



17, 18, 19 de octubre

**MADRID
2012**

Foro Iberoamericano
de Gobiernos Locales

Fórum Ibero-Americano
de Governos Locais



VII FORO IBEROAMERICANO DE GOBIERNOS LOCALES

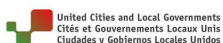
POLITICAS LOCALES DE PROMOCIÓN EMPRESARIAL Y CREACIÓN DE EMPLEO

DOCUMENTO BASE

Preparado por:



Madrid, España, octubre de 2012



INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	3
CAPÍTULO I. Desarrollo económico, gobierno local, empresa y empleo.	4
CAPÍTULO II. El desarrollo económico. La promoción empresarial.	6
II.1 Objetivos y criterios de las políticas locales de desarrollo económico.	6
II. 2 La PYME en el desarrollo económico local. Fallos del mercado.	8
CAPÍTULO III. Políticas de los gobiernos locales de fomento de la iniciativa empresarial	9
III.1 Situación de las PYME en los espacios productivos locales.	9
III.2 Principales necesidades.	11
III.3 Políticas en marcha. Apoyo al emprendimiento.	12
CAPÍTULO IV. La creación de empleo.	13
IV.1 Las políticas de empleo. Relevancia de las políticas activas.	13
IV.2 Antecedentes, retos y beneficios.	13
CAPÍTULO V. Interacción entre actores.	16
V.1 Los clusters como soporte de colaboración.	16
V.2 Los pactos locales por el empleo.	17
CAPÍTULO VI. Conclusiones.	18

INTRODUCCION

Este documento pretende enmarcar la temática del VII Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, evento vinculado con la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno que se celebrará en noviembre en la ciudad de Cádiz. El Foro, que tendrá lugar en Madrid del 17 al 19 de octubre de 2012, versará sobre políticas locales de desarrollo mediante la promoción empresarial y la creación de empleo.

Con el ánimo de apoyar el trabajo a realizar durante el Foro, la Secretaría Técnica del mismo, en colaboración con el Observatorio Económico del Ayuntamiento de Madrid, ha preparado este documento, donde se examina la situación del tema en general, y en las ciudades latinoamericanas en particular.

La idea es avanzar en la adecuación de tales políticas, especialmente desde el ámbito local, sus motivaciones y las posibilidades de concreción, haciendo referencia a las diferentes competencias de los gobiernos municipales y experiencias concretas a nivel local, con especial referencia a la participación de los agentes sociales.

El contenido del documento se desarrolla en seis breves capítulos. En el primero se realiza el acercamiento general a la materia; el segundo se adentra en el desarrollo económico y su relación con la promoción empresarial desde la óptica de la administración local y su orientación específica hacia las PYME, como objeto instrumental de actuación; el tercer capítulo revisa la situación y necesidades de éstas y algunas políticas locales a ellas dirigidas; el capítulo cuarto aborda, de forma específica, las políticas de empleo, centrándose en las activas, por ser éstas las más adecuadas a las posibilidades de las ciudades; el quinto capítulo se ocupa de un aspecto transversal, esencial en el éxito de las actuaciones a desarrollar: la interacción entre los actores implicados, que pueden contribuir a una mayor eficiencia de las diferentes políticas, tanto en su orientación como en su implementación; y, finalmente, el último apartado hace una breve síntesis de algunos aspectos y orientaciones relevantes para una mayor eficiencia.

El análisis se aborda teniendo en cuenta las muy diversas peculiaridades que afectan a las diferentes ciudades. Ello requiere un gran esfuerzo contextualizador, por cuanto se tratan temas sobre las estructuras de producción y las iniciativas en marcha para estimularlas, en ciudades de muy diferentes características. Para ello se ha partido de referencias ineludibles en el estudio de la materia, así como de los trabajos realizados en el Observatorio Económico y en el marco de la Red de Observatorios para el Desarrollo Participativo, integrado por las ciudades de Buenos Aires, Lima, Madrid, México, Montevideo, Quito, Roma, Santiago de Chile y Santo Domingo; y en el que se han tratado específicamente estos temas, lo que ha permitido incorporar algunos ejemplos concretos que pueden contribuir a evidenciar buenas prácticas.

CAPÍTULO I. Desarrollo económico, gobierno local, empresa y empleo.

Las últimas décadas se han caracterizado, en España, Portugal y toda Latinoamérica, por procesos de desconcentración administrativa y la lógica descentralización de competencias hacia niveles de decisión más cercanos a la ciudadanía. A estos se ha unido la consolidación democrática, que ha propiciado la extensión de la elección directa de responsables a los diferentes niveles geográficos de la Administración. Ambos factores han incidido de manera fundamental en el interés por el desarrollo desde el ámbito local: surge la necesidad política de fomentar la mejora en la calidad de vida mediante el desarrollo y la generación de empleo de calidad desde una perspectiva local.

Este proceso re-organizativo de las administraciones públicas se ha enmarcado en otro más amplio que se relaciona con la evolución de la realidad política, económica y sociocultural en las fases avanzadas de la globalización, de tal forma que lo macro está dejando de ser un enfoque adecuado por sí solo para comprender y actuar sobre las cuestiones relevantes para la ciudadanía.

Se une así la necesidad política con una mayor eficiencia potencial de una gestión más próxima a la realidad, pues los sistemas productivos locales, más conocidos cuanto más próxima está la administración, son las unidades territoriales en los que las economías de producción de las empresas se funden con las economías externas locales.

Al mismo tiempo, la recurrente incidencia del cambio estructural en las economías urbanas, con las sucesivas obsolescencias de actividades económicas, especialmente evidente es el caso de las industrias maduras, ha favorecido la movilización de los agentes sociales urbanos a favor de políticas integrales territoriales que propicien una modernización del sistema económico local y permitan el progreso social y económico.

La profunda crisis económica internacional que afecta duramente a los países del sur de Europa y amenaza con constreñir el crecimiento de Latinoamérica no hace sino alimentar el debate acerca del papel que los gobiernos locales deben asumir en la promoción del empleo y la actividad empresarial.

El desarrollo económico local se convierte así en un proceso de largo alcance por el cual, mediante la concertación social y la participación de los diferentes actores, se generan oportunidades para proyectos destinados a aumentar la producción y el intercambio de bienes y servicios, con la consiguiente generación de nuevas fuentes de empleo, riqueza y equidad. Los gobiernos de las ciudades y territorios, como agentes últimos de la estructura administrativa, el de mayor proximidad con la realidad social y económica del territorio, y como primera referencia de los ciudadanos, son, de hecho, la instancia a la que tienden a dirigirse el resto de agentes locales en su búsqueda de iniciativas de fomento del desarrollo. Tengan o no competencias formales.

En este sentido, esta concepción del desarrollo local también otorga un rol clave a la participación de los actores sociales de la ciudad (sindicatos, asociaciones empresariales y profesionales, asociaciones vecinales) en la orientación del

desarrollo local. Así, una estrategia consensuada entre el gobierno de la ciudad y los actores principales tendrá como objetivo la optima explotación de los recursos y su diversificación.

La consecución de un estrategia global tiene, así, varias finalidades, pudiéndose destacar, entre ellas, la necesidad de coordinar esfuerzos, anteponiendo los intereses colectivos de un territorio a las necesidades específicas de sectores económicos determinados. Por otra parte, aporta certidumbre al desarrollo de actividades económicas e inversiones de largo plazo. En cierta forma, permite superar también los posibles riesgos inherentes a la existencia de ciclos políticos, al asociar dentro de esa estrategia a amplias capas sociales si se ha consensuado con los agentes económicos y las fuerzas políticas de la Ciudad.

Para ello las iniciativas orientadas al desarrollo han de plantearse desde una concepción integradora. Se vincularía a este concepto una perspectiva de cluster, o pacto, acompañando la concepción empresarial a los potenciales externalidades causadas por las interrelaciones locales.

CAPÍTULO II. El desarrollo económico. La promoción empresarial

II.1 Objetivos y criterios de las políticas locales de desarrollo económico.

Objetivos

Los procesos acaecidos en Latinoamérica en los últimos años ya mencionados, han confluído en la aparición de un interés por el desarrollo local desde lo municipal. Ello se manifiesta en numerosas iniciativas de promoción económica por parte de las diferentes administraciones locales. Por ofrecer una síntesis de los objetivos que caracterizan estas actuaciones, partiendo de los señalados por Alburquerque¹, se podrían destacar:

- Valorización mayor de los recursos endógenos de cada ámbito local, pues, al ser locales todos los agentes involucrados, éstos son sus únicos recursos, tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales.
- Búsqueda de nuevas fuentes de más y mejor empleo a nivel local con los que responder a los requerimientos de sociedades que persiguen mayores estadios de bienestar. Esta búsqueda es tanto más necesaria hoy, por cuanto los llamados nuevos yacimientos de empleo no se han evidenciado como una solución significativa ante situaciones de fuertes recesiones como las vividas en Latinoamérica en la década pasada, o la actual en Europa.
- Organización de redes locales entre actores públicos y privados, especialmente para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio.
- Creación de nuevos instrumentos de financiación con los que atender las necesidades de las diferentes unidades productivas locales, en especial las microempresas y pequeñas empresas locales.

Para el logro de todos estos objetivos, las diferentes iniciativas de desarrollo local presentan una serie de elementos que las caracteriza. Entre ellos, y por encima del resto, está la actitud proactiva y de liderazgo de los gobiernos locales.

Junto a este elemento, es habitual encontrar la implicación de los actores locales y una mayor cooperación público-privada. Igualmente es habitual la configuración explícita, con sus diferentes denominaciones, de estrategias territoriales de desarrollo.

¹ ALBURQUERQUE, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL, 82, abril; pp. 157-171.

Quizás los más habituales y comunes de esos elementos sean el fomento específico de las PYME, especialmente las microempresas, y la capacitación de los recursos humanos, tanto para trabajo dependiente como autónomo.

La política de desarrollo influye por una parte en las empresas y por otra en la estructura productiva. El objetivo en las empresas es el fomento de la capacidad de innovación y consolidación, mientras que en la estructura productiva es fomentar que sea lo más avanzada y flexible posible. Las políticas relativas a la empresa requieren mayor nivel de adaptación y proximidad a condiciones específicas locales, mientras que las medidas sobre la estructura productiva tienen un carácter más general.

Las políticas sobre la estructura productiva se basan en la concepción de que la especialización territorial puede derivar hacia actividades de mayor valor añadido. Por eso ha de insistirse en la conveniencia de diseñar una política orientada a lograr el avance de la estructura productiva hacia nuevas fronteras tecnológicas.

Criterios

Los criterios de actuación en la promoción del desarrollo económico local, y del empresarial en particular, se pueden agrupar en dos grandes tipos: institucionales y productivos.

Los criterios institucionales se relacionan con las actividades directas que pueden realizar las administraciones municipales en su funcionamiento.

El desarrollo local no está vinculado a una delimitación jurisdiccional, sino a una realidad económica. De esta forma, el desarrollo local suele abarcar un ámbito geográfico que no se ajusta estrictamente a los límites municipales. Con frecuencia, el municipio presenta una dimensión claramente inferior al de su mercado local real. Esto debe tenerse muy en cuenta para planificar óptimamente el desarrollo local.

Otro punto relevante, desde el aspecto institucional, para el buen diseño de políticas de fomento empresarial es la definición clara de las atribuciones de las distintas administraciones, junto con una eficiente y eficaz coordinación interinstitucional. De forma análoga, la puesta en común y la coordinación con organizaciones de la sociedad civil juegan un papel crucial en el éxito de la planificación del desarrollo económico, buscando la complementariedad entre las iniciativas públicas y las empresariales. Para ello, es importante el establecimiento de una arquitectura institucional sólida, con una nítida configuración del marco jurídico y regulatorio.

Es también conveniente establecer indicadores de eficiencia (cuantitativos) y de eficacia (cualitativos), que puedan ser monitorizados, permitiendo la evaluación de las medidas implementadas, a fin de evitar la posible persistencia de actuaciones de resultados cuestionables.

Los criterios productivos, por su parte, se relacionan con la optimización de los recursos productivos propios y las oportunidades que ofrecen otros sistemas de producción.

Por ejemplo, las universidades y los centros de investigación locales, allí donde los hay, son agentes principales para la estimulación productiva. Una adecuada vinculación entre estos agentes y el tejido productivo local es primordial.

Relacionado con estos criterios, procede reseñar que las ineficiencias de las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas suelen proceder de malas praxis del sector público, como la falta de transparencia y de diálogo con los interesados, el afán por compensar actividades en declive sin atender a criterios de productividad o la falta de evaluación de resultados.

II. 2 La PYME en el desarrollo económico local.

La concepción de pequeña y mediana empresa se suele realizar, en Europa, en torno a la convención que denomina grandes a las de 250 o más empleados. En Iberoamérica la definición de PYME varía mucho de un país a otro: desde menos de 50 empleados en Bolivia hasta menos de 500 en Brasil.

El hecho de que más de un 98 por ciento de empresas sean PYME, por más que su contribución a la producción y al empleo sea sustancialmente menor, es común en la mayoría de economías urbanas, tanto como que el principal factor común entre PYME es su propia heterogeneidad (diferencias entre sectores, entre las formas jurídicas, entre número de empleados, etc.). Las PYME son, pues, un elemento fundamental en el desarrollo local y requieren de una política específica.

La política dirigida a las PYME, entendida como el fomento de actividades productivas, tiene como objetivo fundamental favorecer la competitividad de la estructura productiva y, por ende, de las empresas que la componen. Así, estas políticas pretenden facilitar el desarrollo de actividades productivas en un marco competitivo, y orientarlas, dentro de lo posible, hacia especializaciones de mayor valor añadido. Por ello, el conocimiento de la estructura económica local y su capacidad competitiva es esencial. Y capital, por tanto, el papel de las administraciones locales en el proceso.

Frente a las políticas proteccionistas de anteriores etapas de desarrollo, las políticas de desarrollo centradas en la PYME se han dirigido a contrarrestar lo que se denominan fallos del mercado (competencia imperfecta, información asimétrica, incertidumbre...).

Aún cuando estos fallos podrían justificar por sí mismos las políticas, la competencia imperfecta, los costes decrecientes o las economías de escala justificarían el apoyo a nuevas empresas, mientras que las externalidades positivas motivarían las inversiones en industrias estratégicas; en los últimos la actuación pública se viene limitando a aquellos escenarios en los que el beneficio potencial esperado supere al coste. Esto ha conllevado también un auge de la exigencia de la evaluación como acompañante de las actuaciones públicas.

Ello ha dirigido la actuación pública hacia la puesta a disposición de las PYME de servicios avanzados -vigilancia tecnológica y de innovación, controles de calidad, capacitación, asesoramiento, acceso al crédito...-, y a fortalecer la cooperación entre empresas otorgando protagonismo institucional a las asociaciones profesionales y empresariales.

CAPÍTULO III. Políticas de los gobiernos locales de fomento de la iniciativa empresarial.

En los sistemas productivos locales se evidencia una dualidad estructural entre las grandes empresas y las pequeñas. Las primeras, aunque minoritarias, suponen una parte muy importante del empleo.

Las pequeñas y medianas empresas juegan un papel fundamental como principal generador de empleo y suponen el grueso del colectivo empresarial, con pesos habitualmente superiores al 97 por ciento del total del colectivo empresarial. Si se tiene en cuenta que estas son un elemento clave para el desempeño global de una economía y que cuentan con menores capacidades y mayores limitaciones que las grandes, tal como se ha apuntado en el anterior apartado, se entiende que se conviertan en objetivo instrumental prioritario de la política económica local.

Por otra parte, determinados trabajos académicos han constatado el mayor dinamismo y capacidad para absorber la innovación de las empresas jóvenes, lo que se ha denominado *entrepreneurship economy*. Constituye ésta un tipo de estructura productiva con un papel muy destacado del emprendedor, merced a la sustitución del capital por el conocimiento como principal fuente de competitividad. En consecuencia, las administraciones han adaptado su actividad de fomento empresarial para estimular la aparición de nuevos negocios como un área específica dentro de la política de PYMEs.

III.1 Situación de las PYME en los espacios productivos locales.

Como se avanzó en la introducción, una comparación a nivel internacional es compleja, pues a las diferentes realidades locales se suman la disparidad de información estadística disponible según países. No obstante, si hay algunos aspectos que se pueden aventurar como comunes:

- El porcentaje de PYME supone entre el 97 y el 99 por ciento del total de empresas, con un gran predominio de microempresas.
- Su presencia se concentra en sectores que no presentan grandes barreras a la entrada, dando lugar a elevadas tasas de natalidad y mortalidad. Sobre todo en la construcción, la hostelería, el comercio, tanto al por mayor como al por menor, en los servicios a las empresas y en los servicios sociales.
- Natalidad fuerte y positivamente correlacionada con el ciclo económico.
- Tasas de entrada que suelen ser siempre muy superiores a las de penetración en los mercados.
- Constante proceso de cambio en el que un buen número de nuevas empresas desplaza a antiguas empresas, sin, por ello, incrementar de forma significativa el volumen total de empresas operando en un momento dado.

En cualquier caso, la realidad demuestra que existe una enorme casuística y que los tejidos de PYME varían considerablemente de un país a otro, en función de

distintos condicionantes. Elementos como la especialización productiva o el ámbito geográfico de actuación explican parte de esta enorme heterogeneidad de casos.

De la evidencia reflejada en el análisis de la situación en las ciudades integrantes de la Red de Observatorios², se advierten, dentro de una estructura empresarial muy dominada por las PYME, algunas diferencias considerables.

Así, en la mayor parte de las ciudades de esta muestra las microempresas suponen porcentajes superiores al 85% del censo empresarial. Sin embargo, en algunos casos como Buenos Aires, Quito, Santiago o Santo Domingo, las microempresas apenas suponen entre el 55 y el 65% del total.

En Buenos Aires, México y Santiago las PYME generan apenas el 50% del empleo local, lo que contrasta con los valores del resto de la muestra, por encima del 70%. Es la consecuencia del elevado peso de las funciones de sede respecto a sus economías nacionales en las tres primeras ciudades, lo que contrasta con sistemas productivos más atomizados y menos centralizados (el resto de ciudades).

Todo ello se combina con la acusada macrocefalia común a las áreas metropolitanas, destino preferente de localización de nuevos establecimientos en sus respectivos países. Ello no es más que una evidencia de la recualificación de los tejidos productivo urbanos: foco de innovación, mayor competencia, inserción en sistema de ciudades cada vez más global. En definitiva, los espacios metropolitanos presentan grandes activos en las llamadas funciones clave:

- Puestos de mando en la organización de la economía global
- Sedes para las finanzas y las empresas especializadas de servicios
- Sedes de producción y de innovación en los sectores más avanzados
- Mercados para productos e innovaciones de nueva aparición.

También es común la mayor terciarización de las economías urbanas, que se traduce en la proliferación de oficinas en los distritos centrales y en antiguas áreas fabriles, y en una renovación de los contenedores e inmuebles manufactureros en cuyo interior, a menudo, esa función es ya residual.

² La Red de Observatorios para el Desarrollo Participativo, liderado por el Ayuntamiento de Madrid, cuenta con la participación del Gobierno del D.F. de México, el A.D.N. de Santo Domingo, el Distrito Metropolitano de Quito, la Intendencia de Montevideo, la Municipalidad de Lima, el Gobierno de la C.A. de Buenos Aires y la Provincia de Roma y la Municipalidad de Santiago; y está cofinanciado por el programa Europaid de la Unión Europea durante el período de 2010 a 2013.

Su objetivo es el refuerzo de la autoridad local como principal promotor del desarrollo y punto de encuentro de los agentes socioeconómicos. Entre sus herramientas de trabajo figura la elaboración de estudios y encuentros sobre, entre otras materias, el desarrollo económico y empresarial (generación de cultura emprendedora, actuaciones para creación y consolidación de empresas, fuentes de financiación, etc.), y Empleo (integración laboral, necesidades formativas, evaluación de la formación, etc.). El primero de estos dos temas se trabajó en 2011 y se realizó un taller en Buenos Aires en junio de ese año. El segundo se está trabajando en el presente año y se realizará un taller en Quito en noviembre.

III.2 Principales necesidades.

Una vez referido, aunque sea sintéticamente, la situación de las PYME en las ciudades, cabe intentar sintetizar cuales son, a grandes rasgos, algunas de las necesidades comunes a las que se enfrenta la PYME, y que habrán de ser consideradas en la definición de las políticas a poner en marcha.

De la experiencia del trabajo realizado por la Red de Observatorios, cabe referir una serie de actuaciones que desde la administración local puede plantearse para favorecer el desarrollo de las PYME. Los problemas comunes a afrontar son:

- Dificultad para el acceso al crédito y restricciones al endeudamiento. Son dos de las principales necesidades que se identifican en las PYME. Las propias imperfecciones del mercado de crédito por la información asimétrica, hacen que las empresas de menor tamaño tengan que afrontar, en ocasiones, tipos de interés más elevados o, más comúnmente, condiciones de préstamo gravosas como avales excesivos para su capacidad o rígidas condiciones de pago y abono de intereses. A esto se añade la dificultad en la gestión de cobros por el retraso en el pago de clientes, tanto más notable en las situaciones de recesión, que pone en peligro negocios con viabilidad económica pero compleja gestión de la liquidez.
- Limitada penetración de las nuevas tecnologías y el esfuerzo en innovación y transferencia tecnológica. Son otros de los grandes retos pendientes de las PYME. Si bien la concienciación de su potencial esta creciendo entre ellas y en las propias instituciones de apoyo, la incorporación y aprovechamiento de éstas como factor de competitividad es aún limitado. Los vínculos con los centros de investigación básica y su alineación con las necesidades de las PYME es todavía el mayor desafío. Son muy superiores los esfuerzos en I+D+i y aprovechamiento de la tecnología, en las empresas grandes que en las pequeñas.
- Fuerte dependencia del mercado local y escasa internacionalización de las actividades. La apertura a mercados extranjeros facilita tanto la consolidación de los negocios como la estabilización ante fluctuaciones de la demanda interna. La conveniencia de la internacionalización abarca también otros aspectos como las compras internacionales, que podrían reducir costes; la financiación exterior, que puede reducir el acceso restringido al crédito interno y permitir mayor desarrollo; o la búsqueda de socios internacionales, que podrían facilitar el acceso a otros mercados por su red de contactos.
- Cualificación del capital humano. Con carácter general, las PYME en comparación con las grandes empresas, presentan menores niveles educativos y mayores desajustes entre los requerimientos de la actividad y los perfiles profesionales disponibles. Ello constituye un obstáculo para su crecimiento

Sin duda, todo ello ha de ser considerado en la definición de las políticas, conjuntamente con los factores de entorno propios de cada territorio que influyen en el clima empresarial y el emprendimiento. Entre estos hay que recordar, necesariamente, aquellos que dependen de la actuación pública, como la gestión de

licencias, aspectos fiscales, políticas de educación, fomento del emprendimiento en las fases escolares y post-escolares; apoyo a la innovación y a la transferencia de I+D...

III.3 Políticas en marcha. Apoyo al emprendimiento

Ante la trascendencia para el desarrollo económico de la promoción de las pequeñas empresas, desde las administraciones locales surge la necesidad de poner en marcha actuaciones de fomento de las PYME y del emprendedor, aún cuando muchas de las ciudades no tienen competencias reconocidas en la materia.

De esta manera surge toda una miscelánea de políticas de apoyo al emprendimiento y a la creación y consolidación de empresas, si bien, cabe señalar algunos elementos comunes.

En concreto, se observa una menor proliferación de las ayudas de tipo dinerario, más propias de las administraciones estatales que de las locales. Cuando la ayuda dineraria local existe, ésta suele ser en forma de crédito a la inversión en I+D o en nuevas tecnologías, o a la formación de capital humano, y rara vez se ofrecen subvenciones.

En este sentido, y dentro de la muestra referida de la Red de Observatorios para el Desarrollo Participativo, destacan las relevantes bonificaciones fiscales en la creación del Distrito Tecnológico, y los aportes no reembolsables de nuevos proyectos, que ofrece la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; o las que ofrece México D. F. a la financiación de micro y pequeñas empresas, y al registro de patentes. También hay algunos casos aislados más en las ciudades de Santiago, Roma y Montevideo.

En cualquier caso, la actuación local más frecuente de apoyo a las PYME es de tipo no monetario y vinculada con esas necesidades comunes antes señaladas: servicios de información, centros de atención al inversor, capacitación y formación –la actividad más habitual–, mediación –financiera y comercial–, simplificación administrativa para reducir burocracia y creación de redes de emprendedores para compartir buenas prácticas.

Apoyo al emprendimiento

Dentro del apoyo a las PYME, cobra un papel preponderante el emprendedor. El proceso de creación de una empresa es exigente y contar con apoyo externo favorece la toma de decisiones y puede determinar el éxito del proyecto. Conscientes del valor socioeconómico del autoempleo o la constitución de empresas, esenciales tanto para superar las dificultades del mercado laboral, sobre todo en coyunturas como la europea actual, como para el impulso productivo del municipio, el apoyo al emprendimiento es hoy uno de los ejes de la política económica local.

Los objetivos prioritarios de las políticas de apoyo al emprendimiento suelen ser, en primera instancia, despertar y alentar la cultura emprendedora en la sociedad y, en una fase más avanzada, aportar servicios técnicos especializados y espacios de incubación para que los proyectos fragüen en nuevas empresas.

CAPÍTULO IV. La creación de empleo

IV.1 Las políticas de empleo. Relevancia de las políticas activas

Las políticas de empleo son aquellas que interactúan sobre la oferta y la demanda de trabajo y que persiguen mantener la estabilidad entre ambas variables orientando, formando y subvencionando tanto a los ciudadanos como a las empresas. Aumentar la empleabilidad de los trabajadores, crear empleo de calidad, mejorar la competitividad de las empresas, aumentar la tasa de empleo, reducir las desigualdades con respecto al mercado de trabajo y lograr una convergencia en el mismo dentro del territorio son los objetivos generales de la política de empleo.

Se distinguen dos tipos de políticas de empleo. Por un lado se encuentran las políticas pasivas de empleo, caracterizadas no por generar empleo sino por paliar los desajustes del mercado de trabajo, como es el desempleo. Persiguen mantener y garantizar una cierta calidad de vida a las personas desempleadas mediante la concesión de rentas económicas que suplen a la falta de un salario (prestaciones contributiva, no contributiva, subsidio). No suelen ser los gobiernos locales quienes tengan la competencia, y por tanto los recursos, en esta materia.

Por otra parte, se encuentran las políticas activas de empleo. Entre ellas está el conjunto de programas y medidas de orientación y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los trabajadores, tanto por cuenta propia como ajena, así como la adaptación de su formación y recalificación para el empleo. También son políticas activas aquéllas destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social. Se considera que este tipo de políticas son las que tienen un efecto más directo sobre el mercado de trabajo.

Desde el poder municipal, al igual que sucedía con el desarrollo empresarial, la aplicación de estas políticas presenta una mayor coherencia con los propios problemas o desigualdades laborales de un territorio concreto, ya que el conocimiento de la realidad es mayor y la dirección de las iniciativas a tomar se encuentran en estrecha relación con las cuestiones a mejorar o solventar. Además, este tipo de políticas permiten identificar a aquéllos colectivos específicos con más dificultades de acceso al empleo. De esta forma, se pueden jerarquizar los objetivos, y actuar directamente sobre los problemas más graves y estructurales del mercado de trabajo de una zona en concreto.

IV.2 Antecedentes, retos y beneficios.

Los orígenes, enfoque y estrategias de las políticas de fomento de empleo locales en el contexto europeo se sitúan a mediados de los 90 cuando la Comisión Europea elaboró los “Pactos Territoriales a Favor del Empleo”, que culminaron en el Tratado de Lisboa del año 2000. En ellos se definieron las líneas de actuación en materia de empleo que se ha venido a denominar Estrategia Europea para el Empleo. Con el paso de los años y las modificaciones continuas de esta Estrategia ha ido ganando fuerza la apuesta por la escala local a la hora de implementar políticas de fomento de empleo.

De forma complementaria a la Estrategia Europea para el Empleo, la Comisión Europea publicó el documento “Acción Local a Favor del Empleo”, con una serie de directrices para el ámbito local, cuyos ejes principales fueron la mejora de la capacidad de inserción profesional, el desarrollo del espíritu empresarial, el fomento de la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas y el refuerzo de las políticas de igualdad en el mercado laboral. Asimismo, en consonancia con estas directrices, el Fondo Social Europeo aportó fondos para el desarrollo de políticas activas locales de empleo para el periodo 2007-2013.

En América Latina no hay una política común a todos los países pero las nuevas legislaciones y políticas nacionales asignan a los gobiernos locales inéditas responsabilidades tanto en la generación de empleo³ como, más en general, en la promoción del desarrollo económico local. Estas asignaciones de tareas suelen estar ligadas a los avances del proceso descentralizador, que varía entre los diversos países.

Las políticas locales de empleo son una verdadera apuesta por parte de los gobiernos municipales en esta materia. En el caso concreto de los municipios españoles, y buena parte de los latinoamericanos, que no poseen competencias legales en materia de empleo, genera toda una serie de desafíos:

- En primer lugar, el modo de financiación y su naturaleza. El distinto tamaño de los municipios supone que no todos puedan asignar fondos propios exclusivamente locales para la generación de estas acciones de empleo, por lo que hasta la fecha, muchos de ellos deben nutrirse de fuentes procedentes de la administración central, regional o europea.
- El proceso de financiación del Estado a los entes sub-nacionales y de éstos a las entidades municipales refleja una dinámica de desarrollo de la concesión de fondos con un alto carácter burocrático, con el consiguiente efecto de espera de tiempo hasta la efectiva asignación de recursos.
- La falta de competencia para regular las distintas políticas por parte de los gobiernos locales dificulta la adecuación de determinadas acciones, lo que unido a las numerosas situaciones de falta de recursos económicos se traduce en que no se lleven a cabo más acciones locales en la materia.
- Hacer frente a la presión que se ejerce sobre las autoridades locales debido al auge de las demandas, especialmente en los países más afectados por la actual recesión.

Se evidencia, por tanto, como necesaria, una revisión del modelo de gestión de competencias en políticas de empleo. Se ha constatado que el análisis y el diseño de estrategias de mejora del mercado de trabajo se deben llevar a cabo desde el ámbito local. Pocas dudas existen sobre la eficacia de la aplicación de las políticas activas de empleo desde la escala local.

³ En Chile las municipalidades suelen recibir subsidios especiales del gobierno nacional para generar empleos temporales durante los episodios de crisis y en Brasil, Perú o Bolivia los gobiernos locales poseen competencias recientes en materia de desarrollo económico local,

Tal es así, que se pueden enumerar varios aspectos clave sobre los beneficios de la actuación integral de los ayuntamientos sobre el empleo y la economía:

- Los ayuntamientos tienen la capacidad para reinvertir procesos de declive de determinadas zonas. No solo debido a la crisis económica actual, sino a los diversos procesos que se han dado desde hace décadas en términos de reconversión industrial, deslocalización de empresas, etc. La capacidad de maniobra para revitalizar y enfocar un nuevo crecimiento económico y de oportunidades de empleo desde lo local corresponde a la actuación municipal.
- Disponer de estas competencias supone aprovechar la potencialidad de un territorio, tanto en materia de empleo como económica. El empleo, por sus múltiples implicaciones, ha de afrontarse como una línea de acción transversal dentro del gobierno municipal, necesariamente vinculado tanto a las políticas sociales como a las de promoción del tejido económico.
- Mayor eficiencia en la redistribución de la riqueza. Desde la actuación local, es necesario disponer de una mayor financiación acorde con un mayor control recaudatorio. La disponibilidad de recursos desde el ámbito local conllevaría que las necesidades existentes en cada zona, momento y singularidad se pudieran afrontar según el contexto socioeconómico. Teniendo en cuenta que la realidad de cada zona es mejor conocida a nivel local, la redistribución de la riqueza se efectúa acorde con las necesidades existentes de manera directa favoreciendo la cohesión social y disminuyendo las desigualdades en el mercado de trabajo.
- Apuesta por un crecimiento sostenible. El apoyo al tejido empresarial, modernizando estructuras, desarrollando y promoviendo el emprendimiento, potenciando las nuevas tecnologías y la innovación como forma de desarrollo y crecimiento económico, significa también tener en cuenta el futuro, adaptando escenarios para los cambios venideros.
- Adecuación entre la oferta y la demanda. Las distintas acciones y programas que se llevan a cabo a nivel local tienen como objetivo la mejora tanto de la oferta como de la demanda de trabajo. Labores de intermediación, formación y orientación para solucionar los desajustes del mercado que emergen en los territorios.

En conclusión, para favorecer el desarrollo económico y social de los municipios es imprescindible que los ayuntamientos adquieran mayores competencias legales en materia de economía y empleo y cuenten con los recursos adicionales para llevarlas a cabo.

Así, en Asunción 2011 se propuso entre otras medidas favorecer la participación de los gobiernos locales en la búsqueda de soluciones alternativas, que les aporten capacidad financiera para desarrollar políticas locales favorables al empleo y a la preservación de la cohesión social en un marco de colaboración junto con los gobiernos nacionales y regionales en los procesos de diseño y aplicación de políticas que permitan preservar el tejido económico, el empleo y por ende la cohesión social.

CAPÍTULO V. Interacción entre actores

Un pilar básico de las economías locales son sus agentes sociales. El desarrollo económico ha de implicar a la sociedad en sus propios procesos. El dialogo social entre agentes económicos y la cooperación público-privada, son elementos fundamentales de esa visión de la actividad económica como promotora del bien común, del progreso y la mejora continua en la calidad de vida.

En lo que afecta al ámbito de la actuación local, hay dos casos evidentes en el que esta estrecha interacción se muestra especialmente eficiente:

- Clusters productivos
- Pactos por el empleo

V.1 Los clusters como soporte de colaboración

Los *clusters* son grupos geográficamente definidos que intervienen a lo largo de toda la cadena de valor (proveedores, clientes, competidores, legisladores, formadores...), y que, al tomar conciencia de su mutua existencia y de sus intereses comunes, establecen alianzas y ámbitos de colaboración.

Los *clusters* desempeñan un papel importante en el cambio tecnológico y, por ende, en el desarrollo económico. Favorecen la entrada de nuevas tecnologías y la innovación en productos, procesos y métodos, lo que a la postre desencadena el cambio en la base económica local hacia actividades de mayor valor añadido, elevando así la competitividad del espacio económico.

Este concepto, a diferencia del de pequeñas empresas individuales y aisladas, refleja un enfoque de desarrollo integral que comprende las dimensiones social, política y cultural. Con la idea de *cluster* no se indica solo un mecanismo de política económica o un instrumento de promoción empresarial. Se propone también un modelo de desarrollo que se articula territorialmente.

Son numerosos los casos de cluster organizados en las diferentes ciudades latinoamericanas. Con perfiles diferentes, pero con el objetivo común de impulsar los sectores productivos con mayor potencial en cada ciudad. Así, entre los de mayor contenido tecnológico pueden reseñarse el cluster de diseño de Buenos Aires, los de biotecnología y aeroespacial de Madrid o el del software de la Ciudad de México. Pero también hay valiosos ejemplos en actividades tradicionales: el de Las Malvinas, en Lima, dedicado al calzado, la Plataforma Logística de Madrid, el de la confección de Quito o el del turismo de Santo Domingo, entre otros.

Todos ellos constituyen puntos de encuentro que, a través de elementos como un entorno global o el desarrollo de la I+D+i y la creatividad, influyen positivamente en la competitividad del sector, y aprovechan las economías de aglomeración y la colaboración público-privada, favoreciendo el desarrollo socioeconómico de los territorios en que se asientan.

V.2 Los pactos locales por el empleo.

Una forma específica de concertación para la actuación conjunta y coordinada en materia de generación de empleo, son los pactos por el empleo. El concepto de “pacto local por el empleo” se enmarca en las políticas activas de empleo a nivel local y requiere una participación dinámica de los distintos actores sociales.

Estos acuerdos configuran una base de referencia y unos objetivos para un periodo de tiempo determinado (frecuentemente cuatro años). Una vez transcurrido el plazo, tras evaluar los resultados, se suele elaborar un nuevo pacto.

Dentro de la variedad de acuerdos locales existentes, los pactos por el empleo son concebidos con un carácter más práctico que otros acuerdos, en la medida en que la realidad del mercado laboral es, normalmente, mejor conocida que otros posibles ámbitos de actuación. Al quedar fuera de las negociaciones y acuerdos cuestiones de legislación –habitualmente fuera de la competencia local-, estos pactos suelen ser ágiles y eminentemente prácticos. Las posturas de los actores sociales a menudo convergen con facilidad.

Un pacto por el empleo debe tener un carácter flexible y dinámico: los acuerdos deben ser instrumentos con capacidad de adaptación a las condiciones del mercado de trabajo, como es la actual crisis económica con su repercusión en el mercado laboral.

Estos pactos, que establecen las estrategias y líneas a seguir, se materializan posteriormente en acciones y programas concretos y específicos. Los aspectos más destacables que se pueden reseñar son:

- Identifican las necesidades en el mercado de trabajo local, para luego actuar sobre ellas.
- Presentan un carácter integral, pues todas las acciones tienen su base en una misma perspectiva: calidad del empleo y reducir las desigualdades.
- Implicación de pluralidad de actores. El empleo ya no es solo responsabilidad de los políticos sino de todos los agentes.
- Capacidad de concertación y de acuerdos en sí mismos.

También aquí el gobierno local es la pieza clave, por ser quien promueve aunar esfuerzos e iniciativas con el resto de actores. Entre éstos, no pueden faltar ni la representación empresarial, como demandantes de la fuerza de trabajo y donde las condiciones y calidad del empleo pueden mejorarse; ni tampoco el ámbito sindical, como aglutinador de la oferta. Además, en el ámbito del Tercer Sector de Acción Social, existe una pluralidad de fundaciones, asociaciones, cooperativas, etc., a tener en cuenta, ya que su objetivo es la inclusión laboral, cualificación, mejora de condiciones laborales y la contratación, a menudo, con los colectivos más vulnerables en el empleo y en riesgo de exclusión social.

Finalmente, y como siempre, no debe olvidarse al resto de administraciones con quien se interactúa, que además de sus dotaciones económicas, pueden flexibilizar sus estructuras y dotar de competencias legales y específicas a los ayuntamientos.

CAPÍTULO VI. Conclusiones

A modo de cierre de lo analizado, se pueden extraer una serie de conclusiones:

- Los municipios presentan ventajas que, si cuentan con las competencias y recursos adecuados, permiten impulsar un amplio espectro de actividades encaminadas a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos mediante el desarrollo socioeconómico, para lo que el papel de las administraciones locales es clave.
- Son los propios protagonistas los que mejor conocimiento tienen de su actividad, por lo que es imprescindible consolidar una cooperación público-privada integradora de los agentes locales, para la pervivencia de los planes de desarrollo.
- Focalizar los esfuerzos públicos hacia actividades prioritarias, aquellas señaladas como principales en la propia idea de territorio económico, apostando por el empleo de calidad y la formación de los trabajadores.
- Ayudar a la articulación de los actores públicos y privados para institucionalizar el apoyo a las empresas en temas de gestión, formación de fuerza de trabajo, acceso al crédito, innovación, comercialización y búsqueda de nuevos mercados.
- El entorno de actuación de las economías locales es internacional. La globalización está aquí, si los territorios y sus gobiernos locales no salen al exterior a competir, será el exterior el que imponga las condiciones de competitividad y desarrollo.
- Las PYME suponen la inmensa mayoría de las empresas, y en ellas suelen trabajar más de la mitad de los trabajadores, lo que las convierte en el elemento básico de generación de empleo.
- Resultan imprescindibles para el desarrollo empresarial el fomento de las capacidades de emprendimiento local, la creación de un entorno innovador en el territorio, la creatividad y un mejor aprovechamiento de los recursos existentes, incluidos aquellos vinculados al patrimonio y culturas locales y al medio ambiente.
- Cuando se habla de promoción de PYME, hay que incidir junto a las infraestructuras, en la incentivación, asesoramiento, acompañamiento y consolidación del proyecto a lo largo de su vida.
- Las PYME se ven afectadas por un limitado acceso a la financiación, la baja y lenta penetración de la innovación, la escasa implantación internacional, y la dificultad para disponer de mano de obra cualificada.
- Es preciso cambiar la cultura misma de las PYME, por ser causa de sus propias barreras, facilitando asesoramiento especializado en innovación.
- Fomentar la innovación, la creación de conocimiento, así como la comercialización de servicios, han de ser pautas de la acción pública: para

ello es conveniente generar redes público-privadas de servicios de apoyo a las empresas.

- Conglomerar iniciativas empresariales y estimular la organización de clusters posibilita una articulación entre PYME para revertir su aislamiento.
- Eliminar barreras administrativas al emprendimiento, pues la demora en los trámites puede conllevar el abandono o fracaso del proyecto de la PYME.
- Trabajar en pro de la internacionalización de la PYME, para aprovechar las economías de escala mediante la diversificación del ciclo productivo interno.

Para acabar, y como síntesis, cabe afirmar que la formación y capacitación, el acceso a la financiación de PYME y emprendedores, las políticas de fomento de la innovación y la promoción de *clusters* y planes de empleo están entre las principales áreas de política económica sobre el que puede enfocarse, desde lo local, las líneas del futuro desarrollo socioeconómico.