

# Políticas públicas sociolaborales

Introducción al análisis de las políticas  
públicas y el caso de las políticas  
públicas de desarrollo local

Mateo Hernando López  
Carne Ruiz Viñals

P06/83005/01829



# Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Objetivos</b> .....	6
<b>1. El sentido de la intervención del Estado en la sociedad y el mundo sociolaboral</b> .....	7
1.1. La evolución del papel del Estado y el replanteamiento de su papel .....	7
1.2. La intervención del Estado en la vida económica y social .....	12
1.3. El análisis de las políticas públicas como forma de intervención estatal .....	15
<b>2. Las políticas públicas y su ciclo de funcionamiento</b> .....	20
2.1. La fase de formulación de la política pública .....	22
2.1.1. La formulación de la política desde una perspectiva racional .....	22
2.1.2. La formulación de la política desde una perspectiva no racional .....	24
2.2. La fase de implementación de la política pública .....	29
2.3. La fase de evaluación de la política pública .....	31
<b>3. La política pública sociolaboral</b> .....	37
3.1. Las políticas sociolaborales .....	37
3.1.1. Introducción a las políticas sociolaborales pasivas .....	37
3.1.2. Introducción a las políticas sociolaborales activas .....	39
<b>4. Desarrollo local: marco conceptual y relaciones con otras políticas afines</b> .....	43
4.1. Desarrollo local .....	44
4.2. Desarrollo rural .....	45
4.3. Promoción económica .....	46
4.4. Política de desarrollo local .....	46
4.5. Sistema productivo local o territorial .....	46
4.6. Políticas del mercado de trabajo .....	46
4.7. Política de empleo .....	47
4.8. Políticas activas de empleo .....	47
<b>5. Características del modelo de desarrollo local</b> .....	50
5.1. Desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal .....	50
5.2. Unidad de actuación principal: el territorio .....	50
5.3. Desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno .....	51

5.4. Integración de los tres sectores productivos .....	52
5.5. Intervenciones de los restantes niveles del Estado .....	52
5.6. Planificación estratégica .....	52
5.7. El desarrollo local no se limita al desarrollo económico local .....	53
5.8. Movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados .....	53
5.9. Actores y territorios reales .....	54
5.10. La sostenibilidad del desarrollo .....	54
5.11. Visión descentralizadora .....	55
<b>6. Las políticas de desarrollo local .....</b>	<b>56</b>
6.1. La planificación estratégica del desarrollo local .....	56
6.1.1. Características de la planificación estratégica del desarrollo local .....	59
6.1.2. Elementos o fases de la planificación estratégica de desarrollo local .....	60
6.2. Plan de acción, programas, proyectos .....	61
6.2.1. Plan de acción .....	61
6.2.2. Programas .....	62
6.2.3. Proyectos .....	63
6.2.4. ¿Cómo se ha de llevar a cabo el plan de acción de desarrollo local? .....	65
6.3. Tipos de líneas de actuación para el desarrollo local .....	66
6.4. El desarrollo local y su organización .....	73
6.4.1. Las agencias de desarrollo local .....	75
6.5. Desarrollo local y descentralización .....	81
6.5.1. ¿Cómo entender la descentralización? .....	82
6.5.2. Descentralización y desarrollo local .....	84
6.5.3. Conclusiones .....	88
<b>Resumen .....</b>	<b>90</b>
<b>Actividades .....</b>	<b>94</b>
<b>Autoevaluación .....</b>	<b>94</b>
<b>Solucionario .....</b>	<b>96</b>
<b>Glosario .....</b>	<b>100</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>103</b>

## Introducción

En este módulo se lleva a cabo una introducción al mundo de las políticas sociolaborales, empezando por comprender cuál es el papel de los "poderes públicos" en la vida social y cuál es el ciclo de las políticas públicas, poniendo especial interés en el campo de las políticas sociolaborales, para acabar con un análisis práctico a escala local, sobre las políticas de desarrollo local, que ilustra muy bien lo que representan las políticas sociolaborales en las economías desarrolladas. En primer lugar, es necesario aclarar qué es el Estado y cuál es su rol en la sociedad, viendo cuál es su evolución y repasando cuáles son sus funciones básicas y sus recursos de acción. En segundo lugar, con el fin de analizar cómo actúan los poderes públicos, utilizaremos el concepto de *política pública* como marco de referencia para estudiar cómo actúan las administraciones públicas en el campo de las políticas sociolaborales. Repasaremos desde el punto de vista teórico cómo se planifican las políticas públicas, cómo se toman decisiones, cómo se ejecutan estas decisiones y cómo se evalúan. Veréis que la implementación de políticas públicas sociolaborales es un fenómeno bastante complejo en el que interactúan toda una serie de actores, tanto públicos como privados, cooperando, colaborando y confrontando sus intereses en redes sociales. Dentro de las políticas sociolaborales, conoceréis su concepto y estudiaréis sus contenidos, distinguiendo el carácter activo y pasivo en las políticas sociolaborales. Al estudiar las políticas sociolaborales activas fijaréis vuestra atención en las políticas de desarrollo local, dada su creciente importancia en el contexto de las políticas sociolaborales.

## Objetivos

En este módulo de introducción a la política pública, en referencia a las políticas públicas sociolaborales, se quiere que el estudiante alcance los siguientes objetivos:

1. Introducirse en la perspectiva de las políticas sociolaborales.
2. Comprender el sentido y el alcance de la intervención del Estado en la sociedad y en el mundo social y laboral.
3. Familiarizarse en el estudio de la política sociolaboral desde la perspectiva analítica del análisis de las políticas públicas.
4. Conocer y utilizar los conceptos básicos sobre políticas públicas.
5. Estructurar los componentes principales de las políticas sociolaborales.
6. Entender la importancia de las políticas de desarrollo local en el contexto de las políticas sociolaborales.
7. Identificar las dimensiones básicas de las políticas de desarrollo local.
8. Analizar las políticas de desarrollo local.
9. Valorar las interacciones entre los actores sociales relativos al mundo sociolaboral.
10. Extraer implicaciones teóricas y prácticas relativas al análisis de las políticas públicas sociolaborales.
11. Determinar con carácter multidisciplinar las funciones y disfunciones del ciclo de desarrollo de la política pública.
12. Definir los contenidos principales de las políticas sociolaborales activas y de las políticas sociolaborales pasivas.

## 1. El sentido de la intervención del Estado en la sociedad y el mundo sociolaboral

El objetivo de este capítulo es comprender la acción del Estado en la vida social, poniendo especial interés en los campos de la política social y la política sociolaboral. Con esta finalidad repasaréis cuál ha sido la evolución del papel del Estado (entendido como el conjunto de las administraciones públicas) en la sociedad, viendo sus funciones y su capacidad de acción. A continuación veréis cómo se conceptualiza la intervención estatal en las políticas públicas y cómo se estudia desde la perspectiva politológica del análisis de las políticas públicas.

### 1.1. La evolución del papel del Estado y el replanteamiento de su papel

Desde siempre, las personas han vivido en sociedad. Los grupos sociales han sido de diferente dimensión, desde la simplicidad de la tribu familiar a la complejidad organizativa del Estado moderno y su cuerpo administrativo. Para que el Estado exista, los individuos y los grupos sociales se han visto obligados a ceder capacidades y competencias propias a organismos públicos con el fin de que éstos puedan gestionar eficazmente los asuntos que afectan a la colectividad.



En todas las civilizaciones las personas han vivido organizándose socialmente.

Los Estados deben poder contar con ciertos poderes básicos y coercitivos sobre todos aquellos individuos, organizaciones y grupos de interés que están bajo su jurisdicción territorial.

A lo largo de la historia han existido Estados de todo tipo de tamaño y carácter según las diferentes combinaciones de elementos y características del territorio y del momento social, tales como: el legado cultural, las oportunidades comerciales, la disposición del poder y las condiciones medioambientales. Por ejemplo, en Occidente, el Estado moderno se ha basado en el crecimiento económico. Pero no siempre ha sido así. En lugares como la India mogol o la China imperial, los Estados se han basado en complicados sistemas administrativos y de recaudación de impuestos muy desarrollados, que en la era moderna han obstaculizado el desarrollo de la economía de mercado y han supuesto un obstáculo al crecimiento económico de sus países.

Sin embargo, los Estados de todo el mundo han ido adquiriendo con el tiempo una serie de rasgos comunes, que podríamos resumir en los siguientes puntos:

- un territorio consolidado,

- una población estable,
- y el ejercicio de una autoridad en las tres funciones de gobierno: judicial, legislativa y ejecutiva,

La configuración de los Estados no ha sido homogénea y ha variado mucho en función del carácter cultural y territorial de los lugares y según la historia y los rasgos civilizadores de las zonas territoriales. Pero lo que sí ha sido similar es el debate que se ha mantenido sobre el papel que deben tener la esfera pública y la privada en la vida económica y social. En todas partes se ha reconocido que el Estado ha de jugar un papel en la provisión de los bienes y servicios públicos básicos para asegurar unos estándares consensuados socialmente de nivel de vida y poder aumentar la productividad económica del sector privado.

Eso no siempre ha sido así. De hecho, hasta la imposición del pensamiento económico liberal de Adam Smith en el año 1776, expuesto en la obra *Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, no se acepta de manera generalizada en el mundo occidental la idea de que el mercado es el mejor instrumento para fomentar el crecimiento económico y el bienestar. Para la nueva corriente económica capitalista, lo mejor es reservar la acción del Estado para determinadas funciones básicas necesarias para el desarrollo de los mercados, tales como suministrar bienes y servicios públicos de los siguientes tipos: la defensa, la seguridad, la protección de la propiedad privada y la educación, con lo que se deja que los mercados de todo el resto de bienes y servicios se autorregulen solos.

La función de los Estados sería pues la de "dejar hacer" (*laissez faire*) a la economía, que en cada uno de sus mercados (de bienes y servicios) encontraría por sí sola sus situaciones de equilibrio allí donde la oferta y la demanda de bienes y servicios coincidieran. En estos puntos de equilibrio se intercambiarían unas cantidades de bienes y servicios de equilibrio, a unos precios también de equilibrio. La evidencia empírica muestra que muchos mercados de bienes y servicios presentan muchas situaciones de desequilibrio que justifican la acción de los Estados con el fin de permitir el encuentro de oferta y demanda. En este sentido, la intervención estatal ha desempeñado un papel muy importante en el crecimiento económico y en el desarrollo de los mercados en la mayoría de países de Europa, Estados Unidos y Japón desde el nacimiento mismo del capitalismo como sistema económico.

Como sabéis, la función redistribuidora del Estado era muy limitada en el siglo XIX. En Europa la redistribución del ingreso se realizaba primordialmente a través del voluntariado y la caridad organizada. El sistema impositivo se ceñía a las aduanas, el consumo, los monopolios y los productos primarios. El impuesto sobre la renta empieza a introducirse en Francia y Reino Unido a finales del siglo XVIII, y no representaba una fuente importante de ingresos para el Estado.



### Webs recomendadas

Podéis encontrar mucha información sobre la intervención del Estado en el ámbito de las políticas sociolaborales en los siguientes espacios web:

- Comisión Europea (página de la Estrategia Europea por el Empleo): [http://www.eu-employment-observatory.net/scr/strategy\\_en.asp](http://www.eu-employment-observatory.net/scr/strategy_en.asp)
- Consejo Económico y Social de España: <http://www.ces.es>
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: [http://www.mtas.es/sec\\_trabajo/es/index.htm](http://www.mtas.es/sec_trabajo/es/index.htm)

A estas direcciones podéis añadir todas aquéllas del ámbito autonómico y local que proporcionan información desde el punto de vista de las políticas sociolaborales.

Los inicios de lo que hoy conocéis como el Estado del bienestar se dan en Alemania a finales del siglo XIX con la introducción de los primeros sistemas nacionales de seguridad social por parte del canciller Otto von Bismark, pero el Estado del bienestar no se generaliza en Europa hasta finales de la II Guerra Mundial.

Hasta mitad del siglo XX la dimensión del papel de los Estados en la economía es reducida. Los Estados empiezan a expandirse en los países con economías capitalistas desarrolladas influidos por tres acontecimientos económicos:

En muchos sectores, especialmente el social, el denominado tercer sector, o voluntariado, ha llenado muchos huecos que las disfunciones de los mercados y la "no acción" del Estado habían dejado de lado en la prestación de bienes y servicios públicos.

- La Revolución Rusa de 1917, que lleva a la ex República Soviética a la abolición de la propiedad privada y da al Estado el control total de la economía mediante mecanismos de planificación centralizada.
- La Gran Depresión económica de 1929, que provoca en los países capitalistas desarrollados occidentales una gran catástrofe económica que conduce a los Estados a querer poner en práctica políticas anticíclicas para prevenir futuras catástrofes económicas similares.
- La disolución de los imperios coloniales europeos, causada en parte por los efectos de la II Guerra Mundial y, en parte, por la conciencia nacional de las colonias que empiezan sus procesos de independencia colonial y de nacimiento como nuevos Estados.

El cambio social que provocan estos acontecimientos históricos hace que se abra un debate que perdura todavía sobre la conveniencia de delimitar las definiciones y las fronteras de las esferas públicas y privadas de la economía y de ampliar progresivamente la acción de los Estados en la vida socioeconómica de las comunidades. Las ideas sociales que se apuntan (y perduran hasta la crisis del petróleo de 1973) son:

- La obligación de ayudar a aquellas personas que sufran alguna vicisitud que suponga una privación transitoria de su ingreso (por ejemplo, situa-

### Lectura recomendada

G. Esping-Andersen (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.

ción de desempleo, invalidez, accidente laboral, gestación y cuidado de un hijo, etc.).

- La mayor conveniencia para los mercados caracterizados como "de libre mercado" de disfrutar de una economía mixta, que implica el favorecimiento de un Estado del bienestar que articule una política social que intente modificar los flujos de recursos entre los sectores de la población con el fin de alcanzar una redistribución de recursos de tal manera que todos los sujetos pertenecientes a la comunidad puedan disfrutar de un nivel mínimo socialmente consensuado de consumo.
- La necesidad de coordinar la política macroeconómica, ya que el mercado por sí solo no puede alcanzar unos resultados macroeconómicos óptimos en lo referente a la plena ocupación, la estabilidad de precios, el crecimiento económico y el equilibrio de la balanza de pagos.

Por estos motivos, los Estados de las economías capitalistas desarrolladas han ido asumiendo nuevas funciones. Las funciones del Estado dejan de limitarse a la seguridad y la defensa de la propiedad privada y se amplían a la oferta de unas buenas infraestructuras y a la oferta de unos servicios públicos de calidad que incluyen los servicios sociales, las políticas sociolaborales, la cultura y la educación. Esta asunción progresiva de funciones sociales consigue que el tamaño del sector público crezca progresivamente.

Razones históricas y de preferencias de los Estados han producido diferencias sustanciales entre los sistemas de protección sociales europeos y los de otros países también económicamente desarrollados como Estados Unidos. En el caso de los Estados Unidos de América, la tradición política ha conducido a que se desarrollen opciones de política pública con tendencias más liberales que en el entorno europeo, más favorables a la adopción de propuestas con mayor proximidad a la intervención directa del poder público. Debemos señalar que, en los países con economías subdesarrolladas, el sector público también ha aumentado de manera espectacular durante la segunda mitad del siglo XX.

Puede decirse que al Estado actual se le atribuye todavía un papel bien definido en el suministro de los bienes económicos y los servicios públicos que ayuda a promover el desarrollo económico y social. Además, el Estado ha de perseguir una serie de objetivos de orden económico y social. Así, aparte del objetivo del crecimiento económico, el objetivo de la equidad sigue siendo uno de los objetivos fundamentales que alcanzar. En este apartado de acción deben situarse las políticas públicas sociolaborales. Muchos economistas sostienen que se da un dilema entre estos dos grandes objetivos de acción de los Estados. Es decir, piensan que a más crecimiento económico se ha de renunciar a un mayor grado de equidad y viceversa.



El Estado suministra bienes y servicios públicos a la sociedad.

Con unas políticas sociales y educativas básicas se puede reducir la pobreza y aumentar la equidad contribuyendo también al crecimiento económico.

Olvidar los aspectos sociales que acompañan al crecimiento económico puede suponer consecuencias fatales desde el punto de vista de la convivencia social. Eso no significa que el Estado ha de intervenir siempre ante problemas de desigualdad social. Se debe pensar en cada ocasión, pero es indudable que el Estado es el agente de la economía encargado de salvaguardar los intereses colectivos. Las ventajas que tiene el Estado con respecto al resto de agentes sociales se basan en su capacidad coercitiva que le permite imponer comportamientos, junto con su capacidad recaudadora de impuestos que permite al Estado financiar la provisión de bienes y servicios públicos.

Pero a pesar de este poder, al Estado a menudo le resulta difícil comunicar con claridad sus objetivos, tanto a sus trabajadores como a la ciudadanía. Aunque durante los comicios electorales se fuerza a los partidos políticos a que realicen un esfuerzo de comunicación, los deseos de los ciudadanos pueden no ser claramente captados y la acción organizada de los grupos de interés puede conseguir políticas públicas que "capturen" la acción del gobierno hacia el favorecimiento de sus intereses de grupo.

Una de las funciones del Estado es evitar aquello que los anglosajones denominan conductas "*free rider*", es decir, conductas individuales que intentan aprovecharse de los bienes y servicios comunes, sin contribuir a su sostenimiento. Un ejemplo de este tipo de conducta es el fraude fiscal.

En muchas ocasiones es difícil supervisar los productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) en muchas de las actividades del sector público; pensemos por ejemplo en la política social o en la política sanitaria preventiva. Esto provoca que sea difícil establecer normas u otros mecanismos de control para garantizar la rendición de cuentas del Estado hacia la ciudadanía.

Actualmente se plantea una doble estrategia para mejorar la capacidad de los Estados en el aumento del bienestar económico y social:

- 1) Establecer el entramado institucional y regulador necesario para permitir un eficiente suministro de bienes y servicios colectivos.
- 2) Reforzar la capacidad de acción del sector público.

Podéis pensar en las funciones del Estado como en un continuo que va desde las actividades que son imposibles de realizar sin la acción del sector público hasta aquellas actividades que llevan a cabo los mercados por sí solos y que sólo realizan los Estados más intervencionistas. Una tipología básica de las funciones del Estado distingue entre funciones básicas, intermedias y avanzadas:

- Las funciones básicas del Estado serían el suministro de los bienes públicos puros como la estabilidad económica, la sanidad, la seguridad, la defensa de los derechos de propiedad, la salubridad y las obras públicas. Eso no quiere decir que todos los Estados cubran estas funciones. Muchos de ellos no lo hacen, ya que la delimitación de funciones depende de lo que socialmente se consensúe en cada lugar.
- Las funciones intermedias del Estado serían: la regulación de monopolios, la gestión de externalidades negativas (como la contaminación) y las políticas sociolaborales (básicamente todo aquello relacionado con el sistema de protección social de garantía de rentas: pensiones y prestación de desempleo). Pero no solamente son importantes los objetivos económicos para conseguir un desarrollo sostenible, sino que también los objetivos sociales son primordiales.
- Las funciones más avanzadas de los Estados, que se relacionan con las políticas activas en todos sus campos de acción, especialmente desde el punto de vista de las políticas sociolaborales. En este apartado hay que añadir las funciones de coordinación entre niveles de gobierno diferentes.

#### Lecturas recomendadas

R. Gomà; J. Subirats (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

A. Sempere; Y. Cano; P. Charro; C. San Martín (2005). *Políticas sociolaborales*. Madrid: Tecnos.

El replanteamiento del papel del Estado pasa por ensayar instrumentos alternativos que puedan aumentar la eficacia y la eficiencia en las acciones del sector público.

### 1.2. La intervención del Estado en la vida económica y social

En los Estados de los países económicamente desarrollados, el sistema de intercambio económico es el mercado. Éste no funciona de manera perfecta. Tanto las disfunciones y bancarrotas de los mercados, como la preocupación por la equidad ofrecen una justificación económica y política para la intervención del Estado en la economía y la vida social.



El Estado está formado por diferentes niveles de gobierno.

#### Contenido complementario

Las disfunciones de mercado son un conjunto de circunstancias que impiden que en una economía de mercado se asignen los recursos con eficacia.

No existe una garantía de que la intervención estatal deba beneficiar a la sociedad. Para que eso sea así, se ha de conseguir que los procesos políticos y las estructuras institucionales estén lo suficientemente bien diseñadas para poder contar con los incentivos adecuados que impulsen una mejora del bienestar social.

Las intervenciones del Estado en la vida económica y social pueden estar justificadas por razones diferentes según cuáles sean las disfunciones de los mercados que la acción del Estado quiera solucionar. Entre las más importantes podemos destacar:

- **La intervención estatal para proveer bienes públicos.** Hay una serie de bienes (y/o servicios, en lo sucesivo) denominados bienes públicos que se caracterizan por que su consumo por parte de un usuario no reduce la oferta disponible del bien para otros usuarios. Por esto se dice que son bienes no concurrentes y de uso colectivo. Significa que aquello que puede consumir un individuo lo pueden consumir todos. Estas características impiden que se pueda cobrar el consumo de estos bienes y servicios públicos, de manera que los proveedores privados carecen de incentivos para suministrarlos. A escala local, las carreteras o los espacios públicos serían un ejemplo de éstos.
- **La intervención estatal para regular la existencia de externalidades o efectos externos.** Cuando las acciones de una persona o de una empresa perjudican (o benefician) a otros sin que éstos reciban indemnización (o recompensa) alguna. A este hecho se lo denomina *externalidad* o *efecto externo*. Las externalidades pueden ser positivas o negativas. La contaminación es un ejemplo de externalidad negativa, ya que impone a la sociedad gastos no compensados económicamente. La alfabetización que se deriva de la educación primaria tiene asociada la externalidad positiva de un mejor entendimiento social.

Los gobiernos pueden reducir las externalidades negativas y fomentar las externalidades positivas por medio de regulaciones, impuestos, subsidios o la provisión directa de bienes y servicios, es decir, mediante la articulación de políticas públicas.

- **La intervención estatal por la necesidad de regular los monopolios naturales.** En muchos tipos de mercados, cuando el coste unitario de proporcionar un bien o servicio a un usuario adicional disminuye progresivamente, según aumenta la producción del bien/servicio, se reducen o se eliminan las posibilidades de competencia por parte de otras empresas. Si se deja actuar a estas empresas –a las que se denomina monopolios–, los proveedores monopolistas pueden restringir la producción de los bienes o servicios para incrementar su precio. Los gobiernos han tratado de resolver este problema regulando los monopolios, o proporcionando ellos mismos los bienes o servicios en cuestión cuando su provisión se ha considerado

#### Contenido complementario

Los bienes (o servicios) privados son aquellos bienes que son concurrentes y de uso individual, no colectivo.

imprescindible para la colectividad y se ha considerado que el mercado por sí solo no lo proporcionaba en la medida adecuada.

- **La intervención estatal para corregir los problemas de mercados incompletos y de información imperfecta o asimétrica.** Los mercados son incompletos cuando no son capaces de suministrar un bien o servicio. La información imperfecta puede llevar por ejemplo a una subvaloración sistemática de algunos servicios por parte de los consumidores, como la educación o la sanidad. La asimetría informativa (cuando los proveedores saben más que los consumidores, o al revés) puede ocasionar una demanda o una oferta excesiva y/o insuficiente.

La intervención estatal para alcanzar una situación de equidad entre los ciudadanos, ayudando a redistribuir el ingreso de manera que toda la población tenga acceso a un mínimo de consumo consensuado socialmente, también es una de las justificaciones para la intervención del Estado en la economía.

La equidad puede propiciar la intervención estatal aunque no existan disfunciones del mercado. Es posible que los mercados competitivos distribuyan el ingreso de manera inaceptable desde el punto de vista social y que las personas con pocos bienes se queden sin recursos suficientes para alcanzar un nivel de vida aceptable. En estas circunstancias la intervención estatal mediante la política social es necesaria para promover el bienestar social.

Los valores que subyacen tras las políticas sociales que han existido desde siempre van desde la solidaridad a la justicia, pasando por el derecho a la libertad, la igualdad, etc., pero, de la misma manera, los valores que mueve la política social están también relacionados con la estabilidad de la economía, el desarrollo de la economía y la promoción del trabajo.

La acción del Estado (entendido como administración pública) se da a diferentes niveles de gobierno: el europeo, el central, el autonómico y el local. Es en este último nivel en el que las políticas sociolaborales adquieren un papel especialmente relevante que más adelante examinaremos con detenimiento.

Una de las obligaciones del Estado/administración pública es controlar las situaciones de decisión arbitrarias y de corrupción mediante mecanismos de control, y también fomentar la elaboración de políticas dirigidas a alcanzar los objetivos del bien común. Por ello el Estado debe hacerse lo más abierto y receptivo posible. Las situaciones de opacidad tienen más probabilidades de acabar en decisiones políticas arbitrarias e ineficientes. Aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas siempre es un instrumento legitimador para el sector público y un modo de dar transparencia al ciclo de las políticas públicas. También la descentralización (la transferencia



En política confrontan muchos intereses diferentes que deben coordinarse.

de competencias, poderes y recursos a niveles inferiores de gobierno) junto con la coordinación institucional y la colaboración administrativa (especialmente incluyendo organismos internacionales) son mecanismos que pueden aumentar la eficacia en la gestión pública.

### **1.3. El análisis de las políticas públicas como forma de intervención estatal**

La intervención del Estado en la sociedad se desarrolla mediante las políticas públicas, que se configuran gracias a reglamentaciones y planes de actuación. En este apartado definiremos el concepto de política pública, así como los elementos clave para su análisis.

El análisis de las políticas públicas es un marco teórico que nos permite estudiar y analizar las acciones gubernamentales en los diferentes niveles de gobierno. Esta perspectiva de estudio parte de la definición genérica de "política pública" como programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico como: la acción social, la educación, la seguridad, la salud, la regulación del mercado de trabajo, la inmigración, el envejecimiento, la ciudad, la Unión Europea, etc. En la actualidad existe un consenso relativo, por parte de los politólogos y de los sociólogos, al definir la naturaleza de las políticas públicas y sus límites.

Según los autores Meny y Thoenig (1995, pág. 90-91) se atribuyen las siguientes características a las políticas públicas:

- **Un contenido**
- **Un programa**
- **Una orientación normativa**
- **Un factor de coerción**
- **Una competencia social**

Una política pública es un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico concreto. Así, en relación con las políticas sociolaborales encontramos las políticas pasivas como son las prestaciones por desempleo y por jubilación, y las políticas activas, entre las que hay que destacar la formación ocupacional y las medidas que buscan fomentar la ocupación, tanto local, como autonómica, estatal o internacionalmente.

#### **Lectura recomendada**

I. Meny; J. C. Thoenig (1995). *Las políticas públicas* (cap. I). Barcelona: Ariel.

Esta perspectiva de estudio abre la puerta al análisis científico de las acciones y las intermediaciones del Estado en la regulación de la vida social, y resulta particularmente interesante para el estudio de las políticas sociolaborales. Las políticas sociolaborales, en los esquemas de provisión pública de los Estados del bienestar contemporáneos, son uno de los campos de estudio más adecuados para estudiar la resolución de los conflictos colectivos que se generan en la vida social.

**Contenido  
complementario**

Las políticas públicas sociolaborales constituyen la regulación política de los conflictos sociales que se dan en el mercado de trabajo.

Desde la perspectiva de análisis de las políticas públicas se pretende indagar cómo la formulación y la implementación de una política refleja la distribución de poder presente en una determinada red de interacción social (Ashford, 1983). A partir del estudio de políticas concretas (del sistema de actores involucrados en ellas, de las dinámicas de poder que se generan, de los sistemas de interacción que desarrollan) se analiza el funcionamiento del Estado y su relación con el entramado social. Una política pública no es una entidad objetiva en sí misma, sino que agrupa un conjunto de problemas y de soluciones que evoluciona en un contexto determinado y en un ámbito de intervención pública concreto.

El análisis de las políticas públicas trata de reconstruir los procesos de actuación de los poderes públicos, la intervención de los actores sectoriales, sus estructuras organizacionales, las formas de representación y de interacción establecidas, las características de los procesos de decisión, las dinámicas de implementación y los resultados en forma de impactos sobre la sociedad.

En este sentido, el término *política pública* se refiere a la acción humana organizada colectivamente que interviene en una relación social conflictiva con el fin de superar o neutralizar este conflicto. La idea de política pública también se aproxima al concepto genérico de gobierno y de gobernarse (guiar, conducir, manejar un bien). Esta idea del gobierno, como conducta personal dirigida a una finalidad, es importante, ya que constituye la base del autogobierno; base, a la vez, del régimen democrático. Es precisamente esta idea de autogobierno contenida dentro del concepto de política pública lo que la convierte en un campo más de poder, al sumar otro espacio para la gestión del conflicto social, cuya resolución se sustrae total o parcialmente del ámbito del mercado privado trasladando su solución a la esfera de la regulación político-estatal.

La ciencia política tiene como "objeto de estudio" las políticas públicas concretas. Estas políticas específicas han sido, a su vez, objeto de análisis de otras disciplinas, como es el caso de la remodelación urbana por parte del urbanismo, o el estudio de las políticas sociolaborales por parte del derecho laboral. Esta incorporación relativamente reciente del estudio de las políticas públicas a la temática propia de la ciencia política agranda el alcance de ésta. En períodos anteriores, las "políticas" eran contempladas como variables independientes de modelos teóricos que querían estudiar temáticas definidas tradicionalmente como "políticas". Con la consolidación del análisis de las políticas públicas como metodología de estudio, el análisis de "políticas públicas" concretas pasa a utilizarse como variable dependiente de las investigaciones y los análisis.



En una investigación o análisis académico se dice que una variable es dependiente (VD), cuando es la variable que se va a explicar con el estudio que se propone. Dicho de otra manera, cuando aquel aspecto, o variable, es el objeto de estudio de vuestro análisis. Para explicarla podéis utilizar una (o más) variables independientes (VI), que también reciben el nombre de variables explicativas.

Este salto analítico está estrechamente relacionado con el cambio del entorno social y económico que rodea el surgimiento del Estado del bienestar moderno desde el modelo anterior del Estado liberal. Además, la actual difusión del uso de este enfoque analítico de la acción pública se ha visto favorecida (tanto en entornos académicos como profesionales) por los cambios que han experimentado los sistemas económicos. Con los procesos de globalización, las economías desarrolladas pasan de un modelo de acumulación del capital intensivo que caracteriza a la economía moderna, a un modelo de acumulación flexible del capital, que caracteriza a la llamada era posmoderna. Estos cambios en los modos de producción tienen una repercusión directa en la estructuración social y en el funcionamiento de los Estados del bienestar, así como en la provisión de las políticas públicas, que necesita un serio análisis, especialmente en el campo sociolaboral. La intervención del sector público en la vida social tiende hacia un estancamiento y/o repliegue de los bienes, servicios y prestaciones que hasta el momento se han ofrecido desde el sector público, lo que hace necesario un serio análisis.

El concepto de Estado del bienestar se refiere al conjunto de políticas económicas y sociales orientadas a redistribuir la riqueza, a garantizar el acceso universal a los servicios básicos, a regular el mercado laboral, a proveer a los ciudadanos de un nivel mínimo de rentas y a atender a los grupos poblacionales económicamente más desfavorecidos.

A partir de la consolidación del rol intervencionista del Estado en la vida económica y social en los países con economías desarrolladas que se genera desde el final de la II Guerra Mundial, se altera radicalmente el papel que desempeñan las políticas públicas en la sociedad. La dimensión "política" que se analiza pasa a referirse, también, a los *productos* y a los *impactos* que las intervenciones del sector público tienen en la vida social. Las políticas públicas, y entre ellas las políticas sociolaborales, pasan a incorporarse al cuerpo de estudio de la ciencia política con el fin del comprender tanto su formulación como su implementación, así como el diseño institucional y los procesos políticos que les dan entidad.

La perspectiva de estudio del análisis de las políticas públicas se ha visto consolidada con el aumento de la intervención del sector público en la vida económica y social en los Estados del bienestar modernos, pero también en los momentos de repliegue de esta intervención.

Tanto en un caso como en el otro deben optimizarse los resultados de las acciones que emanan del sector público con el fin de legitimar la acción política y asegurar la gobernabilidad en los diferentes niveles de acción de la adminis-



A partir de la II Guerra Mundial se consolida en Occidente el Estado del bienestar.

tración pública. El "fenómeno político" debe verse ampliado como ámbito de estudio, adaptándose a lo que sucede en el mundo de la producción y de la convivencia social.

En cuanto a describir una tipología de políticas públicas, podéis utilizar la clasificación clásica de Lowi (1970), que plantea una tipología de políticas públicas en las que se interrelacionan actores, procesos decisionales y centros institucionales, distinguiendo entre políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulativas y políticas constitutivas. El autor utiliza dos criterios clasificadores:

- La estructura de coerción utilizada por el poder público
- El efecto que sobre los individuos tiene la intervención realizada

Tabla 1. Clasificación de los tipos de políticas públicas

	<b>Políticas con efectos directos sobre la conducta de los individuos</b>	<b>Políticas con efectos indirectos sobre la conducta de los individuos</b>
<b>Políticas que imponen obligaciones</b>	Políticas <b>regulativas</b> : las reglas imponen obligaciones a los individuos. Ejemplos: el poder policial, la intervención gubernamental en la economía, la legislación en materia de salud pública o de seguridad industrial.	Políticas <b>redistributivas</b> : las reglas imponen clasificaciones o estatus. Ejemplos: la política fiscal (impuesto de la renta progresivo), el sistema de la seguridad social.
<b>Políticas que establecen poderes o privilegios</b>	Políticas <b>distributivas</b> : Las reglas confieren facilidades o privilegios a grupos concretos de la población. Ejemplos: Subsidios, subvenciones hacia determinadas actividades.	Políticas <b>constitutivas</b> : Las reglas confieren poder y autoridad. Ejemplos: normativa que establece la separación de poderes en un Estado.

Fuente: T. Lowi (1970). "Decision making vs policy making: towards an antidote for technocracy". *Public Administration Review* (vol. 9, pàg. 314-326).

Las políticas redistributivas transfieren recursos de unos grupos de individuos, regiones o países a otros, es decir, otorgan beneficios a unos grupos sociales repercutiendo los costes correspondientes sobre otros grupos; incluyen también la provisión de determinados bienes que el gobierno insta a consumir, como la educación elemental o la salud pública. Las políticas distributivas no imponen obligaciones a los individuos, sino que establecen privilegios en función de conductas individualizadas.

Las políticas constitutivas son las que establecen las reglas de la distribución de poderes en un entorno social, generando los procedimientos para la adopción de las decisiones públicas. Son las llamadas reglas sobre las reglas. Las políticas regulativas son aquellas políticas formuladas por una autoridad pública con la intención de influir en la conducta de los ciudadanos, individual

o colectivamente, mediante el uso de acciones punitivas positivas o negativas, imponiendo obligaciones y generando sanciones en caso de transgresión de las normas vigentes.

En los siguientes puntos, veréis cómo desde el punto de vista de las políticas públicas sociolaborales encontramos ejemplos de acciones públicas que se insertan dentro de estas categorías de actuación.

## 2. Las políticas públicas y su ciclo de funcionamiento

En este apartado nos centraremos en el estudio de las diferentes fases en el ciclo de una política pública. Estas etapas en la vida de las políticas comienzan por la denominada "fase de formulación" de la política pública. Le sigue la "fase de implementación" de la misma y finalmente encontramos la "fase de evaluación" de la política pública. Este esquema puede sofisticarse incluyendo las fases de "definición del problema u oportunidad", a la que quiere responder la política pública, y la "fase de redefinición" de la política pública una vez ha finalizado su ciclo de acción.

Cuadro 1. Ciclo políticas públicas



Fuente: elaboración propia

Ya hemos comentado que el concepto de política pública ha sido muy debatido en las ciencias sociales. Las políticas públicas surgen para dar respuesta a los conflictos sociales que se generan en el seno de las formaciones sociales. En este sentido, las políticas públicas constituyen los espacios de gestión y de solución de los conflictos sociales que no pueden solucionarse (ni total ni parcialmente) dentro de la esfera del mercado privado y de otras esferas sociales públicas, como son el tercer sector y las instituciones religiosas. Ante la insuficiencia de los mecanismos de la sociedad civil para satisfacer demandas específicas y solucionar conflictos de intereses, el sector público interviene desde la esfera de la regulación político-estatal y desde la intervención directa en la vida social.

El concepto de política pública es un *sistema* que se basa en la existencia de tres elementos fundamentales: en primer lugar, las actividades y acciones que genera la política pública, ya sean "productos" o "impactos"; en segundo lugar, el propio ciclo operativo de la política; y, en tercer lugar, el entramado de agentes sociales que rodean la política, tanto para verse afectados por ella como para no serlo y considerar que pueden influirla.

Las diferentes fases en el ciclo operativo de una política pública siguen la secuencia lógica antes explicada, disfrutando cada una de ellas de una serie de características específicas. Existen muchas propuestas de estudio por parte de los politólogos sobre la subdivisión de las políticas en fases. En este trabajo, hemos optado por utilizar el modelo más común, que consiste en distinguir las dos fases principales y una tercera de control:

- 1) **Fase de formulación de la política**, en la que se toman las "macro" decisiones sobre su caracterización.
- 2) **Fase de implementación**, en la que se ejecuta la política pública y se toman las "micro" decisiones que caracterizan finalmente a esta política.
- 3) **Fase de evaluación de la política pública**, en la que se examina todo el proceso anterior con el fin de redefinir los objetivos de la política pública y mejorar el proceso de decisión hacia la problemática social que la política en cuestión quiere solucionar. Precisamente por lo que respecta a los resultados que genera la política pública, es interesante ver a lo largo de su ciclo cómo se especifican, y se perciben, tanto desde la administración como desde la sociedad civil, los diferentes estadios de la política pública.

Puede decirse que cada acción del ciclo de una política pública responde a una pregunta previa. Una ilustración de esta idea podría ser la tabla siguiente:

Tabla 2. Estructura del ciclo de una política pública. Respuestas que deben dirigirse

<b>Acciones en el ciclo de vida de una política pública</b>	<b>Respuestas que debe dirigir</b>
1) Percepción y planteamiento de la problemática social que quiere afrontar	¿Cuál es el problema que quiere solucionar la propuesta de la política pública que se hace?
2) Definición del entramado de actores sociales en torno a la política	Visualizar y establecer los diferentes agentes sociales que rodean a la política que se plantea
3) Consideración de la organización de estos intereses	¿Están organizados estos agentes en grupos de interés fuertes? ¿Cuál es el grado de su interés?
4) Capacidad de representación de los grupos de interés (especialmente de los más fuertes)	¿Tienen los grupos detectados acceso directo/indirecto a los decisores públicos?
5) Fijación de la agenda pública	¿Cómo un tema llega a formar parte de la agenda pública?

Fuente: elaboración propia, a partir de Ch. Jones (1984). *An introduction to the study of public policy* (pàg. 27-28). Monterrey, CA: Brooks.

Acciones en el ciclo de vida de una política pública	Respuestas que debe dirigir
6) Formulación	¿Cuál es la solución (= política pública) propuesta? ¿Quién la ha propuesto y cómo?
7) Legitimación	¿Qué grupos dan apoyo a la política?
8) Presupuestación	¿Cuál se la cuantía económica de la propuesta presupuestada? ¿Es suficiente para llevar a cabo toda la política?
9) Implementación	¿Quién administra la propuesta? ¿Cómo mantiene el apoyo a la misma?
10) Evaluación	¿Quién valora lo conseguido por la política (sus productos e impactos)? ¿Cómo se valora? ¿Qué se valora exactamente?
11) Corrección y fin de la política	¿Qué correcciones se han realizado durante el proceso de la política? ¿Cómo se han llevado a la práctica?

Fuente: elaboración propia, a partir de Ch. Jones (1984). *An introduction to the study of public policy* (pàg. 27-28). Monterrey, CA: Brooks.

## 2.1. La fase de formulación de la política pública

Se trata de la fase del ciclo de la política pública en la que se plantea la definición del problema que se va a tratar, se valoran las alternativas de actuación y se prepara la toma de decisiones por parte de los responsables públicos.

### 2.1.1. La formulación de la política desde una perspectiva racional

Hay dos modelos que interpretan la formulación de las políticas a partir de la toma de decisiones por parte del responsable público desde una perspectiva racional y que es necesario tener presentes por la influencia que han tenido en el desarrollo del análisis de las políticas públicas como perspectiva analítica. Estos modelos son: el *modelo de la racionalidad limitada* de Herbert Simon (1945) y el *modelo de la decisión incremental* de Charles Lindblom (1959).

H. Simon (1945) aplica el *modelo de la racionalidad limitada* al análisis de las políticas públicas. El autor cree que las políticas públicas siguen un ciclo fijo: formulación-decisión-implementación-evaluación. De este ciclo se esperan unos resultados que se correspondan con los objetivos que han dado pie al surgimiento de las políticas públicas.

Ch. Lindblom (1959) discrepa de este enfoque y utiliza en su análisis de la acción pública un modelo propio que denomina *modelo de la decisión incremental*. El modelo racional de Simon (1945) se basa en la creencia de que las políticas públicas de tipo perfectamente racional y planificado son el ideal que se debe perseguir en cualquier tipo de acción pública, a pesar de que se reconozcan las limitaciones que la realidad impone a la toma racional de decisiones. Por su parte, Lindblom (1959) es más escéptico sobre el potencial de la planificación

#### Contenido complementario

Entendemos por racionalidad el modelo de razonamiento que supone la definición clara de los criterios de elección entre alternativas y la congruencia de la toma de decisiones en función del seguimiento de estos criterios.

que los decisores públicos pueden imponer en el ciclo de las políticas. El autor propone el concepto de *muddling through* (literalmente, ingeniárselas) para describir el modo como los políticos y técnicos de la administración pública se adaptan a las situaciones concretas de sus entornos de trabajo, y cómo suelen actuar de manera incremental con respecto a lo que se ha implementado en ejercicios anteriores (Lindblom, 1959).

Ambos modelos, desde sus diferentes perspectivas, señalan las diferencias existentes entre los modelos descriptivos y prescriptivos en las políticas públicas. Hay que recordar que los modelos descriptivos captan la realidad y sirven de ayuda para ver qué se puede esperar del análisis de una política determinada, mientras que los modelos prescriptivos pueden distanciarse de la realidad concreta y mostrar cómo debería ser una pauta de acción hacia la realidad a la que se aplican.

Las aproximaciones racionales al análisis de las políticas públicas tienden a asumir que existe una secuencia lógica de éxitos, en el sentido de que un tipo de decisión precede necesariamente a otro, y así sucesivamente.

Tanto Simon (1945) como Lindblom (1959) (a pesar de la crítica de éste último a la racionalidad tras el proceso político) señalan que los modelos de hacer políticas públicas son *racionales* y siguen una serie de peldaños que definen el proceso de éstas. Esta diferenciación de "fases" en el proceso de las políticas públicas constituye una buena aproximación para su análisis. Según Lindblom (1959) se debería seguir el siguiente ciclo:

"Primero se estudia cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, entonces se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores, cómo los funcionarios implementan entonces las decisiones y finalmente cómo se evalúan las políticas".

CH. Lindblom (1959). "The science of muddling through". *Public Administration Review* (vol. 19, pàg. 82).

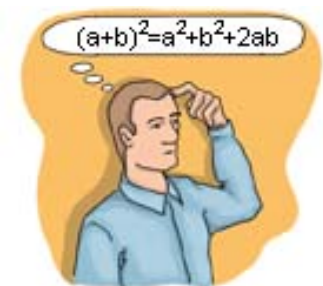
La especificación del ciclo de una política pública, y la asignación de responsabilidades entre los trabajadores, es de vital importancia para su análisis, tal como recalca Simon (1945):

"La eficiencia y la eficacia administrativa se supone que aumentan cuando los trabajadores tienen claros sus objetivos, los procesos administrativos, la clientela y el lugar".

H. Simon (1945). *Administrative behaviour* (pàg. 28). Nova York: McMillan.

Entre los autores que han trabajado la perspectiva racional, Hogwood y Gunn (1987) proponen un modelo interpretativo de las políticas públicas definido por el siguiente ciclo de acción:

- 1) La configuración de la agenda política: decidir cuáles son los temas sobre los que se decidirá políticamente la articulación de políticas públicas;
- 2) La decisión sobre cómo se tomarán los diferentes tipos de decisiones;
- 3) La concreción y definición de los temas que se deben tratar;



- 4) El diseño de pronósticos factibles hacia los temas elegidos, es decir, de las principales alternativas de acción pública existentes;
- 5) La fijación de cuáles son los objetivos que se persiguen y cuáles de estos objetivos son prioritarios;
- 6) La decisión sobre cuál es la mejor opción;
- 7) La implementación de la opción de política pública elegida;
- 8) La evaluación y revisión de los resultados de la política implementada;
- 9) El mantenimiento, sustitución o fin de la política.

Como veis, el conjunto de pasos del 1 al 6 pueden ser agrupados en un mismo bloque que podría denominarse "el proceso de formulación de la política pública", caracterizado por la acción de la decisión política sobre el "problema social" que se quiere "solucionar" con la articulación de una política pública.

A pesar de la aceptación académica del modelo lineal racional del ciclo de las políticas públicas, existen críticas a éste. Por ejemplo, hay autores que critican la imposibilidad de que una política tenga un principio y un final claramente delimitados. Los cambios que genera una acción pública provocan reajustes continuos en el marco social donde se actúa, lo que genera continuamente nueva información que obliga a redefinir los objetivos originales de la política. Es decir, obliga a una redefinición de los "problemas" de partida que la acción de una política pública quiere "solucionar". Se refieren a un modelo circular del ciclo de las políticas públicas como alternativa al modelo lineal racional.

Este tipo de modelo interpretativo "circular" de la acción pública también ha sido criticado. Independientemente de que los modelos de análisis de las políticas sean lineales o circulares, la principal crítica a la que se enfrentan es a si sirven, o no, para analizar lo que sucede en la práctica de las políticas públicas. Si son una guía aceptable de lo que efectivamente sucede y si constituyen buenos modelos descriptivos de la realidad, o bien si son susceptibles de poder ser utilizados como una herramienta prescriptiva por parte de los que tienen las competencias para formular políticas. También es necesario preguntarse qué sucede con las premisas de formulación que se adoptan y si sirven como modelos heurísticos. Es de esta línea de crítica a los modelos racionales de las políticas públicas de donde surgen las perspectivas no racionales de análisis de las políticas públicas a la hora de entender la formulación de las acciones de gobierno.

### **2.1.2. La formulación de la política desde una perspectiva no racional**

Los modelos principales que explican la fase de formulación de una política pública desde una perspectiva no racional son el modelo "de abajo hacia arriba" (también conocido como modelo "*Bottom-up*") de Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky (1973) y el modelo del funcionario de calle de M. Lipsky (1980).



Como ya sabéis, la primera producción académica del análisis de las políticas públicas se concentraba en el estudio de la fase de la formulación de ésta y concedía poca atención a las fases posteriores de su ciclo (Jones, 1984). Esta coyuntura académica se cambia con la publicación en el año 1973 del libro *Implementation* de Pressman y Wildavsky. La obra es un estudio empírico de cómo las políticas de creación de ocupación promovidas desde el gobierno federal en Washington D. C. no tienen éxito en la promoción de puestos de trabajo en las áreas urbanas físicamente lejanas de la capital D. C. como Oakland (California).

El enfoque de Pressman y Wildavsky (1973) se basa en la premisa de que, para que exista una buena implementación de una política pública, debe existir previamente una autoridad política que plantee su formulación. Sin embargo, este modelo lineal de interpretación de la decisión pública se lee al revés que los de los estudios de sus predecesores. Dependiendo de las circunstancias del caso que se analiza (ciudad, ámbito de acción, tiempo de implementación, etc.) se tiene en cuenta que existirán cortes entre la decisión política que define una política pública y su gestión. En su estudio empírico, los autores explican la falta de éxito de una política concreta (en este caso de ocupación), gestada por el gobierno federal de Estados Unidos con el fin de solucionar problemas concretos de diferentes centros urbanos.

La investigación acerca de procesos de implementación de políticas públicas se desarrolla extraordinariamente a partir de la obra de Pressman y Wildavsky, *Implementation* (1973), mientras que la investigación sobre la evaluación de políticas se sistematiza a partir de la obra de Rossi y Freeman: *Evaluation* (1979).

La importancia del análisis de las políticas públicas centrado en estudios de casos es especialmente relevante en el caso de las políticas sociolaborales. La complejidad en su definición y los diferentes factores que influyen en cada una de sus fases conducen, en la mayoría de los casos, a claras diferencias entre lo que "racionalmente" se propone y lo que se acaba efectivamente realizando. Entre las principales líneas de explicación que los autores utilizan para explicar la diferencia (o *gap*) entre la formulación y la implementación de las políticas de ocupación, destacan los diferentes vínculos que se generan entre los agentes sociales involucrados en la cadena de realización de la política pública.

Con los estudios de caso se valora el análisis de las políticas analizando primero los resultados (evaluación de la implementación) para pasar entonces al análisis de la decisión política que las ha generado, en el contexto concreto (territorio y tiempo) en el que se han producido. Este tipo de aproximación se denomina análisis "de abajo hacia arriba".

La tesis de Pressman y Wildavsky (1973) incide en que si no existe un entendimiento y una cooperación entre los diferentes actores que participan en la puesta en práctica de una política pública, lo que se planifica difícilmente se puede ver reflejado en consecuciones reales, tanto en términos de productos (*outputs*) como de impactos (*outcomes*).

Para describir este decalaje, los autores utilizan el término "déficit de implementación". Con esta expresión se califica la falta de realización de políticas altamente centralizadas en cuanto a su toma de decisiones. Las políticas muy centralizadas y enfocadas "de arriba abajo" implícitamente aluden a la idea de que las fases de formulación y de implementación de las políticas son diferentes. Incluso se cree que se llevan a cabo por agentes sociales distintos y que han de permanecer como fases separadas tanto en su secuencia racional en calidad de política pública como en su análisis.

Pressman y Wildavsky (1973) denuncian la negación de un "rol decisional formal" de los agentes sociales que ocupan los niveles bajos y medios de los organigramas de trabajo en la administración pública, aunque éstos son los responsables de la provisión final de los servicios, prestaciones o bienes que se ofrecen mediante las políticas públicas. Parece como si efectivamente la política precediera a la acción y que la orientación de ésta se ejerciera sólo en las cúpulas decisorias legítimamente constituidas.

El mecanismo de funcionamiento al que se alude consiste en la competencia de los partidos políticos por el "poder" en los diferentes niveles de gobierno existentes. En cada nivel de gobierno, los partidos forman gobiernos diferentes y ejercen su gobernabilidad mediante la formulación de políticas públicas de acuerdo con su ideología. La crítica principal al modelo clásico de interpretación "de arriba abajo" de las políticas públicas es la constatación de que en la fase de gestión y de implementación de las políticas públicas también existe un margen decisional no despreciable por parte de los técnicos y de los trabajadores de las administraciones públicas.

Cuadro 2. Modelo "top down"



Fuente: elaboración propia

Se sobreentiende que las directrices decisionales sobre cómo debe ser de manera normativa una política se toman en el ámbito político y varían en función de la orientación ideológica del partido (o coalición) gobernante y de su agenda política. Sin embargo, se considera que la puesta en práctica de las propuestas elaboradas en la fase de formulación de la política corresponde al aparato burocrático de las administraciones públicas, pero no está nada clara la línea de separación de las competencias de los actores entre ambas fases. Dónde empieza el ámbito de acción de los actores políticos y dónde empieza el de los agentes burócratas es a menudo un tema de debate, tanto en los medios de comunicación y entre la opinión pública, como en el mundo académico, sin que tenga una respuesta concreta.

Para tratar esta cuestión y dar otro cambio al análisis de la implementación de las políticas públicas, se publica en el año 1980 la obra de Michael Lipsky *Street-level bureaucracy* (que significa burocracia de contacto o de primer nivel), en la que el autor pone el acento explicativo en la importancia del capital humano que ejecuta las políticas públicas para entender el éxito o el fracaso en su provisión.

El término *street-level bureaucracy*, o *burocracia de contacto*, hace referencia a un amplio rango de trabajadores del sector público que trabajan en contacto directo con los ciudadanos proveyendo los bienes y servicios públicos que se derivan de la acción de las políticas públicas de las administraciones.

Según M. Lipsky (1980), la nueva tesis puede resumirse en la cita siguiente:

"las decisiones de las personas que ocupan la burocracia de contacto con el público, las rutinas que establecen y los asesoramientos que realizan para adaptarse a las presiones de tiempo y de incertidumbre en las que trabajan, también dan forma a las políticas públicas que están gestionando y proporcionando al ciudadano (...) la política pública no es mejor entendida sólo desde el punto de vista de las decisiones de las cúpulas decisionales, sino que también se debe analizar el lugar de su provisión final, porque muchas veces es en el último nivel donde toma su fisonomía final".

M. Lipsky (1980). *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (pág. XII). Nueva York: Rusell Sage.

El análisis de Lipsky (1980) no busca entrar en debate con el de Pressman y Wildavsky (1973), sino ofrecer una visión complementaria. De ambas perspectivas surge la necesidad de estudiar de manera separada las fases de formulación y de implementación al analizar una política pública, especialmente cuando falta alguno de los requisitos para que la formulación y la implementación coincidan, a saber:

- 1) Que se tenga una comprensión muy clara por parte de los decisores públicos de lo que se quiere conseguir con la formulación de la política en cuestión;

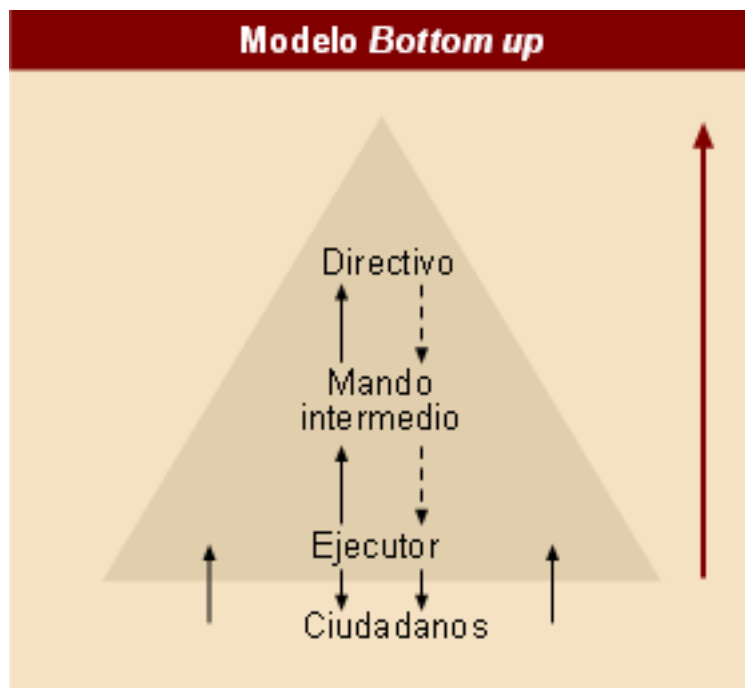


El servicio de la burocracia de contacto es fundamental para la calidad de los servicios públicos.

- 2) Que se cuente con un volumen de recursos suficiente para alcanzar los objetivos planteados;
- 3) Que se disponga de las habilidades suficientes para manejar los recursos disponibles y alcanzar los objetivos que se persiguen;
- 4) Que se tenga capacidad suficiente de información, comunicación y control sobre todos aquellos agentes sociales que son esenciales en el curso de acción de la política.

El abastecimiento de estos requisitos es algo muy difícil de alcanzar en cualquier tipo de política pública, fundamentalmente en las de carácter sociolaboral. Además, los objetivos de las políticas públicas a menudo no están claros, sobre todo en aquellos casos donde existe una confrontación compleja de intereses (Judge *et alii*, 1995). Existen razones para pensar que no resulte interesante a los políticos explicitar los términos exactos de sus políticas. Explicitarlos puede significar entrar en conflicto con determinados grupos sociales, más que propiciar la cooperación entre ellos, lo que puede perjudicar el transcurso de la política pública. De la misma manera, dar muchos detalles sobre cómo será y cómo se articula una política puede provocar un alud de críticas antes de hora e impedir una correcta implementación de las mismas (Hogwood; Gunn, 1987, pág. 52).

Cuadro 3. Modelo "bottom up"



Fuente: elaboración propia

El énfasis del enfoque "bottom-up" sobre la complejidad, la ambigüedad y la necesidad de negociación y de compromiso que rodea a las políticas públicas es muy importante. Estos atributos convierten a las políticas públicas en un espacio de mitigación del conflicto social, junto con las estructuras institucionales del Estado y los comicios electorales. Dicho enfoque no constituye una simple inversión de la perspectiva "de arriba abajo" (*Top-down*). La diferencia

crucial entre ambas perspectivas es que el enfoque "de abajo arriba" rechaza totalmente que se pueda esperar de una política una idea clara sobre cuáles son sus verdaderos objetivos y finalidades antes de que se inicie su proceso de implementación. Esto significa que en ausencia de instrucciones muy claramente detalladas, los implementadores deben tomar determinaciones que son decisiones importantes, pues afectan a la forma y al contenido finales de la política. Por lo tanto, las políticas públicas son inevitablemente modificadas a medida que son negociadas para ser convertidas en acciones.

Pero esta perspectiva de análisis tampoco se encuentra exenta de críticas. Hambleton y Thomas (1995) creen que existe una tendencia a sobrevalorar la capacidad de intervención en las políticas de la burocracia de contacto y una infravalorar las limitaciones legales, de organización y financieras que rodean su gestión.

Sólo falta señalar que la perspectiva "de abajo arriba" (*Bottom-up*) no niega que las políticas se realicen en las cúpulas decisionales de los gobiernos (estatales, regionales, locales) y de los partidos políticos, sino que quiere explicar por qué estas políticas se van modificando a medida que se convierten en acciones, definiéndose inadecuaciones entre las fases de formulación y de implementación.

El proceso político asociado a cualquier política pública es mucho más complejo de lo que puede deducirse de cualquier modelo de análisis genérico de políticas públicas, ya sea al nivel de la formulación de la política o al nivel de su implementación.

## 2.2. La fase de implementación de la política pública

Es la fase del ciclo de la política en la que se ejecutan las acciones o programas públicos, es decir, donde se llevan a cabo las acciones programadas y donde se consigue un impacto sobre el entorno social. En la fase de implementación de una política pública es cuando se desarrolla su carácter como foro de negociación.

Los procesos de implementación de las políticas sociolaborales varían en función de las formas que adoptan en su fase de formulación como políticas públicas. La fase de implementación de una política pública supone siempre un margen para la negociación de los actores implicados en el proceso de acción pública. Es natural que exista una cierta distancia con respecto a la decisión política formal de la que parte, sin embargo, el decalaje que se da en el caso de las políticas, entre los objetivos y la implementación de éstos, obedece a estas dinámicas de negociación y conflicto entre los agentes en interacción en las diferentes fases del ciclo de la política pública.

### Contenido complementario

La primera consecuencia de la planificación (y de la formulación de políticas públicas, en general) es la activación de un amplio debate social sobre la conveniencia, o no, de las medidas que se proponen.

Las políticas sociolaborales, al afectar directamente a un gran número de agentes sociales, y ser la acción de estos agentes imprescindible para llevarlas adelante, ponen de manifiesto que la administración no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, aunque mantiene un destacado papel.

Se ha de admitir que existen múltiples dependencias mutuas entre el sector público y el sector privado que pueden desvirtuar (en la fase de implementación) aquello planificado en la fase de formulación de las políticas públicas. Las decisiones políticas están influidas por los intereses de redes mixtas de actores públicos y privados que interactúan según sus objetivos grupales. Brugué y Gomà (1998, pág. 15-35), sin realizar generalizaciones ni tipologías, inciden en el hecho de que la acción de los grupos de interés influye en la implementación de las políticas públicas. Desde su enfoque se parte de la premisa de que el sistema de decisión sobre una política no es unitario. No hay nada que impida la formación de un complejo y extenso juego de intereses que afecta a la caracterización final de las políticas públicas. En el caso de las políticas públicas sociolaborales, la interacción entre los agentes sociales abarca a: sindicatos, empresarios, prensa, asociaciones de vecinos, grupos asociativos varios, etc. Estas relaciones influyen en el transcurso de las políticas.

Se han realizado muchos estudios de las implementaciones de políticas públicas centrados en el estudio de los grupos de interés, especialmente en las décadas de los años setenta y ochenta, desde enfoques tanto pluralistas como corporativistas. Ambas perspectivas de análisis se han encontrado con la dificultad de generalizar los hallazgos teóricos extraídos de los estudios de caso en los que se han basado los análisis de políticas concretas, ya que en los estudios de caso a menudo se hace necesario realizar muchas matizaciones en los modos de analizar la estructura y los procesos de la intermediación de intereses.

El enfoque pluralista plantea una lucha de intereses en la que el Estado (administración pública) ejerce de árbitro.

El enfoque corporativista plantea una relación jerárquica entre el Estado y los grupos de interés, colaborando éstos con los objetivos estatales, y recibiendo a cambio reconocimiento público por parte del Estado.

Desde finales de los años ochenta se desarrolla un nuevo tipo de análisis, el denominado análisis de redes o *policy network analysis*, que analiza el proceso de implementación de las políticas públicas fijándose en las relaciones que genera entre los diferentes actores sociales, sin perder de vista su contexto estructural. Es decir, elabora modelos más precisos sobre el comportamiento de las organizaciones de intereses y ciudadanos particulares, en torno a la política pública que analizan, durante su proceso de acción, averiguando su lógica de actuación. El análisis de los *policy networks* permite estudiar las interrelaciones de intereses que surgen en torno a una política pública. Este enfoque utiliza elementos de la perspectiva pluralista (que ve a los individuos y las organizaciones de interés como entes decisionales en continua interacción) y de

#### Contenido complementario

Se está en un proceso de "re-situación" del papel del sector público, con respecto a sus pautas de acción normativa, que obliga a reconsiderar la secuencia de fases en el proceso de las políticas públicas.

#### Contenido complementario

La perspectiva de los *policy networks* plantea un juego de intercambios entre actores públicos y privados que constituye en cada espacio sectorial una red de intereses diferenciada.

la perspectiva corporatista, que tiene en cuenta los comportamientos de los grandes grupos de interés. Para el *policy network analysis* los dos enfoques anteriores son dos casos particulares de las múltiples formas que puede alcanzar la acción colectiva. La extensión del análisis de redes de intereses se ha visto favorecida por el desarrollo técnico de programas informáticos para el análisis cuantitativo y cualitativo de datos que permiten contrastar empíricamente esta corriente teórica.

Además, desde finales de los años noventa se aborda el estudio de las políticas públicas en general, y también de las políticas públicas sociolaborales, desde el denominado eclecticismo metodológico. Se trata de un enfoque que no se decanta por una única perspectiva metodológica, sino que utiliza diferentes teorías, utilizándolas como utensilios para explicar diferentes aspectos del transcurso de una política pública (Judge; Stocker; Wolman, 1995). Las teorías pueden proceder, incluso, de diferentes disciplinas académicas.

El desarrollo en los últimos años del análisis de las redes sociales puede entenderse como una absorción dentro del pluralismo de la década de los sesenta de aspectos de otras perspectivas analíticas como la marxista y la elitista. Un punto importante en el pluralismo es la significación política de los subgrupos sociales –que son definidos a partir de las variables género, etnia, religión, lenguaje, edad, etc.– que conforman los movimientos sociales y dan pie a que se pueda hablar de la existencia de un pluralismo de los grupos sociales. Esta visión es compatible con el análisis de los movimientos sociales (Castells, 1983), en la que se reconoce que las asociaciones de individuos son un reflejo de la estructura social y, por lo tanto, se deben considerar sus decisiones.

El análisis de las políticas de desarrollo local constituye un escenario privilegiado dentro del mundo de las políticas sociolaborales para estudiar todos los aspectos citados.

### 2.3. La fase de evaluación de la política pública

En el epígrafe sobre la fase de formulación de una política sociolaboral habéis visto la posibilidad de contar con evaluaciones prospectivas sobre las necesidades sociales que se tienen en una formación social concreta. Pero este tipo de evaluación, también denominada *ex ante*, no es el único utensilio con el que se cuenta para aumentar la eficacia y la eficiencia en la gestión de una política sociolaboral. También se pueden analizar los resultados de una política pública o los factores que la motivan. A estos tipos de evaluaciones se les denomina "evaluaciones retrospectivas" o *ex post*. En este punto os acercaréis a ambos tipos de evaluaciones.

#### Lectura recomendada

I. Meny; J. C. Thoenig  
(1995). *Las políticas públicas*.  
Barcelona: Ariel.



Las interrelaciones en una red de actores adoptan formas muy diferentes.

Diariamente se realizan evaluaciones (ya sea desde el punto de vista técnico o desde el punto de vista del ciudadano) de actuaciones propias o ajenas, y, especialmente, de la tarea que realizan las administraciones públicas. Sin embargo, la evaluación, como temática, no se encuentra sistematizada por ningún área de conocimiento. Es decir, no hay ningún cuerpo teórico sólido que se centre en el estudio de la evaluación y ofrezca propuestas generalizables, susceptibles de ser contrastadas empíricamente.

Si se repasa la producción científica, se puede ver que no existe ninguna definición unánime sobre lo que es la "evaluación". La indefinición no es sólo conceptual, sino también terminológica. Se utilizan indistintamente diferentes denominaciones heredadas de la literatura anglosajona como *policy evaluation*, *program evaluation* o *evaluation research* para referirse a la evaluación de las políticas públicas (Ruiz, 1999). En cuanto al concepto de evaluación, puede decirse que ha habido una evolución temporal en su significación, si se atiende a los diferentes estudios de evaluación que se han generado desde los años cincuenta.

En un primer estadio, la evaluación se ha entendido como un análisis de los resultados o de los impactos de una política pública, es decir, como el análisis de los efectos netos de los programas públicos

Al referirnos a los "resultados" e "impactos" de una política pública, hay que distinguir lo que la disciplina académica denomina *outcomes* (efectos o impactos reales) y *outputs* (productos resultado de las políticas públicas). Refiriéndonos a una política sociolaboral, por ejemplo, el output de la política podría ser el número de personas que la acción pública consigue insertar en el mundo laboral, mientras que el outcome de esta política sería el impacto global que se genera en el medio social, es decir, aquellos cambios que para el grupo social se derivan de la incorporación de estas personas en el mundo laboral.

En un segundo estadio, el concepto se ha ampliado para referirse también a las políticas públicas todavía en curso y no limitarse a la valoración de políticas públicas ya finalizadas.

Las evaluaciones de políticas sociolaborales en curso se refieren tanto a evaluaciones de la fase de formulación, como de la fase de implementación de dichas políticas. Este enfoque ha permitido convertir la "evaluación" en un instrumento técnico y político capaz de intervenir activamente en el proceso de gestión de las políticas públicas y promover su mejora.

Durante los años ochenta se impone un tipo de evaluación comprehensiva de las intervenciones públicas que la considera como la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización, el

#### Lectura recomendada

F. J. Mato (2003). *Estudio de las Experiencias Europas con Instrumentos de Evaluación de las Políticas del Mercado de Trabajo*. CEPAL ("Macroeconomía del Desarrollo", 21).

#### Lectura recomendada

G. Schmid; I. O'Reilly; K. Schömann (eds) (1996). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: E. Elgar.



diseño, la implementación y la utilidad de los programas de intervención pública en la sociedad, con el fin de valorar los efectos que tienen en el bienestar de los individuos o de grupos sociales concretos las diferentes combinaciones de objetivos y recursos que contienen las políticas públicas (Rossi; Freeman, 1989, pág. 5).

En un tercer estadio, la evaluación se entiende como un análisis comprensivo de las políticas públicas.

En el campo de las políticas sociolaborales se encuentran ejemplos de las tres modalidades de valoración. Hay estudios que buscan analizar los efectos netos de una política ya realizada y consolidada en la estructura laboral de la población. También son frecuentes los análisis de proceso de políticas sociolaborales que se están redefiniendo. En el ámbito más teórico, encontramos también análisis sistemáticos, desde la sociología y la politología, que estudian el peso de las acciones sociopolíticas en las transformaciones de los niveles de renta de los grupos sociales (Schmid; O'Reilly; Schömann, 1996).

Con la utilización de las diferentes herramientas metodológicas que ofrece la investigación social, la evaluación permite juzgar y mejorar la formulación de las políticas públicas, así como aumentar el grado de efectividad de las actuaciones que se estudian o gestionan, ya sean de tipo laboral, social, educativo o de otro tipo.

El entendimiento más consensuado de la evaluación es su acepción retrospectiva, que mide las consecuencias de una acción que ya ha estado decidida e implementada. Sin embargo, no se debe dejar de lado la evaluación de tipo prospectivo o *ex ante*. Ésta es muy utilizada en materia social y suele realizarse en la fase del planeamiento de la acción pública, requerida por la legislación, como utensilio de ayuda a la toma de decisiones, a la hora de optar entre diferentes alternativas. Cuando la política pública no se ha implementado es útil la evaluación, ya que existen posibilidades de corrección de aquélla.

En general, las evaluaciones son sistemáticas en la medida en que utilizan una metodología básica común para recabar válidamente información y pruebas confiables; sin embargo, a diferencia de otros tipos de análisis más generalizables, las evaluaciones han de respetar la singularidad de cada caso analizado. Cada caso es un mundo, por lo que se realiza una elección metodológica que hay que readaptar en cada ocasión.

Se han de conocer las técnicas metodológicas existentes; no obstante, también se debe tener en cuenta que no existen patrones de evaluación universales. En cada ocasión se ha de desplegar todo el material analítico del que se dispone y adaptarlo a la realidad que se analiza. Detrás de esta elección metodológica

#### Contenido complementario

La evaluación es un utensilio analítico, aplicable a todo tipo de política, que sirve para valorar la conceptualización, el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social.

#### Contenido complementario

La evaluación de políticas públicas es un instrumento muy útil para los decisores públicos, ya que permite la mejora de la acción pública.

existe un conjunto de actitudes y de motivaciones que forma parte del proceso evaluador. Según Meny y Thoenig (1995, pág. 195-196), las actitudes tras una evaluación pueden clasificarse según los siguientes tipos ideales:

- 1) Una actitud descriptiva, que realiza en un momento  $t$ , y en un momento  $t+1$  del tiempo, un examen exhaustivo y neutral de la política que se analiza. La pretensión es registrar cualquier variación que se produzca en el medio social como consecuencia de la política pública estudiada. El evaluador es un "informador" que sistematiza los datos y la información que tiene de manera neutra.
- 2) Una actitud clínica, que quiere proporcionar una explicación al porqué de los cambios sociales que provoca una política pública. Desde este punto de vista interesa ver por qué se alcanza un tipo de objetivos, y no otros. También interesa estudiar por qué surgen externalidades no esperadas.
- 3) Una actitud normativa, en la que el evaluador pronuncia sus juicios de valor sobre cómo debería reaccionar idealmente el medio social ante una política concreta al margen de las implementaciones efectivas que se hacen.
- 4) Una actitud experimental, en la que quieren explicitarse las relaciones causales entre variables, con el fin de explicar el porqué del éxito o del fracaso de la aplicación de una política pública.

Estos tipos de actitudes evaluadoras se encuentran a menudo mezcladas en el espíritu de las evaluaciones. El peso de la normatividad, según el esquema de valores del analista, provoca que la evaluación no sea una "ciencia exacta".

Los estudios de evaluación de las políticas públicas son útiles debido a que aumentan el volumen de información del que disponen los decisores públicos y permiten la detección de errores y el aprendizaje en el transcurso de la intervención pública que estudian. También permiten detectar las diferencias que genera la acción pública en relación con la teoría, entendiendo por teoría el conjunto de políticas públicas que se analizan como conjuntos de hipótesis que se van a contrastar.

La utilización de evaluaciones de proceso es especialmente relevante por el trabajo de los decisores sociolaborales, ya que explica aspectos de las decisiones políticas que afectan a la fisonomía de las políticas sociolaborales. Otro tipo de análisis evaluativo son los estudios de la percepción que tienen los ciudadanos sobre las consecuencias de políticas públicas concretas. Este tipo de estudio suele ser cuantitativo cuando el instrumento de investigación son las encuestas realizadas en una muestra representativa de la población. En el caso de que el instrumento de investigación sean las entrevistas en profundidad, el análisis es de tipo cualitativo.

En cualquiera de sus formas, la evaluación es, en esencia, una salvaguardia contra el uso inefectivo de tiempo y de recursos. El "redescubrimiento" de su uso la convierte en un instrumento muy útil para la realización de la planificación de las políticas sociolaborales, ya que puede ayudar a redefinir sus ob-

#### Bibliografía

Un ejemplo de evaluación de una política sociolaboral lo podéis encontrar en:

**F. J. Mato** (2003). *La formación para el empleo. Una evaluación cuasi-experimental*. Madrid: Civitas.

jetivos y procesos. La principal dificultad con la que se encuentra el gestor público a la hora de diseñar modelos de evaluación es la obtención de información. Otra dificultad es la desvirtuación que en los objetivos políticos causa el largo plazo asociado a la gestión de las políticas sociolaborales, que contrasta con el corto plazo de los mandatos electorales en los que se deben tomar las decisiones políticas.

A pesar de las dificultades, los beneficios derivados de las evaluaciones suelen superar sus costes. Sobre todo si las evaluaciones se plantean de acuerdo con los recursos que se tienen, y si se aprovechan los bancos de datos con los que cuenta la propia administración, gracias a la perfección creciente de su generación y a la generalización de su uso y análisis mediante las tecnologías informáticas y de comunicación disponibles (TIC). Algo tan sencillo como la introducción en la fase de diseño de la política pública de un dispositivo de indicadores sobre informaciones de las que interesa llevar a cabo un seguimiento soluciona la necesidad futura de información, en la fase de evaluación de la política.

La evaluación moviliza básicamente dos tipos de instrumentos, que no son más que técnicas de explotación de la información que se tiene: análisis estadístico y estudios de caso.

El instrumento analítico más popular entre los evaluadores de políticas públicas son los métodos estadísticos, referidos tanto a análisis poblacionales como a mostrativos y de estimación.

La principal dificultad que plantea la investigación con métodos estadísticos es la obtención de los datos correspondientes a las variables (o variables *proxy*) con las que se quiere trabajar. Sin embargo, una vez que se cuenta con los datos, las conclusiones que se extraen en este tipo de estudios suelen ser fiables. Con un margen de error estadístico, permiten aceptar o rechazar hipótesis previas sobre el comportamiento de las variables hacia la política pública que se evalúa, sus impactos o su proceso de funcionamiento.

Por ejemplo, en la evaluación de los efectos que tienen en la formación social las políticas de inserción laboral se pueden utilizar encuestas y grupos de control. Lo que se pretende es valorar la repercusión que representa para los individuos los programas de formación que han gestionado las unidades de formación ocupacional. El objetivo de la evaluación es medir cómo ser beneficiario de este tipo de política introducida en temas como: la inserción laboral, la renta, la familia, la salud, etc. La explotación evaluativa de encuestas de opinión también puede permitir conocer cuál es la percepción y la valoración que los ciudadanos tienen hacia un programa social llevado a cabo por una administración concreta.

Con respecto a los estudios de percepción y de valoración ciudadana de los servicios públicos, podemos poner como ejemplo las encuestas de satisfacción relativas a los servicios públicos que muchos ayuntamientos realizan a los ciudadanos. Mediante estos estudios los gobiernos locales pueden detectar cuál es la opinión de la ciudadanía hacia la prestación de servicios y se pueden identificar los "puntos negros" de la acción pública.

La otra técnica de explotación de la información disponible la constituyen los estudios de caso.

Prioritariamente, los estudios de caso se basan en información de tipo cualitativo, aunque algunos cuentan también con información cuantitativa. Normalmente son una "estrategia de investigación" menos definida que la estrategia del análisis cuantitativo. Diferentes investigadores pueden referirse al estudio de un mismo caso utilizando concepciones teóricas (e informaciones) diferentes sobre lo mismo. Puede decirse que los estudios de caso son descripciones analíticas de un suceso, de un proceso, de una institución o un de un programa de acción.

Uno de los principales condicionantes que lleva a optar por la utilización de esta metodología es la dificultad que entraña el objeto de estudio que se analiza, o bien la dificultad asociada en la recogida de datos sobre éste. Los estudios de caso son frecuentemente utilizados con éxito para dirigirse a cuestiones descriptivas y normativas cuando no existe un requerimiento para generalizar los hallazgos (Ragin, 1992).

Las entrevistas en profundidad y la observación participante son las técnicas más comunes utilizadas para la construcción de estudios de caso, así como las investigaciones históricas sobre los objetos de estudio. En el estudio de las políticas sociolaborales, lo más común es realizar una evaluación histórica del hecho que se estudia y combinarlo con información extraída de entrevistas en profundidad realizadas a los actores sociales más relevantes en relación con la acción pública asociada al estudio de caso.

En todos los casos, utilizando un tipo de datos o una u otra metodología de explotación de las mismas, la capacidad de discernir correctamente las imputaciones de los efectos, al igual que la elección de los indicadores adecuados para interpretarlas, subraya, una vez más, la necesidad a la que debe responder la evaluación.

### 3. La política pública sociolaboral

Ya hemos comentado que las políticas sociolaborales constituyen la regulación política de los conflictos sociales que se dan en el mercado de trabajo, pero en esta definición, en un entendimiento más amplio, hay que añadirle todo aquello que entendemos por política social. En un entendimiento generoso de la política social, ésta abarca la gestión pública de temas diferentes como la salud, la educación, los servicios sociales, la vivienda, el entorno urbano y el trabajo. Ya sabéis que existe una tendencia a identificar la política social con el sistema de protección social, haciendo una equiparación con las políticas sociolaborales pasivas de garantía de rentas.

En este epígrafe queremos evitar este entendimiento tan restrictivo de la política sociolaboral, por lo que haremos una introducción a las políticas sociolaborales pasivas y otra a las políticas sociolaborales activas, e ilustraremos éstas últimas con un análisis exhaustivo de las políticas de desarrollo local. El primer motivo de esto es que utilizamos un entendimiento amplio del concepto de política sociolaboral que abarca todos los ámbitos de desarrollo de la persona (social, cultural, educativo, sanitario, territorial, etc.). El segundo motivo es que creemos que las políticas de desarrollo local son un buen ejemplo de política sociolaboral donde pueden verse todos los aspectos mencionados en el punto 1 y 2 de este módulo.

#### 3.1. Las políticas sociolaborales

##### 3.1.1. Introducción a las políticas sociolaborales pasivas

Cuando os planteéis estudiar las políticas sociolaborales, lo más común es que penséis en las políticas sociolaborales de tipo pasivo, que son las políticas de tipo paliativo que se dedican a facilitar la vida a las personas que, por diferentes circunstancias, han visto reducido su ingreso. Ejemplos de estos tipos de políticas son las prestaciones en situaciones de desempleo o las pensiones. Las políticas pasivas han sido las políticas a las que tradicionalmente se les han dedicado más recursos en el conjunto de las políticas sociolaborales españolas. Esta situación todavía es así, pero puede decirse que actualmente se está dando un impulso a las políticas sociolaborales de tipo activo. Hemos hablado de políticas sociolaborales pasivas y activas. Podríamos definir de manera general todas las modalidades de políticas sociolaborales de la siguiente manera (incluyendo políticas activas y pasivas):

#### Lectura recomendada

L. Finkel (1994). *La organización social del trabajo*. Madrid: Pirámide.

#### Lectura recomendada

Ll. Fina (2001). *El reto del empleo*. Madrid: McGraw-Hill.

Las políticas sociolaborales constituyen la regulación política de los conflictos sociales que se dan en el mercado de trabajo.

El desempleo es una situación laboral que sobreviene con la pérdida involuntaria por parte del trabajador de su trabajo, con las correspondientes consecuencias de pérdida de ingresos, capacidad de gasto y problemas de autoestima, etc. Esta pérdida no se atribuye a la voluntad del trabajador y puede darse por despido individual, ya sea con causas objetivas o de manera improcedente, por despido colectivo o a causa simplemente de finalice el contrato de trabajo sin que haya una renovación.

Las políticas activas de ocupación se generan desde todos los niveles de la administración pública: central, autonómica y local. Cuando hablamos de administración local no sólo no referimos a los ayuntamientos, sino también a los consejos comarcales, las diputaciones, las mancomunidades de municipios y las áreas metropolitanas, entre otros.

En relación con las prestaciones por desempleo, cabe señalar que no siempre contemplan situaciones de desempleo total. Los perceptores de estas prestaciones, que son contratados a tiempo parcial, pueden compatibilizar su trabajo con el cobro de la prestación, que se reduce según la parte proporcional que les corresponde. Si llega el caso de que se encuentra un puesto de trabajo, los perceptores de la prestación de desempleo que se encuentren con la incompatibilidad del cobro de la prestación la pueden suspender durante el tiempo que dure el trabajo y volver a cobrarla cuando acabe o aprovechar los nuevos derechos que se hayan podido acumular con el segundo trabajo.

En cualquier caso, quien recibe la prestación de desempleo debe estar en disposición de trabajar. Eso significa que ha de poder y querer hacerlo. Para comprobar esta disponibilidad para la busca activa de ocupación, quien recibe la prestación debe aceptar las ofertas de trabajo que corresponden a su perfil laboral que le proporcione el servicio público de ocupación. De la misma manera, se han de aceptar los cursos de formación y de reinserción laboral que se propongan y se debe ir a firmar cada cierto tiempo a la oficina pública de ocupación los días que así se estipule para acreditar su presencia activa en la busca de trabajo.

La voluntad de buscar ocupación por parte de la persona que recibe la prestación por desempleo es fundamental en la formulación de la política sociolaboral pasiva de ocupación, ya que la prestación de desempleo se concibe como una política del mercado de trabajo que trata de resolver las dificultades económicas que sufre la persona después de haber perdido su trabajo, durante un tiempo limitado (y se espera que corto) en el que la persona está en la busca activa de ocupación.

Algunos autores piensan que la prestación de desempleo puede actuar como un desincentivador en la busca de trabajo. Éste es un argumento que se utiliza, junto con el de recorte presupuestario, para reducir los recursos destinados a la política sociolaboral contra el desempleo. Por contra, otros autores defienden la existencia de esta política, tanto porque ayuda a mantener el ingreso a las familias e individuos afectados por la situación

#### Lectura recomendada

**L. Toharia** (1998). *El Mercado de trabajo en España*. Madrid: McGraw-Hill.

**R. Solow** (1992). *El mercado de trabajo como institución social*. Madrid: Alianza.

de desempleo, como por razones macroeconómicas de mantenimiento del consumo y de la estabilidad del sistema económico.

El segundo ámbito de acción más importante en este tipo de políticas sociolaborales pasivas lo constituyen las jubilaciones. En general, la edad de jubilación se estipula en los sesenta y cinco años. También existe para determinados colectivos la figura de la jubilación anticipada, que puede entenderse asimismo como una medida activa de promoción de la ocupación, en el sentido de que promueve la entrada en el mercado laboral de las personas más jóvenes en los puestos de trabajo que dejen vacantes las personas que se jubilan anticipadamente.

Además de las prestaciones por desempleo y las pensiones de jubilación, entre las políticas sociolaborales de garantía de rentas pasivas encontramos las pensiones por invalidez, los permisos por maternidad, los permisos para cuidar a familiares mayores, etc.

### 3.1.2. Introducción a las políticas sociolaborales activas

Por otro lado, existen las políticas sociolaborales activas, que quieren incidir en la resolución del problema macroeconómico de la ocupación de las personas afectadas por las crisis económicas y fomentar la ocupación. Por lo tanto, las políticas sociolaborales activas son aquellas destinadas a fomentar la ocupación.

Concretamente podéis pensar en políticas públicas sociolaborales que plantean programas de acción del siguiente tipo:

- 1) Formación ocupacional
- 2) Programas de fomento del autoempleo
- 3) La promoción de cooperativas
- 4) Fomento de las sociedades anónimas laborales
- 5) Viveros de empresas
- 6) Capitalización de las prestaciones por desempleo
- 7) Subvenciones para la creación directa de ocupación
- 8) Políticas en favor de la inserción laboral de las personas discapacitadas
- 9) Políticas en favor de la inserción laboral de los jóvenes
- 10) Programas de inserción laboral social

#### Lectura recomendada

J. A. Fernandez Cornejo; A. Algarra Paredes (2000). *El mercado de trabajo en la Unión Europea. Fundamentos teóricos y políticas de empleo*. Madrid: Pirámide.

- 11) Servicios de orientación laboral
- 12) Bolsas de trabajo
- 13) Escuelas taller y casas de oficios
- 14) Servicios de asesoría para la reinserción laboral
- 15) Regulaciones sobre el mercado de trabajo para favorecer la ocupación sin incentivos económicos directos (por ejemplo, la posibilidad de formalizar contratos temporales de fomento de la ocupación, contratos a tiempo parcial, etc.)
- 16) Regulaciones sobre el mercado de trabajo para favorecer la ocupación con incentivos económicos directos (por ejemplo, la posibilidad de formalizar contratos de prácticas y formación, contratos indefinidos para grupos de trabajadores como personas menores de veintiséis años, mujeres en sectores concretos, personas mayores, discapacitados, etc.)
- 17) Políticas de desarrollo local
- 18) Otras

De todas estas políticas activas sociolaborales, la **política de formación** ha sido la más importante desde el punto de vista del gasto, pero todas las políticas sociolaborales de la lista anterior han influido significativamente en el mercado de trabajo, en especial las **políticas de desarrollo local**. Por este motivo dedicaremos el resto del módulo a desarrollar la figura de las políticas de desarrollo local, dado su creciente importancia en el mundo de las políticas sociolaborales.

Otra estrategia de fomento de la ocupación pasa por la **modificación de la regulación de los contratos laborales**. La creación de diferentes tipos de contratos de trabajo, lo que incide en la regulación laboral, también ha sido una política sociolaboral muy utilizada en los últimos años. Pensad en los contratos de trabajo temporales que se promueven para facilitar la ocupación. Este tipo de contratación temporal se ve incentivado directamente mediante:

- Subvenciones
- Deducciones de las cargas sociales
- Exenciones fiscales
- Deducciones fiscales

Existen contratos que tienen un incentivo económico para los empresarios que los promueven. Se trata de los contratos indefinidos, para los que se establecen bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social si se propor-



cional ocupación a personas pertenecientes a colectivos desfavorecidos, como jóvenes, mujeres, personas con discapacidades o personas mayores de 45 años, todo ellos en situación de desempleo.

Existen también los denominados contratos formativos, ya sea el contrato en prácticas, dirigido a las personas que han recibido recientemente un título superior, un título de formación profesional o algún otro título que sea reconocido oficialmente (este tipo de contrato tiene una duración limitada y admite renovaciones), ya sea el contrato para la formación. Los destinatarios de este tipo de contrato son personas jóvenes que no posean una titulación que les permita ser contratados en la modalidad de prácticas. La modalidad de contratos para la formación obliga a los empresarios a dar una formación teórica al trabajador.

Una nueva modalidad de fomento de la contratación por parte de la administración pública consiste en la **contratación directa en el propio sector público**. Los programas de creación de ocupación directa en el sector público se basan en dos líneas. En una primera línea, la oficina de ocupación firma una serie de convenios de colaboración con ayuntamientos, diputaciones, consejos comarcales y diferentes entidades públicas para dar puestos de trabajo a las personas paradas en áreas donde sea socialmente necesario. En una segunda línea, la oficina de ocupación concede subvenciones para pagar los salarios, incluidas las cargas sociales. Los contratos resultantes son de duración limitada y no pueden ser rechazados por las personas a las que se les ofrecen si están cobrando la prestación de desempleo.

Las personas afectadas por una situación de desempleo con derecho a prestación tienen derecho a pedir un pago de antemano de todas las prestaciones para poner en marcha un negocio propio. Esta medida se denomina **la capitalización de las prestaciones por desempleo** y va encaminada al fomento del autoempleo; además, es compatible con otras subvenciones de fomento de la ocupación. Una iniciativa similar la constituyen los programas de **fomento del trabajo por cuenta propia**. El objetivo de estos programas es el de dar apoyo a la financiación de proyectos de ocupación por cuenta propia que tengan las personas en situación de desempleo inscritas en las oficinas de ocupación. Como parte de esta política activa sociolaboral se subvencionan los costes de asesoramiento, los estudios de viabilidad de los proyectos y de auditoría de los mismos. También se suelen conceder créditos blandos a modo de subvenciones financieras. Se pueden fomentar las cooperativas con ayuda financiera para las inversiones destinadas al mantenimiento (o la creación) de puestos de trabajo en sociedades anónimas laborales o cooperativas.



Las oficinas de ocupación (estatales o autonómicas) coordinan y gestionan las políticas sociolaborales pasivas.

Desde el ámbito local se puede también incidir en el tema de la ocupación. Con la política de las **iniciativas locales de ocupación** se busca crear pequeñas y medianas empresas que representen algo innovador en la actividad económica y el trabajo por cuenta propia en el ámbito local. Todo eso lo analizaremos con detenimiento en los siguientes epígrafes dedicados a las **políticas de desarrollo local**.



El fomento del trabajo por cuenta propia es uno de los pilares de las políticas sociolaborales activas.

## 4. Desarrollo local: marco conceptual y relaciones con otras políticas afines

En las últimas décadas, y fundamentalmente a partir de los años setenta, la conceptualización del desarrollo económico ha ido evolucionando y tomando diferentes formas según los enfoques, las circunstancias históricas y los factores o las dimensiones tomadas como punto de referencia.

Frente a un modelo de desarrollo proveniente de los años de la posguerra en el que predominaba como eje fundamental el promover la atracción de empresas e inversiones externas para impulsar el crecimiento económico y del que se observaba que no servía para resolver los problemas propios del desarrollo –entendido éste en términos que van más allá de sus aspectos cuantitativos–, ni los desequilibrios económicos, sociales y territoriales, ni la problemática de la desindustrialización, ni el problema del empleo, se va abriendo camino a partir de la crisis económica de los años setenta una nueva política de desarrollo que revalorizaba el potencial endógeno y resaltaba el papel del territorio como algo más que un mero soporte de actividades económicas inconexas.

Aunque esta nueva política de desarrollo tiene su origen en la década de los setenta, es a partir de los años ochenta cuando los procesos de descentralización y desarrollo local adquirieron más importancia. Es en esta década de los ochenta cuando la estrategia "oculta" del desarrollo endógeno se va transformando en una estrategia activa de desarrollo local en la medida en que los gobiernos locales, democráticamente elegidos, van incorporando a sus funciones el diseño y la ejecución de políticas a largo plazo para resolver los problemas locales y defenderse de los cambios producidos en el panorama económico mundial.

La aplicación de una nueva política de desarrollo local endógeno no surge, pues, como fruto del cambio de estrategia de los Estados centrales, sino como consecuencia de que algunos gobiernos locales/regionales deciden intervenir en su definición y ejecución en un momento en el que las condiciones institucionales y económicas han cambiado de manera radical (Castillo, 1994).

Así, la identidad propia de cada territorio se transforma en el pilar fundamental y en el factor que le hace tomar conciencia de su propia individualidad y potencialidad. No en vano, los factores de desarrollo en los que se basa este

nuevo modelo no sólo son de carácter tangible y económico, sino que también precisa en gran medida recursos endógenos de carácter intangible: factores sociales, tecnológicos, medioambientales e incluso de índole cultural.

La hipótesis de partida es que cada territorio dispone de un conjunto de factores o recursos económicos, sociales, tecnológicos, institucionales, infraestructurales, medioambientales e incluso de índole cultural no explotados, que constituyen su potencial de desarrollo y sobre los cuales resulta posible articular un proceso de desarrollo y de crecimiento económico, de transformación económica local y de mejora de las condiciones de vida y de bienestar de las poblaciones locales. Comienza entonces una etapa en la que el **desarrollo endógeno** pasa a ocupar un lugar central y se convierte de este modo en uno de los factores que definen el desarrollo local.

Independientemente de las diferencias conceptuales que expondremos, en la práctica el desarrollo económico local es siempre un proceso que supone la formación de nuevas instituciones, el desarrollo de nuevas actividades económicas y de industrias alternativas, la mejora de las capacidades de la mano de obra existente y la promoción de nuevas empresas.

Al tratarse de un concepto relativamente novedoso no existe una definición comúnmente aceptada. Por otra parte, resulta conveniente distinguir y diferenciar el desarrollo local de otras políticas afines con las que se encuentra directamente relacionado, pero que se estudiarán específicamente en el módulo "Políticas sociales y laborales".

#### 4.1. Desarrollo local

El desarrollo local puede definirse como aquella política pública que tiene como objetivo favorecer un proceso reactivador de la economía y dinamizador de las sociedades locales y que, mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en un territorio determinado y la cooperación público-privada, es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, creando ocupación con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar social de las poblaciones locales.

En este sentido, el desarrollo local se ha de entender como la formulación de una política pública que tiene lugar en un entorno territorial subnacional y subregional, en el cual los agentes socioeconómicos con mayor presencia y representatividad en la sociedad civil organizada, más las administraciones públicas locales, manifiestan consensuadamente querer actuar todos ellos de



El desarrollo local supone el desarrollo de nuevas actividades económicas.

manera organizada, planificada y programada para conseguir unos objetivos de fomento de la actividad económica y de la ocupación determinados por ellos mismos.

El desarrollo económico local puede definirse también, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, como "**un proceso de desarrollo** participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común, a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en un contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica" (Rodríguez-Pose, 2002).

Podemos señalar, por lo tanto, que todo proceso de desarrollo local tiene **tres objetivos generales**: el crecimiento económico, la diversificación de la economía local y la mejora del nivel de vida y de empleo de las poblaciones locales.

#### 4.2. Desarrollo rural

De acuerdo con diferentes elaboraciones de organismos e instituciones internacionales, UNESCO, FAO, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Unión Europea, se entiende el desarrollo rural como el desarrollo integral de un territorio –económico, social, ocupacional, educacional, cultural, medioambiental– que permita su recuperación económica y social, así como el mantenimiento de su población.

Cabe destacar en este apartado el importante papel que para la realización de las políticas de desarrollo local, en general, y de desarrollo rural, en particular, han tenido los fondos estructurales de la Unión Europea, como son el FEDER, el FEOGA y el FSE. Hay que destacar, asimismo, la importancia específica de la iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER y el programa operativo de desarrollo rural y diversificación económica de zonas rurales (PRODER)

Ahora bien, aun siendo las iniciativas o programas de desarrollo rural impulsados por la Unión Europea (LEADER y PRODER) dos instrumentos muy importantes de desarrollo rural, no se han de identificar con el desarrollo rural en el sentido amplio que hemos definido. Sería, por lo tanto, necesario que desde el enfoque local del desarrollo rural se incorporen otros instrumentos y otras acciones, con visión estratégica del territorio, que contengan las tres dimensiones fundamentales del desarrollo: la económica, la social y la sostenible. Este marco estratégico supondría que a los impulsos de las iniciativas de desarrollo económico local de carácter privado, consideradas prioritarias en marco de las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea, se les sumaría la participación de las administraciones públicas (local, autonómica y regional o, en su caso, estatal), lo que facilitaría el establecimiento de objetivos, planes



El desarrollo rural aspira a la recuperación económica y al mantenimiento de la población.

y proyectos de desarrollo a corto, medio y largo plazo, y el poder disponer de los recursos financieros suficientes más allá del tiempo de duración, siempre limitado, de las iniciativas y los programas europeos.

### **4.3. Promoción económica**

Se trata del conjunto de actuaciones llevadas a cabo por las administraciones públicas de ámbito local o regional europeo, y por las instituciones privadas del mundo empresarial, que tienen por objetivo central el crecimiento de la actividad económica de un territorio local, supralocal o regional.

### **4.4. Política de desarrollo local**

La política de desarrollo local consiste en un conjunto de iniciativas que surgen del análisis estratégico de los agentes locales, públicos y privados, y cuyo objetivo es hacer competitivos a los territorios locales, las ciudades y las regiones mediante la mejora de sus recursos y factores de desarrollo potenciales, combinando inversiones e iniciativas de los agentes locales o territoriales y de los agentes externos al territorio, con la finalidad de fomentar el crecimiento económico, generar empleo y mejorar la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones locales.

### **4.5. Sistema productivo local o territorial**

Los sistemas productivos locales son el conjunto de agentes y relaciones económicas de transformación de bienes y servicios que interactúan en un entorno geográfico determinado.

### **4.6. Políticas del mercado de trabajo**

Las políticas del mercado de trabajo pueden definirse como aquellas que comprenden un conjunto de medidas de naturaleza estructural que inciden en la creación de actividad, en el empleo, en la evolución del desempleo y en el modelo de relaciones laborales.

Son el conjunto de medidas que inciden en aspectos tales como los costes del despido, las prestaciones por desempleo –requisitos de acceso, tasas de reposición, duración–, la flexibilidad en el trabajo, la descentralización de la negociación colectiva, la regulación del tiempo de trabajo, los costes salariales, las instituciones que comprende el sistema de relaciones laborales y las políticas activas de empleo.

#### 4.7. Política de empleo

Se puede definir la política de empleo como el conjunto de medidas o decisiones cuya finalidad esencial es la consecución de un equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo.

La política de empleo comprende, por lo tanto, las de transferencia de renta con el objetivo de paliar situaciones coyunturales de desempleo –**políticas pasivas**– y las políticas activas de empleo. Las políticas pasivas más importantes son las prestaciones por desempleo que se subdividen en el modelo español en dos niveles: el nivel contributivo y el nivel asistencial.

#### 4.8. Políticas activas de empleo

Son las medidas que pretenden ajustar la oferta y la demanda de trabajo, acercar los trabajadores y los puestos de trabajo (Rehn, 1989).

Tienen como objetivo la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y la mejora simultánea de la posición competitiva de los parados y de otros grupos en desventaja, así como la mejora general de la cualificación de los trabajadores para conseguir la inserción laboral o el mantenimiento del empleo existente.

Tienen como objetivo, por un lado, casar las necesidades de las empresas, por lo que a personal se refiere, con las de las personas que están buscando empleo, y, por otro, incentivar la creación de puestos de trabajo ligados a la evolución del crecimiento económico con la finalidad de reducir el desempleo (UE, 1995).

Las políticas activas de empleo se caracterizan por ser un conjunto de programas con **tres objetivos fundamentales**:

- 1) Fomentar la creación de puestos de trabajo donde exista población en desempleo y se detecten posibilidades para ello (crecimiento económico, fomento de nuevas actividades económicas, posibilidad de creación de empresas).
- 2) Facilitar la adecuación de la mano de obra a las necesidades de las empresas, básicamente a través de la formación.
- 3) Por último, impulsar una mejora en el ajuste entre oferta y demanda mediante la facilitación de información respecto al mercado de trabajo y mediante los servicios de colocación.

El desarrollo local, además de tener como referencia el territorio, supone otras cuestiones: la más importante es entender el concepto de desarrollo como la idea del crecimiento económico con impacto social. Esto significa que no cualquier actividad es desarrollo local. Desarrollo local, de una zona, de un territorio, es aquella actividad económica que dinamiza el crecimiento económico del territorio y mejora las condiciones de vida y el empleo de las poblaciones locales. Por ejemplo, si en una localidad se instala un hipermercado que genera un excedente económico y lo transfiere hacia fuera pero no mejora las condiciones de vida, eso es crecimiento económico, pero no es desarrollo local porque no cumple con uno de sus objetivos, que es una mejor distribución del excedente. Por impacto social se entiende en este caso una mejor redistribución social y el incremento o la mejora del empleo de la población local. Podemos decir, en definitiva, que no cualquier actividad económica fomenta el desarrollo local.

Sólo podemos hablar, por lo tanto, de desarrollo local cuando nos referimos a actividades económicas que, al mismo tiempo que dinamizan el crecimiento y generan volumen económico en el territorio, mejoran las condiciones de vida de la sociedad local, sobre todo, en aquello que tiene relación con los ingresos y con el empleo de la población.

En este sentido, podemos establecer que el desarrollo local no sólo toma en cuenta los factores económicos y sociales, el aprovechamiento de las potencialidades locales y la mejora de la calidad de vida y del empleo de las poblaciones de una localidad o región, sino que también considera fundamental el rol de los actores públicos y privados en el proceso de desarrollo de un territorio determinado.

La **cooperación público-privada** –definida como la cooperación voluntaria entre actores públicos y privados con el fin de coordinar y concentrar recursos organizativos, técnicos y materiales para solucionar en forma concertada problemas del territorio definidos colectivamente–, adquiere entonces una fundamental importancia en la política de desarrollo local.

**La idea de desarrollo difiere de la de crecimiento económico.** Este último se refiere únicamente al aumento cuantitativo de la riqueza o del producto *per capita*, mientras que la idea de desarrollo incluye una mejora cualitativa en la economía y en la sociedad mediante una mejor división social del trabajo, una mayor calidad del empleo, la incorporación de las innovaciones tecnológicas y la mejor utilización de los recursos naturales y del capital. Por lo tanto, el desarrollo es un concepto mucho más amplio que el crecimiento (Sanchís, 1999).



Si se tiene en cuenta que el crecimiento económico tradicional por sí solo es incapaz de resolver los problemas actuales de la sociedad (desempleo, inserción laboral y social, etc.), llevando a las personas dentro del ámbito local a la exclusión e incluso a la autoexclusión, ¿de qué modo se puede enfocar el desarrollo en la actualidad? Entendemos que éste ha de plantearse **como un proceso de integración de las dimensiones económica, ocupacional, social, ambiental, institucional y cultural** que fomente las potencialidades territoriales, el empleo de las personas y la participación de las sociedades locales mejorando su bienestar y satisfaciendo a la vez sus necesidades básicas.

La expresión *desarrollo local* parece reflejar algo más que *desarrollo económico local*, ya que la primera alude también a las dimensiones ocupacional, social, ambiental, cultural e institucional. Ahora bien, teniendo en cuenta que en el enfoque del desarrollo económico local se incluyen y se consideran, también, la importancia de aquellas dimensiones, cabe decir que suelen utilizarse, y que se utilizarán en este módulo, indistintamente ambas expresiones.

La expresión *promoción económica* se refiere al desarrollo de actividades económicas en un territorio determinado e inicialmente tiene como objetivo la creación de riqueza sin incluir las dimensiones de desarrollo a las que nos hemos referido con anterioridad. No obstante, podemos observar determinadas agencias de desarrollo local que se definen como agencias u oficinas de promoción económica, que incluyen entre sus objetivos y en sus actuaciones las dimensiones ocupacional, social, ambiental, cultural e institucional.

## 5. Características del modelo de desarrollo local

Una vez definido el desarrollo local y establecidas sus diferencias conceptuales con otras políticas afines con las que tiene una relación directa en su práctica, podemos establecer cuáles son sus características fundamentales. Su análisis nos permitirá precisar, por un lado, la utilidad en la práctica del enfoque del desarrollo local y, por otro, poder ir reconociendo los elementos básicos que constituyen el armazón de lo que será la estrategia de desarrollo local.

¿Cuáles son las **características** fundamentales del desarrollo local? Vamos a verlas a continuación.

### 5.1. Desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal

Las fronteras de los municipios y las provincias, en tanto que delimitaciones territoriales administrativas, no responden ni a la lógica de la actividad económica ni al funcionamiento de los mercados de trabajo, que trascienden habitualmente las delimitaciones administrativas. El sistema productivo local, que incluye entre otros elementos el conjunto de agentes y de relaciones productivas y comerciales relevantes para explicar la eficiencia productiva y el funcionamiento de la base económica de un determinado territorio, no tiene por qué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio o provincia.

Sin embargo, a pesar de estar bastante asumida esta falta de coincidencia, no parece que todavía tenga la fuerza suficiente como para orientar de manera más correcta las políticas de desarrollo.

### 5.2. Unidad de actuación principal: el territorio

Se trata de un enfoque que toma como unidad de actuación principal el territorio.

Esta especificidad del desarrollo local respecto a otros modelos de desarrollo se refiere a su ámbito de actuación y de aplicación espacial.

En este sentido, partiendo de que la ambigüedad del término *local* encubre en la práctica diferentes realidades espaciales, se puede entender y considerar como un espacio de dimensión institucional subnacional y subregional, sin perjuicio de que en algunas circunstancias pueda abarcar la propia órbita regional completa. Desde esta perspectiva, lo local no debe verse, por lo tanto, como una mera demarcación administrativa, sino como un espacio geográfico con unas características similares que se traducen en una problemática socioeconómica común. Sus problemas y necesidades, sus tradiciones y cultura,

valorables desde el punto de vista de potencialidades de desarrollo, deben ser recogidas en el diagnóstico territorial que se formule dentro del proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo.

Como ha sido señalado por varios autores, "lo local" hace referencia al espacio más abarcador en el que se inserta (municipio, comarca, departamento, provincia, región, país). Lo local adquiere sentido si se mira desde afuera y desde arriba y, en tal sentido, las regiones constituyen espacios locales mirados desde el país; así como la provincia es local desde la región, la comarca es local desde la provincia y el municipio es local desde la provincia y desde la comarca.

Lo esencial es comprender que el desarrollo local es una modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños pero no en todos, dada la complejidad intrínseca del proceso de desarrollo (Del Castillo, 1994; Vázquez Barquero, 2000).

### 5.3. Desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno

Decimos que el desarrollo endógeno es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. Los procesos de desarrollo local emergen en el territorio en la medida en que existen, están desarrolladas o se puedan desarrollar, las capacidades y los recursos que permitan su surgimiento y aprovechamiento como respuesta a una situación determinada. Sin embargo, muchas iniciativas de desarrollo local se fundamentan en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno. Lo importante es saber "endogeneizar" dichas oportunidades externas al territorio dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente.

En el enfoque del desarrollo local se apuesta intensamente por **la micro, pequeña y mediana empresa, que, sin perjuicio de los recursos exógenos que puedan venir del exterior, pasa a ser contemplada como pilar del crecimiento, de la generación de puestos de trabajo y de la innovación tecnológica.**

El hecho de otorgar prioridad a la valorización de los propios recursos respecto a las políticas de desarrollo anteriores, que ponían el énfasis en la atracción de inversiones externas, no supone que estas últimas no sean relevantes o que deban despreciarse. En realidad, el antagonismo entre estas alternativas exógenas y endógenas carece de sentido. Hay que buscar siempre cómo endogeneizar los recursos posibles –locales y externos– en una estrategia dirigida a la creación de un entorno innovador territorial para el desarrollo empresarial y la creación de empleo.

#### Lectura recomendada

A. Vázquez Barquero (1988). *Desarrollo Local: una estrategia de creación de ocupación*. Madrid: Pirámide.

Finalmente, podemos decir que en ningún caso el desarrollo local y el desarrollo endógeno, que está en la base de éste, deben constituir ni justificar una estrategia autárquica y cerrada dentro de las fronteras de un territorio determinado, sino que deben ser un componente y un método específico dentro de una estrategia de desarrollo integrada y a largo plazo.

#### **5.4. Integración de los tres sectores productivos**

Este modelo encuentra su base de actuación en la **integración de los tres sectores productivos (primario, secundario y terciario), incorporando las innovaciones tecnológicas al territorio**. Las entidades locales actúan, así, junto con otros actores, como motores y dinamizadores de los cambios tecnológicos en las economías locales.

La introducción de innovaciones productivas en el territorio constituye un aspecto clave para el desarrollo económico local. Ahora bien, cuando nos referimos a las innovaciones no nos referimos sólo a las productivas, sino también a las innovaciones en las organizaciones territoriales, a las innovaciones en la gestión y a las innovaciones institucionales, sociales y ocupacionales.

#### **5.5. Intervenciones de los restantes niveles del Estado**

El desarrollo local es un enfoque territorial "de abajo arriba", **pero debe buscar también intervenciones de los restantes niveles del Estado** (provincia, región y Estado central) que faciliten el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto integrador y coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles. Por lo tanto, las decisiones de política de desarrollo que se produzcan "de arriba abajo" son también importantes para el enfoque del desarrollo local.

#### **5.6. Planificación estratégica**

Implanta una **planificación estratégica** integrada, equilibrada y solidaria en el territorio, impulsando la puesta en marcha de programas, proyectos e instrumentos de promoción enraizados en la realidad socioeconómica de la que se trate.

Este enfoque supone el abandono de las actitudes pasivas (dependientes de las subvenciones o ayuda externa), ya que se basa en la convicción del esfuerzo y la decisión propia **para activamente establecer y concertar localmente la estrategia de desarrollo que se debe seguir**.

La amplitud y complejidad de los objetivos del desarrollo local, tanto generales como específicos, explica que las políticas de desarrollo local hayan de ser necesariamente **políticas de largo plazo** mediante las que se utilicen pro-

ductivamente todos los recursos disponibles en la localidad y se controle el flujo de recursos con el exterior, excluyendo y rechazando presencias externas negativas que puedan limitar el desarrollo local actual o futuro.

### **5.7. El desarrollo local no se limita al desarrollo económico local**

Asimismo, hay que añadir que el **desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo económico local**. Se trata de un enfoque integrado en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ocupacionales, formativos, ambientales, culturales, sociales, institucionales y de mejora de las condiciones de vida de las personas del territorio.

### **5.8. Movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados**

El enfoque del desarrollo local se **basa en la movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados**, como protagonistas principales de las iniciativas y la estrategia de desarrollo local. Las políticas de desarrollo local en este sentido tienden a no ser dirigistas ni tecnocráticas y presentan un carácter participativo de los gobiernos locales con los actores privados, económicos y sociales.

Además, **crea un clima de cooperación y colaboración** entre los posibles actores del desarrollo en el territorio y deberá contar **con los liderazgos locales adecuados** tanto en el ámbito político como en el técnico del proceso de desarrollo.

**La cooperación local territorial**, además de consistir en acuerdos con otros agentes públicos del territorio del mismo nivel local o de otros niveles de administración, habría de consistir también en la constitución **de una red de relaciones** con los agentes económicos, sociales y privados para inducir los procesos de cambio y afrontar retos concretos o aspectos funcionales (diversificación de la actividad económica, intermediación y gestión de la colocación, retos tecnológicos, naturaleza del empleo, creación de infraestructuras, etc.) con el fin de valorizar al máximo el potencial territorial, creando nuevas estructuras con capacidad de crear economías de escala y mejorar la calidad en la prestación de los servicios.

El papel de las administraciones locales, como canalizadoras de las iniciativas de desarrollo económico locales y como conocedoras de las necesidades no satisfechas y de las potencialidades del entorno, es un factor fundamental que se ha de aprovechar. Se constata en este sentido la importancia de **fortalecer el liderazgo político o institucional de los gobiernos locales** como impulsores, gestores, coordinadores, proveedores y reguladores de las políticas de desarrollo local.

No está de más decir que donde estos procesos han sido más exitosos, tras ellos ha existido un fuerte liderazgo de la autoridad pública local respectiva, llámense alcaldes, presidentes de consejos comarcales, mancomunidades o diputaciones, consejeros de gobiernos regionales, directores de agencias o consorcios de desarrollo local, directores de organismos de empleo y de desarrollo o intendentes o gobernadores en algunos de los países latinoamericanos.

Pero, al mismo tiempo, este reconocimiento del liderazgo local requiere una **actitud proactiva por parte de los gobiernos locales o de ámbito territorial superior** en relación con el desarrollo productivo y la creación de empleo, lo que supone asumir desde la gestión pública local nuevas funciones de promoción, desde cada territorio, de proyectos e iniciativas de desarrollo económico local, con el fin de generar nuevas oportunidades productivas y de empleo, más allá de los roles y las competencias tradicionales como suministradores y proveedores de servicios sociales y responsables de las normas urbanísticas.

Cabe decir también que las administraciones locales, en el ejercicio de sus competencias tradicionales, disponen de importantes dispositivos que intervienen directamente en los procesos de desarrollo local y que, sin duda, deben incorporar a las otras instituciones y agentes económicos y sociales que forman parte de los procesos de desarrollo. Entre los temas que las administraciones locales deben incorporar se encuentran, entre otros, la visión común del desarrollo territorial concertada con los diferentes actores locales en el ejercicio de sus funciones clásicas; el ordenamiento territorial y la planificación urbana planteada en términos de desarrollo económico local; la defensa y promoción del patrimonio histórico-cultural local, así como la valorización del medio natural y ambiental como un activo de desarrollo local.

### 5.9. Actores y territorios reales

Se refiere, pues, a actores y territorios reales y no sólo alude a tendencias económicas o de otro tipo de carácter genérico, las cuales ayudan poco al diseño de políticas de actuación en los diferentes ámbitos territoriales.

### 5.10. La sostenibilidad del desarrollo

El desarrollo local incorpora también como factor de desarrollo el "medio ambiente" o **la sostenibilidad del desarrollo**, entendida no sólo como un límite que se debe respetar, sino como un punto de partida que nos ha de permitir promover iniciativas, respetuosas con el medio ambiente, desde el lado de la oferta, pero que a la vez nos ha de permitir también satisfacer las nuevas demandas sociales ligadas a la calidad ambiental

En este sentido cabe destacar que en los últimos tiempos se está creando mucha ocupación en el ámbito local en actividades vinculadas con el medio ambiente: gestión del agua, protección y mantenimiento de parques naturales, turismo ecológico, industria del reciclaje y tratamiento de residuos sólidos,



La sostenibilidad es una característica del desarrollo local.

etc. Sólo en el sector de las energías renovables se han creado en España en los últimos años 180.000 puestos de trabajo y con la puesta en marcha del Plan de Energías Renovables se prevé la creación de 100.000 nuevos puestos de trabajo en cinco años.

El medioambiente es actualmente un elemento más de diferenciación entre empresas y regiones dinámicas y empresas y regiones retrasadas y poco competitivas. Se ha superado uno de los grandes tópicos que consideraba antagónicos los conceptos medioambientales y de desarrollo, afirmando que las chimeneas humeantes y la contaminación industrial eran el precio que se debía pagar por un mayor crecimiento y progreso. Actualmente, se piensa más en un desarrollo a largo plazo, lo que implica necesariamente una gestión adecuada del medio ambiente y de unos recursos naturales limitados.

### **5.11. Visión descentralizadora**

**El enfoque del desarrollo local tiene una visión descentralizadora**, desde la que se propugna la concertación y la cooperación con las instituciones locales para el desarrollo del territorio y el fomento del empleo y, en consecuencia, éstas han de disponer de los recursos competenciales humanos, técnicos y financieros necesarios.

Toda esta serie de aspectos que son característicos de los procesos de desarrollo local, y que es importante mantener presentes, deberán ser tenidos en cuenta como referentes en el momento de discutir, formular e implementar las distintas acciones, los programas y los proyectos que podrán dar forma a la estrategia de desarrollo local. Algunas de estas características del modelo de desarrollo local son desarrolladas en los siguientes apartados de este módulo.

## 6. Las políticas de desarrollo local

### 6.1. La planificación estratégica del desarrollo local

Desde finales de los años setenta, los gobiernos locales y regionales se encuentran ante la necesidad de analizar, definir y ejecutar acciones que permitan dar respuesta a los problemas que tienen las economías locales y favorecer su desarrollo en un sistema cada vez más globalizado. Todo ello implica responder a multitud de cuestiones relacionadas con la estrategia que se va a seguir y con el cómo se ha de instrumentalizar la política de desarrollo local.

**La planificación estratégica aplicada al territorio** es aquella que trata de establecer un conjunto de objetivos, a largo plazo, de una organización territorial y definir las actuaciones que permitirán alcanzar dichos objetivos teniendo en cuenta el comportamiento probable del entorno exterior en el que compete el territorio (Vázquez Barquero, 1993).

De acuerdo con Gibelli (1991), la planificación estratégica adopta una visión global, integrada y prospectiva de la dinámica y de los problemas de la organización territorial de la que se trate.

**La planificación estratégica aplicada al sector público** de lo que trata es, de acuerdo con lo que es el núcleo metodológico del modelo de Harvard, de que los territorios, las ciudades o las regiones aprovechen las oportunidades y neutralicen las amenazas que se presentan en el entorno exterior, utilizando los puntos fuertes de la organización pública territorial y neutralizando y superando las debilidades existentes en su entorno interno.

Si se admite que la gestión local del desarrollo supone una perspectiva integral, ésta pasa por la necesidad de diseñar una estrategia que coordine e integre en una dinámica coherente todos los elementos, todas las acciones y actuaciones sobre el territorio dirigiéndolas hacia un mismo objetivo global.

**La planificación de un proceso de desarrollo** se basa en la necesidad de encauzar de una manera determinada la evolución económica a medio plazo mediante el diseño de estrategias que permitan abordar el proceso de desarrollo desde un punto de vista integral, tanto en lo que se refiere a los campos en los que ha de actuar, como en lo que se refiere a los instrumentos o recursos con los que se ha de trabajar (del Castillo, 1994).

#### Lectura recomendada

M. de Forn; J. M. Pascual (1995). *La planificación estratégica territorial*. Barcelona: Diputació de Barcelona.



La elaboración de una estrategia como método de trabajo permitirá conjugar la característica de pluridimensionalidad de los procesos de desarrollo local, y las políticas que traten de fomentarlo y de promoverlo deberán ser en consecuencia políticas de desarrollo integrado.

En este sentido, dotarse de una estrategia es el medio de integrar la diversidad de los recursos en la busca de objetivos coherentes, y se muestra como el modo adecuado de plantear el desarrollo a escala local. Es el método por el cual pueden maximizarse las ventajas que ofrece la gestión local del desarrollo movilizándolo coherentemente los recursos financieros, intelectuales, etc. que puede encerrar el tejido local.

De hecho, las metodologías de la planificación estratégica suponen una forma de actuación transversal para el desarrollo local y ayudarán en gran medida a la preparación de las estrategias de desarrollo.

Los objetivos estratégicos del desarrollo local se orientan fundamentalmente a mejorar la situación **de la zona o territorio, de las empresas y de la población local.**

Por otra parte, y como ya se ha indicado anteriormente, en el proceso de la planificación estratégica territorial es necesaria la participación de los actores territoriales sociales, económicos y privados, por lo que se debe, por tanto, tener en cuenta sus intenciones y sus proyectos en relación con la dinámica del desarrollo territorial.

Ante todo, es necesario crear un clima de **cooperación y colaboración entre los posibles actores** del desarrollo en el territorio para la ejecución de las acciones. Es preciso **consensuar el diagnóstico** de la economía local, que permita identificar las oportunidades y las amenazas del entorno, así como establecer las fortalezas y las debilidades internas con el fin de acordar las líneas estratégicas de desarrollo. A partir del diagnóstico se estará capacitado para decidir adónde se quiere llegar y para detectar las áreas o los ámbitos de actuación que requieren un cambio, lo que implicará reforzar los aspectos positivos y tener en cuenta los negativos.

Una vez diagnosticados los problemas a los que se enfrenta el territorio, es necesario **establecer el objetivo central de la estrategia de desarrollo y los objetivos estratégicos** perseguidos o que se pretenden alcanzar, así como determinar las **líneas estratégicas** que permitan conseguir los objetivos previstos, para lo que de nuevo será conveniente la unión y el máximo acuerdo de los diferentes actores del territorio. Una vez establecidos los objetivos específicos de cada una de las líneas estratégicas es el momento de **definir el plan de acción** y cuáles son los **programas prioritarios** que permitirán conseguir aquellos objetivos, para lo cual será necesario disponer de los recursos técni-



**Pla Estratègic**  
CIUTAT DE TERRASSA

Oficina del Pla Estratègic Ciutat de Terrassa  
Rambla d'Ígora, 211 ent. 1ª  
08224 TERRASSA  
Tel. 937801555  
plaestrategic@prointesa.es



PROINTESA

Un plan estratégico es un instrumento de cooperación entre los actores públicos locales, los actores privados y la sociedad civil del territorio.

cos que los definan teniendo en cuenta las limitaciones de los recursos económicos disponibles y el apoyo de los actores públicos y privados que han de establecer las prioridades.

La obtención de los resultados deseados requiere, en todo caso, hacer operativas las acciones o los programas. Como se indica en el apartado 6.3, referido a los tipos de líneas de actuación, cada una de ellas persigue objetivos muy específicos, como impulsar la creación de nuevas empresas y reforzar el tejido empresarial local, desarrollar programas integrales para la mejora y dinamización de barrios degradados o diversificar la actividad económica en las zonas rurales.

Para ello es necesario **desarrollar técnica y financieramente los proyectos**, como construir infraestructuras para favorecer la creación y la consolidación de empresas, facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los centros de I+D+i existentes dentro y fuera de la propia localidad, realizar acciones de formación-empleo dirigidas a grupos excluidos socialmente o dar soporte a las inversiones para que las pequeñas empresas o iniciativas privadas de carácter familiar y rural puedan poner en marcha proyectos de desarrollo rural.

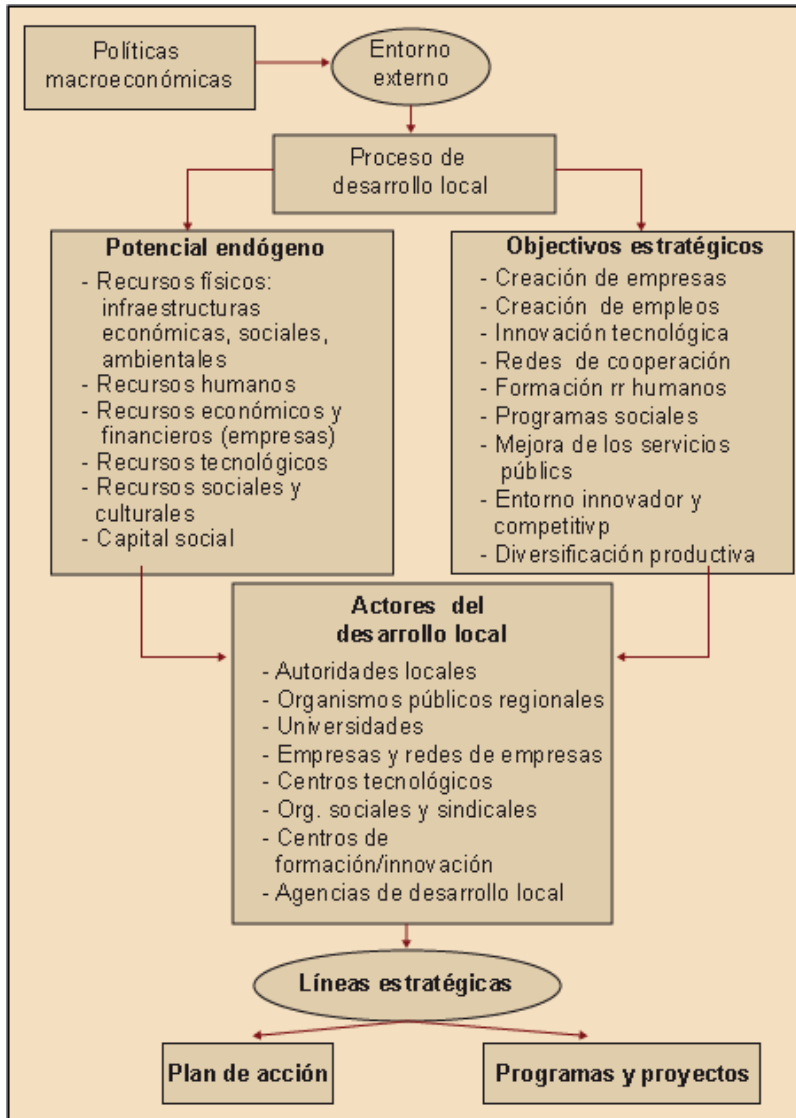
El gráfico 1 representa un resumen esquemático de las etapas que se deben seguir para la elaboración de la estrategia de desarrollo local.

En primer lugar, se parte del hecho evidente de que el desarrollo local está condicionado por el entorno externo, el cual podrá ser más o menos favorable, pero en todo caso habrá que tenerlo en cuenta para analizar sus restricciones y sus potencialidades.

Si se parte de que las posibilidades del desarrollo local radican en la factibilidad de explotación de los recursos locales endógenos (recursos físicos, humanos, económicos y financieros, tecnológicos y de lo que se denomina capital social) de un determinado territorio, una cuestión clave que trabajar en el proceso de elaboración de la estrategia será cómo detectarlos, utilizarlos y activarlos, por parte del conjunto de los actores locales participantes, tanto públicos como privados, que se proponen alcanzar determinados objetivos estratégicos de desarrollo.

La activación de un proceso de estas características puede ser alcanzada definiendo de manera concertada cuáles han de ser las líneas estratégicas de desarrollo que posteriormente se concretarán en un plan de acción de desarrollo local en el que se identificarán las acciones o los programas y los proyectos concretos que realizar y poner en práctica.

Gráfico 1. Estrategia de desarrollo local



Fuente: elaboración propia a partir del Gráfico de la página 9 d'l. Silva (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES.

### 6.1.1. Características de la planificación estratégica del desarrollo local

La planificación estratégica en las organizaciones públicas territoriales tiene importantes antecedentes en la planificación estratégica de las organizaciones empresariales, pero también podemos observar, a partir del análisis de cómo se ha venido aplicando en las administraciones regionales y locales, algunas características diferenciadoras. Podemos destacar las siguientes:

1) La planificación estratégica está **orientada a la acción**, a la obtención de resultados y a la ejecución de los planes.

2) Procura la **participación de los agentes públicos y privados** en el proceso de formulación y realización del plan: en la definición de los objetivos, en la identificación de las líneas estratégicas, en el diseño de las acciones y en su ejecución.

3) Pone un gran **énfasis en el diagnóstico** de la dinámica económica del territorio, en función de las relaciones que tienen con el entorno exterior en el cual se mueve.

A partir del diagnóstico, define los objetivos estratégicos que se han de conseguir, las líneas estratégicas y el plan de acción de desarrollo local que mejor se adaptan al entorno.

4) Entiende que **la comunidad local se mueve en un sistema cada vez más competitivo**, por lo que se concibe la región y/o la ciudad compitiendo en el sistema regional o urbano con las demás regiones o ciudades.

5) Al proponer los planes de acción, **evalúa los puntos fuertes y las debilidades de la organización territorial (entorno interno)** en el contexto de los desafíos que se le presentan en el entorno exterior. Trata, en consecuencia, de anticipar el futuro para competir más ventajosamente.

#### **6.1.2. Elementos o fases de la planificación estratégica de desarrollo local**

Conseguir el crecimiento y la dinamización de un territorio es resultado de un proceso que, si bien puede resultar largo y costoso, encuentra su fundamento en un principio sencillo: se trata de emprender las acciones necesarias para dar respuesta a los problemas locales y a sus posibilidades de desarrollo. Ahora bien, este principio debe desarrollarse mediante diferentes fases, que en su conjunto suponen la **planificación de la estrategia de desarrollo local**.

La planificación de las estrategias de desarrollo local pueden descomponerse en los seis **elementos o fases** principales que se indican a continuación.

1) Un análisis o **diagnóstico** del ámbito territorial de intervención que determine **los puntos fuertes y débiles de la economía local y las oportunidades y amenazas** a las que se enfrentan la zona, las empresas y la población local en su entorno exterior.

2) **Una evaluación de las actividades en curso**, del papel que desempeñan las organizaciones locales, de la gestión de las actividades de desarrollo y de las relaciones entre las distintas organizaciones participantes.

#### **Contenido complementario**

El plan estratégico define las líneas estratégicas y el plan de acción de desarrollo local.

3) Un examen de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que aclare cómo se están utilizando en el desarrollo económico y de la ocupación de la zona, que permita poder **determinar los recursos necesarios** para las actividades futuras, así como sus fuentes de origen.

4) Un establecimiento del objetivo central y de los objetivos estratégicos perseguidos, que ofrezcan una indicación clara de la finalidad y de las líneas o temas estratégicos. La identificación de las líneas o temas estratégicos es una cuestión fundamental, ya que permitirá, una vez que se ha realizado el diagnóstico, establecer unos **objetivos más específicos por cada línea estratégica**, lo que supondrá poner de acuerdo a todos los promotores del plan (agentes públicos y privados que deciden en el territorio). Dichos objetivos estarán relacionados con los problemas y las oportunidades existentes en la zona de actuación.

5) Un **plan de acción** en el que se establezcan las acciones concretas –**programas y proyectos**– que deben emprenderse para alcanzar los objetivos de la estrategia. Estos programas y proyectos deben estar validados financieramente por la institucionalización de fórmulas de financiación público-privadas, de manera que no sean financiados exclusivamente con cargo a los presupuestos públicos.

6) Un **sistema de supervisión y evaluación** que analice la eficacia de cada acción concreta y facilite que a lo largo de la implementación de la estrategia puedan realizarse los ajustes y las modificaciones necesarias.

## 6.2. Plan de acción, programas, proyectos

### 6.2.1. Plan de acción

Después de la definición de las estrategias es necesario proceder al establecimiento de un plan de acción en el que se definan más concretamente los proyectos que se deben realizar. Los **planes de acción de desarrollo económico local** son descripciones prácticas de las acciones y proyectos concretos que se llevarán a cabo en el marco de la estrategia de desarrollo.

Todos los programas y proyectos que se incluyen en el plan de acción habrán de estar relacionados con la estrategia territorial y han de ir acompañados de un calendario de actividades o cronograma de ejecución a corto y largo plazo, de la organización necesaria para la gestión de la estrategia, de las fuentes de financiamiento previstas y de una evaluación del coste de implementación.

#### Líneas estratégicas de un plan estratégico

**Línea 1.** Desarrollo integral, territorio, infraestructuras y medio ambiente

**Línea 2.** Empresa, nuevas iniciativas y empleo

**Línea 3.** Formación, universidad y nuevas tecnologías

**Línea 4.** Vertebración social y calidad de vida

**Línea 5.** Cultura y ocio

Gráfico 2. Modelo de plan de acción para el desarrollo local

Línea estratégica		Línea estratégica
Desarrollo territorial		Cohesión social y reequilibrio territorial
Objetivo		Objetivo
Diversificar la economía local		Mejorar las capacidades técnicas de jóvenes y mujeres para la inserción laboral
Programa 1	Programa 2	Programa 1
Desarrollo turístico	Creación de servicios para las pequeñas empresas	Fomento del uso de las tecnologías de la información
Proyectos		Proyectos
- Cualificar al personal de hostelería - Crear página web de la oferta turística	- Subvencionar la contratación de un/a experto/a en comercialización para una red de pequeñas empresas	- Firmar un convenio con los centros de enseñanza secundaria para utilizar las aulas e impartir TIC fuera del horario lectivo

Fuente: elaboración propia

En general, las principales acciones que se ejecutan suelen concretarse en: el fomento de la dinamización económica; el desarrollo de las infraestructuras; la aportación y mejora de terrenos, suelo e inmuebles; el apoyo a la consolidación y mejora de la competitividad de las empresas; la reestructuración, la diversificación y el crecimiento industrial; la promoción y el apoyo para la creación de nuevas empresas; la promoción de la zona y el estímulo a la captación de inversiones externas; la introducción de las nuevas tecnologías en el territorio; el impulso de la equidad y de la cohesión territorial; la promoción de la igualdad de oportunidades; el análisis de la evolución del mercado de trabajo y del nivel de cualificación profesional de la población local; la mejora de la formación y asistencia técnica a los desempleados; el fomento del diálogo, la cooperación y la colaboración entre los diferentes agentes socioeconómicos, o la mejora del medio ambiente.

### 6.2.2. Programas

Una vez establecidas las líneas de acción que se van a realizar, establecidos los objetivos específicos que se han de conseguir y seleccionado el modo de intervención más adecuado, será preciso establecer los programas prioritarios que se van a llevar a cabo para alcanzar dichos objetivos.

Podemos definir un **programa** como la suma o serie de proyectos, coordinados entre sí, que pretenden un objetivo global común: la consecución del plan estratégico y del plan de acción.

Los programas engloban los objetivos específicos de cada línea estratégica e incluyen los proyectos que se van a realizar a medio plazo.

### 6.2.3. Proyectos

Conceptualmente, es importante no confundir la estrategia con el proyecto. Los proyectos emergen de la necesidad específica de operativizar las acciones o programas de desarrollo emprendidos dentro de una estrategia dada. Por lo tanto, una vez efectuada la identificación de los programas que se han de ejecutar será necesario establecer los proyectos que mejor se ajusten a las preferencias declaradas.

Un **proyecto** es un conjunto o serie de actividades con objetivos establecidos, enlazadas entre sí y diseñadas para producir un resultado concreto en un plazo limitado y con recursos presupuestados. Un proyecto sumado a otros proyectos configura un programa.

Como ya hemos definido con anterioridad, un programa puede desarrollarse mediante un único proyecto o varios proyectos a la vez.

Los proyectos se descomponen en **actividades** que se llevarán a cabo para producir los resultados concretos. Podemos definir, por ende, una actividad como la acción más concreta y específica que se realiza en la ejecución de un proyecto concreto para producir los resultados, y establecer, por otro lado, que el conjunto de actividades que desarrollan un proyecto han de ser, en su formulación, precisas, mesurables, temporales y coherentes.

Los proyectos han de ser viables desde dos puntos de vista: que puedan realizarse efectivamente, finalidad última del proceso, y que al mismo tiempo sean coherentes con las estrategias que se han sido seleccionadas previamente.

¿Cuáles son los proyectos específicos de desarrollo que han de ser emprendidos?, ¿cómo ha de pasarse de indicadores de posibles proyectos de intervención a ideas para proyectos específicos? Se trata de preguntas que a menudo se plantean en esta fase.

En el esfuerzo de identificar los cambios que se quieren realizar y los proyectos que traerán esos cambios se debe tener presente, para una mayor concreción en la práctica, la presunción de que el objetivo de la mayoría de los proyectos de desarrollo es el de mejorar y aumentar las oportunidades económicas.

Ahora bien, la planificación del desarrollo de un entorno local no debe consistir sólo en el desarrollo de actividades empresariales. En este sentido, se consideran cada vez más aspectos, en general todos los que contribuyen a la mejora integral de la comunidad.

A título de ejemplo se indican algunos de los **proyectos que pueden ser puestos en marcha dentro de cada uno de los siguientes programas operativos o de acción:**

- Desarrollo de infraestructuras y servicios<sup>1</sup>

#### **(1) Programa de desarrollo de infraestructuras y servicios**

En un **programa de desarrollo de infraestructuras y servicios** se pueden poner en marcha proyectos concretos de mejora en el entorno físico, de mejora de los edificios comerciales, de promoción de viviendas, de construcción de redes viarias y de transporte público, de servicios de asistencia técnica y, en general, una amplia gama de servicios empresariales.

- Mejora de los recursos humanos locales<sup>2</sup>

#### **(2) Programa de mejora de los recursos humanos**

En un **programa de mejora de los recursos humanos** que tenga por objetivo incrementar las oportunidades de **empleo** para los desempleados de la localidad y potenciar el empleo cualificado como factor de competitividad del territorio de intervención, se pueden ejecutar proyectos del siguiente tipo: la creación de observatorios territoriales de evolución de las tendencias de las economías locales o de los mercados de trabajo locales; la puesta en marcha de centros que integren la formación ocupacional, la formación profesional y la formación reglada; la ejecución de proyectos de formación continua y de formación "a medida"; la creación de servicios específicos y estables en el tiempo dirigidos a acompañar los procesos de inserción sociolaboral de grupos en proceso de exclusión social; el establecimiento de incentivos a la contratación de la población local o de grupos desfavorecidos; la realización de acciones formativas de personal especializado del sector servicios, así como proyectos específicos de apoyo a los nuevos emprendedores locales.

- Desarrollo de las empresas locales<sup>3</sup>

#### **(3) Programa de desarrollo de las empresas locales**

En un **programa de desarrollo de las empresas locales** podemos observar proyectos específicos como la creación de parques tecnológicos asociados a la universidad o a los polígonos industriales; la puesta en marcha de centros de información y asesoramiento para las empresas tanto existentes como potenciales; la constitución de redes entre pequeñas empresas para la comercialización de productos; la realización de campañas para detectar nuevos emprendedores; los concursos empresariales realizados sobre la base de la valoración de los planes de empresa; los sistemas de tutoría de nuevas empresas que no requieren unas infraestructuras físicas determinadas, o la construcción de incubadoras o viveros de empresas .

- Desarrollo social del territorio<sup>4</sup>

#### **(4) Programa de desarrollo social del territorio**

En un **programa de desarrollo social del territorio** nos podemos referir a proyectos de creación de servicios de ayuda a domicilio y de atención a la dependencia; de creación de sistemas de información territorial; de protección del entorno natural; de cooperación con el tercer sector territorial, o el establecimiento de cláusulas sociales en las contrataciones públicas para favorecer la contratación de los grupos más vulnerables.

En el siguiente apartado nos referiremos más específicamente a las áreas o a los tipos de líneas actuación para el desarrollo local que más frecuentemente, en función de las características de cada territorio, se suelen realizar en el marco de las estrategias de desarrollo local.



Cabe decir, por otro lado, que para llevar a cabo los proyectos de desarrollo local es muy conveniente que se pueda preparar previamente, y para cada proyecto, un resumen inicial en el que se describan específicamente los contenidos de la "Ficha de proyecto" que se indican en el gráfico 3.

Gráfico 3. Ficha de proyecto

Línea	1	Nombre
Programa	1.1.	Nombre
Proyecto	1.1.1.	Nombre
Objetivo:	Ámbito geográfico:	
Descripción del proyecto: Justificación del por qué se va a actuar y el para qué Beneficiarios del proyecto		
Actividades a realizar:		
Resultados esperados:		
Prioridad: alta media baja	Coste económico:	
Período para la implantación:	Fuentes de financiamiento:	
Período de ejecución:	Entidad responsable/promotora:	
Interrelación con otros proyectos:	Otros implicados:	
Indicadores de seguimiento:	Estado de ejecución:	

Fuente: elaboración propia

La fase final, el último paso en el proceso de planificación, es la puesta en práctica de todo aquello que se ha programado y proyectado, así como de los elementos que lo posibilitan. **La realización** consistirá básicamente en convertir las ideas en acciones prácticas. En esta última fase, los liderazgos locales a los que nos hemos referido, las agencias de desarrollo local en sus diferentes modalidades, las formas de cooperación y de concertación con los actores locales privados y el trabajo en red serán herramientas fundamentales para el éxito de los procesos de desarrollo local.

#### 6.2.4. ¿Cómo se ha de llevar a cabo el plan de acción de desarrollo local?

En los apartados anteriores hemos definido el plan de acción como el documento que contiene las descripciones prácticas de las acciones o programas y de los proyectos concretos que se llevarán a cabo en el marco de la estrategia de desarrollo local.

Esquemáticamente, la elaboración del plan de acción, dentro del marco del plan estratégico de desarrollo local, seguiría el siguiente proceso de construcción:

- 1) Identificar y analizar las necesidades y los problemas reconocidos en la diagnosis.
- 2) Establecer las prioridades de los problemas que se han de afrontar de acuerdo con las líneas estratégicas establecidas y acordadas.
- 3) Buscar la solución más adecuada, ¿cómo?:
  - involucrando a los actores públicos y privados afectados (empresas, organizaciones de la sociedad civil y líderes locales),
  - encontrando una solución consensuada para la solución de los problemas y de las necesidades identificadas.
- 4) Formularlas como programas y proyectos a ejecutar:
  - estableciendo cuales son los programas y los proyectos prioritarios,
  - estableciendo el cronograma para la implementación de los programas y proyectos,
  - estableciendo los medios o recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios,
  - estableciendo el modelo organizativo y reparto de responsabilidades para la ejecución de los programas y proyectos,
  - estableciendo el coste de éstos,
  - estableciendo el plan financiero para cubrir los costes.
- 5) Asegurarse de que los responsables políticos incorporen la solución consensuada en su plan de acción.
- 6) Establecer un dispositivo de seguimiento para controlar el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

### 6.3. Tipos de líneas de actuación para el desarrollo local

La gran diversidad de situaciones posibles en distintos tipos de territorios, con diferentes niveles de desarrollo, desaconsejan cualquier "receta" que estructure las áreas o las líneas de actuación –**el qué se va a hacer**– de una manera predefinida. Definir de la manera más concreta y precisa "el qué se va a hacer" significa definir las actuaciones que se ejecutarán para crear o impulsar las iniciativas de desarrollo local. En cualquier caso, podemos decir que las posibles líneas de actuación dependerán del punto de vista con el que se contemplen los retos de futuro de cada territorio concreto.

Tomando como referencia a del Castillo (1994), Llisterri (2000) y Albuquerque (2003), **es posible agrupar las posibles actuaciones en función de distintas categorías de objetivos**, y aunque la enunciación de los posibles tipos de iniciativas supone una simplificación de lo que se puede incorporar a cualquier **programa operativo de desarrollo local**, puede tener un valor orientativo de partida.

Como se ha señalado anteriormente, se interviene en desarrollo local para favorecer el crecimiento económico del territorio, la competitividad de las empresas, la creación de empleo y la mejora del bienestar de las poblaciones locales. A partir de estos objetivos finales podemos indicar y clasificar, a título de ejemplo, algunas de las posibles líneas de acción del desarrollo local y territorial.

1) En el ámbito de la **dinamización empresarial local y de apoyo a la creación de nuevas empresas** se pueden reseñar, dentro de una gama muy amplia que deberá ajustarse a las condiciones de cada territorio y de cada entorno productivo, los siguientes programas:

- a) La diversificación del sistema productivo y la **creación de nuevas empresas** para crear o mantener el empleo en el territorio, a partir de una valorización mayor de los recursos endógenos y el aprovechamiento de las oportunidades de dinamismo externo existentes.
- b) El impulso de la innovación empresarial y el desarrollo tecnológico.
- c) la creación de centros de apoyo a las pymes especializados en facilitar el acceso a la información empresarial, a la formación gerencial y al impulso de redes de comercialización de los productos.
- d) Por otra parte, la creación de nuevas empresas, tanto si son de base tecnológica como si no, constituye otro de los componentes habitualmente incorporados en los programas de desarrollo económico local. Convendrá en todo caso prestar atención a todos los elementos que influyen en la generación de nuevas empresas a nivel local y no tratar de aplicar miméticamente fórmulas preestablecidas para la creación de nuevas empresas. En el apartado 6.2.3 se han identificado algunos de los proyectos que pueden ser puestos en marcha dentro de un programa de desarrollo de las empresas locales.
- e) La mayoría del tejido de empresas existente en los sistemas productivos locales está compuesto por microempresas y pequeñas empresas. De ahí la importancia de **asegurar el acceso al crédito**, sobre todo para operaciones a medio y largo plazo, así como el asesoramiento financiero para la elaboración de los proyectos de inversión de las empresas locales. En este sentido, el logro de acuerdos con entidades financieras con presencia en el territorio, a fin de vincularlas en la puesta en marcha de las iniciativas locales de desarrollo, así como la existencia de un **marco fiscal favorable** para las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y no la tradicional penalización que suele sufrir este tipo de empresas en el acceso a la financiación, constituyen cuestiones cruciales para el desarrollo y la consolidación de estas iniciativas.
- f) La **captación de inversiones**, y la retención de las empresas existentes, es otro modo tradicional de impulsar el desarrollo económico local. La creación y publicitación de las ventajas competitivas del territorio, el asesoramiento especializado y a medida a las empresas con proyectos de inversión en el territorio, el acompañamiento en la busca de la localización más adecuada para cada proyecto y la creación de centros unificados de

#### Lectura recomendada

X. Greffe (1990). *Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

información sobre las potencialidades y sobre las capacidades territoriales pueden ser medios para captar inversión exterior.

El desarrollo de una **identidad local** por la ciudadanía y de una **imagen exterior** son factores que, por otro lado, pueden llegar a tener su importancia en los procesos de movilización de las capacidades endógenas y en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno en determinadas zonas.

2) **En el ámbito de la mejora de los recursos humanos del territorio** se pueden reseñar diferentes programas operativos:

a) **La formación de los recursos humanos necesarios** para el desarrollo competitivo de cualquier entorno geográfico es uno de los pilares del crecimiento a medio y largo plazo. El reto tecnológico y la puesta en marcha de muchos programas de dinamización empresarial solo serán posibles en presencia de recursos humanos cualificados y capaces de hacer frente a las innovaciones y a los cambios estructurales.

La formación de los recursos humanos debe estar adaptada a las necesidades identificadas en los diferentes ámbitos territoriales. Las actividades de formación deben estar, por tanto, guiadas por las necesidades de la demanda de innovación de cada territorio y nunca definidas desde instancias alejadas o desde un enfoque de oferta.

b) **La elaboración de bancos de datos de las calificaciones profesionales** existentes en el territorio y el **análisis continuo de las necesidades concretas de las empresas**, en lo que hace referencia a los recursos humanos, permitirá detectar las carencias existentes en materia de formación, lo que posibilitará al mismo tiempo programar y desarrollar programas que ayuden a paliar estos déficits.

c) De hecho, una de las áreas que con mayor celeridad se transfiere a los gobiernos subnacionales regionales y locales es la de educación. **La responsabilidad descentralizada sobre el sistema educativo** debería permitir una mayor adaptación a las necesidades del sistema productivo, incluso en las áreas de educación secundaria y, por supuesto, en la de educación universitaria.

Con frecuencia éste es un aspecto de alta prioridad para las organizaciones empresariales locales, que ven en los entes nacionales de formación unos aparatos demasiado burocratizados y desconocedores de las demandas concretas de cada zona productiva. La descentralización de las decisiones sobre los sistemas de formación y el diseño de programas a la medida de los retos de cada territorio pueden ser contenidos operativos relevantes.

d) **La formación de los actores locales** y de la población para involucrarlos y hacerles partícipes en la estrategia de desarrollo.

### 3) En el ámbito de las infraestructuras y de los equipamientos básicos:

Existe todo un tipo de **infraestructuras físicas** locales que tiene un especial impacto en las economías locales, ya que son imprescindibles para la conexión de la zona con otras redes físicas nacionales o internacionales.

a) Las conexiones y los accesos locales a las redes nacionales, **la dotación de las infraestructuras adecuadas de transporte y de comunicaciones, así como el acceso a las redes de telefonía y de banda ancha** son áreas de actuación con impacto directo en el desarrollo local. La capacidad de una región o de un territorio para adoptar las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación será decisiva para su posición económica futura.

No disponer de una infraestructura de telecomunicaciones adecuada es igual a desincentivar la instalación de empresas. Por ello, no basta con que las infraestructuras sean suficientes, sino que debe existir una planificación en el medio y largo plazo capaz de asegurar su permanente puesta al día.

b) Dentro de las **infraestructuras industriales**, las actuaciones sobre el suelo y la rehabilitación de edificios industriales son sin duda uno de los elementos más destacables e influyentes en las decisiones y competencias de política territorial de desarrollo local.

El incremento en el precio del **suelo** es no sólo una desincentivación de la inversión, sino también una reducción y detracción de los capitales disponibles para la actividad económico-productiva. Por este motivo es frecuente la intervención pública municipal sobre el mercado del suelo en la mayor parte de los países industrializados. Una actuación pública sobre el suelo en zonas donde se localizan las actuaciones económicas estructurantes del territorio puede garantizar la solvencia técnico-política de la oferta de la zona y acrecentar su atractivo y competitividad.

La intervención pública en los procesos de desarrollo urbano puede ser, en consecuencia, una garantía para el dinamismo económico de una zona, y cumplir una función de regulador del mercado, e incluso de promotor de nuevas ofertas públicas o privadas. Un suelo público bien localizado, urbanizado y a precios tasados políticamente puede ser una base adecuada para atraer nuevas actividades y empresas, especialmente las más innovadoras.

Ahora bien, las actuaciones desde el sector público local, territorial y regional han de ser necesariamente selectivas y circunscribirse a aquellas zonas que constituyan un punto neurálgico de desarrollo y que tengan una mayor importancia a medio plazo.



La formación es una herramienta estratégica para el desarrollo local.

Por su parte, **las políticas de rehabilitación y recuperación del patrimonio industrial**, segundo de los grandes ámbitos de actuación municipal en materia de infraestructuras industriales, también desempeñan un importante papel en el desarrollo local al facilitar una correcta valoración del patrimonio técnico, a veces considerado como un recurso ocioso, a pesar de su elevada capacidad potencial para desencadenar dinámicas de desarrollo.

La rehabilitación de obras de arquitectura rural, urbana, industrial o de ingeniería civil es en sí misma un factor de regeneración general por cuanto sirve para recuperar un paisaje degradado, cambiando la cara del territorio y facilitando la utilización positiva de edificios históricos que durante mucho tiempo han servido como símbolos de identificación social y económica. Ahora bien, no se debe plantear la rehabilitación de edificios industriales en estado de conservación precaria como un fin en sí mismo, sino en tanto que puedan ser reutilizados, ya sea como museos, como emplazamiento de nuevas actividades industriales o de servicios, etc.

Las administraciones locales tienen un doble interés en la rehabilitación industrial, desde el punto de vista meramente urbanístico y desde su responsabilidad social en el desarrollo económico de esas áreas. La oferta de suelo y, sobre todo, los locales y nuevos edificios que resultan de la rehabilitación son una de sus principales ventajas potenciales, ya que pueden ser utilizados como centros de empresas a escala local para actividades de tecnología avanzada y elevado valor añadido que contribuyan a diversificar y modernizar la economía de la comunidad local.

c) Otras infraestructuras que tienen un especial impacto en las economías locales son las que tienen como finalidad la de **prestar servicios directos al sistema productivo**. En este caso podemos referirnos a infraestructuras físicas que prestan servicios al conjunto de empresas locales (centros tecnológicos, recintos feriales, parques tecnológicos, centros de servicios empresariales, centros de contratación de transporte, etc.).

Asimismo, y dada la dificultad de contar con información apropiada sobre las diferentes capacidades y oportunidades de desarrollo local existentes en un territorio determinado, resulta fundamental incorporar desde el principio un esfuerzo permanente por construir las bases de un **sistema de información territorial** que identifique los diferentes recursos locales existentes (humanos, productivos, sociales, ambientales, etc.), tanto aquellos de carácter cuantitativo como los cualitativos e intangibles. Ambos, sin duda, son de importancia transversal a todos los programas de desarrollo que se implementen.

#### 4) En el ámbito del medioambiente y del patrimonio natural y cultural:

La calidad de vida es un valor en alza en la sociedad contemporánea y desempeña un importante papel como foco de atracción y centralidad. Junto a un buen nivel de prestaciones y servicios públicos, una adecuada política de bie-



Antiguas fábricas industriales han sido rehabilitadas y reutilizadas como infraestructuras para el desarrollo local.



El desarrollo local tiene como objetivo dinamizar los cambios tecnológicos en las economías locales.

nestar social y una oferta recreativa y cultural suficiente, el medioambiente constituye cada día más un factor esencial de la calidad de vida de una determinada zona y un importante elemento diferencial entre empresas y regiones dinámicas con respecto a empresas y regiones retrasadas y poco competitivas.

- a) La **gestión medioambiental**, como ámbito de actuación del desarrollo local, puede suponer tanto importantes costes para las empresas industriales, como también beneficios económicos y de equilibrio territorial. En el lado positivo de la balanza hay que señalar que las nuevas tecnologías limpias han estimulado el crecimiento y el empleo, que la conservación de los recursos ha reducido la presión de la demanda y que la mejora o, al menos, la estabilización de la calidad del medioambiente ha contribuido a una mayor productividad y a hacer más atractivas zonas que antes no lo eran, con lo que se han establecido nuevas pautas de localización empresarial.
- b) Por otra parte, la **valorización del patrimonio natural y cultural** constituye uno de los ámbitos más novedosos en las iniciativas locales de desarrollo, ya que ello supone una visión sobre el medio ambiente y el patrimonio cultural e histórico como activos de desarrollo. En efecto, la conservación y la puesta en valor del patrimonio natural y el patrimonio cultural permiten incorporar elementos de diferenciación en los procesos productivos y productos locales, desplegando iniciativas de desarrollo innovadoras (por ejemplo, los procesos de transformación de la agricultura en determinadas zonas hacia la producción agrícola ecológica), al tiempo que favorecen la identificación en el territorio de una apuesta por la calidad.
- c) En tercer lugar, la conformación de elementos culturales de **identidad territorial** constituye una información fundamental en cualquier estrategia de desarrollo local. Hay que considerar esta identidad local no como un activo preexistente en el territorio, sino como un activo intangible que puede ser construido localmente mediante espacios de cooperación y de confianza entre los actores locales para afrontar los retos comunes.

##### 5) En el ámbito del empleo y de la cohesión social:

El enfoque del desarrollo local tiene como objetivo dar a cada situación concreta un tratamiento adecuado según sus recursos, circunstancias y capacidades potenciales de desarrollo. Desde esta perspectiva, la política de desarrollo local supone también un nuevo modo de encarar los problemas del desempleo, abandonando la anterior visión que hacía depender fundamentalmente la creación de empleo de las políticas de crecimiento económico.

- a) Las **políticas activas de empleo** requieren igualmente un planteamiento territorial propio, lo que significa que las estrategias de desarrollo local deben incorporar también entre sus prioridades programas específicos de promoción de empleo, en especial dirigidos a los grupos más desfavorecidos, como son las

mujeres, los jóvenes, los desempleados de larga duración, los discapacitados, las personas en situación o en peligro de exclusión laboral y social y los pobres, entre otros.

Entre estos programas de promoción de empleo, que se han de incorporar a la estrategia de desarrollo local, podemos destacar los programas que tienen como objetivo facilitar la adaptación y gestionar la intermediación entre la oferta y la demanda de empleo en el ámbito local y territorial; los programas de acción positiva de lucha contra la exclusión de determinados grupos en situación de riesgo; los programas de acción positiva para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; los que tienen como objetivo facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales; los que pretenden la mejora de la oferta formativa de los recursos humanos según las necesidades y potencialidades de los sistemas productivos locales, así como los que tienen como objetivo mejorar la calidad de los empleos locales.

Estos programas son generalmente de duración limitada en el tiempo y en general responden sólo parcialmente a las necesidades de los grupos a los que van dirigidos. El objetivo de los gobiernos locales y de los gobiernos regionales habrá de ser, por un lado, el de dotarlos de estabilidad en el tiempo y, por otro, la creación de servicios específicos, a medida y estables en el tiempo, de ámbito local o territorial, dirigidos a acompañarlos en sus procesos de inserción sociolaboral.

Finalmente, hay que insistir en que en el ámbito de actuación del empleo es necesario un diseño territorial e integrado de las políticas de empleo con las estrategias de desarrollo económico territorial, para poder así observar qué ocurre en los mercados de trabajo y diseñar, a partir de ese análisis, las políticas activas de empleo adecuadas.

En el apartado 6.2.3 se han identificado algunos de los proyectos que pueden ser puestos en marcha dentro de un programa de promoción del empleo local. Por otra parte, estas políticas se estudiarán específicamente en el módulo "Políticas sociales y laborales".

b) Habitualmente, la política regional de desarrollo ha argumentado que es más razonable desde el punto de vista económico dotar primero a las regiones de la infraestructura técnica necesaria y dejar **lo social o la cohesión social** para cuando se haya alcanzado cierto nivel de desarrollo.

Sin embargo, las inversiones realizadas por las administraciones para conservar y mejorar el entorno residencial y social se convierten cada vez más en un prerequisite para el mantenimiento del nivel de empleo, la creación de un clima favorable a las inversiones productivas o la disminución de la emigración urbana.



La cohesión social ha entrado en la agenda del desarrollo local.



Por otro lado, en muchos barrios y zonas periféricas de las grandes ciudades se detecta una oferta insuficiente de viviendas sociales aceptables y una escasez de equipamientos y servicios tanto materiales como sociales, mientras que en determinadas zonas céntricas existe una infraestructura infrautilizada y obsoleta. A todo ello se añade el hecho de que en determinadas regiones, particularmente en las grandes ciudades, la expansión desordenada en la periferia, las edificaciones ilegales y la ocupación ilícita de edificios insalubres plantea problemas cada vez más importantes que los gobiernos locales deben atender de manera perentoria para evitar la segregación social y un crecimiento caótico y descontrolado.

Los gobiernos locales son sin duda los más capaces para desarrollar programas de infraestructuras sociales y de cohesión social que mantengan a los individuos en su propio medio e insertarlos en acciones de desarrollo comunitario y de desarrollo local, y también son los más adecuados para desarrollar la cooperación y concertación público-privada.

Todo ello requerirá, por lo tanto, que en el marco de las estrategias de desarrollo local, junto a los objetivos de desarrollo económico, se elaboren políticas integrales y se incorporen también objetivos de dinamización del tejido social y de creación de empleo.

#### **6.4. El desarrollo local y su organización**

Para que las estrategias de desarrollo, los programas y los proyectos de desarrollo local puedan instrumentalizarse y ejecutarse, será necesario garantizar la disponibilidad de los **recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros** que cada actuación requiera. Generalmente, las organizaciones locales no disponen de los recursos humanos de carácter técnico para implementar y seguir los programas y proyectos de desarrollo que son necesarios para dinamizar las economías y las sociedades locales debido a que la selección de personal responde a las funciones que tradicionalmente eran competencia de las administraciones locales. Por ello, la asunción de hecho por parte de las autoridades locales de competencias de dinamización económica requiere que se la dote de expertos en desarrollo local y de especialistas en los ámbitos de actuación relacionados con la ejecución de los programas y proyectos concretos.

Quizá la restricción más importante para la asunción de estas competencias radique en la escasez de **recursos financieros** con la que cuentan las autoridades locales para afrontar adecuadamente los nuevos desafíos del desarrollo local. Y al lado de estas restricciones se plantea el problema de que los programas de desarrollo han de ser gestionados en muchos casos con un modelo organizativo burocrático y jerarquizado característico de la organización de las administraciones locales. Por ello se plantea como necesario para poder alcanzar los objetivos que los actores locales hayan previsto esto; no sólo que planteen una estrategia y un plan de acción para un desarrollo local adecuado, sino que será

una condición necesaria el poder **gestionar los programas y los proyectos**, el poder gestionar los recursos financieros y el poder **gestionar unos recursos humanos** que deberían ser lo más técnicos, profesionales y estables posibles.

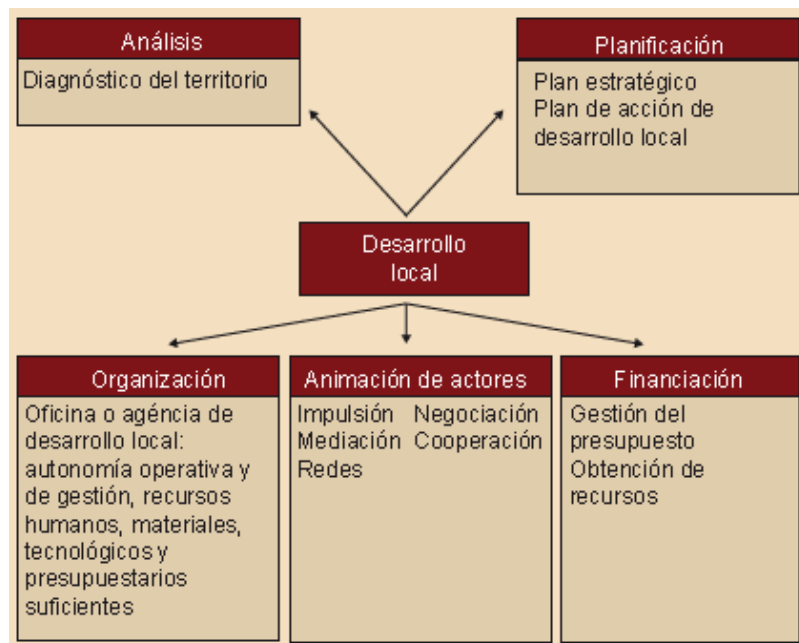
La cooperación y la colaboración entre los posibles actores, públicos y privados, del desarrollo en el territorio no sólo es necesaria en el momento de consensuar el diagnóstico de la economía local, sino que es, si cabe, más precisa para operativizar los programas y para gestionar e implementar los proyectos. Para ello será necesario impulsar, movilizar, mediar y animar a los actores locales del desarrollo y a la población para establecer y consolidar, en la mayor medida posible, **redes de cooperación entre los actores del desarrollo**.

La consecución de los resultados de desarrollo previstos en la estrategia requiere, por otro lado, que la operativización del plan de acción se efectúe con las estructuras organizativas adecuadas para la intervención que se persigue. Por lo tanto, se considera imprescindible la **creación de una organización local** capaz de asumir la responsabilidad de diseñar, planificar, gestionar y ejecutar todo el proceso de desarrollo local.

Las unidades de gestión existentes en las administraciones locales y territoriales son habitualmente jerárquicas, burocráticas y muy poco flexibles funcional y financieramente y, sobre todo, presentan problemas para que el proceso de toma de decisiones en la busca de los objetivos perseguidos sea lo más ágil y eficaz posible.

Las experiencias europea, española y latinoamericana de los últimos veinte años nos llevan a considerar que las estrategias de desarrollo local ganan en efectividad y tienen un mayor impacto si se instrumentalizan mediante **agencias de desarrollo local** que tengan el mayor grado posible de autoridad, de autonomía operativa y financiera y de flexibilidad en la gestión.

Gráfico 4. El desarrollo local y su organización



Fuente: elaboración propia

#### 6.4.1. Las agencias de desarrollo local

Se indicaba en apartados precedentes la importancia del liderazgo en el proceso de desarrollo y que tanto el proceso de planificación, como el desarrollo del plan exigen la presencia de una institución que se ocupe de movilizar todos estos recursos locales y de llevar a cabo el proceso de planificación. Uno de sus principales objetivos es, por lo tanto, el de estimular la cooperación y promover la participación de los agentes sociales y económicos y de la sociedad local en los proyectos de desarrollo local, para alcanzar, de manera cooperadora y a través de redes específicas, una solución global de los problemas del territorio.

Esta organización deberá ser preferentemente promovida por una entidad local y disponer de los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios para desarrollar su actividad. Asimismo, el tipo de forma organizativa que se le dé a esta institución deber estar en función del tamaño del territorio de intervención y del grado de madurez de las instituciones en relación con el desarrollo económico local.

Las agencias de desarrollo local responden al nuevo enfoque del desarrollo económico territorial, que descansa, fundamentalmente, en el mejor aprovechamiento del potencial de recursos y de las oportunidades endógenas existentes en el territorio, con el objetivo final de incrementar y mejorar el nivel de empleo y el crecimiento económico sostenible a escala territorial y local.

En Europa existen formas muy diferentes de organizaciones para el desarrollo local y la promoción económica de sus territorios que han tenido éxito en la dinamización de sus economías locales. Estas organizaciones locales presentan diferencias en cuanto a su proceso de constitución, también en lo que hace re-

ferencia a las causas o motivos que originaron su creación; presentan asimismo particularidades diferentes en lo que se refiere a su composición (pública o en cooperación con los agentes privados locales), y son en algunos casos también consecuencia de los procesos de descentralización de los Estados. Algunas de estas agencias de desarrollo local son las boutiques de gestión y los contratos Estado-región en Francia, los institutos tecnológicos en España, los fondos de desarrollo local de Suecia, las agencias de desarrollo local del País Vasco, los consorcios y las oficinas de promoción económica que con distintas formas se han constituido en Cataluña, las agencias de desarrollo regional en algunas áreas geográficas de Inglaterra y los centros tecnológicos de Alemania.

En América Latina las experiencias de desarrollo local se encuentran aún en fase de expansión. Son experiencias relativamente recientes y de distinto tipo que reflejan situaciones diferentes, ya que responden a espacios territoriales de intervención de distintos niveles de gobierno y a países con complejidades sociales y de desarrollo económico muy diferentes, pero, al igual que en Europa, algunas de las experiencias presentan algunos elementos comunes: formulación estratégica de los procesos de desarrollo, desarrollo local orientado a la creación de empleo y al desarrollo empresarial, un cierto grado de cooperación público-privada y un proceso desigual de articulación de los sistemas productivos locales. Algunas de las agencias de desarrollo local latinoamericanas son la Agencia de Desarrollo de Córdoba en Argentina, la del Banco del Nordeste de Brasil, que actúa realmente como agencia de desarrollo con las funciones clásicas de las agencias de desarrollo y, entre otras muchas, la de Nueva Vizcaya en México y la Agencia de Desarrollo Económico del Gran ABC, en la zona metropolitana de Sao Paulo, en Brasil.

En España existen en la actualidad un gran número de agencias de desarrollo regional y local, con orígenes, composición, características, objetivos y competencias muy diferentes.

La heterogeneidad de organizaciones locales y regionales de desarrollo local provoca que no se pueda establecer una única definición, sino en todo caso varias, ya que la organización de las agencias de desarrollo puede diferir en cada caso.

### **Definición**

a) No son un instrumento aislado, **son un instrumento para la acción** y responden a las necesidades identificadas por los actores sociales y económicos, públicos y privados, de un determinado territorio.

b) Son organizaciones de mediación entre el Estado, mercado y sociedad, **a través de las que se instrumenta la estrategia de desarrollo local**. En este sentido, son organizaciones que deben tener, por lo tanto, un fuerte componente de planificación para prever a corto y largo plazo el futuro de los intereses del territorio y de las poblaciones locales.

c) Son órganos intermedios, **capaces de recoger los impulsos "de abajo arriba", canalizarlos y transformarlos en acciones** de promoción de la economía del territorio teniendo en cuenta todos los condicionantes del entorno.

d) Se trata de organizaciones **de carácter horizontal que proporcionan** a las iniciativas locales de desarrollo y a las empresas los servicios de los que carecen las economías locales, pero que son de importancia estratégica para facilitarles dar respuesta a los problemas que deben superar en un territorio específico.

e) Son organizaciones que determinan los problemas económicos y las oportunidades, conocen bien la situación económica, empresarial y social del territorio y **ayudan a las personas a adquirir las cualificaciones** y los recursos necesarios para solucionar bien sus problemas y aprovechar las oportunidades.

f) Son organizaciones que **prestan asesoramiento a los gobiernos locales en la toma de decisiones**, dirigiendo sus esfuerzos a la consecución de los objetivos estratégicos establecidos. Para ello, disponen, frecuentemente, de información elaborada y puesta al día sobre las cuestiones relevantes para el desarrollo local.

En términos genéricos, podemos definir las agencias de desarrollo local como un instrumento o institución generalmente pública o de naturaleza público-privada, que responde a las necesidades identificadas por los actores locales de un determinado territorio para implementar la estrategia de desarrollo, coordinar y gestionar las acciones y prestar servicios integrales a las iniciativas locales de desarrollo, a las empresas y a las sociedades locales.

En términos más concretos, pueden ser definidas como el eje sobre el que pivotan las acciones de promoción de la economía de su zona, ya que son capaces de catalizar y canalizar los intereses de la comunidad y de identificar las estrategias innovadoras que precisa el sistema productivo del conjunto local (del Castillo, 1994).

### **Funciones de las agencias de desarrollo local**

La actuación de las agencias de desarrollo local, en términos genéricos, suele centrarse, entre otras, en las siguientes **funciones**:

- Mediación cualificada entre los actores públicos y privados y entre la demanda y la oferta.
- Investigación territorial.

#### **Lectura recomendada**

Cidec (1999). *Estrategias Regionales y Territoriales. El papel de las Agencias de Desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco ("Cuadernos de Trabajo", 29). <http://www.lanbide.net>

- Promoción del empleo y de nuevas actividades económicas.
  - Formación para el empleo y en gestión de pymes.
  - Apoyo y asesoramiento a las nuevas iniciativas.
  - Provisión de información a los actores locales y supralocales.
  - Promoción y marketing del entorno local.
  - Desarrollo de las infraestructuras económicas y sociales.
  - Rehabilitación y recuperación del patrimonio industrial para su reutilización como infraestructuras destinadas a la dinamización económica.
  - Gestión de los programas y proyectos estratégicos y de coordinación de las actividades del desarrollo.
- Otras funciones como aquellas a las que hemos hecho referencia cuando describíamos los tipos de líneas o áreas de actuación del desarrollo local.

En algunos casos, también realizan sus funciones en el ámbito del desarrollo y de la renovación urbana, así como en la introducción y aplicación de las nuevas tecnologías y de la sociedad de la información en el territorio.

Como conclusión cabría decir que la función principal de las agencias de desarrollo es la de promover el diseño y gestionar la ejecución (cuando existe) del plan estratégico o de los programas de desarrollo local.

### **El proceso de constitución: fases**

Las agencias de desarrollo local no son organizaciones que surjan en el vacío, ni son un instrumento aislado del proceso de desarrollo, sino que, por el contrario, deben ser organizaciones que se creen y constituyan como consecuencia de un proyecto específico promovido por el conjunto de los actores locales, públicos y privados, económicos y sociales, para dar respuestas concretas a los problemas, necesidades y demandas identificadas y existentes en un determinado territorio.

En este proceso de constitución podemos distinguir secuencialmente cuatro fases, cuyo cumplimiento se puede considerar como la clave para su éxito, que van desde la sensibilización para su creación hasta su consolidación. De manera esquemática y sucinta se describirán cuáles son las fases y las actividades que se han de realizar en cada una de ellas. Son las siguientes:

#### **1) Fase de sensibilización <sup>5</sup>**

(5)

- Análisis de la oportunidad de su constitución.
- Presentar el enfoque al conjunto de actores, públicos y privados, que puedan vincularse para conseguir la más amplia base de apoyo.
- Formación en desarrollo local dirigida a los actores locales participantes, con el objetivo de promover que los actores locales hagan suyo el proceso de promoción de la agencia de desarrollo local.



Mediante las agencias se instrumenta la estrategia de desarrollo local.

## 2) Fase de promoción <sup>6</sup>

<sup>(6)</sup>Preparar un perfil de lo que sería la agencia, definido mediante un proceso participativo que contendrá los siguientes elementos:

- Ámbito geográfico.
- El diagnóstico del territorio.
- Establecer los objetivos e identificar los ámbitos de actuación prioritarios.
- Definir la estructura de funcionamiento en función del punto anterior.
- Establecer claramente hasta dónde alcanzan sus responsabilidades.
- Analizar la inversión requerida y la viabilidad de la agencia (vías de financiación, requisitos legales de la forma jurídica, organigrama, etc.).
- Promover una disposición político territorial favorable.

## 3) Fase de constitución y puesta en marcha <sup>7</sup>

<sup>(7)</sup>

- Definición de los estatutos y del reglamento de funcionamiento.
- Elección de los órganos de dirección y de otros órganos de carácter consultivo.
- Elaboración del presupuesto operativo y aportación de recursos financieros.
- Selección, contratación y formación del equipo técnico.
- Adecuación y equipamiento de las infraestructuras de la agencia.
- Elaboración del plan de trabajo anual, de acuerdo con el plan de acción de desarrollo local establecido previamente.
- Definir los procedimientos de gestión internos y externos.
- Definir la estrategia de estabilidad económica a medio y largo plazo.
- Cultivar el pensamiento estratégico con la red de actores públicos y privados.
- Establecer un buen sistema de información de la agencia.
- Establecer un buen plan de comunicación, interno y externo.

## 4) Fase de consolidación <sup>8</sup>

<sup>(8)</sup>

- Promoción y gestión de las iniciativas locales de desarrollo y prestación de los servicios específicos que, de acuerdo con las líneas de acción, se hayan decidido realizar.
- Identificación permanente de nuevos proyectos y captación de recursos.
- Ofrecer resultados concretos, preferentemente cuantitativos.
- Establecer un sistema de autoevaluación continua con participación de todos los actores involucrados en la agencia.

## **Clasificación de las agencias de desarrollo local**

Existen diferentes formas, según los autores, de clasificar los organismos y las organizaciones que se han ido configurando a lo largo del tiempo como instrumentos para gestionar los procesos de desarrollo local. Su clasificación suele responder bien a las diferentes vías de cooperación existentes entre los actores públicos y privados, al grado de autonomía en la gestión del que dispongan, al ámbito espacial en el que desarrollan sus funciones, al sector económico al que dirigen sus actividades, o a las diferentes maneras de formularse las estrategias de desarrollo. Seguiremos en este caso la clasificación que establece Vázquez Barquero (1993) atendiendo a tres criterios: en primer lugar, según

la forma de gestión; en segundo lugar, según el tipo de organización, y, finalmente, según el grado de autonomía, financiero y de gestión, de las diferentes organizaciones de desarrollo.

### 1) Según la forma de gestión <sup>9</sup>

(9)

- a) **Modelo centralizado:** la administración dominante en el territorio de actuación, individual o junto con otros agentes, define la estrategia, diseña el plan de acción y lo impone a los demás agentes territoriales. La agencia se organiza y gestiona según lo que establezca la organización promotora dominante. Un ejemplo de este modelo de agencia sería el Comité para el Desarrollo de Nuevas Iniciativas Empresariales Juveniles de Italia, constituido para dinamizar la Ley 44/86 en Italia de Promoción de Empresas en el Mezzogiorno.
- b) **Modelo descentralizado:** la estrategia y el diseño del plan de acción se pacta entre varios agentes, y se establece un conjunto de objetivos parciales que se deben conseguir en un proyecto global de desarrollo local.
- c) **Instituciones intermedias:** cada una de ellas, especializada en un tipo de instrumento y con representación de conveniencia de los diferentes actores en cada una de ellas. Un ejemplo de esto sería el caso de Alcoy (España), donde el ayuntamiento, junto con otras organizaciones, crearon, entre otros, el Instituto Tecnológico para el Textil y la Confección, además de otros instrumentos de promoción empresarial.

### 2) Según el tipo de organización <sup>10</sup>

<sup>(10)</sup>En función del tipo de socios que intervienen en el proyecto (públicos/privados) y de cómo se establecen las relaciones entre ellos (formal o informal):

- a) **La formación de redes (organizaciones) informales entre organismos públicos y/o privados con objetivos concretos.** En Conmemora (Irlanda) se constituyó una "red" de cultivos marinos para el desarrollo de la acuicultura (cría de salmón y de moluscos). La red la forman la agencia de desarrollo regional, las empresas privadas, las cooperativas de pesca, la universidad local y una empresa de marketing.
- b) **La utilización de órganos de cooperación privada con la administración local,** con el fin de favorecer el desarrollo local. Un ejemplo de esto es el de la HWF de Hamburgo, el de la Cámara de Comercio de Lieja o el del Banco del Nordeste de Brasil, que actúa como agente de desarrollo y pone a disposición del proceso de desarrollo su red de oficinas, sus oficinas ambulantes, sus "faros" de desarrollo y los comités de desarrollo municipal.
- c) **Organizaciones públicas cuyos objetivos se han ido transformando hacia el desarrollo local.** Se trata de organizaciones nuevas creadas por entidades públicas para gestionar procesos de desarrollo local. Es un ejemplo de este modelo de agencia el Consorcio para la Promoción de los Municipios de Moianès, que abarca doce localidades de la subcomarca de Moianès, pertenecientes a tres comarcas diferentes de la provincia de Barcelona, y que fue creado a principios de los años noventa para impulsar y gestionar el proceso de desarrollo, diversificar la actividad económica, mejorar la cualificación de los recursos humanos locales, impulsar la creación de nuevas empresas, poner en valor su patrimonio natural y cultural y fortalecer la identidad territorial de la subcomarca.
- d) En ocasiones se utilizan **viejos instrumentos, dotándolos de nuevas funciones,** como es el caso de la Mancomunidad de Iniciativas para el Desarrollo Integral del territorio de Vandellós y l'Hospitalet de l'Infant, en Tarragona, o de la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir. Estas mancomunidades no proporcionan, como otras, servicios públicos (traída de aguas, recogida de basuras, etc.), sino que intervienen en la planificación estratégica del territorio, fomentan la cooperación entre los actores locales de diferentes territorios con los privados y generan nuevas actividades económicas adaptadas a sus necesidades de desarrollo.

### 3) Según el grado de autonomía en la gestión y, por lo tanto, en el grado de autonomía financiera <sup>11</sup>

(11)

- a) **Sociedades participadas por las administraciones con un gran nivel de autonomía** en el diseño y en la ejecución de sus estrategias de desarrollo. Las agencias de desarrollo promovidas por los ayuntamientos de Barcelona y de Reus (Tarragona), Bar-



- celona Activa, S. A. y Reus Desenvolupament, S. A., o la Shanon Development Agency (Irlanda), son ejemplos de organizaciones flexibles con un alto grado de autonomía
- b) **Organismos locales o territoriales de la administración central del Estado** que participan de las estrategias de desarrollo territorial.
  - c) **Agencias público-privadas que tienen entre sus objetivos el de la busca continua de proyectos para vender servicios en el mercado.** Se acepta en este modelo que las agencias posean un mayor grado de independencia. La Scottish Development Agency sería un ejemplo de este tipo de agencias.
  - d) **Agencias con capital privado y público en las que el objetivo es vender servicios a sus asociados.** Un buen ejemplo de este tipo es el de Ikerlan, cooperativa del grupo Mondragón que se ocupa de las tareas de I+D+i directamente relacionadas con las necesidades específicas de las empresas del grupo. Está financiada parcialmente por el Gobierno Vasco, la Administración del Estado y por el grupo Mondragón. Pero los clientes, sean empresas del grupo o del País Vasco, pagan por los servicios que se les presta relacionados con la adaptación a las tecnologías, la difusión de tecnologías entre las empresas del grupo y la formación del personal. Otro ejemplo de este modelo serían las boutiques de gestión francesas.

Podemos decir, finalmente, que aun con estas clasificaciones no existe un modelo ideal ni estandarizado de agencia de desarrollo. Cada una es un mundo y tiene sus propias características. Sólo el objetivo final es común: impulsar el desarrollo económico y del empleo en la región o la localidad en la que operan.

## 6.5. Desarrollo local y descentralización

Como ya se ha señalado en el apartado anterior, es a partir de los años ochenta cuando los procesos de descentralización y desarrollo local adquirieron más importancia a medida que los gobiernos regionales, de comunidades autónomas y locales, democráticamente elegidos, fueron incorporado a sus funciones el diseño y la ejecución de políticas a largo plazo para resolver los problemas locales y defenderse de los cambios producidos en el panorama económico mundial.

Ahora bien, la descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales, sino que **debe incorporar también el reconocimiento institucional de su nuevo papel como animadores, impulsores, promotores, reguladores y proveedores del desarrollo económico territorial y local**, a fin de construir –junto con los actores socioeconómicos privados y el resto de la sociedad civil local– los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo, el desarrollo del tejido empresarial, la creación de empleo y la mejora de las condiciones de vida de la población local. Sólo así podrán las entidades locales colaborar en la generación de riqueza y en la creación de empleo, superando el marco de sus funciones tradicionales.

Ese reconocimiento institucional supondría descentralizar competencias de carácter primordialmente, aunque no sólo, económicas y de empleo, y para ello es imprescindible avanzar en los procesos de descentralización política hacia los gobiernos locales. Se trata entonces de introducir nuevos contenidos en la descentralización para que los gobiernos subnacionales, regionales o de comunidad autónoma y los gobiernos locales puedan ser actores principales del desarrollo local y territorial.

### 6.5.1. ¿Cómo entender la descentralización?

La **descentralización**, en términos generales, se refiere a la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores de gobierno a unidades de gobierno de menor dimensión territorial.

Podemos distinguir **tres modalidades diferentes de descentralización**, según el mayor o menor grado de autonomía que desplieguen los niveles subnacionales (gobiernos locales, gobiernos regionales y otras formas intermedias de gobierno), frente al Estado central:

- 1) **La desconcentración** se refiere al establecimiento de cambios organizativos y de gestión en un gobierno, en el sentido de transferir a las unidades más cercanas a los usuarios de bienes y servicios públicos una mayor capacidad de gestión autónoma en su funcionamiento y en la aplicación de las políticas, pero no en el diseño de éstas, que continúa siendo competencia de los gobiernos superiores. La desconcentración no elimina las relaciones jerárquicas entre el gobierno y estas unidades territoriales.
- 2) **La devolución** se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos regionales, locales e intermedios reciben competencias y capacidades, y se responsabilizan de sus servicios. La devolución implica que la capacidad de decisión pasa totalmente a los gobiernos de menor dimensión territorial y supone un grado significativo de autonomía financiera, constituido por transferencias fiscales garantizadas por los gobiernos superiores (central o regional) o por la capacidad propia de generar los recursos financieros suficientes.
- 3) **La delegación** se refiere también a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos superiores encargan a los gobiernos de los niveles inferiores tareas de gestión e implementación de políticas, incluyen la transferencia de algún grado de decisión, pero los elementos cruciales de las políticas en cuestión siguen reservados a los gobiernos superiores.

La descentralización entendida desde esta perspectiva amplia se concibe como un continuo que refleja las **relaciones dinámicas y con frecuencia complejas existentes entre el nivel estatal y los niveles inferiores de gobierno**. Estas relaciones se pueden analizar atendiendo a varios factores. En primer lugar, los niveles de autonomía varían frecuentemente según el tema o la política específica de la que se trate, y algunas políticas son más importantes que otras. En segundo lugar, incluso la autonomía limitada asociada con la desconcentración puede conducir a reclamaciones de mayor autonomía cuando los actores políticos y sociales pretenden ocupar y aprovechar los espacios desconcentrados. Estas demandas pueden surgir como consecuencia de expectativas frustradas de mayor autonomía que se generan en el mismo proceso de descentralización, también como resultado de las reticencias a la descentralización por parte de los gobiernos estatales o superiores, o como consecuencia de

la incapacidad o de las reticencias de los gobiernos superiores para resolver los problemas reales que afronta en aquellas áreas o políticas en las que conserva su competencia exclusiva.

Por el lado opuesto, en la devolución la continuidad del papel desempeñado por el gobierno estatal o por otros gobiernos superiores se puede pensar que desaparece; sin embargo, un mayor grado de autonomía no significa en este tipo de descentralización que no exista ninguna relación entre los distintos niveles de gobierno y existe el peligro de obviar las influencias y los conflictos latentes que conllevan estas relaciones. Por ejemplo, un elevado grado de autonomía de los gobiernos locales no implica que los poderes locales vayan a dejar de formular demandas a los gobiernos estatales y regionales, o viceversa. Podemos decir que en todo caso será la calidad de estas complejas relaciones la que con el tiempo determinará la calidad de los procesos de descentralización (Oxhorn, 2004).

Por último, podemos también establecer que no existe un proceso finalista o teleológico que parta de la desconcentración para llegar a la devolución.

Por otra parte, aún se puede realizar una distinción entre la descentralización política y la descentralización administrativa

**La descentralización política** implica que se traspasan o transfieren poderes de decisión sobre temas políticos importantes, desde el gobierno estatal habitualmente o desde otros gobiernos superiores (regionales) hacia diferentes niveles subnacionales de gobierno (gobiernos regionales, gobiernos locales y otras formas intermedias de gobierno, según el origen de la transferencia de poder). La descentralización política supone el traspaso de los recursos humanos y financieros necesarios para ejercer las competencias transferidas y, además, la capacidad de regulación sobre esas competencias.

**La descentralización administrativa** supone un traspaso de poderes muy limitado, desde el nivel superior de gobierno hacia los niveles inferiores, enfocado básicamente a transferir el control de la gestión y con competencias regulatorias reducidas o inexistentes.

Se pueden destacar **tres dimensiones en el proceso de descentralización política**:

- La primera se refiere al grado de autonomía que los gobiernos de nivel subnacional ejercen frente al Estado central **en términos de "governabilidad"**, entendiendo ésta como la capacidad de decisión que tienen los gobiernos subnacionales de regular sus competencias en términos de diseño, gestión y aplicación de políticas. Esta dimensión requiere e incluye necesariamente el reconocimiento y la dotación de los recursos financieros y

#### Contenido complementario

La descentralización política supone la transferencia de la función de regulación sobre las competencias transferidas.

de los recursos técnicos suficientes de los que disponen estos gobiernos para el ejercicio de las competencias transferidas.

- Otra dimensión básica de la descentralización política es que los gobiernos receptores deben disponer de una autoridad política autónoma, legitimada democráticamente mediante procesos electorales. A diferencia de la cuestión de la gobernabilidad, que refleja la capacidad de los gobiernos subnacionales para influir en mayor o menor medida, en función de las competencias traspasadas, en sus ámbitos territoriales de gobierno, **la dimensión democrática** de los gobiernos receptores se refiere específicamente a "quién" es efectivamente responsable del ejercicio del poder descentralizado.
- La tercera dimensión del proceso de descentralización se refiere a los **términos de la relación entre el poder estatal y los gobiernos subnacionales**. El papel que desempeña el Estado central es fundamental a la hora de determinar la calidad de la gobernabilidad regional o local. El poder estatal desempeña un papel clave al apoyar una mayor o menor descentralización política en los niveles subnacionales de gobierno.

### 6.5.2. Descentralización y desarrollo local

El desarrollo económico local exige una actuación decidida a favor del territorio desde las instancias públicas, lo que hace obligado incorporar dicha dimensión en los actuales procesos de descentralización hacia los gobiernos locales. Incorporar dicha dimensión significaría reconocer su **competencia política** sobre el empleo y el desarrollo local, con un **sistema de financiación estable**, tanto en las normativas reguladoras de las competencias de los gobiernos locales como en las que regulan su sistema de financiación.

La busca de nuevas formas de desarrollo discurre paralela a la necesidad de encontrar respuestas a la gestión institucional de la economía y de la sociedad.

De ahí que sea necesario resaltar la importancia de que se produzca ese **reconocimiento de la institucionalidad local**, reconocimiento que implica **poder político para los gobiernos locales** en el ámbito del desarrollo local y del empleo, como condición necesaria para poder llevar una adecuada gestión de los recursos locales de desarrollo. El reconocimiento competencial sobre el desarrollo local y el empleo constituyen, por lo tanto, el elemento clave del reconocimiento de esta institucionalidad.

La forma de organización del Estado (centralizado, regional o federal) y, sobre todo, la eficacia de los procesos de descentralización política, en cuanto que suponen transferencia de poder hacia diferentes niveles inferiores o subnacionales de gobierno, contribuyen de manera significativa al surgimiento y la expansión de las iniciativas de desarrollo local.

Cuando el Estado es más descentralizado y se configura de modo **regional o federal**, el diseño, la planificación y la ejecución de las estrategias de desarrollo económico se ven fuertemente afectadas, debido, sobre todo, al cambio de los mecanismos de funcionamiento del Estado y de las relaciones de poder político existentes entre el gobierno estatal y los gobiernos regionales y locales o subnacionales. La descentralización de competencias a las administraciones locales y a las regiones, propia de los Estados regionales o federales, suele estimular en la práctica la emergencia de nuevas iniciativas de desarrollo local por parte de los actores territoriales acerca de la mejor utilización del potencial de recursos de desarrollo existentes en el territorio.

Por otro lado, cuando los gobernantes territoriales son elegidos democráticamente (dimensión democrática), la presión también es superior, aunque sólo sea por el hecho de que éstos deben responder a sus respectivos electorados. Es así como el avance y contenido de los diferentes procesos de descentralización constituyen elementos que facilitan la liberación de las potencialidades de desarrollo económico local, aunque todo ello dependerá, naturalmente, de los contenidos sustantivos que se den a los procesos de descentralización. El desarrollo local aparece de esta manera como una estrategia factible y convierte a los gobiernos regionales y locales en los actores clave de las políticas y procesos del desarrollo territorial.

En los Estados más descentralizados el reconocimiento competencial asigna, por lo general, a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales **competencias en materias** económicas, tecnológicas, de infraestructuras, territoriales, urbanísticas y de prestación de servicios, lo que supone una importante transferencia de poder en el diseño de las políticas de desarrollo regional y local.

El avance de los procesos de descentralización, con el consiguiente incremento de competencias, funciones y recursos en las administraciones públicas territoriales, **obliga, por otra parte, a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para afrontar los problemas y las demandas crecientes de la población desde sus respectivos ámbitos territoriales**. Este hecho viene motivado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población, sino también por la insuficiencia o las limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales.

Así es como las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción ascendente ("**de abajo hacia arriba**") y una visión más integral de los diferen-

#### Contenido complementario

Cuanto más federal es la organización del Estado, mayor es el grado de descentralización de las competencias de desarrollo económico local.

tes componentes o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo, obligado por la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo.

En todo caso, y como recuerda Vázquez Barquero (2000), se ha de tener en cuenta que el impulso que han tomado las estrategias de desarrollo local en los países de la Unión Europea supera el propio proceso de configuración y reestructuración organizativa de los diferentes Estados.

Este hecho se puede identificar al reflexionar sobre la dinámica tan variada que ha tomado la política de desarrollo en Francia, España y Alemania.

**Francia**, que se caracteriza por ser uno de los países más centralizados de Europa, ha desarrollado desde comienzos de los años ochenta un gran esfuerzo descentralizador (leyes de 1982 y 1983) y ha apoyado de manera decidida las políticas de desarrollo local. La administración central, mediante las actuaciones de los ministerios, impulsa y gestiona la política de desarrollo local (Grefe, 1989).

El Ministerio de Trabajo promueve la creación de los Comités de cuencas de empleo, formados por políticos, sindicatos, representantes de los empresarios locales y representantes de estructuras asociativas que se han organizado en diferentes territorios. Estos comités, junto con los gobiernos locales, tienen la finalidad de favorecer el diálogo social y la concertación, y contribuyen a favorecer la aparición de iniciativas locales de desarrollo económico, de nuevas formas de empleo y de creación de nuevas actividades productivas. Por otro lado, el Gobierno favorece la constitución de Sistemas de Información Territoriales, que permiten los intercambios transversales de información entre los diferentes actores locales (organismos estatales, administraciones locales, empresas, organizaciones sindicales y organizaciones de la sociedad civil) y aumentan la eficacia de la cooperación y la toma de decisiones territoriales comunes.

**España** ha alcanzado diferentes cuotas de descentralización y de autogobierno con la creación del Estado de las Autonomías en 1978. Ello ha permitido la viabilidad de las estrategias de desarrollo local, pero hay que subrayar de nuevo que han sido los gobiernos locales y los gobiernos regionales y de las comunidades autónomas, y no la Administración Central, quienes han impulsado el surgimiento y el desarrollo de las iniciativas locales de desarrollo en toda la geografía española.

La experiencia reciente en España muestra que, aunque los procesos de descentralización (estatutos de autonomía y normativas reguladoras de las competencias de los gobiernos locales) no incluyeron la promoción del desarrollo económico territorial ni transfirieron a los gobiernos regionales o locales competencias en materia de empleo, los mayores espacios abiertos por el proceso de constitución del Estado de las Autonomías fueron aprovechados por

#### Contenido complementario

El impulso que han tomado las estrategias de desarrollo local en los países de la Unión Europea supera los procesos de descentralización política de los Estados.

diferentes instancias de gobierno de comunidad autónoma, regional o local para hacer frente a las situaciones objetivas de la reestructuración económica y crisis de empleo, con lo que lograron una mayor eficacia en sus actuaciones y definieron, de paso, ámbitos de la política de desarrollo (fomento de microempresas y pymes, creación de suelo industrial, creación de institutos tecnológicos sectoriales, creación de infraestructuras para la instalación de nuevas empresas, gestión y ejecución de las políticas activas de empleo, etc.) como no exclusivos del nivel central de la Administración del Estado.

En los Estados federales, como **Alemania**, las autoridades locales (los *länder* y las administraciones locales) tienen competencias de autogobierno que les permiten emprender actuaciones en favor del desarrollo local, pero la administración federal tiene también sus funciones y responsabilidades en los procesos de reestructuración productiva, así como en la definición de la política industrial a escalas regionales.

En resumen, se puede concluir señalando que las autoridades regionales y locales de Europa, cualquiera que sea la forma organizativa del Estado (federal, regional o centralizado) han ido adquiriendo más espacios de poder y de actuación en materias relacionadas con el desarrollo económico local.

Es indudable, en cualquier caso, que el avance de los procesos de descentralización ha abierto más espacios para el despliegue de iniciativas de desarrollo local y de empleo. Del mismo modo, la práctica y la reflexión sobre las estrategias de desarrollo local constituyen una aportación innovadora que invita a una reflexión más amplia e integrada sobre el propio carácter del desarrollo y las políticas de desarrollo. Asimismo, la mayor participación de las administraciones locales en el desarrollo económico y la busca de nuevas fuentes de empleo ha supuesto y supondrá una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas.

Introducir, a una escala más general, una lógica de funcionamiento que desplace los anteriores enfoques centralistas por un diseño más descentralizado de las políticas públicas de desarrollo local nos permite finalmente poder establecer cuáles son los **rasgos diferenciadores existentes entre ambos enfoques de las políticas de desarrollo** y establecer que las políticas de desarrollo local, en un enfoque descentralizado, deberían dotarse de un mayor grado de **horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación con los actores sociales**.

En lugar de dictarse de manera vertical desde el nivel central del Estado, bajo la suposición de un espacio territorial homogéneo y con una lógica funcional y sectorial, las políticas de desarrollo deben poseer un carácter horizontal y territorial, orientándose principalmente a crear oportunidades y entornos favorables a las iniciativas innovadoras en cada territorio. Este tipo de políticas debe introducir, por consiguiente, la necesaria selectividad, según la contex-

tualización necesaria en cada ámbito territorial. Y, asimismo, en lugar de pensar la economía como un conjunto de sectores, se requerirá concebirla también como un conjunto de economías locales y territoriales, lo que obligará a tener en consideración a los diferentes actores territoriales con la finalidad de lograr eficientes acuerdos de concertación para el desarrollo económico local y el empleo (Albuquerque, 2004).

Por otro lado, el desarrollo local, en lugar de ser inducido desde el exterior, "de arriba abajo", en función de la localización incentivada de empresas externas que intentan aprovechar todos o parte de los recursos locales existentes en el territorio, requerirá una nueva estrategia "desde abajo" que sea el resultado del previo compromiso y de la movilización de parte importante de las poblaciones locales, en la que las iniciativas y los proyectos de desarrollo sean gestados, liderados y controlados por los actores locales.

Tabla 3. Rasgos diferenciadores de las políticas descentralizadas y las políticas centralistas de desarrollo

Diseño descentralizado de políticas	Diseño centralista de políticas
<b>Horizontalidad:</b> Políticas de apoyo indirectas, orientadas de manera integral a crear oportunidades para la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo innovadoras.	<b>Verticalidad:</b> Se dictan desde el nivel central del Estado, normalmente bajo una lógica sectorial y no suelen ser fruto de la concertación de actores.
<b>Selectividad:</b> Se definen según las características económicas y productivas de cada zona o territorio.	<b>Generalidad:</b> Se suponen válidas para cualquier espacio geográfico.
<b>Territorialidad:</b> Conciben la economía nacional como un conjunto de economías territoriales y no solo como un conjunto de sectores económicos.	<b>Funcional/sectorial:</b> Piensan en una economía nacional compuesta de sectores.
<b>Desde abajo:</b> Desarrollo local endógeno, lo que supone que las iniciativas y los proyectos de desarrollo son gestados, liderados y controlados por los actores locales.	<b>Desde arriba:</b> Desarrollo local inducido desde el exterior, lo que supone que las iniciativas y los proyectos de desarrollo se gestan desde fuera del territorio.
<b>Concertación:</b> Elaboración de las políticas conjuntamente con los diferentes actores sociales y económicos.	

Fuente: elaboración propia a partir del esquema de la pág. 33 de: F. Albuquerque (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. Buenos Aires: Redel.

### 6.5.3. Conclusiones

El éxito del desarrollo económico local, y del desarrollo en general, requerirá, pues, la participación activa de los actores públicos y privados interesados en las diferentes iniciativas de desarrollo local y en el diseño, la formulación y la ejecución de las distintas líneas de actuación. Para ello será necesario no sólo el reconocimiento de la institucionalidad local a la que hacíamos referencia al



inicio de este apartado, sino también la **construcción de la institucionalidad** (organizaciones públicas y privadas, normas y reglas de conducta entre actores, confianza mutua, etc.) más adecuada para el desarrollo local.

Por último, cabe señalar que para que los gobiernos locales y regionales recuperen, primero, y consoliden, posteriormente, un papel activo en las estrategias de desarrollo local, no sólo deberán tener más competencias, sino también disponer de un **sistema de financiación estable, suficiente y solidario**, lo más independiente posible del poder estatal, que les permita asumir el control de los procesos y funciones (empresariales, tecnológicas, financieras, comerciales, etc.) que se produzcan en su territorio y que, asimismo, les permita garantizar la promoción de las capacidades innovadoras a escala local y regional y el fomento de los servicios reales, las infraestructuras y los servicios financieros necesarios para el desarrollo local de su territorio.

La política de desarrollo local se enfrenta todavía a importantes obstáculos, tanto en los niveles de la administración estatal como en los de las administraciones autonómicas y regionales, que limitan de alguna manera una gestión activa de las estrategias y de los proyectos de desarrollo local. Dejando aparte los problemas todavía existentes de distribución de competencias en materia de desarrollo local y territorial, del sistema de financiación y de la necesaria coordinación de actuaciones entre las diferentes administraciones en el territorio, la cuestión fundamental reside, en definitiva, en que ni por parte del gobierno estatal ni por parte de los autonómicos y regionales se ha aceptado el desarrollo local como una de las estrategias de desarrollo económico necesaria para mejorar la calidad de vida, aumentar el empleo y el bienestar social de las poblaciones locales.

## Resumen

Desde siempre, las personas han vivido en **sociedad**. Los grupos sociales han tenido diferentes dimensiones, desde la simplicidad de la tribu familiar a la complejidad organizativa del Estado moderno.

Los Estados han ido adquiriendo con el tiempo una serie de **rasgos comunes** que podríamos resumir en los siguientes:

- un territorio consolidado,
- una población estable
- y el ejercicio de una autoridad en las tres funciones de gobierno: judicial, legislativa y ejecutiva.

Hasta **mitad del siglo XX** la dimensión del papel de los Estados en la economía es reducida. A partir de aquí las funciones de los Estados empiezan a expandirse en los países con economías capitalistas desarrolladas.

Las **funciones del Estado** dejan de limitarse a la seguridad y la defensa de la propiedad privada y se amplían a la oferta de unas buenas infraestructuras y a la oferta de unos servicios públicos de calidad que incluyen los servicios sociales, las prestaciones sociolaborales, la cultura y la educación. Esta asunción progresiva de funciones sociales provoca que el tamaño del sector público se duplique entre 1960 y 1995.

Una tipología básica de las **funciones del Estado** distingue entre funciones básicas, intermedias y avanzadas.

La intervención del Estado en la sociedad se desarrolla mediante las **políticas públicas**, que se configuran gracias a reglamentaciones y planes de actuación. Según los autores Meny y Thoenig (1993, pág. 90-91) se atribuyen las siguientes características a las políticas públicas:

- Un contenido
- Un programa
- Una orientación normativa
- Un factor de coerción
- Una competencia social

El análisis de las políticas públicas emprende un nuevo aparato **de análisis metodológico** para dar explicación a los procesos y las estructuras de la acción pública en todas las fases de su ciclo, sometida a complejos juegos de interre-

lación entre diferentes agentes sociales que representan a las administraciones públicas y a sus clientes, los ciudadanos. Podemos distinguir **diferentes tipologías de políticas públicas**:

- 1) Políticas distributivas
- 2) Políticas redistributivas
- 3) Políticas regulativas
- 4) Políticas constitutivas

Podemos diferenciar **una serie de etapas en la vida de las políticas públicas**: se empieza por la denominada fase de formulación, le sigue la fase de implementación y, finalmente, encontramos la fase de evaluación.

Las políticas públicas se desarrollan mediante la **negociación y el consenso** (o lo más parecido a éste) entre los representantes de los diferentes intereses en la sociedad, para poder considerarse exitosa. Esta negociación no sólo debe abarcar a los representantes políticos que intervienen en la caracterización de la política en su fase de formulación, sino a todos aquellos otros actores involucrados directa o indirectamente en el proceso de gestión de la acción pública: gobierno, patronal, sindicatos, colectivos de profesionales, ciudadanos y grupos políticos.

Las **políticas sociolaborales** constituyen la regulación política de los conflictos sociales que se dan en el mercado de trabajo. Cuando os planteéis estudiar las políticas sociolaborales, lo más normal es que penséis en políticas de tipo **pasivo**, denominadas políticas pasivas, que se dediquen a facilitar la vida a personas que por circunstancias han visto reducidos sus ingresos. Las políticas sociolaborales **activas** son aquéllas destinadas a fomentar la ocupación. La **política social** se define como aquella política que presta la administración pública relacionada con la asistencia a las personas y que tiene como finalidad reducir los problemas sociales que se derivan de la vida social.

En cuanto a las políticas de desarrollo local, hay que decir que tienen su origen en la década de los setenta, pero es a partir de los años ochenta cuando los procesos de descentralización y desarrollo local adquieren más importancia. La identidad propia de cada territorio se transforma en el pilar fundamental de su potencialidad de crecimiento económico y bienestar social.

Cada territorio dispone de un conjunto de factores o recursos económicos, sociales, tecnológicos, institucionales, infraestructurales, medioambientales e incluso de índole cultural, no explotados, que constituyen su potencial de desarrollo y sobre los que resulta posible articular un proceso de desarrollo y de crecimiento económicos, de transformación económica local y de mejora de las condiciones de vida y de bienestar de las poblaciones locales. Comienza

entonces una etapa en la que el **desarrollo endógeno** pasa a ocupar un lugar central y se convierte de este modo en uno de los factores que definen el desarrollo local.

Al tratarse de un concepto relativamente novedoso, no existe, sin embargo, una definición comúnmente aceptada. Por ello, en este módulo se diferencia el desarrollo local de otras políticas afines con las que se encuentra directamente relacionado. Concretamente se analizan:

- 1) el desarrollo local,
- 2) el desarrollo rural,
- 3) la promoción económica,
- 4) el sistema productivo local o territorial,
- 5) las políticas del mercado de trabajo,
- 6) la política de empleo
- 7) y las políticas activas de empleo.

En relación con la **caracterización del desarrollo local**, cabe decir que éste no es únicamente desarrollo municipal, dado que el funcionamiento de la base económica de un determinado territorio no tiene por qué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio o provincia.

Por otra parte, el desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno. Los procesos de desarrollo local emergen en el territorio en la medida en que existen, estén desarrolladas o se puedan desarrollar las capacidades y los recursos que permitan su surgimiento y aprovechamiento como respuesta a una situación determinada. Sin embargo, muchas iniciativas de desarrollo local se fundamentan en el aprovechamiento de oportunidades de **dinamismo exógeno**. Lo importante es saber "endogeneizar" dichas oportunidades externas en el territorio dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente. Este modelo encuentra su base de actuación en la **integración de los tres sectores productivos** (primario, secundario y terciario) e incorporando las **innovaciones tecnológicas** al territorio. Las entidades locales actúan, así, junto con otros actores, como motores y dinamizadores de los cambios tecnológicos en las economías locales.

El desarrollo local es un enfoque territorial de "**de abajo arriba**" (*bottom-up*), pero debe buscar también intervenciones de los restantes niveles del Estado (provincia, región y Estado central) que faciliten el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto integrador y coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles. Por lo tanto, las decisiones de política de desarrollo que se produzcan "**de arriba abajo**" (*top-down*) son también importantes para el enfoque del desarrollo local.

El enfoque del desarrollo local tiene una **visión descentralizadora**, desde la que se propugna la concertación y la cooperación con las instituciones locales para el desarrollo del territorio y el fomento del empleo y, en consecuencia, éstas han de disponer de los recursos competenciales, humanos, técnicos y financieros necesarios.

La **planificación estratégica aplicada al territorio** es aquella que trata de establecer un conjunto de objetivos, a largo plazo, de una organización territorial y definir las actuaciones que permitirán alcanzar dichos objetivos teniendo en cuenta el comportamiento probable del entorno exterior en el que compete el territorio (Vázquez Barquero, 1993). La implantación de una planificación estratégica integrada, equilibrada y solidaria en el territorio, que impulse la puesta en marcha de programas, proyectos e instrumentos de promoción enraizados en la realidad socioeconómica de la que se trate, es uno de los instrumentos de acción de las políticas de desarrollo local.

## Actividades

1. Elegir un tema de política laboral e identificad la red de actores implicados en el problema en cuestión, definiendo las posiciones e intereses de cada uno de los agentes sociales, tanto públicos como privados.
2. Haced una busca por Internet e identificad diez páginas web relativas a políticas sociolaborales. Estas páginas pueden ser tanto de organismos gubernamentales como de actores sociales o privados.
3. Identificad cuáles han sido los temas clave que han aparecido en los últimos seis meses en el debate político relativos al campo sociolaboral. Describid las posiciones de los diferentes grupos políticos (ya sean a escala local, autonómica, estatal o internacional) con respecto a los temas detectados y comentad el debate político generado.
4. Analizar y valorar los distintos tipos de agencias de desarrollo local según su modo de gestión, según el tipo de organización y según su grado de autonomía.
5. Realizad una busca en Internet de cinco planes estratégicos de distintas ciudades o territorios de España e identificad en cada uno de ellos cuáles son las acciones o programas y los proyectos de desarrollo local.
6. Opinad sobre cuál es el grado de descentralización de las políticas de desarrollo económico local y de las políticas de empleo en Cataluña.
7. Identificad y valorad las diferencias existentes entre desarrollo local, promoción económica y desarrollo rural, y estableced su relación con la idea de crecimiento económico.
8. Reflexionad y haced un comentario escrito sobre los siguientes temas referidos a las agencias de desarrollo local: ¿desempeñan un papel estratégico o de planificación?, ¿deben especializarse en un área de actuación o en un servicio específico?, ¿deben ofrecer un paquete integrado de servicios?, ¿las agencias han de tener un ámbito espacial de actuación identificado con el municipio?

## Autoevaluación

Responded a las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cuáles son las funciones básicas de los Estados en el mundo actual?
- 2) ¿Qué es una política pública?
- 3) ¿Cuáles son las características básicas de una política pública?
- 4) ¿Qué cuatro tipologías de políticas públicas conocéis? Explicadlas.
- 5) ¿Qué es el ciclo de las políticas públicas? ¿Qué fases incorpora?
- 6) ¿Qué entendéis por formulación de la política pública?
- 7) ¿Qué entendéis por implementación de la política pública?
- 8) ¿Qué entendéis por evaluación de la política pública?
- 9) ¿Cómo definiríais la red de actores relativa a una política pública?
- 10) ¿Qué son las políticas sociolaborales?
- 11) ¿Qué es una política laboral pasiva?
- 12) ¿Qué es una política laboral activa?
- 13) ¿Qué es una política de desarrollo local?
- 14) ¿Cuáles son las características básicas del modelo de desarrollo local?
- 15) ¿Cómo se clasifican las agencias de desarrollo local según su forma de gestión?
- 16) Elaborad la "ficha" de proyecto de desarrollo local.
- 17) ¿Cuáles son las fases de la planificación estratégica?
- 18) En el marco de una estrategia de desarrollo local, estableced las diferencias existentes entre programas y proyectos.
- 19) ¿Cuáles son los rasgos diferenciadores entre las políticas centralistas y las políticas descentralizadas de desarrollo?

20) ¿Qué se entiende por descentralización política?

## Solucionario

### Autoevaluación

1. Las funciones básicas del Estado serían el suministro de los bienes públicos puros como la estabilidad económica, la sanidad, la seguridad, la defensa de los derechos de propiedad, la salubridad, las carreteras y la protección de los indigentes. Eso no significa que en todos los Estados se cubran estas funciones. Muchos de ellos no lo hacen, ya que la delimitación de funciones depende de lo que socialmente se consensúe en cada lugar. No sólo son importantes los objetivos económicos para conseguir un desarrollo sostenible, sino que los objetivos sociales son primordiales.

Las funciones intermedias del Estado serían: la regulación de monopolios, la gestión de externalidades negativas (como la contaminación) y positivas (como la remodelación urbana), las políticas sociolaborales (básicamente todo aquello relacionado con el sistema de protección social de garantía de rentas: pensiones y prestación de desempleo).

Las funciones más avanzadas del Estado se relacionan con sus políticas activas en todos sus campos de acción y en las políticas de favorecimiento de la coordinación.

2. Una política pública es un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico concreto.

3. Según los autores Meny y Thoenig (1995, pág. 90-91), se atribuyen las siguientes características a las políticas públicas:

- Un contenido
- Un programa
- Una orientación normativa
- Un factor de coerción
- Una competencia social

4. Podemos mencionar una tipología que distingue entre políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulativas y políticas constitutivas. Esta clasificación, obra de Lowi (1970), combina los dos criterios siguientes:

- La estructura de coerción utilizada por el poder público
- El efecto que sobre los individuos tiene la intervención realizada

Tabla 4. Clasificación de los tipos de políticas públicas

	<b>Políticas con efectos directos sobre la conducta de los individuos</b>	<b>Políticas con efectos indirectos sobre la conducta de los individuos</b>
<b>Políticas que imponen obligaciones</b>	Políticas <b>regulativas</b> : las reglas imponen obligaciones a los individuos. Ejemplos: el poder policial, la intervención gubernamental en la economía, la legislación en materia de salud pública o de seguridad industrial.	Políticas <b>redistributivas</b> : las reglas imponen clasificaciones o estatus. Ejemplos: la política fiscal (impuesto de la renta progresivo), el sistema de la seguridad social.
<b>Políticas que establecen poderes o privilegios</b>	Políticas <b>distributivas</b> : las reglas confieren facilidades o privilegios a grupos concretos de la población. Ejemplos: subsidios, subvenciones a determinadas actividades.	Políticas <b>constitutivas</b> : las reglas confieren poder y autoridad. Ejemplos: normativa que establece la separación de poderes en un Estado.

Fuente: Lowi (1970)

Las políticas redistributivas transfieren recursos de unos grupos de individuos, regiones o países a otros, es decir, otorgan beneficios a unos grupos sociales repercutiendo los costes correspondientes sobre otros grupos; incluyen también la provisión de determinados bienes que el gobierno insta a consumir, como la educación elemental o la salud pública. Las políticas distributivas no imponen obligaciones a los individuos, sino que establecen privilegios en función de conductas individualizadas.

Las políticas constitutivas son las que establecen las reglas de la distribución de poderes en un entorno social, generando los procedimientos para la adopción de las decisiones públicas. Son las llamadas reglas sobre las reglas. Las políticas regulativas son aquellas políticas formuladas por una autoridad pública con la intención de influir en la conducta de los ciudadanos,



individual o colectivamente, mediante el uso de acciones punitivas positivas o negativas, imponiendo obligaciones y generando sanciones en caso de trasgresión de las normas vigentes.

5. El concepto de ciclo de las políticas públicas se refiere a las diferentes fases en la vida de una política pública. Estas etapas en la vida de las políticas empiezan por la denominada fase de formulación, le sigue la fase de implementación y terminan con la fase de evaluación. Este esquema puede sofisticarse incluyendo las fases de definición del problema u oportunidad, en la que quiere responder la política pública, y la fase de redefinición de la política pública, una vez ha finalizado su ciclo de acción.

6. La fase de formulación de una política pública es la fase del ciclo de la política en la que se plantea la definición del problema que se va a tratar. En esta fase se valoran las alternativas de actuación y se prepara la toma de decisiones por parte de los responsables públicos.

7. La implementación de la política pública es la fase del ciclo de la política en la que se ejecutan las acciones o los programas públicos, es decir, en la que se llevan a cabo las acciones programadas y donde se consigue un impacto sobre el entorno social.

8. La evaluación de la política pública es la fase del ciclo de la política en la que se valoran los resultados de las acciones llevadas a cabo. A partir de esta evaluación se puede redefinir el contenido de la política.

9. La política pública requiere para su desarrollo procesos de negociación y el consenso entre los representantes de los diferentes intereses en la sociedad para poder considerarse exitosa. Esta negociación no sólo debe abarcar a los representantes políticos que intervienen en la caracterización de la política en su fase de formulación, sino a todos aquellos otros actores involucrados directa o indirectamente en el proceso de gestión de la acción pública: gobierno, patronal, sindicatos, colectivos de profesionales, ciudadanos y grupos políticos.

Todos son parte del entramado de actores que tienen un papel destacado en el proceso de la política pública. Los intereses de estos grupos han de confluir en una distribución concreta de los recursos disponibles para que la política pueda considerarse como exitosa. En este difícil juego, la administración pública asume, en los Estados del bienestar, el liderazgo del proceso utilizando el instrumental que le ofrecen diferentes tipos de políticas que más adelante veréis.

10. Las políticas sociolaborales constituyen la regulación política de los conflictos sociales que se dan en el mercado de trabajo.

11. Las denominadas políticas laborales pasivas se dedican a facilitar la vida a personas que por las circunstancias de la vida han visto reducidos sus ingresos. Su objetivo es paliativo, con la finalidad de ayudar a afrontar aquellas situaciones que producen la reducción de la renta, como puede ser la situación de desempleo.

12. Las políticas sociolaborales activas son aquéllas destinadas a fomentar la ocupación.

13. Se entiende por **política de desarrollo local** el conjunto de iniciativas que surgen del análisis estratégico de los agentes locales, públicos y privados, cuyo objetivo es hacer competitivos los territorios locales, las ciudades y las regiones, mediante la mejora de sus recursos y factores de desarrollo potenciales, combinando inversiones e iniciativas de los agentes locales o territoriales y de los agentes externos al territorio con la finalidad de fomentar el crecimiento económico, generar empleo y mejorar la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones locales.

#### 14. Las características básicas del modelo de desarrollo local son:

- El desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal.
- Se trata de un enfoque que toma como unidad de actuación principal el territorio.
- El desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno.
- Integra los tres sectores productivos (primario, secundario y terciario), incorporando las innovaciones tecnológicas al territorio.
- El desarrollo local es un enfoque territorial "de abajo arriba", pero debe buscar también intervenciones de los restantes niveles del Estado (provincia, región y Estado central).
- Implanta una planificación estratégica integrada, equilibrada y solidaria en el territorio, impulsando la puesta en marcha de programas, proyectos e instrumentos de promoción enraizados en la realidad socioeconómica de la que se trate.
- El desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo económico.
- Se basa en la movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados, como protagonistas principales de las iniciativas y estrategia de desarrollo local.
- Se refiere a actores y territorios reales y no sólo alude a tendencias económicas o de otro tipo de carácter genérico.
- Incorpora también como factor de desarrollo el "medio ambiente" o la sostenibilidad del desarrollo.
- El enfoque del desarrollo local tiene una visión descentralizadora.

**15. Las agencias según la forma de gestión pueden tener::**

- **modelo centralizado:** la administración dominante en el territorio de actuación, individualmente o junto con otros agentes, define la estrategia, diseña el plan de acción y lo impone a los demás agentes territoriales. La agencia se organiza y gestiona según lo que establezca la organización promotora dominante.
- **modelo descentralizado:** la estrategia y el diseño del plan de acción se pacta entre varios agentes territoriales, y se establecen un conjunto de objetivos parciales que se deben conseguir en un proyecto global de desarrollo local.
- **instituciones intermedias:** cada una de ellas está especializada en un tipo de instrumento y con representación de conveniencia de los diferentes actores en cada una de ellas.

**16. Ficha de proyecto:**

Línea	1	Nombre
Programa	1.1.	Nombre
Proyecto	1.1.1.	Nombre
Objetivo:		Ámbito geográfico:
Descripción del proyecto: Justificación del por qué se va a actuar y el para qué Beneficiarios del proyecto		
Actividades a realizar:		
Resultados esperados:		
Prioridad: alta media baja		Coste económico:
Período para la implantación:		Fuentes de financiamiento:
Período de ejecución:		Entidad responsable/promotora:
Interrelación con otros proyectos:		Otros implicados:
Indicadores de seguimiento:		Estado de ejecución:

**17. Fases de la planificación estratégica:**

- La diagnosis territorial.
- Una evaluación de las actividades en curso, del rol de las organizaciones locales, de las actividades de desarrollo y de las relaciones entre las distintas organizaciones participantes.
- La determinación de los recursos necesarios para las actividades futuras –humanos, materiales, tecnológicos y financieros.
- El establecimiento del objetivo central y de los objetivos estratégicos perseguidos que permita diseñar las líneas estratégicas.
- La elaboración del plan de acción en el que se establezcan las acciones concretas, programas y proyectos, para alcanzar los objetivos de la estrategia.
- Un sistema de supervisión y evaluación de la estrategia.

**18. Un programa** se define como la suma o serie de proyectos coordinados entre sí, que pretenden un objetivo global común: la consecución del plan estratégico y del plan de acción de desarrollo local. Los programas engloban los objetivos específicos de la línea estratégica a la que responden e incluyen los proyectos que se deben realizar a medio plazo. Un programa podrá desarrollarse mediante un único proyecto o mediante varios a la vez.

Por el contrario, los **proyectos** emergen para operativizar los programas de desarrollo. Por lo tanto, una vez efectuada la identificación de los programas que se han de ejecutar, será necesario establecer los proyectos que mejor se ajusten a las preferencias declaradas.

Un proyecto se define como el conjunto o serie de actividades con objetivos establecidos, enlazadas entre sí y diseñadas para producir un resultado concreto en un plazo limitado y con recursos presupuestados.

Un proyecto sumado a otros proyectos configurará un programa de desarrollo.

**19. Los rasgos diferenciadores** entre las políticas centralistas y las políticas descentralizadas de desarrollo son los siguientes:

Diseño descentralizado	Diseño centralista
Horizontalidad Selectividad Territorialidad Desde abajo Concertación	Verticalidad Generalidad Funcional/sectorial Desde arriba

20. La **descentralización política** significa que se traspasan o transfieren poderes de decisión sobre temas políticos importantes, desde el gobierno estatal habitualmente o desde otros gobiernos superiores (regionales) hacia diferentes niveles subnacionales de gobierno (gobiernos regionales, gobiernos locales y otra formas intermedias de gobierno, según el origen de la transferencia de poder). La descentralización política supone el traspaso de los recursos humanos y financieros necesarios para ejercer las competencias transferidas y, además, la capacidad de regulación sobre esas competencias.

## Glosario

**actividades** *f pl* Acciones concretas y específicas que se realizan en la ejecución de un proyecto determinado para producir los resultados.

**agencias de desarrollo local** *f pl* En términos genéricos, las agencias de desarrollo local son un instrumento o institución generalmente pública o público-privada que responde a las necesidades identificadas por los actores locales de un determinado territorio para implementar la estrategia de desarrollo, coordinar y gestionar las acciones, así como prestar servicios integrales a las iniciativas locales de desarrollo, a las empresas y a las sociedades locales.

**agentes** *m* Personas que son contratadas para ayudar a conseguir los objetivos de otros.

**antigüedad** *f* Sistema para el que se conceden ventajas económicas (mayores salarios, mejores puestos de trabajo, protección contra el despido) en función de la antigüedad en el puesto de trabajo.

**bienes públicos** *m pl* Bienes o servicios consumidos colectivamente. Su uso por parte de una persona no reduce la cantidad de la que dispone otra persona para consumirlos.

**calendario de actividades** *m* Gráfico (uno de los más conocidos es el Diagrama de Gantt) que representa el período, la secuencia y la duración de las actividades del proyecto. También permite identificar las etapas importantes del proyecto y repartir las responsabilidades con vistas a alcanzar dichas etapas.

**capital humano** *m* Acumulación previa de inversiones en educación, formación en el trabajo, salud y otros factores que elevan la productividad.

**capital social** *m* El capital social está asociado al grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que las caracteriza; estos elementos son evidenciadores de la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad.

**cooperación público-privada** *f* Cooperación voluntaria entre actores públicos y privados con el fin de coordinar y concentrar recursos organizativos, técnicos y materiales para solucionar de manera concertada problemas del territorio definidos colectivamente; adquiere entonces una fundamental importancia en la política de desarrollo local.

**cotización a la Seguridad Social** *f* Impuesto sobre la cantidad recibida o pagada de sueldos y salarios.

**desarrollo endógeno** *m* Desarrollo por el que cada territorio dispone de un conjunto de factores o recursos económicos, sociales, tecnológicos, institucionales, infraestructurales, medioambientales e incluso de índole cultural, no explotados, que constituyen su potencial de desarrollo y sobre los que resulta posible articular un proceso de desarrollo y de crecimiento económico, de transformación económica local y de mejora de las condiciones de vida y de bienestar de las poblaciones locales.

**desarrollo local** *m* Aquella política pública que tiene como objetivo favorecer un proceso reactivador de la economía y dinamizador de las sociedades locales, y que mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en un territorio determinado y la cooperación público-privada es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, creando ocupación con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar social de las poblaciones locales.

**desarrollo rural** *m* Desarrollo integral de un territorio –económico, social, ocupacional, educacional, cultural, medioambiental– que permite su recuperación económica y social, así como el mantenimiento de su población.

**descentralización** *f* Transferencia, en términos generales, de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores de gobierno a unidades de gobierno de menor dimensión territorial.

**descentralización administrativa** *f* Traspaso de poderes muy limitado, desde el nivel superior de gobierno hacia los niveles inferiores, enfocado básicamente a transferir el control de la gestión y con competencias regulatorias reducidas o inexistentes.

**descentralización política** *f* Traspasan o transferencia de poderes de decisión sobre temas políticos importantes, desde el gobierno estatal habitualmente o desde otros gobiernos superiores (regionales) hacia diferentes niveles subnacionales de gobierno (gobiernos regionales, gobiernos locales y otras formas intermedias de gobierno, según el origen de la transferencia de poder). La descentralización política supone el traspaso de los recursos humanos

y financieros necesarios para ejercer las competencias transferidas y, además, la capacidad de regulación sobre esas competencias.

**diagnos territorial** *f* Análisis del territorio que permite identificar las oportunidades y las amenazas del entorno, así como establecer las fortalezas y las debilidades internas con el fin de acordar las estrategias de desarrollo.

**economía laboral** *f* Campo de la economía que examina la organización, el funcionamiento y los resultados de los mercados de trabajo; las decisiones de sus posibles y actuales participantes, y las medidas que pueden adoptar los gobiernos en relación con la ocupación y la remuneración de los recursos laborales.

**Estado** *m* Conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer una coerción legítima sobre la sociedad que ocupa un territorio y sobre éste. Es el agente social que marca las reglas que operarán en el territorio sobre el que tiene jurisdicción por medio de un gobierno organizado. El Estado tiene tres poderes diferentes, cada uno con una función determinada: 1) poder legislativo, que se encarga de la elaboración de leyes; 2) poder ejecutivo, que tiene la función de aplicar la legislación; también se le denomina gobierno, y 3) poder judicial, que es el responsable de la aplicación y la interpretación del ordenamiento jurídico. Según la distribución del poder entre los diferentes niveles de gobiernos, podéis distinguir entre: 1) el Estado unitario; 2) el Estado federal, y 3) la confederación de Estados.

**estructura salarial** *f* Diferencias salariales observadas en la economía, desglosadas por sector, ocupación, lugar geográfico u otras diferencias entre los puestos de trabajo o entre los trabajadores.

**externalidad** *f* Efectos de las acciones privadas que se difunden a terceros, bien aumentando la eficiencia económica (beneficios externos), bien reduciéndola (costes externos).

**formación** *f* Creación de cualificaciones de los trabajadores que tienen el mismo valor en todas las empresas o sectores.

**gobierno** *m* Conjunto de personas que ocupan los lugares de autoridad en un Estado, pero también puede referirse al método o sistema de gobernar en una sociedad, refiriéndose a la estructura y la organización de los cargos públicos. Según la estructuración de los órganos gubernamentales y la relación entre el gobierno y los gobernados se dan diferentes clasificaciones de los gobiernos. Así, tenéis: 1) el gobierno parlamentario y 2) el gobierno presidencialista.

**parado** *m* Persona que no trabajaba durante la semana anterior a su registro, pero que se encontraba disponible para trabajar y (a) realizó alguna actividad específica para buscar trabajo en las cuatro semanas anteriores, (b) está esperando ser llamada de nuevo para ocupar un puesto de trabajo, (c) está esperando ocupar un nuevo puesto de trabajo en un plazo de treinta días.

**plan de acción** *m* Descripción práctica de las acciones y los proyectos concretos que se llevarán a cabo en el marco de la estrategia de desarrollo local.

**planificación estratégica territorial** *f* Aquella que trata de establecer un conjunto de objetivos, a largo plazo, de una organización territorial y definir las actuaciones que permitirán alcanzar dichos objetivos teniendo en cuenta el comportamiento probable del entorno exterior en el que compete el territorio.

**políticas activas** *fpl* Aquellas que tienen como objetivo, por un lado, casar las necesidades de las empresas, por lo que a personal se refiere, con las de las personas que están buscando empleo, y, por otro, incentivar la creación de puestos de trabajo ligados a la evolución del crecimiento económico, con la finalidad de reducir el desempleo.

**política de empleo** *f* Conjunto de medidas o decisiones cuya finalidad esencial es la consecución de un equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo.

**política de desarrollo local** *f* Conjunto de iniciativas que surgen del análisis estratégico de los agentes locales, públicos y privados, cuyo objetivo es hacer competitivos los territorios locales, ciudades y regiones, mediante la mejora de sus recursos y factores de desarrollo potenciales, combinando inversiones e iniciativas de los agentes locales o territoriales y de los agentes externos al territorio, con la finalidad de fomentar el crecimiento económico, generar empleo y mejorar la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones locales.

**políticas del mercado de trabajo** *f pl* Aquellas que comprenden un conjunto de medidas de naturaleza estructural que inciden en la creación de actividad, en el empleo, en la evolución del desempleo y en el modelo de relaciones laborales.

**políticas pasivas** *f pl* Aquellas que suponen transferencia de renta a los desempleados con el objetivo de paliar las situaciones coyunturales de desempleo.

**programa** *f* Suma o serie de proyectos, coordinados entre sí, que pretenden un objetivo global común: la consecución del plan estratégico y del plan de acción.

**promoción económica** *f* Conjunto de actuaciones llevadas a cabo por las administraciones públicas de ámbito local o regional europeo y por las instituciones privadas del mundo empresarial, que tienen por objetivo central el crecimiento de la actividad económica de un territorio local, supralocal o regional.

**proyecto** *m* Conjunto o serie de actividades con objetivos establecidos, enlazadas entre sí y diseñadas para producir un resultado concreto en un plazo limitado y con recursos presupuestados.

**salario real** *m* Ganancias de los trabajadores expresadas en función del poder adquisitivo. Se calcula dividiendo el salario monetario o nominal por el nivel medio de precios.

**tasa de desempleo** *f* Porcentaje de la población activa que está desempleada. Es el cociente entre el desempleo total y la población activa total; ésta última es la suma de la ocupación y el desempleo.

## Bibliografía

### Bibliografía básica

**Adelantado, J.** (coord) (2000). *Cambios en el Estado del bienestar*. Barcelona: Icaria.

**Alburquerque, F.** (2005). *Reflexiones sobre el desarrollo local en la práctica: desarrollo y territorio*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

**Ashford, D.** (1983). *La aparición de los Estados del bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

**Castillo, J. del** (1994). *Manual de Desarrollo Local*. Vitòria-Gasteiz: Departamento de Economía y Hacienda, Eusko Jaurlaritzza - Gobierno vasco ("Estudios de Economía").

**Cidec** (1999). *Estrategias Regionales y Territoriales. El papel de las Agencias de Desarrollo*. Vitòria-Gasteiz: Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco ("Cuadernos de Trabajo", 29). <http://www.lanbide.net/>

**Esping-Andersen, G.** (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. València: Alfons el Magnànim.

**Fernández Cornejo, J. A.; Algarra Paredes, A.** (2000). *El mercado de trabajo en la Unión Europea. Fundamentos teóricos y políticas de empleo*. Madrid: Pirámide.

**Llisterri, J. J.** (2000). *Competitividad y desarrollo económico local nuevas oportunidades operativas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / SDS.

**Meny, I.; Thoenig, J. C.** (1995). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

**Sempere, A.; Cano, Y.; Charro, P.; San Martín, C.** (2005). *Políticas sociolaborales*. Madrid: Tecnos.

**Silva, I.** (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / ILPES / CEPAL.

**Vázquez Barquero, A.** (1993). *Política Económica Local*. Madrid: Pirámide.

### Bibliografía complementaria

**Alburquerque, F.** (2003). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

**Alburquerque, F.** (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. Buenos Aires: OIT.

**Barret, S.; Hill, M.** (1986). "Policy bargaining and structure in implementation theory: towards an integrated perspective". A: J. Goldsmith (ed.), *New research in central-local relations*. Londres: Gower.

**Brugué, Q.; Gomà, R. (eds.)** (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.

**Castells, M.** (1983). "Crisis, planning, and the quality of life: managing the new historical relationships between space and society". *Society and Space* (núm. 1).

**Castillo, Jaime del** (1989). *Iniciativas locales de empleo y declive industrial: el caso de la cuenca del Nervión*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Eurostat.** Agència Estadística de la UE: <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

**Fina, Ll.** (2001). *El reto del empleo*. Madrid: McGraw-Hill.

**Finkel, L.** (1994). *La organización social del trabajo*. Madrid: Pirámide.

**Forn, M. de; Pascual, J. M.** (1995). *La planificació estratègica territorial: aplicació als municipis*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

**Gomà, R.; Subirats, J. (eds.)** (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

**Greffe, X.** (1990). *Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Ham, C.; Hill, M.** (1993). *The policy process in the modern capitalist State*. Londres: Harvester.
- Hambleton, R.; Thomas, H. (eds)** (1995). *Urban policy evaluation. Challenge and change*. Londres: Chapman.
- Hogwood, B.; Gunn, L.** (1987). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, Ch.** (1984). *An introduction to the study of public policy*. Monterrey, CA: Brooks.
- Jordana, J.** (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Judge, D.; Stocker, G.; Wolman, H. (eds.)** (1995). *Theories of urban politics*. Londres: Sage.
- Lindblom, Ch.** (1959). "The siceince of muddling through". *Public Administration Review* (vol. 19, pàg. 77-99).
- Lipsky, M.** (1980). *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Rusell Sage.
- Mato, F. J.** (2002). *La formación para el empleo. Una evaluación cuasi-experimental*. Madrid: Civitas.
- Mato, F. J.** (2003). *Estudio de las experiencias europeas con instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo*. Comisión Europea ("Macroeconomía del Desarrollo", 21).
- McConell, C.; Brue, S.** (1991). *Economía laboral*. Madrid: McGraw-Hill.
- Migueluez, F.; Prieto, C. (eds.)** (1991). *Las relaciones laborales en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Montagut, T.** (2000). *Política social*. Barcelona: Ariel.
- Pressman, J.; Wildavsky, A.** (1973). *Implementation*. Califòrnia: California University Press.
- Ragin Ch.; Becker, H.** (1992). *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Nova York: Cambridge University Press.
- Rossi, P.; Freeman, H.** (1989). *Evaluación*. Mèxic: McGraw-Hill.
- Ruiz, C.** (1999). *Elementos de estadística administrativa*. Barcelona: ISEGS.
- Schmid, G.; O'Reilly, J.; Schömann, K. (eds.)** (1996). *International handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Simon, H.** (1945). *Administrative behaviour*. Nova York: McMillan.
- Subirats, J.** (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Toharia, L. (et al)** (1998). *El mercado de trabajo en España*. Madrid: McGraw-Hill.
- Vázquez Barquero, A.** (1988). *Desarrollo Local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A.** (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual* (document LC/R.1964). Santiago de Xile: CEPAL/GTZ.