

# **Los factores socio-territoriales y su incidencia en las estrategias locales de desarrollo: El caso de las agencias de desarrollo local en el País Vasco**

## ***Socio-territorial factors and their impact on local development strategies: the case of local development agencies in the basque country***

**Xabier Gainza Barrencua**  
**Koldo Unceta Satrustegui**  
**Universidad del País Vasco**

Recibido, Abril de 2011; Versión final aceptada, Octubre de 2011.

Palabras clave: Agencias de Desarrollo Local, País Vasco, Instituciones locales, Desempeño

Keywords: Local Development Agencies, Basque Country, Local institutions, Performance

Clasificación JEL: O18, O21, O43

### RESUMEN

Los factores socio-territoriales constituyen elementos determinantes de las estrategias de desarrollo local, ya que las características de los sistemas productivos o el tipo de institucionalidad condicionan las políticas. Sin embargo, dichas limitaciones pueden ser paliadas mediante actuaciones centradas en promocionar redes capaces de movilizar los recursos existentes y generar sinergias. Este trabajo analiza las Agencias de Desarrollo Local en el País Vasco, destacando los principales factores que han influido en su orientación y sus márgenes de actuación. Se concluye que la capacidad de incidencia de las ADL ha estado limitada por factores socio-territoriales, aunque las diferentes estrategias desplegadas han influido a la hora de superar algunos obstáculos

### ABSTRACT

Socio-territorial factors are crucial for local development strategies, since policies are determined by local production system's characteristics and the institutional context. Nevertheless, creating networks for mobilizing local resources and generating synergies might be positive to overcome these limitations. This article analyses Basque Local Development Agencies, emphasizing the main factors that have influenced their direction and their ability to intervene in the local economy. Our main conclusion is that LDA's capacity depends on socio-territorial factors, although the different strategies undertaken by the LDA have been important to overcome these limitations.

---

## 1.- INTRODUCCIÓN

---

En los últimos años, los análisis sobre el desarrollo territorial han girado la vista a los aspectos sociales e institucionales para entender la naturaleza de los procesos de desarrollo endógeno. Hoy día se asume que las condiciones locales son un factor explicativo fundamental porque configuran el marco general para la acción, determinando aspectos clave como la organización territorial de la producción, las relaciones entre los agentes socioeconómicos, el aprendizaje y la innovación.

Este énfasis en los aspectos sociales e institucionales ha transformado así mismo muchas estrategias de desarrollo. Las actuaciones “verticales” basadas en la provisión de diferentes servicios a las empresas, están dando paso a otras “horizontales”, orientadas a mejorar el contexto en el que se articulan los procesos de desarrollo local. Entre estas actuaciones destacan las políticas para crear redes locales, que tienen como objetivo establecer un espacio para la colaboración entre los agentes públicos y privados del territorio (gobiernos y organizaciones para la promoción económica, empresas, centros de formación, centros tecnológicos, etc.). Estas redes permiten conocer de primera mano las necesidades de los agentes y facilitan la interacción entre ellos, lo que resulta fundamental para la innovación en las economías locales. Pero además, suponen una nueva forma de gobernanza del desarrollo, en la medida en que pasa de estar dirigida por las instituciones locales, a ser un proceso colectivo. Sin embargo, la capacidad de estas instituciones de liderar el desarrollo local está así mismo condicionada por estos factores socio-territoriales; y es que mientras algunas son capaces de incidir en los aspectos estructurales del mismo, otras no pasan de favorecer la intermediación laboral, apoyar la creación de pequeñas empresas, o proveer de diferentes servicios a las mismas.

Este artículo se centra en los factores que inciden en la capacidad de las instituciones locales para articular estrategias de desarrollo. Para ello, analizamos el papel desempeñado por las Agencias de Desarrollo Local (ADL) del País Vasco, las organizaciones encargadas de aplicar políticas de promoción económica en los municipios y comarcas. Desde su aparición a finales de los ochenta, las ADL del País Vasco han sido un referente para las Agencias de otras Comunidades Autónomas, debido a su implantación en el territorio y al trabajo realizado. No obstante, las mismas han tenido una evolución diversa, adoptando estructuras de funcionamiento y estrategias de actuación diferenciadas y logrando resultados dispares. Así, el propósito de este artículo es analizar las causas del desigual desempeño de las ADL, relacionando las diferencias observadas con los principales debates teóricos sobre las estrategias de desarrollo local y con algunos de los asuntos clave de los mismos, como la organización territorial de la producción, la innovación, o los aspectos institucionales. En este sentido, a pesar de que el objeto de estudio son las ADL vascas, las conclusiones planteadas trascienden el País Vasco y pueden

servir para comprender los factores que inciden en el desempeño de las ADL en otras regiones.

En este trabajo se analizan las ADL de la CAPV, tratando tanto los outputs de las mismas (actuaciones realizadas, servicios prestados a desempleados, emprendedores y empresas) como sobre todo los factores que inciden en la capacidad de actuación de estas organizaciones. Para ello, partimos de los datos de actividad facilitados por GARAPEN (Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo) y los documentos de las propias ADL, junto con un cuestionario y una entrevista realizada a sus responsables. La explotación de los datos sirve para caracterizar las ADL, pero no permite determinar con precisión los factores que inciden en su capacidad de actuación. Por ello, el artículo plantea un análisis de asociación entre las características y el desempeño de las ADL, así como el estudio de varias experiencias innovadoras en las que estas organizaciones están articulando una forma de gobernanza del desarrollo local alternativa, al institucionalizar espacios de colaboración con empresas y agentes del territorio.

---

## 2. INSTITUCIONES, SISTEMAS PRODUCTIVOS Y GOBERNANZA DEL DESARROLLO LOCAL

---

El debate surgido en los últimos años sobre las estrategias más adecuadas para impulsar el desarrollo local ha puesto el énfasis en las características del tejido socioeconómico y las instituciones a la hora de entender los procesos de desarrollo endógeno. La literatura sobre los distritos industriales (Brusco, 1986; Amin y Robins, 1990), los *milieux innovateurs* (Camagni, 1991), los clusters (Porter, 2000) o las regiones que aprenden (Morgan, 1997; Hassink, 2001; Hauser, Tappeiner y Walde, 2007), han mostrado que el proceso de acumulación territorial depende de las condiciones en que se enmarcan los procesos económicos. Esto se debe a que las economías locales no están constituidas únicamente por el conjunto de agentes (empresas y consumidores) que actúan en un mercado, sino que son una composición de influencias colectivas que conforman las acciones de los individuos, una entidad diversificada que sigue una trayectoria dependiente debido a las influencias culturales y socio-institucionales heredadas (Amin, 1998, pp. 73). De esta manera, las instituciones representan el marco para la acción colectiva, el contexto en el que se desenvuelven los procesos de desarrollo, posibilitando o limitando los procesos de acumulación en las economías locales (Amin, 2001).

La incidencia de los factores sociales e institucionales se plasma en un aspecto clave, como es la organización territorial de la producción. Los sistemas productivos locales basan su competitividad en una serie de ventajas, externas a cada una de ellas pero internas al conjunto del sistema, derivadas de las relaciones

que se establecen entre las empresas. Estas relaciones pueden ser de mercado (productor-cliente), pero también se establecen relaciones extra-comerciales entre las empresas y otros agentes, que dependen de factores locales. Entre estos, se han identificado elementos como los servicios comunes organizados para la acción colectiva, las normas y estándares (Helmsing, 2001), la confianza que facilita las condiciones para la interacción y la cooperación (Dei Ottati, 1994) o el capital social (Trigilia, 2001; Rutten, Westlund y Boekema, 2010).

Estos factores facilitan las relaciones comerciales, pero son especialmente significativos para la generación de conocimientos, la innovación y su difusión por las economías locales. Hoy día se asume que el aprendizaje y la innovación son procesos interactivos y, por tanto, dependen de las condiciones sociales e institucionales en que tienen lugar las relaciones entre las organizaciones (Lundvall, 1992). Y es que la innovación es tanto el resultado de acciones colectivas como de la interacción con los “entornos”, como mercados, organizaciones, sistemas e instituciones (Lambooy, 2005). La interacción con el entorno es facilitada por la cercanía, pero sobre todo por las reglas, rutinas y lenguajes comunes desarrollados con el paso del tiempo (Storper, 1995). De hecho, la cercanía facilita el proceso, pero no es en sí misma condición necesaria ni suficiente para el aprendizaje y la innovación. Por eso, la proximidad geográfica hay que entenderla como complemento de la proximidad cognitiva (cuando los actores comparten conocimiento), la proximidad organizativa (la esfera de relaciones de los actores del entorno), la proximidad social (el contexto en el que se incrustan las relaciones económicas) y la proximidad institucional (las normas y valores) (Boschma, 2005).

El énfasis en los aspectos “contextuales” ha tenido importantes implicaciones sobre el modo de organizar el desarrollo territorial, y sobre las políticas a aplicar. Por un lado, el desarrollo territorial no puede entenderse de manera aislada desde las acciones impulsadas por los gobiernos o el desempeño de las empresas, sino que hay que atender al conjunto de instituciones que coordinan las acciones entre sujetos dentro de un sistema (Le Galès y Voelzkow, 2001). A este respecto, en los últimos tiempos ha cobrado importancia la idea de gobernanza, en referencia a una forma de gobierno más descentralizada en la que participan múltiples actores a diferentes niveles. El concepto de gobernanza alude a *la creación de una estructura u orden que no puede ser impuesto externamente, sino que es el resultado de la interacción entre múltiples actores de gobierno y otros agentes influyentes* (Kooiman y van Vliet, citados en Stoker 1998, pp. 17). En el desarrollo económico local, la gobernanza hace referencia a la articulación de este proceso a través de la red de agentes socioeconómicos y las estructuras institucionales que facilitan un proceso de transformación económica. Entre estos, las empresas y organizaciones (centros formativos y tecnológicos, organizaciones y asociaciones, etc.), los gobiernos locales y sus instrumentos de promoción económica (como las ADL), pero también otros

agentes supramunicipales (instituciones regionales, estatales, europeas), así como las estructuras que facilitan la coordinación entre los agentes. Y es que lo verdaderamente relevante de la gobernanza no es la presencia de organizaciones “per se”, sino los procesos de institucionalización; es decir, los procesos que apuntalan y estimulan un proyecto común, un conjunto de códigos de conducta reconocidos, prácticas y apoyos por los que los individuos pueden amoldarse a las organizaciones con relativa facilidad (Amin y Thrift, 1995).

En esta línea, las políticas de desarrollo actuales se dirigen a incidir en el contexto, en las condiciones que alientan la innovación y el cambio a escala local. Es decir, no se trata únicamente de aplicar políticas “verticales” proveyendo diferentes servicios a los agentes económicos, sino que deben completarse con actuaciones “horizontales”, en las que se trata de establecer unas condiciones favorables para la transformación del territorio. De esta manera, el papel de los gobiernos locales pasa por crear las condiciones para que las empresas, las organizaciones intermedias y las agencias públicas puedan involucrarse en un proceso auto-organizado de aprendizaje colectivo (Cooke y Morgan, 1998).

Es en este escenario en el que hay que entender la creación de redes de colaboración impulsada por gobiernos e instituciones locales. La filosofía de estas redes es establecer espacios de interacción entre los agentes socioeconómicos del territorio. Como veremos en el caso de la CAPV, la puesta en marcha de estas redes puede tener objetivos específicos (mejorar la competitividad, coordinar demanda y oferta formativa, apoyar a los emprendedores, etc.), pero además están contribuyendo a una nueva forma de organización del desarrollo local, haciéndolo más participativo e interactivo. En su versión más avanzada, la idea de establecer estos espacios relacionales remite a una política de clusters a escala local. Aunque la mayoría de políticas de clusters se han desarrollado a escala regional siguiendo las ideas de Porter (2000), se trata de articular redes en el ámbito local para que las dos escalas, coordinadas de manera adecuada, actúen como *un sistema neuronal que facilite procesos de aprendizaje multi-nivel* (Aranguren, Larrea y Wilson, 2010, pp. 48); es decir, estas redes no sustituyen a los clusters regionales, sino que los complementan desde abajo (*bottom-up*), aprovechando la capacidad del espacio local para estimular la participación y para generar conocimientos específicos.

Ahora bien, lejos de representar una receta *ateritorial* que se puede aplicar independientemente del contexto, la puesta en marcha de redes de colaboración presenta algunos interrogantes. Por un lado, no todas las economías locales cuentan con sectores susceptibles de constituirse en clusters. De hecho, una de las mayores críticas que se han hecho a las políticas clusters ha sido la de copiar la receta sin tener en cuenta la estructura económica existente (Martin y Sunley, 2003; Hospers, Desrochers y Sautet, 2009). Por otro, no parece que todos los contextos socio-institucionales faciliten en la misma medida la creación, desarrollo y supervivencia

de estas redes. En el caso de la CAPV, la puesta en marcha de redes ha estado casi siempre asociada a algunas especificidades del territorio, lo que parece limitar la posibilidad de generalizar estas iniciativas. Esta cuestión, que constituye uno de los ejes de nuestro análisis, se trata más adelante. Sin embargo, y para entender las especificidades de nuestro estudio de caso, presentamos brevemente una caracterización del contexto socio-territorial de la CAPV.

---

### 3. UNA APROXIMACIÓN AL CONTEXTO SOCIO-TERRITORIAL DE LA CAPV

---

De cara a nuestro trabajo, nos parece oportuno resaltar tres aspectos de la organización económica territorial de la CAPV: primero, la caracterización de los Sistemas Productivos Locales (SPL); segundo, el efecto polarizador de las ciudades capitales; y finalmente, la institucionalización y el grado de territorialización de las relaciones sociales.

Respecto de la primera cuestión, podemos caracterizar diversos tipos de SPL:

- *Marshalliano*, es decir, descentralizado y conformado sobre redes de pequeños y medianos productores y con un relativo grado de especialización en torno a un(os) sector(es).
- *Centralizado*, en el que una(as) empresa(s) desempeñan un papel tractor contratando a otras empresas parte del proceso productivo, pudiendo o no estar especializado.
- *Indefinido*, no estando claras las relaciones existentes entre las empresas locales ni tampoco el tipo o el grado de especialización.

El efecto polarizador de las ciudades capitales tiene su importancia en las estrategias de desarrollo local si atendemos a las características de la CAPV. Las ciudades capitales juegan un papel tractor desigual sobre su entorno provincial. Así, Vitoria-Gasteiz concentra el 75% de la población activa de la provincia y casi el 70% del PIB alavés, Donostia-San Sebastián representa el 26% de la población activa y el 25% del PIB, mientras que en Bilbao dichos porcentajes se sitúan en el 30% y el 34%, si bien ascienden respectivamente al 76% y 71% si consideramos el conjunto de su área metropolitana ([www.eustat.es](http://www.eustat.es)).

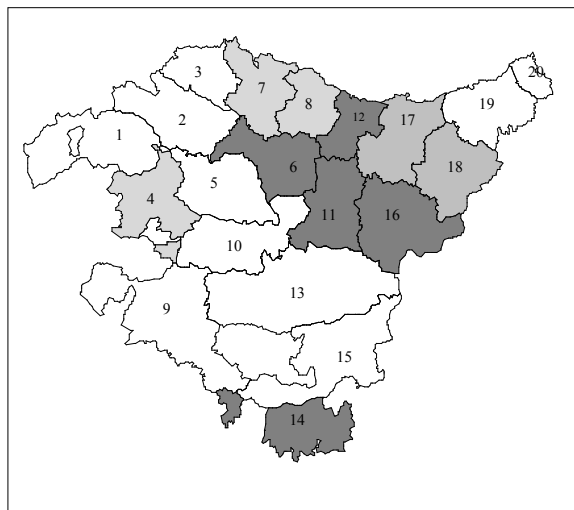
Finalmente, la cuestión de las instituciones y el papel que las mismas representan en el territorio puede analizarse desde distintas perspectivas. En nuestro caso, entendemos las instituciones no sólo como las organizaciones en que se agrupan los intereses colectivos, sino que incluye también otros mecanismos formales, como leyes, políticas o estándares tecnológicos, e informales, como hábitos, códigos de conducta, culturas organizacionales y convenciones semánticas e ideológicas que median la acción económica (Amin, 2001:1238).

El panorama resultante es el de un mapa de la CAPV heterogéneo. En Guipúzcoa, las relaciones económicas, sociales y culturales están en buena medida descentralizadas a nivel comarcal. La organización de la producción se articula en un conjunto de sistemas productivos locales con diferentes grados de descentralización, integración y especialización: de corte marshalliano, indefinidos pero con subsistemas marshallianos, y centralizados (Larrea, 2000) (ver Figura 1)<sup>1</sup>. Esta organización de la producción hace que las comarcas conformen espacios en los que se establecen relaciones laborales, comerciales, sociales y culturales. Además, las comarcas guipuzcoanas tienen una fuerte institucionalidad en términos de organizaciones (consorcios, asociaciones, centros formativos, tecnológicos, etc.) así como de mecanismos informales (una cultura comarcal). En Álava, el peso de Vitoria-Gasteiz provoca una distribución territorial desequilibrada, aunque algunas comarcas presentan dinámicas propias, en el sentido de que parte de las relaciones socio-económicas están contenidas en la comarca y no se ven tan afectadas por el poder tractor de Vitoria. También en Vizcaya la situación es algo difusa. El efecto polarizador de Bilbao hace que buena parte de la provincia mire hacia la capital; sin embargo, se pueden identificar algunas comarcas con dinámicas y procesos endógenos, al estilo de las guipuzcoanas.

Junto a estos tres aspectos, consideramos necesario mencionar la conformación de clusters como un elemento significativo para la competitividad de las economías. En algunas comarcas se están impulsando redes orientadas a fortalecer las relaciones entre organizaciones locales y empresas. Aunque la mayoría de éstas no presentan el grado de institucionalización y desarrollo de un cluster en sentido estricto, resultan interesantes como herramienta para mejorar la competitividad de la economía local, y en la medida que representan una nueva forma de gobernanza de los procesos económicos en este ámbito territorial. Ahora bien, no parece que todas las comarcas presenten el mismo potencial para conformar redes, sino que éstas parecen tener mayor potencial en SPL similares a los distritos industriales, es decir, en los que existe (a) especialización productiva y complementariedad, (b) un mercado de trabajo especializado, (c) procesos de institucionalización y (d) economías de aglomeración.

1 Existen trabajos más recientes que caracterizan la economía de la CAPV a escala comarca en términos algo diferentes (véase, por ejemplo, Zubiaurre, Zabala y Larrea (2009)). No obstante, en este artículo usamos la clasificación de Larrea (2000), ya que, sin ser incompatible con la de Zubiaurre, Zabala y Larrea (2009) caracteriza el tipo de SPL, lo que resulta importante en nuestro análisis.

FIGURA 1  
**SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES EN LA CAPV**



Tipo de SPL	Características	SPL (comarcas)
Marshalliano	Especializado, descentralizado, complementariedad entre empresas.	Bajo Deba (12), Duranguesado (6), Goierri (16), Rioja Alavesa (14).
Con subsistemas marshallianos	Subsistemas con economías de localización, pero no están descentralizados y no hay complementariedad entre empresas.	Tolosaldea (18), Urola Costa (17).
Centralizado	Alto nivel de integración. La competitividad está relacionada con la difusión de conocimiento entre las cooperativas localizadas en el área.	Alto Deba (11).
Polarizados por el sistema polinuclear de ciudades	Industria no especializada y servicios. Ventajas relacionadas con economías de urbanización.	Gran Bilbao (2), Plentzia-Mungia (3), Encartaciones (1) y Arratia-Nervión(5), Donostia-SanSebastián (19), Bajo Bidasoa (20), Vitoria-Gasteiz (9), Estribaciones del Gorbea (10), Llanada Alavesa (13), Montaña Alavesa (15).
Indefinidos	Bajo nivel de especialización, sin economías externas.	Gernika-Bermeo (7), Markina-Ondarroa (8) Llodio (4).

Fuente: Larrea (2000)



Todos estos aspectos condicionan las diferentes estrategias de desarrollo local, así como el trabajo llevado a cabo por las ADL. A continuación, analizamos las principales características de estas organizaciones, centrándonos en el estudio de aquellos factores que inciden en mayor medida en su orientación y sus márgenes de actuación.

---

#### 4. TIPOLOGÍA DE LAS ADL EN EL PAÍS VASCO

---

La variedad existente entre las ADL de la CAPV puede observarse mediante el examen de algunos aspectos más relevantes de las mismas. En nuestro estudio nos hemos centrado en aquellos factores que pueden afectar especialmente a la capacidad de estas organizaciones, tomando como base de análisis las 31 ADL que están asociadas en GARAPEN (Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo Local). Los datos provienen de dos tipos de fuentes: indirectas, como memorias e informes de las ADL, así como los datos de actividad facilitados por GARAPEN; y directas, ya que se realizó un cuestionario<sup>2</sup> y una entrevista a 23 de los responsables de las ADL.

La caracterización de las ADL que se presenta a continuación contempla algunas de las principales variables que podrían afectar al desempeño de estas organizaciones, teniendo en cuenta tanto variables ordinales (presupuesto y número de trabajadores, medidos por categorías), como nominales (aspectos territoriales, ámbito de trabajo, prioridad, relaciones con empresas, puesta en marcha de redes). El análisis de la asociación entre algunas de estas variables permitirá posteriormente (Apartado 6) plantear algunas a cuestiones relativas al desempeño de las ADL que están en la base de este trabajo.

Partiendo de dichas variables, presentamos a continuación una tipología de las ADL.

- 2 El cuestionario recogió información sobre la estructura (ámbito geográfico de actuación, presupuesto, número de trabajadores), áreas de trabajo (funciones realizadas, prioridad), las políticas llevadas a cabo (en las áreas de empleo, servicios a empresas, apoyo a emprendedores, promoción del comercio y del turismo), así como las pautas de trabajo de las ADL (relaciones con empresas y otras organizaciones del territorio, puesta en marcha de redes). La entrevista fue semi-estructurada y versó sobre aspectos relacionados con los orígenes de la organización, sus funciones y prioridades, sus relaciones con otras instituciones y su visión de la organización.

### ***El tamaño de las ADL***

Las ADL son de muy diverso tamaño, tanto si tenemos en cuenta su presupuesto, como su plantilla. El presupuesto global para las 31 ADL en 2009 ascendió a 79.023.697€, lo que sitúa el presupuesto medio en 2.549.151€ (41,7€ per capita) (datos facilitados por GARAPEN). Cerca del 43% de los fondos provienen del presupuesto de los ayuntamientos, mientras el resto corresponde a la participación en diferentes programas de las Diputaciones, del Gobierno Vasco, del FSE o del FEDER. Por lo que respecta a la plantilla, el número medio de trabajadores empleados es de 22 (0.45 trabajadores por cada 1.000 habitantes).

Ahora bien, más allá de esta caracterización general, existen importantes y significativas diferencias entre las ADL. Así, la más pequeña contaba en 2009 con un presupuesto de 450.000 euros y 3 trabajadores/as, en tanto la mayor tenía un presupuesto de 17.000.000 euros y una plantilla de más de 80 trabajadores/as.

### ***El ámbito de actuación***

Las ADL trabajan en distintos espacios geográficos (municipios de pequeño y mediano tamaño, comarcas y capitales de provincia), con diferente tipo de especialización productiva; así, el 58% de las ADL son de ámbito comarcal, el 32% municipal y el 10% restante trabajan en las capitales. Ahora bien, más allá de esta distribución, el análisis del ámbito de actuación requiere contemplar la manera en que se insertan en entornos caracterizados por SPL e instituciones locales. Atendiendo a ello, se pueden diferenciar tres tipos de situaciones:

- ADL que trabajan en un territorio que conforma un SPL con cierto grado de especialización y competitividad, y en el que existen instituciones cuyo ámbito de actuación se corresponde con el mismo. Es el caso de buena parte de las ADL guipuzcoanas de carácter comarcal, así como de algunas vizcaínas de esa misma condición.
- ADL para las que concurre una sola de dichas circunstancias; es decir, que existan SPL con cierto grado de integración, pero que no haya una correspondencia en lo referente a las instituciones, o bien que existan instituciones territoriales sin que ello suponga la existencia de un SPL.
- ADL que trabajan en un territorio de carácter más indefinido, en las que no se observan ninguna de las dos condiciones. Se trata de Agencias de pequeños municipios en los que difícilmente puede hablarse de un SPL, o bien de otras que, si bien operan en un ámbito supramunicipal, éste no supone un espacio socioeconómico claramente definido, ni existen instituciones conformadas para el mismo.

### **Las prioridades**

Las prioridades de actuación constituyen un aspecto esencial de las diferencias observadas entre las ADL, y las mismas influyen a su vez en la estructura organizativa, en el tipo de relaciones con las empresas y en las redes creadas. La mayoría de ADL tiene como prioridad alguna de estas tres áreas: promoción del empleo, emprendizaje<sup>3</sup> o servicios a las empresas. La promoción del empleo fue una de las preocupaciones centrales que dieron origen a muchas ADL, y se mantiene hoy en día. De hecho, todas ellas realizan labores de información sobre el mercado de trabajo, formación, e intermediación, siendo los referentes locales para la intermediación entre oferta y demanda laboral.

El emprendizaje abarca el conjunto de medidas de apoyo a la creación de empresas, entendido en la mayoría de casos como una estrategia de fomento del empleo más que de desarrollo productivo. El apoyo a la creación de empresas constituye uno de los ejes de las políticas locales de empleo en la UE, especialmente a partir de la Agenda de Lisboa (Audretsch, Grimm y Schuetze, 2009), y con el paso del tiempo ha cobrado importancia en la labor de las ADL. Todas ellas ofrecen servicios de asesoramiento y acompañamiento a los emprendedores (formación, colaboración en el desarrollo del proyecto, provisión de espacios en incubadoras, etc.). A pesar de que la política de emprendizaje suele orientarse a las empresas innovadoras, las ADL financian todo tipo de proyectos, dado que su objetivo es impulsar el empleo; de hecho, las empresas creadas tienen normalmente un perfil tecnológico bajo, aunque en el caso de algunas ADL están tratando de discriminar e impulsar empresas en sectores más innovadores. El número de empresas creadas durante los últimos cinco años ascendió a 4.945, lo que viene a representar un promedio anual de 31 empresas por ADL. Se trata por lo general de microempresas, en las que alrededor del 40-45% de la financiación es externa, y el resto son fondos de los promotores. En cuanto a la creación de empleo, aunque el emprendizaje es entendido como una política de empleo activa, lo cierto es que durante los últimos cinco años se contrataron un total de 2.211 personas, lo que supone un promedio de 0.45 trabajadores en cada nueva empresa.

Finalmente, los servicios a las empresas comprenden un amplio abanico de actividades de apoyo, que incluyen servicios de gestión (asesoría, estudios de mercado, ayudas, etc.), políticas para la mejora de la calidad, la formación continua o la innovación. En la mayoría de casos, las ADL son el principal interlocutor para las

3 El término emprendizaje es una traducción de la palabra inglesa *entrepreneurship* que hace referencia al desarrollo de un nuevo negocio. Aunque también existe emprendizaje dentro de empresas ya constituidas (intra-*entrepreneurship*), en este artículo lo utilizamos para referirnos a la creación de nuevas empresas.

micropymes, aunque normalmente las empresas mayores buscan la interlocución de otras instituciones.

Estas funciones están presentes en la práctica totalidad de las ADL analizadas. Tras ellas, existe un segundo bloque de funciones que realizan más de la mitad de las ADL, como el impulso del comercio y el turismo local. Finalmente, hay un tercer bloque de actividades que desempeñan algunas ADL, como son la planificación urbana, el desarrollo de la Agenda Local 21 o la provisión de servicios mancomunados.

Al margen de estas funciones generales, lo cierto es que existen notables diferencias en cuanto a lo que constituye la prioridad de trabajo para cada ADL. Tomando como referencia el trabajo de campo realizado, se observa que más de la mitad se centran en el impulso del empleo local, una cuarta parte de las ADL han reorientado sus actuaciones hacia la provisión de servicios a las empresas locales, mientras alrededor del 15% tienen como prioridad la creación de empresas.

---

## 5. LAS ADL, LAS RELACIONES CON LAS EMPRESAS DE SU ENTORNO Y LA CREACIÓN DE REDES ESTRATÉGICAS

---

Un aspecto relevante que afecta al desempeño de las ADL es el relativo a su capacidad para potenciar las relaciones con las empresas de su entorno y para impulsar o crear redes estratégicas. De estos dos asuntos nos ocupamos en este apartado.

### ***Las ADL y sus relaciones con las empresas del entorno***

Para estudiar este aspecto nos hemos fijado en las relaciones mantenidas por cada una de las ADL con su entorno empresarial más próximo, dividiéndolas en cuatro grupos. En primer término aquellas (la mayoría) que apenas mantienen relaciones con las empresas de su entorno; en segundo lugar, las que manifiestan tener relaciones de carácter esporádico; en tercer término, las que mantienen relaciones regulares; y finalmente, aquellas cuyas relaciones con el entorno empresarial es permanente y fluido; la diferencia entre los dos últimos tipos de relaciones se debe a la existencia de mecanismos de interlocución estables entre empresas y ADL, como foros empresariales locales. El resultado es que apenas un tercio de las ADL estudiadas mantienen relaciones regulares o fluidas con las empresas de su entorno, en tanto más del 40% reconocen que apenas trabajan en esa dirección.

El Cuadro 1 recoge estas características de las ADL.

CUADRO 1  
**CARACTERÍSTICAS DE LAS ADL. ASPECTOS MÁS RELEVANTES**

CARACTERÍSTICAS	Presupuesto p.c.	Nº (%)	Plantilla	Nº (%)	SPL e instituciones	Nº (%)
	<20€	7 (23.3)	1-9	14 (48.2)	SPL e Instituciones	8 (25.8)
	20-40€	11 (36.6)	10-19	7 (24.1)	SPL	5 (16.1)
	40-60€	3 (10)	20-29	2 (6.8)	Instituciones	4 (12.9)
	>60	9 (30)	≥30	6 (20.6)	Indefinidos	14 (45.2)
DESEMPEÑO	Orientación		Nº (%)		Relaciones con empresas	Nº (%)
	Empleo		17 (54.8)		Escasas o inexistentes	13 (41.9)
	Servicios a empresas		7 (22.6)		Esporádicas	7 (22.6)
	Emprendizaje		5 (16.1)		Regulares	4 (12.9)
	Otros		1 (3.2)		Fluidas	6 (19.4)

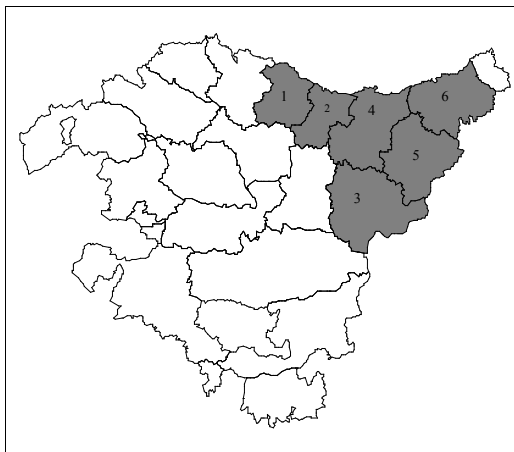
Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo

### ***Las ADL y la creación de redes***

En los últimos años varias ADL han tratado de impulsar redes con las empresas y otros agentes del territorio para establecer espacios de colaboración público-privados. En estos espacios, las empresas y organizaciones locales trabajan en proyectos específicos para el desarrollo del conocimiento, el emprendizaje, la innovación o la competitividad comarcal bajo la coordinación de la ADL. Las experiencias más avanzadas han logrado configurar un foro estable en el que se coordinan empresas y organizaciones, en lo que está suponiendo una nueva forma de gobernanza del desarrollo local. Sin embargo, no parece que en todas las comarcas se estén consolidando de la misma manera estas redes, ya que algunas están en una fase preliminar y otras no han conseguido el mismo grado de desarrollo.

Estas redes se han puesto en marcha en la zona noreste de la CAPV, fundamentalmente en comarcas guipuzcoanas y en algunas vizcaínas (Figura 2). Resulta destacable que en la mayoría de las comarcas en que se ha impulsado estas redes hay instituciones comarcales y un sistema productivo local en los términos expuestos en el apartado 3 (compárese las Figuras 1 y 2). Esta cuestión nos lleva a incorporar la existencia de instituciones y de un SPL en el territorio en el que trabaja la ADL como aspecto destacado en el desempeño de estas organizaciones. A este respecto, la hipótesis es que en aquellas comarcas con una fuerte presencia institucional y una economía local integrada las ADL encuentran más facilidades para impulsar estas redes. Pero al mismo tiempo, el hecho de establecer este tipo de espacios de colaboración resulta fundamental para que la ADL tome un papel más estratégico facilitando la coordinación entre las empresas y agentes socioeconómicos del territorio.

FIGURA 2  
REDES IMPULSADAS AL AMPARO DE LAS ADL



ADL	Red
Lea Artibai – Markina-Ondarroa- (1)	Esperanza 2013
Debegesa –Bajo Deba- (2)	Deba Business Forum
Goleki –Goierrri- (3)	Lankidetzta Sarea
Iraurgi Lantzen –Azpeitia-Azkoitia- (4)	Ezagutza Gunea
Tolosaldea Garatzen –Tolosaldea- (5)	Foro Lehiberri
FSS –San Sebastián-(6)	Tecforlife, I+E,

Fuente: Documentos de trabajo de las ADL y entrevista.

## 6.- ANÁLISIS DE RELACIONES MÁS RELEVANTES

Una vez apuntada la trayectoria reciente de las ADL, interesa ahora centrar la atención en el estudio de algunos aspectos explicativos de la trayectoria y los resultados alcanzados. Se trata de observar los posibles elementos de relación entre las características de unas y otras ADL, el entorno en el que surgieron, las prioridades de actuación establecidas, y algunos de los resultados alcanzados.

Para este propósito hemos diferenciado tres tipos de relaciones: **Relaciones de Tipo 1** que se derivan de observar los posibles vínculos existentes entre los elementos característicos de las ADL y el tipo de trabajo llevado a cabo por las mismas; **Relaciones de Tipo 2**, resultantes de los potenciales nexos entre los mencionados elementos característicos de las ADL y la capacidad de éstas de interactuar con

las empresas de su entorno y/o de crear redes estratégicas; y **Relaciones de Tipo 3**, que son las que tienen que ver con la posible asociación entre el impulso dado a la relación con empresas y a la creación de redes estratégicas por un lado, y la tipología de funciones desempeñadas por el otro. Este conjunto de relaciones puede verse globalmente en la Figura 3:

FIGURA 3  
RELACIONES ENTRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ADL, SU ORIENTACIÓN, Y LA CREACIÓN DE REDES



Fuente: Elaboración propia

Como ya se ha planteado, partimos de contemplar distintos aspectos que afectan tanto a la naturaleza y características de las mismas, como a su desempeño. Para ello, planteamos un análisis de asociación que vincula variables ordinales y nominales en diferentes tablas de contingencia (ver Anexo). Las tablas de contingencia sirven para ver si existe asociación entre las variables, lo que se acompaña de dos estadísticos que permiten evaluar el grado de asociación entre variables nominales: la V de Cramer y Lambda. La V de Cramer es una extensión del coeficiente Phi que evalúa la asociación entre dos variables, pero que a diferencia de este coeficiente, está normalizada; su valor oscila entre 0 y 1, en la que valores cercanos a 0 indican no asociación y los cercanos a 1 fuerte asociación. Lambda compara el error en la predicción cuando sólo se considera la variable dependiente, con el error cometido cuando se conoce la variable independiente; su valor oscila entre 0 y 1, y el resultado

se interpreta como el porcentaje en que se reduce el error al predecir la variable dependiente a partir de conocer el valor de la variable independiente. Estos estadísticos van acompañados de la significación estadística para mostrar si la relación es espuria o generalizable, a partir de la prueba Chi cuadrado de Pearson. Esta prueba sirve para contrastar la hipótesis nula  $H_0$  de independencia entre variables; por tanto, en aquellos casos en que la probabilidad es menor de 0,05 rechazamos la hipótesis nula de independencia entre variables.

A continuación se comentan algunos de los resultados obtenidos del estudio de estos tres tipos de relaciones:

### **- Relaciones de tipo 1:**

En este primer apartado se trata de establecer las relaciones existentes entre la tipología de las Agencias (sus elementos más característicos) y la orientación de las mismas. Así, los elementos característicos constituyen las variables independientes y la orientación de la ADL la variable dependiente (si su prioridad es el apoyo al empleo, al emprendizaje, los servicios a empresas u otra).

Para el análisis de estas relaciones diferenciamos las características de las ADL en dos bloques: por una parte, las relacionadas con el impulso y los esfuerzos llevados a cabo desde las propias ADL y, por otra, aquellos otros existentes en el entorno de las mismas. En el primer bloque están variables que podemos considerar *endógenas*, ya que su comportamiento viene determinado por la propia iniciativa de las ADL y/o de las organizaciones que les dan soporte; de entre ellas hemos seleccionado las relativas al tamaño de las ADL en términos de presupuesto y el número de empleados/as. Respecto al segundo bloque, hemos centrado la atención en otras variables que podemos considerar *exógenas*, en el sentido de que se trata de elementos preexistentes, que forman parte del entorno socio-territorial en el que se mueven las ADL y sobre el que, además, las mismas pretenden operar. Las variables elegidas han sido la existencia o no de Sistemas Productivos Locales y el grado de institucionalidad existente.

El análisis de asociación entre estas variables muestra que no hay relación alguna entre el tamaño y la orientación seguida por las ADL, lo cual se pone de manifiesto tanto en lo referido al presupuesto como a la dimensión de la plantilla (véase los Anexos). Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se considera la relación entre las características que hemos denominado *exógenas* y la prioridad de las ADL. Los estadísticos permiten pensar en una asociación moderada entre las variables relativas al entorno (la existencia de una institucionalidad territorial y la integración de las Agencias en SPL) y el tipo de desempeño seguido por las ADL ( $V$  de Cramer = 0,524 y  $\chi^2 = 0,308$ , con una significación menor de 0,05, lo que permite rechazar la  $H_0$  de independencia entre variables). Aunque los valores no son en modo alguno concluyentes, ello vendría a reflejar que aquellas Agencias surgidas en entornos cuyas



economías no conforman un SPL, o en los que existe una débil institucionalidad de carácter territorial, acaban centrándose en la intermediación laboral orientada a la promoción de empleo, en tanto aquellas otras con entornos más estructurados económica e institucionalmente, son capaces de llevar a cabo tareas en el plano de la creación de empresas y/o la prestación de servicios a las mismas.

Las anteriores observaciones parecerían indicar que las ADL que surgen en un territorio con escasa articulación institucional y sin existencia de un SPL tienen dificultades para poder jugar un papel más allá del de la promoción de empleo (creando nuevas empresas o desarrollando servicios que fortalezcan las mismas). Y al limitar su actuación al ámbito de la intermediación en la promoción del empleo, las ADL no logran actuar e influir sobre el tejido empresarial. Estaríamos pues ante un razonamiento circular: como no hay SPL o institucionalidad local, las ADL se ven dificultadas para potenciar el tejido empresarial, y acaban centrándose en el empleo. Y, a su vez, al no incidir apenas sobre el tejido empresarial, no se consiguen avances en la conformación de un SPL.

De ese razonamiento podría deducirse que una buena parte de las ADL representan un esfuerzo voluntarista de tratar de incidir en la promoción del desarrollo local, pero difícilmente pueden dar pasos significativos en esa dirección, dadas las limitaciones del entorno. En definitiva, cabría señalar que sólo unas pocas ADL están en condiciones de avanzar en determinados aspectos, en tanto las demás difícilmente podrán superar la barrera de la promoción de empleo, independientemente de los esfuerzos presupuestarios y de personal que puedan realizarse.

### **- Relaciones de tipo 2:**

Un segundo apartado es el relativo a los vínculos existentes entre la tipología de las Agencias (explicada en el apartado anterior) de un lado y la capacidad para generar redes y potenciar las relaciones con empresas. Por tanto, en este segundo caso la capacidad para crear redes y para mantener relaciones con empresas constituyen las variables dependientes.

Si nos atenemos a las que hemos considerado variables endógenas (las relativas al tamaño) se observa que, en el caso del presupuesto, no existe relación alguna con el establecimiento de relaciones estables con empresas, o con la creación de redes estratégicas. La conclusión no parece tan clara para el caso de la otra variable relativa al tamaño de las ADL (la dimensión de su plantilla) ya que, si bien no existe relación alguna entre este factor y el impulso de redes estratégicas, no ocurre lo mismo con la intensidad de los contactos mantenidos con las empresas del entorno, observándose en este caso una asociación moderada ( $V$  de Cramer = 0,530 y  $\lambda = 0,375$ , con una significación menor de 0,05). En este caso, las ADL con una plantilla entre 10 y 19 trabajadores/as son las que mantienen en mayor medida relaciones regulares o fluidas con las empresas de su entorno.

Por lo que se refiere al contexto geográfico y económico, se observa una mayor relación entre esta variable y tanto la intensidad de los contactos con las empresas, como con la creación de redes estratégicas. En ambos casos la asociación es moderada ( $V$  de Cramer = 0,536 para las relaciones con empresas y 0,669 para la creación de redes; y  $\lambda = 0,353$  y  $\lambda = 0,333$  para cada caso, respectivamente).

Ahora bien, las anteriores apreciaciones no pueden ocultar que se trata de un resultado en cierta forma esperable pues parece lógico pensar que donde hay un SPL más consolidado y/o una mayor institucionalidad se establezcan más fácilmente relaciones entre empresas y viceversa. Por ello, aunque pueda establecerse una asociación entre los denominados factores exógenos y el impulso de las relaciones con y entre empresas, la misma no es en modo alguno robusta, ni arroja luz sobre algunas de las limitaciones planteadas más atrás, derivadas de las relaciones de tipo 1.

### **- Relaciones de tipo 3:**

Finalmente, consideramos los nexos que pueden establecerse entre la orientación y, por un lado la intensidad de las relaciones con las empresas y, por otro, su capacidad para impulsar redes. De esta manera, la orientación es la variable dependiente mientras las relaciones con empresas y la creación de redes son las dependientes. El análisis de este tipo de relaciones permitiría, en principio, explorar la posibilidad de lograr avances en las posibilidades de actuación de las Agencias, superando el ámbito de la promoción de empleo y avanzando en la potenciación del tejido empresarial.

El análisis de las tablas de contingencia y los estadísticos muestran una asociación moderada entre estas variables ( $V$  de Cramer = 0,445 para las relaciones con empresas y 0,627 para las redes y  $\lambda = 0,29$  y  $\lambda = 0,167$ , respectivamente).

---

## 7. ALGUNOS ANÁLISIS DE CASO

---

El análisis de los datos existentes y de las relaciones observadas entre distintas variables no permite plantear una conclusión estadísticamente avalada sobre el desempeño de las ADL y su posible contribución al fortalecimiento del tejido empresarial de su entorno. Por un lado, las dudas suscitadas al inicio sobre las limitaciones de algunas Agencias para poder jugar un papel más allá de la intermediación laboral siguen estando presentes. Y por otro, no existe evidencia estadística suficiente de que una apuesta más decidida por la creación de redes y por el fortalecimiento de los vínculos con y entre las empresas del entorno conlleve necesariamente saltos cualitativos en la orientación del trabajo, logrando transitar satisfactoriamente de la mera intermediación laboral, a otros trabajos más cualificados en el ámbito del

emprendizaje o de los servicios a las empresas. Todo ello tiene en parte que ver con las limitaciones derivadas de la información disponible sobre algunos aspectos del desempeño seguido por las ADL de la CAPV.

Ahora bien, más allá de esta constatación estadística, el análisis del comportamiento de las ADL en el País Vasco y de su desempeño durante la última década permite contemplar algunas experiencias de interés a este respecto, las cuales pueden arrojar algo de luz sobre estas cuestiones. Estas experiencias, que presentamos sucintamente a continuación, aportan elementos para el debate sobre la posibilidad real de incidir más profundamente en la realidad circundante, superando la mera intermediación para el fomento del empleo. Lo más relevante es que, además, se trata de experiencias que, en todos los casos pivotan sobre la creación de redes de colaboración como eje principal de la estrategia.

### **Lea Artibai: la creación de empresas innovadoras**

El primero de los casos que analizamos es el de la ADL de Lea Artibai. En esta comarca vizcaína se lleva a cabo un proyecto de desarrollo local denominado Esperanza 2013, que tiene como objetivo prioritario la creación de empresas de base tecnológica. A nuestro entender, dos aspectos destacan en esta iniciativa. Por un lado, los propios objetivos marcados, ya que no se trata de una serie de medidas para el fomento del autoempleo, sino que la creación de empresas se contempla como parte de una estrategia integral para la diversificación de la economía y el desarrollo de la comarca. Por otro, la estructura organizativa del proyecto que, basada en la colaboración entre las empresas y organizaciones locales, entiende la red como la forma de organización del desarrollo local.

Este proyecto se centra en la asimilación y el desarrollo de tecnologías, la formación, el fomento de la cultura emprendedora y la creación de empresas de base tecnológica. Para ello, se establecen una serie de objetivos concretos para el año 2013 (Lea Artibai Ikastetxea y Azaro Fundazioa, 2007):

- Crear 90 nuevas empresas y 500 puestos de trabajo.
- Crear 22 proyectos de diversificación en el proceso de definición y desarrollo de un producto o servicio.
- Mejorar la oferta universitaria: 120 graduados en ingeniería de polímeros, 120 másteres, 18 doctorados.
- Objetivos relacionados con la investigación: 24 publicaciones internacionales, 3 patentes, 32 proyectos con empresas, 24 proyectos internos.

Se trata, por tanto, de una estrategia integral para el desarrollo de la comarca a través de la diversificación y la mejora tecnológica y no sólo de una política activa de empleo. Pero más allá de estos objetivos, lo más relevante reside en la

concepción organizativa del proyecto. El mismo está liderado por la ADL, junto a una fundación dedicada a la promoción del desarrollo de la comarca (Fundación Azaro) y el Centro de Formación Profesional de la zona. Este último es el principal agente generador de conocimiento de la comarca y, como tal, asume el papel de centro de formación e innovación, desarrollando investigación básica y proyectos tecnológicos. La Fundación Azaro y la ADL son los coordinadores de la iniciativa, y los que identifican, definen y diseñan (junto a los promotores) los nuevos proyectos empresariales. Para ello cuentan con un observatorio que realiza estudios de prospección, de vigilancia tecnológica y de mercado, además de otra serie de acciones de difusión o para favorecer la colaboración con otros agentes. Alrededor de estas instituciones se han constituido diferentes mesas o grupos de trabajo en las que participan los principales agentes del área para debatir cuestiones relacionadas con el emprendizaje y el desarrollo de la comarca (la mesa de emprendedores, la mesa de innovación del polígono industrial, una mesa de expertos, la mesa de las cooperativas, una mesa para fomentar la cultura emprendedora, la mesa del PERCO<sup>4</sup> y la mesa de turismo).

Esta organización territorial responde a una concepción en la que procesos como desarrollar conocimientos, innovar o aprender, tanto a nivel individual como institucional, tienen una dimensión territorial (Asheim y Isaksen, 2001). Las diferentes redes en las que se estructura el proyecto facilitan la transmisión de ideas entre los agentes, tanto sobre cuestiones técnicas que afectan a su ámbito de actuación, como sobre el proyecto en su conjunto. Ello favorece el desarrollo y la supervivencia de las nuevas empresas, en la medida en que aprenden de los agentes del entorno, pero además, supone una forma alternativa de entender las actuaciones para el desarrollo local. Lejos de ser las organizaciones locales las que proporcionan una serie de servicios a las empresas, es el conjunto de actores organizados el que lidera el proceso de desarrollo, en una forma de gobernanza interactiva.

### **Lehiberri, foro de competitividad e innovación de Tolosaldea**

Otra experiencia de gran interés es la que se lleva a cabo en la comarca guipuzcoana de Tolosa bajo el nombre de *Lehiberri*<sup>5</sup>, un foro que tiene como objetivo prioritario incidir en la competitividad de la comarca a través de la creación de un espacio de colaboración entre los agentes locales. Lehiberri nace en 2008, cuando la ADL local, Tolosaldea Garatzen, realiza un proceso de reflexión estratégica y detecta que una de sus principales limitaciones viene dada por las escasas rela-

4 La mesa del PERCO es la encargada del Plan Especial de Rehabilitación Comercial.

5 El término *Lehiberri* es una conjunción de las palabras *lehiakortasuna* (competitividad) y *berrikuntza* (innovación), lo que da cuenta del propósito de este proyecto.

ciones existentes entre empresas, agentes formativos y tecnológicos, e instituciones locales. Para paliar esta deficiencia y mejorar la competitividad de la comarca, se proponen cuatro ejes estratégicos: fomentar la colaboración (interempresarial, y entre empresas y centros formativos); el emprendizaje e intraemprendizaje; la difusión del conocimiento; y la formación en gestión avanzada. En estas áreas trabajan de manera abierta empresas e instituciones aunque, para hacer más dinámica su gestión, el foro está liderado por un grupo promotor constituido por directivos de ocho empresas representativas de sectores considerados estratégicos, por los centros de formación profesional, los ayuntamientos de la comarca, Gipuzkoa Berritzen (el nodo territorial de la red de innovación regional, Innobasque) y la ADL Tolosaldea Garatzen (Tolosaldea-Garatzen, 2008).

Uno de los resultados tangibles de esta iniciativa es la construcción de un espacio físico desde el que articular el proyecto *Lehiberri*, el denominado Centro de Competitividad e Innovación de Tolosaldea. Este Centro pretende ser el referente de la innovación en la comarca, albergando un vivero de empresas, laboratorios para proyectos interempresariales, un observatorio socio-económico, infraestructura para jornadas y congresos empresariales, aulas para la formación en la gestión, y las propias oficinas de la ADL local, Tolosaldea Garatzen.

### **Ezagutza Gunea: La gestión del conocimiento local**

Finalmente, comentaremos la que constituye probablemente la experiencia más avanzada de organización en red, la que se desarrolla en la comarca guipuzcoana de Urola Medio. Liderado por la ADL, Iraurgi Lantzen, en esta comarca se ha puesto en marcha *Ezagutza Gunea* (EG), un foro para la gestión del conocimiento local y la mejora de la formación en el que participan agentes públicos y privados de la comarca (ayuntamientos, organizaciones locales, empresas y centros de formación)<sup>6</sup>. El objetivo de este foro es aumentar la competitividad de las empresas y centros de formación e investigación mediante una gestión eficaz del conocimiento en la comarca ([www.iraurgilantzen.net](http://www.iraurgilantzen.net)). Es decir, se trata de organizar un espacio de colaboración que permita detectar las necesidades de formación y para la gestión del conocimiento, de manera que la oferta formativa y tecnológica se ajuste mejor a las necesidades de las empresas.

Para lograr este objetivo, EG se articula en torno a diferentes *gunes* o grupos de trabajo. Cada *gune*, compuesto por representantes de las empresas, los ayuntamientos y los centros de formación, se encarga de definir y ejecutar proyectos para la mejora de la capacitación de las personas y la gestión del conocimiento comarcal (Larrea, 2003). En estos *gunes* se identifican las necesidades formativas

6 *Ezagutza Gunea* significa núcleo de conocimiento, lo que ilustra la orientación de esta experiencia.

y tecnológicas y se proponen medidas conjuntas entre instituciones, empresas y centros de formación. De esta manera, se trata de una estructura que permite consensuar las medidas y los proyectos de desarrollo a realizar.

EG lleva funcionando desde el año 2002 y ha sido un punto de encuentro importante, lo que ha servido para compartir experiencias, realizar diagnósticos, ajustar la oferta formativa a las necesidades de las empresas y favorecer la competitividad del sistema productivo local. Sin embargo, el resultado no se plasma únicamente en el desarrollo de proyectos específicos, sino sobre todo en el cambio de mentalidad que se ha producido a nivel colectivo. Ello ha sido incluso recogido en algunos trabajos que subrayan la emergencia de una conciencia de pertenencia a un proyecto compartido de largo plazo, así como el rol estratégico que EG está teniendo en la competitividad del área (Aranguren, Larrea y Wilson, 2010). En este sentido, más allá de los resultados de corto plazo, lo verdaderamente significativo de esta experiencia es su aportación a la creación y desarrollo del capital social. El trabajo conjunto y la toma de decisiones hacen que el desarrollo local sea un proceso más descentralizado y participativo, y alientan la consideración de que todos los agentes locales participan en un proyecto común.

---

## 8. CONCLUSIONES

---

Como apuntábamos al comienzo de este trabajo, la trayectoria seguida por las ADL de la CAPV desde su creación da muestras de algunas limitaciones a la hora de potenciar y fortalecer el tejido empresarial local, superando las actuaciones orientadas a la intermediación laboral y la creación de empleo. Dichas limitaciones tienen relación con diversos factores de tipo endógeno (asociadas a las particularidades de cada ADL), y exógeno (derivadas de las características del entorno en el que se inserta). La experiencia demuestra que tanto unos como otros factores han venido condicionando la orientación del trabajo de las distintas ADL, generando en ocasiones un círculo vicioso.

La posibilidad de superar esas limitaciones y avanzar en una estrategia de mayor alcance se encuentra en cierto modo vinculada con la capacidad demostrada de unas y otras ADL para interactuar con su entorno más próximo, generando alianzas y redes capaces de aprovechar las capacidades institucionales, tecnológicas y de conocimiento existentes en dicho entorno. En este sentido, si bien el estudio realizado no permite observar una evidencia estadística al respecto, el análisis de diversas experiencias viene a demostrar que la apuesta decidida por dichas redes constituye una prometedora vía para superar las mencionadas limitaciones y hacer de las ADL un instrumento de apoyo al tejido empresarial y a la innovación en los sistemas productivos locales.

No obstante, este tipo de iniciativas dependen así mismo del contexto socio-territorial. En el caso de la CAPV, parece evidente que estas actuaciones han estado condicionadas por características específicas de cada localidad, lo que muestra las limitaciones existentes a la hora de generalizarlas. A este respecto, la integración de la economía local como un sistema productivo y la existencia de un entorno institucional favorable son factores que facilitan la puesta en marcha de redes. Sin embargo, la experiencia muestra que determinadas apuestas institucionales pueden incidir en la transformación de las economías locales al propiciar otro modo de coordinación de empresas y organizaciones. Una gobernanza descentralizada en la que el proceso de desarrollo se articula en torno a una red de agentes socioeconómicos y estructuras institucionales refuerza la competitividad de los sistemas productivos locales al propiciar un entorno favorable para el aprendizaje y la innovación. Es más, la articulación de estos espacios de colaboración fortalece el capital social y establece las bases para un escenario en el que la transformación de la economía local es un ejercicio interactivo, un proyecto colectivo, un proceso social.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, A., (1998), "Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional", *EKONOMIAZ*, 41, 69-89.
- AMIN, A., (2001), "Moving on: institutionalism in economic geography", *Environment and Planning A*, 33, 1237-41.
- AMIN, A. y ROBINS, K., (1990), *Industrial districts and regional development: Limits and possibilities*, en PYKE, F., BECATINI, G. y SENGENDERG, W. (Eds) *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy* Geneva, International Institute for Labour Studies.
- AMIN, A. y THRIFT, N., (1995), *Globalisation, Institutional "Thickness" and the Local Economy*, en HEALEY, P., CAMERON, S., DAVOUDI, S., GRAHAM, S. y MADANI-POUR, A. (Eds) *Managing Cities. The new urban context*, pp. 91-108, Chichester, Wiley & Sons Ltd.
- ARANGUREN, M. J., LARREA, M. y WILSON, J., (2010), "Learning from the Local: Governance of Networks for Innovation in the Basque Country", *European Planning Studies*, 18, 47-- 65.
- ASHEIM, B. T. ISAKSEN, A., (2001), *Los sistemas regionales de innovación, las pymes y la política de innovación*, en GÓMEZ URANGA, M. y OLAZARAN, M. (Eds) *Sistemas regionales de innovación*, pp. 93-114, Bilbao, Servicio Editorial de la UPV/EHU.
- AUDRETSCH, D. B., GRIMM, H. M. y SCHUETZE, S., (2009), "Local Strategies within a European Policy Framework", *European Planning Studies*, 17, 463-86.
- BASURKO, A., (2005), "El capital social: caso Lea Artibai", *EKONOMIAZ*, 59, 260-83.
- BOSCHMA, R., (2005), "Proximity and Innovation: A Critical Assessment", *Regional Studies*, 39, 61-74.
- BRUSCO, S., (1986), *Small firms and industrial districts: the experience of Italy*, en KEEBLE, D. y WEVER, E. (Eds) *New Firms and Regional Development in Europe*, pp. 184-202, London, Croom Helm.
- CAMAGNI R. (1991) *Innovation networks: spatial perspectives* Belhaven Press, London.
- COOKE, P. y MORGAN, K., (1998), *The Associational Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- DEI OTTATI, G., (1994), "Trust, interlinking transactions and credit in the industrial districts", *Cambridge Journal of Economics*, 18, 529-46.
- HASSINK, R., (2001), "The Learning Region: A Fuzzy Concept or a Sound Theoretical Basis for Modern Regional Innovation Policies?", *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 45, 219-30.
- HAUSER, C., TAPPEINER, G. y WALDE, J., (2007), "The Learning Region: The Impact of Social Capital and Weak Ties on Innovation", *Regional Studies*, 41, 75-88.
- HELMSING, B., (2001), "Externalities, Learning and Governance: New Perspectives on Local Economic Development", *Development and Change*, 32, 277-308.
- HOSPERS, G., DESROCHERS, P. y SAUTET, F., (2009), "The next Silicon Valley? On the relationship between geographical clustering and public policy", *International Entrepreneurship and Management Journal*, 5, 285-99.
- LAMBOOY, J., (2005), "Innovation and knowledge: Theory and regional policy", *European Planning Studies*, 13, 1137-52.
- LARREA, M., (2003), "Clusters y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco", *EKONOMIAZ*, 53, 138-59.
- LARREA, M., (2000), *Sistemas Productivos Locales en la C.A. del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Editorial de EJ-GV.
- LE GALÈS, P. y VOELZKOW, H., (2001), *Introduction: The governance of local economies*, en CROUCH, C., LE GALÈS, P., TRIGILIA, C. y VOELZKOW, H. (Eds) *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?*, pp. 1-24, Oxford, Oxford University Press.
- LEA-ARTIBAI-IKASTETXEA y AZARO-FUNDAZIOA, (2007), *Esperanza 2013. Lea Artibai eskualdeko berrikuntza eta garapen gunea*, Lea Artibai, Lea Artibai Ikastexea-Azaro Fundazioa.
- LUNDVALL, B., (1992), *National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, London, Pinter.



- MARTIN, R. y SUNLEY, P., (2003), "Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?", *Journal of Economic Geography*, 3, 5-35.
- MORGAN, K., (1997), "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal", *Regional Studies*, 31, 491-503.
- PORTER, M. E., (2000), "Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy", *Economic Development Quarterly*, 14, 15-34.
- RUTTEN, R., WESTLUND, H. y BOEKEMA, F., (2010), "The Spatial Dimension of Social Capital", *European Planning Studies*, 18, 863-71.
- STOKER, G., (1998), "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal*, 50, 17-28.
- STORPER, M., (1995), "The resurgence of regional economics, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies", *European Urban and Regional Studies*, 2, 191-221.
- TOLOSALDEA-GARATZEN, (2008), *Tolosaldea Garatzen. Memoria 2008*, Tolosa, Tolosaldea Garatzen.
- TRIGILIA, C., (2001), "Social Capital and Local Development", *International Journal of Social Theory*, 4.
- ZUBIAURRE, A., ZABALA, K. y LARREA, M., (2009), "Local innovation capacity: a typology for Basque Counties", *EKONOMIAZ*, 70, 93-112.

## ANEXOS

### Relaciones de tipo 1

#### CLASIFICACIÓN DE LAS ADL SEGÚN SU PRESUPUESTO P.C. Y ORIENTACIÓN

	Presupuesto p.c.				Total
	<20	20-40	40-60	>60	
Empleo	4 57,1%	5 45,5%	3 100,0%	5 55,6%	17 56,7%
Servicios a empresas	2 28,6%	3 27,3%	0 ,0%	2 22,2%	7 23,3%
Emprendizaje	1 14,3%	3 27,3%	0 ,0%	1 11,1%	5 16,7%
Otros	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	1 11,1%	1 3,3%
Total	7 100,0%	11 100,0%	3 100,0%	9 100,0%	30 100,0%
Estadísticos		Valor		Sig. Aproximada	
V de Cramer		,251		,824	
Lambda		Simétrica: ,031		,654	
Número de ADL		Prioridad de Trabajo dependiente: ,000			
Sin respuesta		30			
		1			

#### CLASIFICACIÓN DE LAS ADL SEGÚN SU NÚMERO DE TRABAJADORES Y ORIENTACIÓN

	Plantilla				Total
	1-9	10-19	20-29	30 o mas	
Empleo	11 78,6%	3 42,9%	0 ,0%	3 50,0%	17 58,6%
Servicios a empresas	0 ,0%	3 42,9%	2 100,0%	2 33,3%	7 24,1%
Emprendizaje	2 14,3%	1 14,3%	0 ,0%	1 16,7%	4 13,8%
Otros	1 7,1%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	1 3,4%
Total	14 100,0%	7 100,0%	2 100,0%	6 100,0%	29 100,0%
Estadísticos		Valor		Sig. Aproximada	
V de Cramer		,390		,151	
Lambda		Simétrica: ,185		,014**7	
Número de ADL		Prioridad de Trabajo dependiente: ,167		,143	
Sin respuesta		30			
		1			

7. \*\* Indica que la significación asociada al estadístico es igual a menor que 0,05 por lo que rechazamos la hipótesis nula de independencia entre las variables.

### CLASIFICACIÓN DE LAS ADL SEGÚN LOS ASPECTOS TERRITORIALES Y LA PRIORIDAD

	SPL e Instituciones Territoriales				Total
	SPL e Instituciones	SPL	Instituciones	Indefinidos	
Empleo	0 ,0%	2 40,0%	1 50,0%	14 93,3%	17 56,7%
Servicios a empresas	4 50,0%	2 40,0%	1 50,0%	0 ,0%	7 23,3%
Emprendizaje	4 50,0%	1 20,0%	0 ,0%	0 ,0%	5 16,7%
Otros	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	1 6,7%	1 3,3%
Total	8 100,0%	5 100,0%	2 100,0%	15 100,0%	30 100,0%
Estadísticos		Valor		Sig. Aproximada	
V de Cramer		,524		,003**	
Lambda		Simétrica: ,429		,002**	
		Prioridad dependiente: ,308		,032**	
Número de ADL		30			
Sin respuesta		1			

#### Relaciones de tipo 2

### CLASIFICACIÓN DE LAS ADL SEGÚN SU PRESUPUESTO P.C. Y SUS RELACIONES CON EMPRESAS

	Presupuesto p.c.				Total
	<20	20-40	40-60	>60	
Poco o nada	3 42,9%	4 36,4%	2 66,7%	4 44,4%	13 43,3%
Esporádicas	2 28,6%	4 36,4%	0 ,0%	1 11,1%	7 23,3%
Regulares	0 ,0%	0 ,0%	1 33,3%	3 33,3%	4 13,3%
Fluidas	2 28,6%	3 27,3%	0 ,0%	1 11,1%	6 20,0%
Total	7 100,0%	11 100,0%	3 100,0%	9 100,0%	30 100,0%
Estadísticos		Valor		Sig. Aproximada	
V de Cramer		,402		,157	
Lambda		Simétrica: ,083		,245	
		Relaciones dependiente: ,000			
Número de ADL		30			
Sin respuesta		1			

### CLASIFICACIÓN DE LAS ADL SEGÚN SU PRESUPUESTO P.C. Y REDES LOCALES

	Presupuesto p.c.				Total
	<20	20-40	40-60	>60	
Sí	2	3	0	1	6
	28,6%	27,3%	,0%	10,0%	19,4%
No	5	8	3	9	25
	71,4%	72,7%	100,0%	90,0%	80,6%
Total	7	11	3	10	31
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Estadísticos		Valor		Sig. Aproximada	
V de Cramer		,215		,731	
Lambda		Simétrica: ,038		1,000	
		Redes dependiente: ,000			
Número de ADL		31			

### CLASIFICACIÓN DE LAS ADL SEGÚN SU NÚMERO DE TRABAJADORES Y LAS RELACIONES CON EMPRESAS

	Plantilla				Total
	1-9	10-19	20-29	30 o mas	
Poco o nada	11	1	0	1	13
	78,6%	14,3%	,0%	16,7%	44,8%
Esporádicas	2	1	1	2	6
	14,3%	14,3%	50,0%	33,3%	20,7%
Regulares	0	1	0	3	4
	,0%	14,3%	,0%	50,0%	13,8%
Fluidas	1	4	1	0	6
	7,1%	57,1%	50,0%	,0%	20,7%
Total	14	7	2	6	29
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Estadísticos		Valor		Sig. Aproximada	
V de Cramer		,530		,004**	
Lambda		Simétrica: ,387		,021**	
		Relaciones con empresas dependiente: ,375		,043**	
Número de ADL		29			
Sin respuesta		2			

### CLASIFICACIÓN DE LAS ADL SEGÚN SU NÚMERO DE TRABAJADORES Y REDES LOCALES

	Plantilla				Total
	1-9	10-19	20-29	30 o mas	
Sí	1 7,1%	3 42,9%	1 33,3%	1 16,7%	6 20,0%
No	13 92,9%	4 57,1%	2 66,7%	5 83,3%	24 80,0%
Total	14 100,0%	7 100,0%	3 100,0%	6 100,0%	30 100,0%
Estadísticos	Valor			Sig. Aproximada	
V de Cramer	,370			,250	
Lambda	Simétrica: ,091			,309	
Número de ADL	Redes estratégicas dependiente: ,000				
Sin respuesta	30				
	1				

### CLASIFICACIÓN DE LAS ADL SEGÚN LOS ASPECTOS TERRITORIALES Y LAS RELACIONES CON EMPRESAS

	SPL e Instituciones Territoriales				Total
	SPL e Instituciones	SPL	Instituciones	Indefinidos	
Poco o nada	1 12,5%	1 20,0%	0 ,0%	11 73,3%	13 43,3%
Esporádicas	2 25,0%	2 40,0%	0 ,0%	3 20,0%	7 23,3%
Regulares	0 ,0%	2 40,0%	1 50,0%	1 6,7%	4 13,3%
Fluidas	5 62,5%	0 ,0%	1 50,0%	0 ,0%	6 20,0%
Total	8 100,0%	5 100,0%	2 100,0%	15 100,0%	30 100,0%
Estadísticos	Valor			Sig. Aproximada	
V de Cramer	,536			,002**	
Lambda	Simétrica: ,375			,013**	
Número de ADL	Relaciones con empresas dependiente: ,353			,043**	
Sin respuesta	30				
	1				

### CLASIFICACIÓN DE LAS ADL SEGÚN LOS ASPECTOS TERRITORIALES Y LAS REDES LOCALES

	SPL e Instituciones Territoriales				Total
	SPL e Instituciones	SPL	Instituciones	Indefinidos	
Sí	5 62,5%	1 20,0%	0 ,0%	0 ,0%	6 19,4%
No	3 37,5%	4 80,0%	3 100,0%	15 100,0%	25 80,6%
Total	8 100,0%	5 100,0%	3 100,0%	15 100,0%	31 100,0%
Estadísticos	Valor			Sig. Aproximada	
V de Cramer	,669			,003**	
Lambda	Simétrica: ,318			,130	
Número de ADL	Redes estratégicas dependiente: ,333			,476	
	31				

#### Relaciones de tipo 3

### CLASIFICACIÓN DE LAS ADL SEGÚN SU ORIENTACIÓN Y LAS RELACIONES CON EMPRESAS

	Orientación				Total
	Empleo	Servicios a empresas	Emprendizaje	Otros	
Poco o nada	11 64,7%	0 ,0%	1 20,0%	1 100,0%	13 43,3%
Esporádicas	3 17,6%	2 28,6%	2 40,0%	0 ,0%	7 23,3%
Regulares	3 17,6%	1 14,3%	0 ,0%	0 ,0%	4 13,3%
Fluidas	0 ,0%	4 57,1%	2 40,0%	0 ,0%	6 20,0%
Total	17 100,0%	7 100,0%	5 100,0%	1 100,0%	30 100,0%
Estadísticos	Valor			Sig. Aproximada	
V de Cramer	,445			,037**	
Lambda	Simétrica: ,300			,026**	
Número de ADL	Relaciones con empresas dependiente: ,294			,044**	
Sin respuesta	30				
	1				

### CLASIFICACIÓN DE LAS ADL SEGÚN SU ORIENTACIÓN Y LAS REDES LOCALES

	Orientación				Total
	Empleo	Servicios a empresas	Emprendizaje	Otros	
Sí	0 ,0%	4 57,1%	2 40,0%	0 ,0%	6 20,0%
No	17 100,0%	3 42,9%	3 60,0%	1 100,0%	24 80,0%
Total	17 100,0%	7 100,0%	5 100,0%	1 100,0%	30 100,0%
Estadísticos		Valor		Sig. Aproximada	
V de Cramer		,627		,008**	
Lambda		Simétrica: ,263		,241	
Número de ADL		Redes estratégicas dependiente: ,167		,705	
Sin respuesta		30			
		1			

