



**TÍTULO DE LA COMUNICACIÓN:** La Gobernanza Local y su vinculación con el desarrollo local y regional. Análisis del papel de las Agencias de Desarrollo en el País Vasco y en Andalucía.

**AUTOR 1:** Mikel Zurbano Irizar  
**Email:** mikel.zurbano@ehu.es

**AUTOR 2:** Rosario Asián Chaves  
**Email:** rasian@us.es

**AUTOR 3:** Vicente Rodríguez Sosa  
**Email:** vsosa@us.es

**DEPARTAMENTO:** Economía Aplicada I y Economía Aplicada II

**UNIVERSIDAD:** Universidad del País Vasco y Universidad de Sevilla

**ÁREA TEMÁTICA:** 2. Desarrollo Local

**RESUMEN:**

Partiendo del marco de análisis de la gobernanza local como concepto teórico, el interés del nuevo modelo de intervención local se vincula con la creciente consideración del capital social, las redes asociativas, la colaboración entre agentes y la cohesión social como elementos acompañantes de la competitividad. Este interés se realza con las aportaciones desde las corrientes de la innovación social que destacan la relevancia de las innovaciones en la gobernanza como eje central del desarrollo económico.

Se analizarán y evaluarán las actividades de Agencias de Desarrollo en País Vasco y Andalucía que han desarrollado experiencias de trabajo en red con agentes socioeconómicos locales y comarcales, identificando aquéllas que ponen la gestión innovadora de las redes que articulan en su entorno en el centro de su acción. La elección de agencias en territorios tan distintos desde el punto de vista socioeconómico, institucional y cultural introduce un componente de diversidad en las formulaciones de gobernanza, permitiendo aislar las experiencias y entenderlas en su enraizamiento así como extraer criterios y claves comunes que ayuden a universalizar las pautas de innovación en la gobernanza local. El instrumento fundamental de análisis consiste en entrevistas cualificadas con agentes significativos, intentando verificar las transformaciones en la formulación institucional y de las políticas hacia un modelo de gobernanza; constatar la superación progresiva de la función central de oferente por las instituciones locales y comarcales, especialmente las Agencias de Desarrollo Comarcales, y su sustitución y/o complementación por una función de generador de autoconocimiento y “animador o facilitador” de procesos de revelación de necesidades por los agentes potencialmente demandantes; identificar las claves de dichos procesos y las buenas prácticas asociadas a los casos de éxito, y constatar si realmente se ha producido una incardinación entre las políticas y gobernanza que fluyen de abajo-arriba (*bottom up*) con las que se dirigen de arriba-abajo (*top down*).

**PALABRAS CLAVE:** Desarrollo Local y Regional, Agencias de Desarrollo, Gobernanza Local, Capital Social, Redes locales, Innovación social

## **1. Las Agencias de Desarrollo Local en la gobernanza económica regional**

La configuración de la gobernanza regional es una respuesta tanto a los nuevos desafíos que el paradigma glocal plantea en el ámbito de la intervención pública como a la creciente complejidad regional, donde las lógicas de competencia-colaboración tienen su expresión en las formas de conflicto-consenso entre actores regionales y locales (Karlsen, 2010). La participación de actores múltiples (públicos, privados, sociales) recrea un marco de colaboración formal e informal que tiene lugar en un territorio concreto. Es aquí donde la gobernanza se vincula con los sistemas regionales de innovación (SRI) y las regiones que aprenden (Cooke y Morgan, 1998; Asheim y Gertler, 2005). En éstos, los modelos de innovación que se configuran se pueden sintetizar en dos (Lorenz y Lundvall, 2006). Por un lado los STI (Science, Technology, Innovation) presentan procesos de aprendizaje analíticos y científicos, relacionados con la capacidad de innovaciones radicales y que tienen como instrumento los proyectos de I+D de los parques tecnológicos y universidades. El otro es el modelo DUI (doing-using-interacting) vinculado al conocimiento de base sintético, que se sustenta en los procesos de aprendizaje impulsados por las interacciones entre empresas que comparten la misma cadena de valor. El punto de partida de estos procesos innovadores es dar respuestas a problemas concretos y el conocimiento generado depende del contexto territorial. En general, las empresas y los sectores concretos presentan formas mixtas de ambos modelos. En los SRI las cadenas de valor global y las redes de conocimiento son claves para las innovaciones de las empresas. Las PYME proveedoras de la cadena de

valor que parten de experiencias derivadas de situaciones concretas y contextuales – modelo DUI- pueden, eventualmente, dar el paso hacia procesos de innovación más radicales donde la demanda de KIBS es estratégica –modelo STI. Estos procesos que combinan los STI y los DUI se plasman en modelos de innovación complejos (Isaksen y Karlsen, 2009), en los que la promoción y el desarrollo de los procesos de tipo STI es esencial tanto para avanzar en la innovación regional como para evitar el efecto *lock-in* propio de un excesivo sesgo hacia las interrelaciones internas entre agentes locales.

En los SRI, la principal aportación del networking local es que facilita y expande el proceso de aprendizaje colectivo. El conocimiento colectivo que se genera tiene un componente netamente tácito muy relacionado con la mayor presencia del modelo de innovación DUI. Sin embargo, hay que recalcar que los procesos de innovación tienen que incorporar también conocimiento codificado integrando expresiones del modelo STI. Así, la capacidad de innovación territorial exige que los procesos rutinarios de aprendizaje y el conocimiento tácito se articulen generando también conocimiento codificado (Lawson y Lorenz, 1999). En todo caso, los vínculos sociales locales –y globales- de las empresas y su posición en éstos son determinantes para su capacidad de innovación, y la proximidad física es una ventaja no tanto para generar capacidad innovadora directa sino para fomentar una mayor densidad de entramado social.

Extendiendo el concepto de las regiones que aprenden hacia una vertiente social y comunitaria, hay que considerar las aportaciones del capital social e institucional en la recreación de un marco de gobernanza regional y local. En los territorios con alto nivel

de arraigo local pueden generarse redes de regulación micro y meso que proporcionen un contenido especial para la interacción entre los agentes sociales. Aquí la gobernanza territorial tiene que ver con la habilidad de las relaciones institucionales para actuar como un agente colectivo en la comunidad.

Para avanzar hacia un concepto más integral de gobernanza nos apoyamos en el paradigma de la innovación social que desarrolla la idea de regiones socialmente innovadoras. Entre el amplio abanico de acepciones de la innovación social, nuestro énfasis coincide con la perspectiva de Moulaert y Nussbaumer (2008), que ponen el acento en la innovación de las relaciones entre individuos y grupos sociales en la comunidad, en las normas y costumbres y en las formas de gobernanza asociadas a ellas. Las innovaciones en el capital social e institucional son las fuentes desde las que emanan los procesos de innovación en el territorio según esta perspectiva (Moulaert et al., 2005). En consecuencia, desde esta perspectiva, la innovación en la gobernanza es la principal expresión del desarrollo territorial. Esta prevalencia tiene consecuencias importantes para la intervención pública regional y local, pues exige incorporar la lógica de la innovación también en las interrelaciones entre agentes diversos –públicos, privados y sociales. Así, los gobiernos regionales y locales tienen que contemplar en sus modelos de intervención una forma de gestión en la gobernanza inclusiva, participativa y reflexiva, que permita tanto avanzar en la cohesión social como dinamizar los procesos de aprendizaje y adaptación a las nuevas realidades socioeconómicas. Uno de los aspectos que se deriva de la consideración de la innovación social en cuanto a la

gobernanza es su carácter multinivel o multiescalar, en la medida en que la dimensión territorial es un elemento inherente a estos procesos. En España, tras casi tres décadas de vigencia de los gobiernos autónomos, los modelos de intervención de tipo jerárquico y *top down* se han topado con sus propios límites (Estensoro y Zurbano, 2010).

Uno de los agentes que han adquirido mayor protagonismo en el escenario de la gobernanza territorial en las últimas dos décadas han sido las Agencias de Desarrollo Local (ADL). Éstas son agentes intermedios tanto por su ámbito espacial como por su función puente entre la administración y los agentes privados y sociales del territorio. Actualmente son uno de los agentes más activos en materia de innovación de los modos de gobernanza local. Su posición privilegiada en el plano de la intervención local hace de las ADL agentes estratégicos para la formulación de procesos participativos de intervención local. El conocimiento y la proximidad a las redes y agentes sociales y empresariales contribuyen a generar un entorno de confianza para la aplicación efectiva de medidas económicas *top down* que emanan de distintas administraciones. Pero, aún más interesante es que esa posición les permite anticiparse y diseñar acciones y medidas más ajustadas a las necesidades de los agentes locales posibilitando activar estrategias de intervención *bottom up*. Esta modalidad de actuación es la que se está implantando y extendiendo en los últimos años en determinadas regiones, generando un punto de inflexión en la propia formulación escalar de la gobernanza regional y local y en los procesos de empoderamiento de los propios agentes locales. Los objetivos de las ADL son incentivar los procesos de aprendizaje que parten desde el conocimiento de los

propios agentes locales y comprender las razones del comportamiento de éstos. De esta manera, los propios procesos de aprendizaje de los agentes locales sirven para hacer frente a los problemas y necesidades específicas autónomamente y para su resolución. Así se pone en valor el conjunto del sistema de agentes locales o la comunidad local generando un espacio microregulador efectivo.

Las ADL se orientaron, desde sus inicios, a la labor de asesoría, formación y promoción de planes –de empleo, en particular- en función de las características y de la estructura productiva del entorno local. Al irse consolidando, han afianzado sus funciones en áreas diversas, según las necesidades locales, pero en general las de mayor desarrollo han sido las ligadas a la oferta de servicios a las empresas, la intermediación con organismos regionales, nacionales o europeos, el desarrollo rural, el medioambiente, la promoción turística o los servicios mancomunados en el caso de agencias comarcales. Los servicios a empresas ofrecidos varían según las necesidades de la economía local. Aquéllos en los que la proximidad es un valor añadido suelen ser más habituales –intermediación laboral, información sobre ayudas y subvenciones, apoyo a la gestión e innovación, servicios de marketing, etc. Esta formulación de oferta “vertical” de servicios ha venido acompañando al papel de intermediación entre las Agencias y las políticas emanadas desde niveles superiores, siendo los agentes locales receptores de las políticas, y no jugando un papel activo en los procesos de diseño e implementación (Gainza, 2008).

Sin embargo, está en marcha una nueva generación en ciernes en cuanto a las fórmulas de intervención de algunas ADL, consistente en empoderar a los propios agentes locales

a partir de la creación de redes y foros locales en los que éstos pasan a ser sujetos activos en la propia formulación de los procesos de gobernanza económica regional (Larrea et al., 2007). El objetivo es que los propios agentes locales, a partir de los procesos de diagnóstico de necesidades, tengan un papel proactivo en el diseño de la oferta de las ADL e incluso de las políticas locales y regionales. La instrumentación adecuada de las políticas regionales y la correcta simbiosis de los procesos multiescalares son condiciones necesarias para la optimización de estos procesos de generación de redes locales, en las que participan tanto empresas como centros formativos o asociaciones locales, que afectan a áreas de trabajo diversas, desde el empleo hasta la innovación. Pero la clave es la configuración en red con el objetivo de liderar los procesos de desarrollo local de manera descentralizada y participativa.

## **2. La reorientación en el modelo de intervención (regional/local) en el País Vasco**

En este apartado analizamos el cambio de orientación que tiene lugar actualmente en el modelo de intervención de las ADL vascas y su posición en los ejes de actuación de las políticas regionales.

### **2.1. La gobernanza económica multinivel en el País Vasco**

La tendencia hacia una reformulación en la intervención económica regional es muy reciente y tiene poco recorrido como para poder ser contrastada y evaluada con rigor, pero significa un punto de inflexión evidente en la articulación del modelo de intervención en ese ámbito. La formulación de las políticas de innovación *top down* ha

sido modulada y reorientada hacia una mayor participación de los agentes vinculados a los procesos de innovación en sentido amplio. Así, Innovanet –red vasca de Innovación– incorpora en un organigrama multinivel a agentes relacionados con la innovación a diferentes escalas espaciales dentro de la región. Esta red permite recrear el sentido interactivo de la innovación y su forma de gobernanza favoreciendo el aprendizaje colectivo a través de las relaciones entre empresas e instituciones. El papel de liderazgo exclusivo y vertical que hasta el momento detentaba la SPRI se reorienta hacia una función coordinadora teóricamente más flexible y receptiva de iniciativas *bottom up*. Y es que los agentes comarcales y locales adquieren un mayor protagonismo en el nuevo marco con su doble papel: como difusor y brazo instrumental de las iniciativas públicas en el ámbito empresarial local; y como antena de información comarcal para las instituciones regionales e incubadora de nuevas iniciativas desde la base local.

Esta reorientación del modelo de intervención regional en materia de servicios y, en general, económica se desarrolla de manera paralela con la reformulación de las pautas de actuación en el caso de las agencias de desarrollo comarcal tal y como se explicita a continuación para el caso de Goierri. En efecto, más allá de su tradicional función de promotor de servicios a empresas, la creación por parte de las agencias de desarrollo de foros interempresariales y comarcales, además de generar procesos de innovación en la gobernanza comarcal y regional, permite una mayor y más efectiva implicación de los stakeholders locales en el diagnóstico de necesidades de servicios de conocimiento y en la búsqueda de soluciones a su provisión. Aquí, la mayor flexibilidad y adecuación a las

necesidades específicas de servicios de las PYME pueden generar el germen de una creciente implicación de estas en las dinámicas que generan mayor valor añadido siempre que las iniciativas *top down* atiendan de manera adecuada a los perfiles de demanda incipientes. En este escenario de mayor apertura y dinamización de los agentes locales es donde se abre una mayor oportunidad de incardinar de manera efectiva y resolutiva estas iniciativas *bottom up* con las renovadas dinámicas *top down* más flexibles que se están articulando a escala regional. El enfoque multinivel en las políticas regionales puede ser el marco adecuado para integrar ambas dinámicas, aunque está por ver si esto es el principio de un escenario de gobernanza innovador o un envoltorio nuevo de esquemas de intervención caducos.

## **2.2. La reorientación de las funciones de las ADL vascas: el caso de Goieki**

Goieki surgió hace dos décadas para poner en marcha el plan estratégico comarcal en el Goierri guipuzcoano—renovado en 2005- y está constituida por todos sus ayuntamientos. Desde entonces se ha consolidado como un organismo promotor del desarrollo comarcal. La estructura de la agencia consiste en cinco departamentos con objetivos específicos a los que animan 13 trabajadores. La prioridad en la actuación de la agencia ha sido desde sus inicios la promoción de las PYME locales. Para ese objetivo se han habilitado dos departamentos funcionales. Uno referido al apoyo al emprendizaje a través de la incubadora, donde se vienen ofreciendo servicios de apoyo y asesoramiento para el desarrollo del proyecto empresarial así como de formación para los nuevos

emprendedores. Se ofrece también un espacio empresarial provisional condicionado a que la nueva empresa sea innovadora en procesos, gestión y/o productos.

El departamento de servicios se centra en la promoción y apoyo a empresas, asesorando y facilitando la prestación de servicios. El tipo de servicios que facilita el departamento de servicios a empresas son de tipo convencional -diagnósticos y planes estratégicos de empresa, estudios comarcales, asesoría en gestión, tramitación de ayudas, asesoría medioambiental, alquiler...- pero también de carácter innovador. Los primeros se ofrecen sobre la base de una plataforma de relación estable con las empresas locales.

Los servicios para la innovación o intensivos en conocimiento se ofrecen tanto desde programas externos –en particular desde Innovanet- como desde programas y agentes locales en torno al Polo de Innovación –Goierri Fundazioa, Goikerri, Lortek-. Aquí la función de la agencia no es de oferente directo sino, en primer lugar, de agitador y detector de las necesidades de servicios de las PYME industriales. Una vez detectada - en segundo lugar- la agencia facilita la satisfacción de la demanda comarcal de servicios actuando de puente entre ésta y la oferta comarcal o supracomarcal de servicios.

La colaboración interempresarial no ha sido una práctica habitual en la comarca. A pesar de que hay una presencia significativa de empresas cooperativas, la comarca no ha contado con una asociación, cluster o grupo empresarial. Sólo muy recientemente la agencia de desarrollo ha lanzado iniciativas colaborativas basadas en su propia trayectoria de interrelación con los agentes locales. Las iniciativas de colaboración se agrupan en un marco específico o red de colaboración que desde hace dos años

sistematiza y recrea las acciones previas en tres programas o foros: el foro económico comarcal, el foro de las empresas tractoras y el foro de PYME. Esta red supone una profundización en las dinámicas innovadoras en la gobernanza comarcal y es previsible que marque un momento de inflexión en su modelo.

El foro económico comarcal tiene como objetivo la valoración y la propuesta común de nuevas iniciativas estratégicas. Está compuesto por diferentes agentes económicos y sociales de la comarca: empresas, sindicatos, ayuntamientos, partidos políticos y otros agentes institucionales (Fundación Goierri, Diputación, Centro de Formación...). Este foro, creado en 2008, es el resultado de experiencias y procesos de generación de clusters sectoriales y de empresas tractoras con subcontratistas, dinamizadas por la agencia de desarrollo en los dos años previos. Tanto su construcción como su dinámica descansa en una tupida red de relaciones tejidas por la agencia a lo largo de su andadura sobre la base de la confianza que permite la proximidad y la complicidad estratégica reflejada en los resultados satisfactorios derivados de las sinergias generadas.

El foro económico comarcal es el marco desde donde se lanzan los otros dos foros que completan la red de colaboración y que obedecen a la necesidad de impulsar una estrategia comarcal común para apoyar la innovación y capacitación de las empresas. El foro de PYME es una herramienta de colaboración que permite el aprendizaje conjunto en el marco del desarrollo empresarial común en la comarca. Hay dos foros, uno de 16 PYME y otro de 11 que se ha constituido recientemente. El objetivo es la dinamización empresarial y para ello se han habilitado, hasta el momento, diferentes proyectos de

comercialización y de formación. Sin embargo, la reflexión en el seno de este foro avanza hacia la apertura de los proyectos a nuevas metas más ambiciosas como la innovación en sentido amplio. Uno de los principales resultados fue el lanzamiento, hace un año, del foro de empresas tractoras y subcontratistas. El denominador común de las distintas iniciativas y proyectos que de manera incipiente van surgiendo en torno a los foros es la oportunidad que ofrecen para agilizar de forma exponencial los procesos de diagnóstico de las necesidades de incorporar servicios de apoyo y, en particular, de innovación desde la demanda local. Esto es algo que ya ha podido ser constatado en la etapa anterior con las funciones de promoción convencionales. La satisfacción de las necesidades de servicios se ha realizado de manera generalizada desde la oferta comarcal, excepto para los servicios más intensivos en conocimiento. La novedad de las iniciativas no permite realizar aún una evaluación consistente, pero hay indicios que muestran que es más que previsible que con el nuevo modelo de gobernanza económica comarcal las necesidades de servicios van a tener un aumento significativo. Así lo muestran tanto la reciente creación de un nuevo foro de PYME animadas por la eficacia en la provisión de servicios del foro inicial, como de la revelada necesidad de servicios de investigación y desarrollo en los proyectos del foro de las empresas tractoras.

Uno de los retos que plantean los procesos de innovación de la gobernanza económica comarcal está relacionado con la superación de la perspectiva exclusiva de demanda en los procesos de generación de valor añadido. Es por eso que en el corto plazo se plantea el desafío de ampliar las redes e incorporar también la perspectiva de oferta de servicios

en la dinámica de los foros más estrictamente interempresariales. Esto requiere, desde la perspectiva del networking comarcal, avanzar en la consolidación del Polo de Innovación y su ajuste al perfil de necesidades comarcales así como el establecimiento de vínculos estables entre las empresas de servicios y los foros consolidados. Sin embargo, el riesgo de efecto “*lock-in*” es evidente y, por lo tanto, es preciso contemplar las relaciones e intervenciones supracomarcales en estos modelos de gobernanza comarcal para evitarlos. La función de puente entre las iniciativas y estrategias comarcales y las de escala superior que viene desarrollando la agencia de desarrollo comarcal se sitúa así en un primer plano y es un aspecto que tiene que ser reforzado.

### **3. Las Agencias de Desarrollo Rural y la gobernanza regional y local en Andalucía**

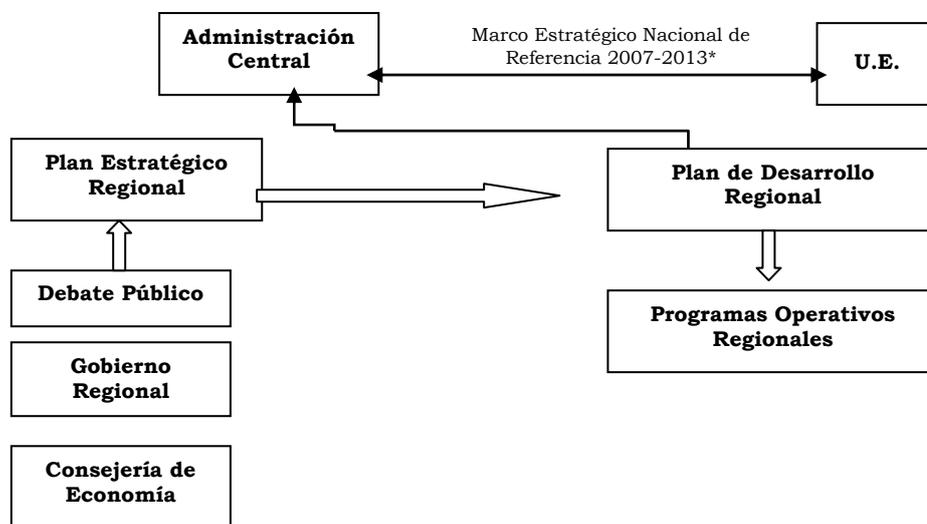
En este apartado revisamos algunas de las principales actuaciones políticas del gobierno andaluz y sus relaciones con las líneas marcadas desde la U.E, y seguidamente se describe la situación desde el ámbito local, concretamente desde la perspectiva de actuación de las Agencias de Desarrollo Rural.

#### **3.1. Posición de Andalucía en la gobernanza multinivel europea**

El proceso de cómo se formula e implementa la política de cohesión ayuda a explicar el proceso de *policy making* en la gobernanza multinivel de la UE. Tras sucesivas transformaciones, en el periodo de programación vigente 2007-2013, la Comisión propuso las directrices estratégicas en cooperación estrecha con los Estados miembros. Cada Estado preparó un Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) en el que se propone una lista de los Programas Operativos (POs). En España, las Comunidades

Autónomas participan en la Política de Cohesión a través de los Planes de Desarrollo Regional. También participan los agentes económicos y sociales (instituciones subestatales, organizaciones económicas y sociales de representación de intereses). Así, desde la agencia analizada se abre un proceso participativo a partir de cada MAC, ahora MENR, en el que intervienen todos los agentes económicos y sociales de la zona para que la agencia eleve las propuestas para el Plan Estratégico.

**Figura 1. Contribución autonómica a la programación de la política de cohesión**



D.G. de Fondos Europeos

\* Antes el Marco de Apoyo Comunitario (MAC) 2000-2006

Fuente: Fernández y Mota (2009)

El nuevo MENR avanza en la construcción de la gobernanza introduciendo nuevos mecanismos de coordinación entre los distintos agentes implicados. Así, contempla una serie de foros para intercambiar experiencias, etc. y también introduce redes sectoriales que sirvan para la coordinación. Este proceso es muy participativo, cuenta con la contribución de todos los agentes de la zona (empresas, asociaciones, incluso particulares, etc.), pero, según nos dice el gerente de la agencia analizada, es muy lento, ya que conlleva una burocracia muy pesada.

### 3.2. Gobernanza y desarrollo en áreas rurales andaluzas

Una de las particularidades en las áreas rurales es la presencia de actores colectivos (sindicatos, organizaciones profesionales/empresariales, asociaciones de mujeres y jóvenes, cooperativas, etc.) e institucionales (públicas/privadas). Los procesos de desarrollo suelen ser resultado de la combinación entre enfoques *bottom-up* y *top-down* –mencionados en el apartado 1-, por lo que es más oportuno utilizar perspectivas que los analicen estudiando las dinámicas sociales tanto en el nivel micro (individual), como en el macro (institucional).

**Cuadro 1. Tipos de actores de naturaleza asociativa en las áreas rurales.**

<b>Asociaciones orientadas a la representación, defensa y reivindicación de intereses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicatos de trabajadores y organizaciones profesionales</li> <li>• Federaciones de cooperativas</li> <li>• Organizaciones de consumidores, ambientalistas, ...</li> <li>• Asociaciones de mujeres, jóvenes, ...</li> <li>• Redes de desarrollo rural</li> <li>• ...</li> </ul>
<b>Asociaciones orientadas a la actividad económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperativas</li> <li>• Sociedades comerciales</li> <li>• Asociaciones u organizaciones de productores</li> <li>• Consorcios empresariales</li> <li>• ...</li> </ul>
<b>Asociaciones orientadas a la actividad cultural, religiosa, recreativa, ocio, etc.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones cívico-culturales, deportivas,...</li> <li>• Asociaciones religiosas (cofradías, hermandades)</li> <li>• Asociaciones recreativas (peñas, clubs...)</li> <li>• ...</li> </ul>
<b>Asociaciones orientadas a la gestión y promoción del desarrollo local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos de acción local (iniciativa LEADER)</li> <li>• Grupos de desarrollo rural (programa PRODER)</li> <li>• ...</li> </ul>

Fuente: Moyano, 2009.

Los grupos de desarrollo rural<sup>1</sup> conforman un caso singular, ya que pueden incluirse en la categoría de las asociaciones o de las instituciones, actuando en esa franja intermedia entre ambos elementos del sistema de “gobernanza” del medio rural. Indudablemente

<sup>1</sup> Son entidades privadas constituidas por Asociaciones sin ánimo de lucro, compuestas por los representantes de los municipios donde actúan, las Asociaciones profesionales agrarias (ASAJA, UPA, COAG), los Sindicatos (UGT y CCOO fundamentalmente), las Asociaciones empresariales locales, Asociaciones Ecologistas, de Mujeres, de Jóvenes, etc.

estos grupos son elementos fundamentales de las dinámicas de desarrollo que tienen lugar en las áreas rurales, ya que surgieron precisamente en el marco de las iniciativas LEADER en 1991 (MAC 1991-1994) y del programa operativo PRODER (Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de las Zonas Rurales). Aunque sus funciones son la gestión de la aplicación de la correspondiente estrategia de desarrollo y el impulso de cualquier iniciativa empresarial dirigida a la generación de empleo y riqueza en el ámbito local, en muchos casos actúan como auténticos centros de referencia para la población, ejerciendo un verdadero liderazgo en el territorio y promoviendo la cooperación intermunicipal. Estos grupos (y las redes que los vertebran) se convierten en espacios de encuentro donde, gracias al empeño de sus técnicos y agentes de desarrollo, se intenta conciliar los intereses de las iniciativas individuales con las estrategias más generales de desarrollo territorial, construyéndose consenso en torno a intereses compartidos para el conjunto de la comarca (Moyano, 2009).

La existencia de una densa red de asociaciones no es suficiente para que se produzca una buena gobernanza del medio rural. Es indispensable que esa red se vertebre adecuadamente y proyecte en las dinámicas de desarrollo el capital social generado por las asociaciones que la forman. Así, la participación en las dinámicas de desarrollo de las *corporaciones locales* (ayuntamientos, diputaciones) suele ser importante en modelos en los que es necesaria la presencia de los poderes públicos, llegando a asumir el liderazgo de tales dinámicas en detrimento de la sociedad civil. Al contrario, en otros modelos, el papel de las instituciones políticas locales se limita a impulsar y apoyar las

iniciativas surgidas de la población. También hay modelos mixtos público/privado, donde se produce un equilibrio adecuado entre instituciones políticas locales y grupos que vertebran la sociedad civil. Las *corporaciones supralocales* (mancomunidades) han incrementado su importancia a medida que las estrategias de desarrollo han pasado de estar centradas en ámbitos geográficos restringidos, a abordarse desde una perspectiva de cohesión territorial donde se impulse la cooperación entre municipios, la diversificación de actividades y la interacción entre áreas rurales y áreas urbanas.

La implicación de los *organismos de las administraciones públicas* (regional y nacional) en las dinámicas de desarrollo varía según el contenido de la estrategia de desarrollo aplicada y del procedimiento administrativo utilizado. Por ejemplo, en el caso de estrategias basadas en la actividad agroalimentaria, es indudable la implicación de los organismos de la Consejería de Agricultura.

Por tanto, las instituciones públicas son elementos esenciales del sistema de “gobernanza” en las dinámicas de desarrollo de las áreas rurales, ya que, en la práctica, tales dinámicas derivan de la combinación de estrategias *bottom-up* y *top-down*, donde esas instituciones se encargan de garantizar las infraestructuras necesarias, canalizar los recursos públicos de apoyo a las iniciativas individuales y promover la búsqueda de acuerdos y consenso entre los diversos grupos de intereses. Sin embargo, para que sean auténticos actores del desarrollo, estas instituciones deben ser eficientes en el ejercicio de sus funciones administrativas y deben promover una adecuada coordinación entre ellas, pues sólo de ese modo generarán un capital social de confianza útil para las

dinámicas de desarrollo, ofreciendo niveles elevados de eficiencia organizacional y de sinergia, y mostrándose ante la población local como entes capaces de implicarse de forma positiva en esas dinámicas. (Moyano, 2009)

### **3.3. La Asociación para el Desarrollo de la Comarca Aljarafe-Doñana (ADAD) <sup>2</sup>.**

El área geográfica de la “Comarca Aljarafe-Doñana” se ubica en el límite suroccidental de la provincia de Sevilla y se compone de 16 municipios, 11 pertenecen a la comarca del Aljarafe y 5 tienen sus territorios incluidos en el Parque Natural de Doñana<sup>3</sup>. Su superficie total es de 1.497 km<sup>2</sup>, y concentra algo más de 90.000 habitantes. Su situación geográfica, su proximidad al área metropolitana de Sevilla, la calidad medio ambiental de sus espacios protegidos, la subcomarca del Aljarafe con una orientación productiva de aceituna de mesa de gran calidad y una estructura de poblamiento muy especial, la existencia de dos ríos, Guadalquivir y Guadamar, que conforman el espacio de la “marisma”, muestran un territorio con grandes peculiaridades que hace el análisis y diagnóstico complejo y que indican unas líneas estratégicas de actuación basadas tanto en su potencial endógeno como en posibles recursos exógenos. Los sectores más importantes son la Industria Agroalimentaria, destacando el olivar, el arroz, los cangrejos rojos de río, etc., la Artesanía y el Turismo.

En este contexto, la Asociación para el Desarrollo de la Comarca Aljarafe-Doñana (ADAD), es una asociación sin ánimo de lucro creada en el año 1997, con la finalidad de gestionar los programas de desarrollo rural. Inicialmente gestionó el Programa

---

<sup>2</sup> Agradecemos a Alfredo Florencio (gerente de ADAD) su constante atención y facilitación de datos.

<sup>3</sup> Doñana, uno de los espacios naturales más emblemáticos de Europa, es Reserva de la Biosfera, Patrimonio de la Humanidad y Zona de Especial Protección de Aves (dentro de la Red Natura 2000).

Operativo PRODER y con posterioridad ha gestionado los programas LEADER Andalucía, PRODER Andalucía dependientes de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, proyectos dependientes de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y del Ministerio de Medio Ambiente, Medio rural y Marino. La Asociación en sus inicios estaba compuesta por 21 miembros, los 16 ayuntamientos y 5 entidades privadas. En la actualidad el número de asociados asciende a 52, manteniéndose los 16 municipios e incrementándose el número de entidades privadas, en las que se encuentran representadas asociaciones empresariales, sindicatos, cooperativas, asociaciones de mujeres y jóvenes y otras.

Las oficinas técnicas de los GDR, que forman parte de su estructura organizativa, varían de unos grupos a otros en función de su capacidad de financiación. ADAD, actualmente está compuesta por 9 miembros<sup>4</sup>, y sus principales funciones son la elaboración de programas y proyectos para la Asociación; la difusión de los programas que gestiona; la recepción, registro y custodia de la documentación y proyectos presentados por empresarios, emprendedores y beneficiarios en general; el análisis y evaluación económica-financiera de los proyectos presentados y la realización de la propuesta de aprobación o denegación de ayudas de los proyectos presentados a la Junta Directiva y/o Consejo Territorial. Prácticamente el 100% de la financiación de los gastos de funcionamiento y personal proceden del Programa de Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Agricultura y Pesca de la que son entidad

---

<sup>4</sup> De los 9 miembros (1 gerente, 5 técnicos, 1 administrativo y 2 auxiliares administrativos) 8 son fijos y 1 contratado por proyecto, lo que da idea del crecimiento de la Asociación, ya que cuando se fundó contaba solo con 3 (1 gerente, 1 técnico y 1 administrativo).

colaboradora para la ejecución del citado programa. El PDR de Andalucía está cofinanciado por el fondo estructural FEADER, que es la fuente de financiación fundamental de los GDR, pudiendo llegar al 90% - 95%. En el caso de ADAD cuentan normalmente con otras fuentes, como cuotas de los asociados; proyectos de cooperación convocados por la administración autonómica o central que les permite imputar parte de los gastos de personal de la estructura estable o la contratación eventual de personal; y proyectos convocados por otras consejerías.

Las características territoriales de la zona, su proximidad al área metropolitana de Sevilla, la existencia de los Espacios Naturales Protegidos y las políticas transversales de desarrollo de la Unión Europea, condicionan las líneas estratégicas de desarrollo que ADAD ejecuta en la comarca a través de la ejecución del programa regional de la iniciativa comunitaria LEADER PLUS, que pivota sobre cuatro grandes ejes: Concienciación social de la problemática medioambiental y su puesta en valor; Aprovechamientos de los recursos turístico relacionados con el medio natural; Fomento de empresas y servicios verdes: PYME, artesanía y servicios, incluidos los nuevos yacimientos de empleos; y Apoyo a las actuaciones para mitigar el impacto de la industria agroalimentaria.

Así mismo, esta Asociación ejecuta en cooperación con los GDR de las comarcas Arco Noreste de Granada (Granada), Zonas rurales de Jerez de la Frontera (Cádiz), Andévalo Occidental, Cuenca Minera, Costa Occidental y Condado (Huelva), Estepa-Sierra Sur, Bajo Guadalquivir y Corredor de la Plata (Sevilla), un proyecto de cooperación con el

título "Nuevos territorios", acogido al Eje 2.- Cooperación de la iniciativa comunitaria LEADER PLUS. Colaboran con la Red de Agentes de Desarrollo Local (ALPEA).

Sus actuaciones se basan en las propuestas plasmadas en su Plan Estratégico o Plan de Actuación, realizado por Marco Comunitario de Apoyo, y elaborado en colaboración con los sectores. Por ejemplo, en el último organizaron 6 mesas de trabajo (de mujer, agricultura, juventud, desarrollo local, sostenibilidad y cambio climático), realizaron una matriz DAFO con las líneas de trabajo, se priorizaron y a partir de ahí se empieza a trabajar con los distintos sectores.

A la Agencia están vinculadas las asociaciones empresariales: Confederación Empresarial Sevillana (CES); Asociación de Empresarias de Sevilla (AES); Asociación de Jóvenes Agricultores (ASAJA); Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA); COAG Sevilla; Organización de productores de Aceite de Oliva (OPRACOL); Asociación de Empresarios de Pilas; Federación de Cooperativas Agrarias (FAECA); Asociación de Empresarios de Sanlúcar la Mayor; Federación de Arroceros de Sevilla; FAECTA; Cooperativa Agraria Virgen de Belén de Pilas. Además, mantienen colaboración con la Asociación de Mujeres Empresarias del Aljarafe-Doñana y con la Asociación de Empresarios de Turismo Rural "Puerta de Doñana". A su vez, ADAD participa en otros foros como el "Foro Empresarial de la Carta Europea de Turismo Sostenible" y en el de la "Iniciativa de Turismo Sostenible de Doñana".

Los principales servicios ofertados consisten en la información y asesoramiento a empresas, la mayor parte de los casos en relación con la adaptación de éstas a los

requisitos para formar parte de los programas gestionados por la agencia. Dependiendo de los casos, hay veces en que es la propia agencia la que realiza los estudios y análisis para ver la viabilidad de poner en marcha o reconducir alguna actividad en el territorio, como en el caso del sector del mueble en Pilas. También ofrecen o gestionan la oferta de cursos de formación, tanto a empresarios como a trabajadores o a desempleados. En este sentido, entre las funciones de la agencia está que un empresario o asociación empresarial le demande un servicio, por ejemplo para organizar un curso de formación o unas jornadas, para lo que existen dos vías: que lo organice directamente la agencia o que lo haga la empresa y le solicite a la agencia ayuda financiera para poder hacerlo.

#### **4. Conclusiones**

Las políticas regionales de servicios están siendo condicionadas por las transformaciones que tienen lugar en la gobernanza económica regional. En esta transición conviven estructuras y formas de intervención clásicas junto con iniciativas innovadoras que apuntan hacia una nueva etapa en las políticas regionales de servicios. Precisamente, la innovación en la propia gobernanza juega un papel central tanto en la capacitación y adaptación de las regiones a los cambios socioeconómicos como en el diseño e implementación de las políticas regionales de servicios.

Las Agencias de Desarrollo Local tienen un rol fundamental en este proceso de innovación en la gobernanza económica regional. Una de las principales funciones de estos agentes intermedios consiste en el fomento y dinamización de los servicios a

empresas en su entorno. Pues bien, las transformaciones actuales en la gobernanza económica regional afectan de manera directa al modelo de intervención en materia de servicios, aunque de manera desigual por territorios.

Tradicionalmente las agencias han jugado un papel de facilitador y puente de las políticas regionales que emanaban desde “arriba”. En este marco de intervención las ADL cumplen una función de dinamizadoras y/o oferentes de servicios a empresas contribuyendo a su cobertura para las PYME locales. Los servicios así cubiertos son los más convencionales o banales y su provisión va pareja a la difusión de conocimiento tácito en el marco del modelo DUI dependiente del contexto territorial. Las líneas directrices de las políticas de servicios regionales que emanan desde los gobiernos regionales, sobre todo las orientadas a las KIBS, se han dirigido a las grandes empresas regionales. Esta formulación sigue vigente en el caso andaluz, si bien desde la propia agencia analizada se visualizan ciertas señales de que se está tratando de cambiar el modelo en el que los poderes públicos asumen el liderazgo de tales dinámicas. No obstante, lo cierto es que aún se está lejos de contar con las condiciones para dar el salto en dirección al modelo STI. En cambio, en el caso vasco se aprecia más claramente cómo la anterior formulación está siendo cuestionada debido a sus propios límites y amenazas, en particular la del efecto *lock-in*.

La posición de las ADL ha contribuido a la reformulación de su papel y su marco de intervención, en el caso del País Vasco. La toma en consideración del potencial asociado al capital relacional, social e institucional en los procesos de transformación

socioeconómica enraizados al territorio ha sido el detonante para la consideración de la innovación en la gobernanza como pieza nuclear de los mismos. La línea central de intervención consiste en la activación de redes y foros locales y el empoderamiento de los agentes locales como sujeto y objeto -a la vez- del nuevo modelo de intervención de la ADL. Estos agentes están implicados en el diseño y la formulación de las acciones que se despliegan también en materia de desarrollo de servicios, permitiendo, por un lado, un mayor efecto difusión del conocimiento en el seno de las redes y, por el otro, una mayor implicación de los agentes en el propio proceso. Una primera monitorización de los resultados confirma una creciente necesidad de provisión de servicios a empresas e incluso, de forma incipiente, de KIBS por parte de los agentes económicos implicados. De confirmarse esta última tendencia, este proceso de networking local puede establecer las bases para que las PYME locales organizadas en red den un salto hacia la incorporación de conocimiento codificado propio del modelo STI.

Ahora bien, para avanzar en ese proceso y superar los estrangulamientos locales como el efecto *lock-in* es imprescindible incorporar la perspectiva multinivel en la gobernanza económica regional y en la formulación de políticas de servicios. En el caso vasco se observa una flexibilización incipiente de las políticas *top down*, de manera que algunos organismos responsables de las políticas regionales empiezan a incorporar directrices y criterios que atienden a las iniciativas *bottom up* ligadas a los foros locales descritos. Aunque es precisa una evaluación más profunda en el tiempo, esta tendencia apuntaría hacia una mayor imbricación multinivel de las iniciativas locales.

## **Bibliografía**

Asheim, B. T.; Gertler, M. S. (2005): “The geography of innovation. Regional Innovation Systems”, en Fagerber J., Mowery, D.C. & Nelson, R.: *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford.

Cooke, P.; Morgan, K. (1998): *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, Oxford, Oxford University Press.

Estensoro, M. y Zurbano, M. (2010): Innovación Social en la Gobernanza Territorial. Los casos de Innobasque y las Redes Comarcales de la C.A. de Euskadi, *Ekonomiaz*, 73, forthcoming.

Fernández, M. y Mota, F. (2009), *Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz*. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla.

Gainza, X. (2008), *Instituciones y Territorio: Las Agencias de Desarrollo Local Vascas en la Promoción Económica Local*, Tesis, Bilbao, UPV-EHU.

Isaksen, A. y Karlsen, J. (2009): “Combined and complex mode of innovation in regional cluster development. Analysis of the regional light weight material cluster in Raufoss, Norway”, Conference Paper, San Sebastian, Orkestra.

Karlsen, J. (2010): Regional complexity and the need for engaged governance, *Ekonomiaz*, nº 73, forthcoming.

Larrea, M., Aranguren, M.J. y Parrili, M.D. (2007): “El papel de los procesos de aprendizaje comarcales en las políticas regionales de competitividad e innovación”, en Mujika, A. (coord.), *Regiones de Conocimiento*, San Sebastián, Universidad de Deusto.

Lawson, C. y Lorenz, E. (1999): “Collective Learning, Tacit Knowledge and Regional Innovative Capacity”, *Regional Studies*, Vol. 33, nº 4, pp. 305-317.

Lorenz, E. y Lundvall, B.-A. (eds.) (2006): *How Europe's Economies Learn: Coordinating Competing Models*, Oxford, Oxford University Press.

Moulaert, F. et al. (2005): “Towards Alternative Model's of Local Innovation”, *Urban Studies*, Vol.42, nº 11, pp.1969-1990.

Moulaert, F. y Nussbaumer, J. (2008): *La Logique Sociale du Développement Territorial*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Moyano, E. (2009): “Capital social, gobernanza y desarrollo en áreas rurales”, en *Ambienta*, 88, pp. 112-126.

OECD (2010): *The Role of Development Agencies and Companies to the Economic Development*, Paris, OECD.

Zurbano (2008): “Gobernanza e innovación social. El caso de las políticas públicas en materia de ciencia y tecnología en Euskadi”. *CIRIEC-Spain*, 60, pp. 73-93.