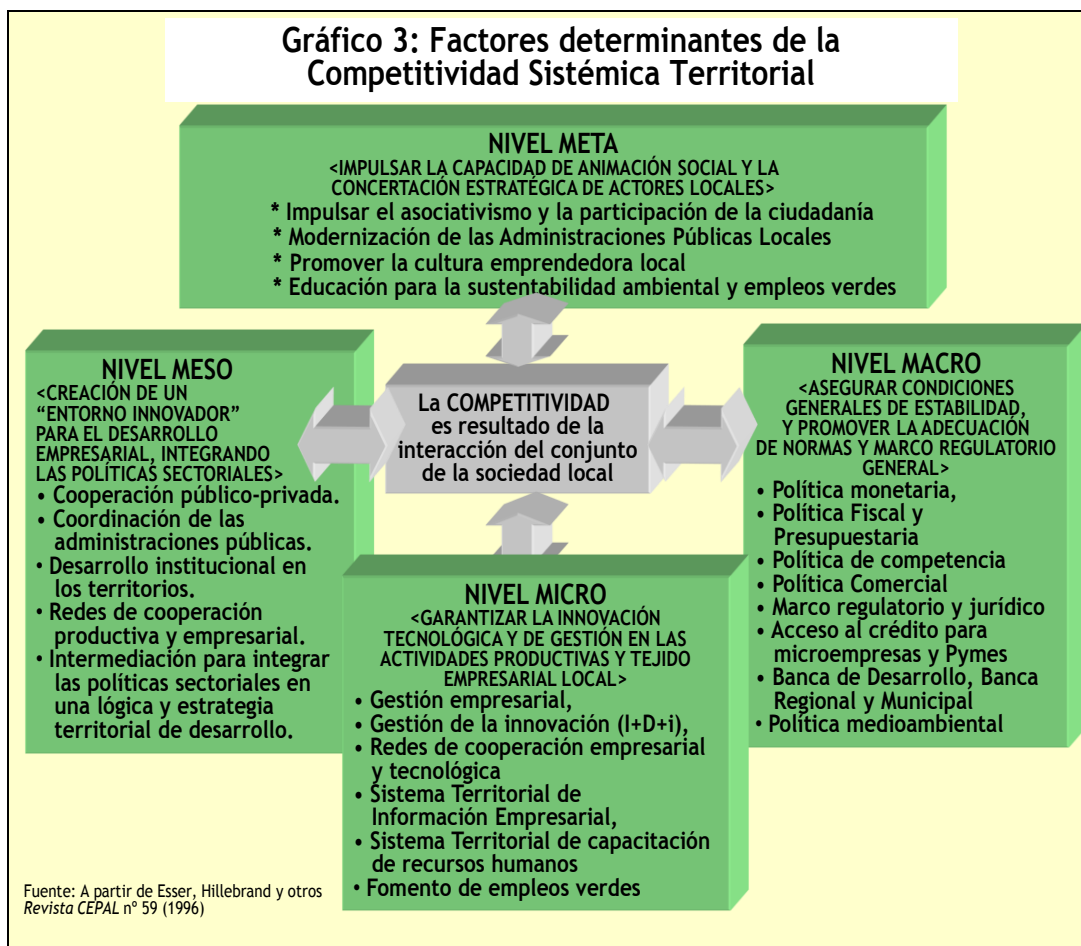
3. Competitividad sistémica territorial

El concepto de competitividad sistémica territorial (Esser y otros, 1996) ayuda a incorporar una visión integrada de los retos que se enfrentan. En una fase de transición tecno-económica como la actual, la atención a las exigencias del *nivel micro* se convierte en una cuestión clave, ya que se trata de garantizar la incorporación de innovaciones tecnológicas y de gestión en las actividades productivas y tejido de empresas existente en cada territorio. Por ejemplo, asegurar la existencia de redes eficientes para la capacitación de los recursos humanos según las necesidades locales, vincular adecuadamente la oferta territorial de asistencia técnica a los usuarios locales, impulsar la cooperación empresarial y tecnológica en las diferentes cadenas productivas territoriales, entre otros temas sustantivos. Las ADEL dedican una parte sustantiva de su actividad en este campo.

Para ello, se precisa, igualmente, una actuación a *nivel meso*, esto es, intermediadora entre los diferentes actores e instituciones, a fin de crear entornos innovadores para el desarrollo empresarial, integrando las políticas sectoriales e impulsando la coordinación eficiente entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas. La función de las ADEL en este caso resulta fundamental.

Por su parte, el *nivel meta* hace alusión a la necesidad de dotarse de una visión de medio y largo plazo en las estrategias de desarrollo territorial concertadas entre los diferentes actores, lo cual exige casi siempre incluir en las citadas estrategias la construcción de condiciones para la concertación social, así como promover la cultura emprendedora local, la animación y movilización social, la cooperación público-privada y la modernización de las administraciones públicas. También en este caso la actuación de las ADEL resulta decisiva.

Por último, el *nivel macro* alude a la necesidad de asegurar las condiciones generales de estabilidad y promover la adecuación de normas y marco regulatorio general, a fin de colaborar a la promoción del desarrollo productivo empresarial y la creación de empleo.



La competitividad es, pues, resultado de una acción sistémica (Gráfico 3) que se despliega desde los diferentes niveles citados, lo cual requiere la participación del conjunto de la sociedad. Ante tales exigencias no cabe una actitud pasiva, ni tampoco limitada a las actuaciones de nivel *macroeconómico*, siendo obligado buscar iniciativas desde el nivel *microeconómico* (de la actividad productiva y empresarial), así como intermediar desde el *nivel meso* para el diseño conjunto y coordinado de políticas e instrumentos y, sobre todo, para impulsar la creación de la institucionalidad local para el desarrollo económico de forma concertada con los diferentes actores sociales territoriales, públicos y privados. Adicionalmente, ello requiere también alentar la capacidad social de concertación estratégica entre los diferentes actores locales desde el *nivel meta*, a fin de dotar a dicha estrategia de una determinada *visión*, actuando también en la promoción de valores culturales favorables a la creatividad y el emprendimiento en los diferentes ámbitos territoriales.

En definitiva, la empresa, en la pugna competitiva frente a las empresas rivales, depende no sólo de las mejoras internas que introduce en su propio funcionamiento interno, sino de la calidad de sus relaciones en la red de proveedores y clientes, así como de la existencia en su “entorno territorial” de componentes facilitadores de la introducción de innovaciones. Como se aprecia, el *territorio* es un elemento decisivo del desarrollo, y la competitividad de la empresa debe contemplarse siempre como una construcción territorial en la que participan tanto el sector privado como el sector público y las instituciones de apoyo existentes. Nada de esto es llevado a cabo por la sola lógica o funcionamiento de los “mercados”, razón que subraya la importancia de las ADEL como organismos intermediadores fundamentales para la realización de estas actividades relacionales en los diferentes territorios.

4. La construcción de entornos territoriales favorables a la competitividad, la innovación y la sostenibilidad ambiental

Frente a la imagen del empresario innovador actuando de forma aislada, el concepto de *Entorno Territorial de Innovación* destaca que la innovación es un hecho colectivo y territorial en el cual coexisten relaciones de mercado y relaciones de cooperación en el territorio. Estos espacios favorables a la innovación no surgen de manera espontánea como resultado del libre funcionamiento de los mercados, sino que requieren la actuación de agentes promotores, públicos y privados, que impulsen las estrategias de desarrollo local y empleo desde los propios ámbitos territoriales.

Condiciones básicas para la formación de *entornos territoriales innovadores* son:

- La existencia de instancias locales, con apoyo de los actores públicos y privados, capaces de animar los *procesos de desarrollo local y empleo*, poniendo en valor recursos endógenos infrautilizados o no utilizados, aprovechando oportunidades de dinamismo exógeno y promoviendo cambios técnicos, sociales e institucionales en sus respectivos ámbitos territoriales.

- La existencia de *redes de actores* favorecedoras de la difusión de información entre las empresas y el territorio, tratando de mejorar la confianza y los procesos de aprendizaje, tanto formal como informal.
- La creación de *Sistemas Territoriales de Información Empresarial*, orientados a mostrar mediante sistemas de información geográfica las vinculaciones en el tejido productivo territorial, a fin de orientar la toma de decisiones de política de promoción y mejora de las cadenas productivas territoriales.
- La creación de *Sistemas Territoriales de Formación de Recursos Humanos*, orientados a garantizar la captura de las oportunidades productivas existentes o potenciales, y el establecimiento de itinerarios de empleabilidad apropiados.
- La creación de *Sistemas Territoriales de Innovación* orientados a identificar oportunidades productivas innovadoras a partir de las características de la estructura económica, social y ambiental del territorio.

Por otra parte, la incorporación de innovaciones y empleos orientados por la sostenibilidad ambiental es hoy día una exigencia fundamental. Ya no se trata del agotamiento de recursos no renovables, sino de la alteración de las funciones fundamentales de la biosfera en su capacidad de regeneración de los servicios ambientales que presta. La *sostenibilidad* del desarrollo exige, pues, replantear las formas de producción y de consumo, así como muchas de las formas de trabajo, esto es, el estilo de vida de nuestras sociedades. La innovación económica y social debe orientarse por los imperativos de la sostenibilidad ambiental, buscando la confluencia con las necesidades de la innovación empresarial y laboral que ello requiere.

Los desajustes entre procesos humanos y naturaleza se manifiestan de forma diferente en cada territorio. De modo que no pueden ser tratados a nivel genérico, requiriendo un enfoque contextualizado de desarrollo territorial. En otras palabras, las interacciones entre sociedad, economía y naturaleza varían según el ámbito territorial respectivo. Del mismo modo, se requiere un enfoque territorial para referirse a las instituciones, las redes que facilitan las innovaciones, y las vinculaciones entre entidades y actores para la formación de recursos humanos, lo cual otorga a las ADEL un papel fundamental en todo ello.

Con frecuencia, en el mundo de los negocios, los aspectos medioambientales son contemplados como restricciones, ya que suponen un mayor coste de producción a fin de eliminar los posibles impactos ambientales o sociales. No obstante, esta es una visión estática ya que cambios en las formas de producción actuales que impliquen la incorporación de tecnologías y materiales más eficientes desde el punto de vista de la sostenibilidad, pueden constituir una alternativa de mayor competitividad para esas empresas (Porter y Van der Linden, 1999). La sostenibilidad ambiental es así un estímulo importante de la competitividad empresarial, la innovación y el desarrollo territorial, lo cual conlleva una

(re)cualificación de los recursos humanos para promover empleos verdes en los diferentes ámbitos territoriales donde actúan las ADEL.

El objetivo del *desarrollo sostenible* representa, pues, una nueva fase de reestructuración de los *sistemas productivos locales*, en la cual los crecientes costes ambientales deben constituir un estímulo para que las empresas y territorios busquen los incrementos de eficiencia productiva y competitividad en el uso más sostenible de los recursos. Bases de esta reestructuración emergente son el desarrollo de tecnologías limpias, la mayor eficiencia energética y el ahorro del consumo de agua, el uso de procedimientos no contaminantes, y la reducción, eliminación y reutilización de residuos. Todo ello supone el desarrollo de una nueva industria de bienes y servicios medioambientales y empleos verdes, así como una reestructuración y puesta al día del tejido productivo existente, sobre la base del importante activo que constituye la dotación de recursos humanos y de conocimiento existentes en los diferentes territorios.

La competitividad se basa, sobre todo, en la apuesta por la *calidad y diferenciación* productiva. De ahí la importancia y la oportunidad de incorporar la *calidad y diferenciación ambiental* en los procesos productivos y productos de los diferentes territorios. Esta manera de ver la competitividad implica una mayor responsabilidad ambiental y social, además de incorporar una *visión estratégica* de futuro sobre la naturaleza sostenible de los procesos productivos y de consumo locales. En suma, las ADEL deben alentar la elaboración participativa de estrategias pro-activas para la construcción de *ventajas competitivas dinámicas* pensando en la sostenibilidad ambiental. En tal sentido:

- Deben estimular la acumulación y difusión de conocimientos tecnológicos apropiados al perfil productivo de sus respectivos territorios, con el fin de avanzar en la sostenibilidad de los productos y procesos productivos locales.
- Facilitar la vinculación entre el tejido local de empresas y la oferta territorial de conocimientos y asistencia técnica.
- Orientar el sistema educativo y de formación profesional según las necesidades locales y el perfil productivo territorial, incorporando como visión estratégica la sostenibilidad ambiental del desarrollo productivo y el empleo local.
- Fomentar desde la escuela la capacidad creativa y emprendedora de la gente, hacia un mundo ecológicamente sostenible.
- Alentar desde las ADEL la formación de redes y cooperación con las agencias de desarrollo rural y entre actores públicos y privados comprometidos con la sostenibilidad en el territorio.
- Construir instituciones eficaces para la promoción del desarrollo productivo, la innovación empresarial y la creación de empleo de calidad (trabajo digno y empleos verdes), tanto en el medio urbano como rural.

Las funciones principales de las ADEL se orientan, pues, hacia la valorización de los recursos endógenos y la puesta en valor de los recursos económicos, ambientales y culturales en los respectivos territorios, siendo igualmente instancias fundamentales para la coordinación territorial de las políticas de innovación, competitividad, desarrollo y empleo en las distintas Comunidades Autónomas del Estado español.

Esta actividad de las agencias se lleva a cabo a través del estímulo de la innovación creativa y de los nuevos emprendimientos; la organización de redes territoriales entre empresas e instituciones; el fomento de la diversificación productiva basada en la calidad y la diferenciación de productos y procesos productivos, la identificación de la demanda y prospectiva de los mercados; y la búsqueda activa de nuevas fuentes de empleos verdes impulsando Ayuntamientos sostenibles y cadenas productivas territoriales cada vez más ecoeficientes.

Bibliografía

Alburquerque, F: “Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente”, en *Revista ARBOR*, 732, julio-agosto, CSIC, Madrid, 2008.

_____ : *Desarrollo Económico Local + Empleo. Manual para promotores*. Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, 2008.

Esser, K; Hillebrand, W; Messner, D y Meyer-Stamer, J (1996): “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, *Revista de la Cepal*, No. 59, Santiago de Chile, Agosto.

Fussler , C (1998): *Eco-innovación. Integrando el medio ambiente en la empresa del futuro*. Mundi Prensa, Madrid.

Ihobe, Sociedad Pública de Gestión Ambiental: *Mercados y Empleos Verdes 2020. El papel de la industria vasca hacia una economía sostenible*. Gobierno Vasco, 2011.

Pérez, Carlota (2004): *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*, México, 2004.

Porter, M y Van der Linde, C (1999): “Verdes y competitivos. Acabar con la disyuntiva”, en Porter, M: *Ser competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones*, Bilbao.

Vázquez Barquero, Antonio (1999): *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid.