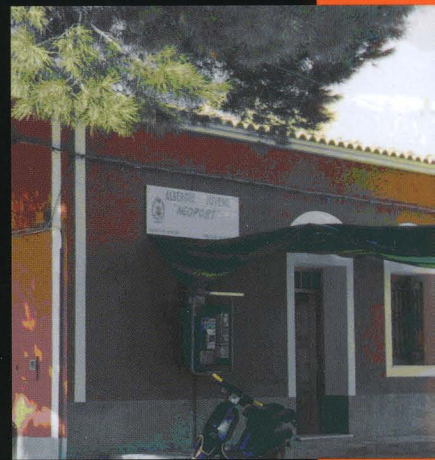


Joan Noguera Tur, M^a Dolores Pitarch Garrido
Javier Esparcia Pérez

Gestión y promoción del desarrollo local

Estudios y Documentos

4



PUV

Gestión y promoción del desarrollo local

Joan Noguera Tur (coord)
M^a Dolores Pitarch Garrido (coord)
Javier Esparcia Pérez (coord)

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

2009

Colección: Desarrollo Territorial
Serie Estudios y Documentos, 4

Director: Joan Romero



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: los autores, 2009

© De esta edición: Universitat de València, 2009

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-8045-1>

ISBN: 978-84-370-7616-4 (Papel)

ISBN: 978-84-370-8045-1 (PDF)

Edición digital

Índice

PRESENTACIÓN	7
1. Ordenación de territorio y desarrollo local: Conceptos y experiencias	9
<i>Jorge Olcina Cantos. Universidad de Alicante</i>	
2. El capital social como recurso de desarrollo	37
<i>Almudena Buciega Arévalo. Universitat de València</i>	
3. Pensamiento y planificación estratégica. Definición e implementación de estrategias de desarrollo	57
<i>Joan Noguera Tur. Universitat de València</i>	
4. El diagnóstico territorial	85
<i>Juan Ramón Gallego Bono. Universitat de València</i>	
5. La financiación del desarrollo local	115
<i>Miguel Roig Alonso. Universitat de València</i>	
6. Los nuevos yacimientos de empleo	133
<i>José Vicente Pérez Cosín. Universitat de Valencia</i>	
7. Fórmulas e instrumentos de promoción y desarrollo empresarial	143
<i>Francisco Mas Verdú. IMPIVA</i>	
8. Liderazgo y toma de decisiones en el entorno local	171
<i>Carolina Moliner Cantos. Universidad Miguel Hernández de Elche</i>	
9. Conflicto y técnicas de negociación y participación. El lenguaje de la negociación	187
<i>Eugenio de Manuel Rozalén. Federación Valenciana de Municipios y Provincias</i>	
10. Integración de colectivos en riesgo de exclusión social	213
<i>Xavier Uceda i Maza. Universitat de València</i>	
11. Técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación social	257
<i>M^a José Carretero Jiménez. Ayuntamiento de Catarroja</i>	
12. Difusión, promoción y comunicación de proyectos y resultados	275
<i>Carlos Marco Estellés y Paula Fayos Moragues. Ajuntament de Gandia</i>	
13. Evaluación de proyectos y programas	289
<i>Javier Esparcia y Joan Noguera. Universitat de València</i>	
14. Creación de empresas y acompañamiento a promotores	307
<i>María Castillo Palomares. Mancomunitat de L'Horta Sud-Idees, S.A.</i>	

15. Elaboración de un Plan de Empresas	325
<i>Jose Ignacio Orero Lillo. PEMSA (Promoción Económica de Moncada)</i>	
16. Comercio y desarrollo local	379
<i>Cristina Oliete Vivas. Ayuntamiento de Manises</i>	
17. Formación e inserción sociolaboral	403
<i>Xavier Uceda i Maza. Universitat de València</i>	
18. Los recursos territoriales turísticos: su gestión y organización en entornos locales	443
<i>María Dolores Pitarch Garrido. Universitat de València</i>	
BIBLIOGRAFÍA	475

Presentación

JOAN NOGUERA TUR

MARIA DOLORES PITARCH GARRIDO

JAVIER ESPARCIA PÉREZ

Durante las últimas dos décadas, han ido adquiriendo importancia estrategias de gestión y promoción del desarrollo de los territorios en las que la sociedad y las instituciones locales son, a la vez, impulsores y protagonistas. De este modo, ha emergido un nuevo paradigma del desarrollo que constituye una alternativa a las estrategias clásicas. El desarrollo local, sin renunciar a los objetivos de crecimiento económico y aumento de la riqueza, elementos fundamentales en la consecución de progreso y bienestar, presta también atención a la distribución social y espacial de los beneficios y consecuencias de los procesos de desarrollo. De ahí que este nuevo paradigma se haya convertido en un punto de referencia para el diseño e implementación de políticas y estrategias de desarrollo regional.

Las políticas y estrategias definidas a escala regional y local han dado muestras de una mayor capacidad para percibir los problemas, así como de mayor flexibilidad para responder localmente a los principales desafíos globales, como el paro o la reestructuración productiva. En definitiva, el desarrollo local, y la promoción económica y el fomento del empleo desde la escala local, constituyen una aproximación territorial a la solución de los problemas regionales y locales, con estrategias activas e integradas que permiten valorizar los recursos físicos y humanos locales, y articular estos impulsos con las medidas de apoyo externo.

De forma creciente, la política europea de desarrollo regional se formula mediante iniciativas y programas en los que la gestión local es principal, al tiempo que se hace hincapié en la necesidad de que los territorios se conviertan en los verdaderos protagonistas de los procesos de desarrollo. Desde los programas experimentales a inicios de los 90, se ha llegado a una política regional que, en buena parte, se organiza a partir de los principios del desarrollo local: subsidiariedad, estrategia, participación ciudadana en el diseño e implementación, enfoque territorial, etc.

Parece, por tanto, evidente, que el desarrollo local puede ofrecer una respuesta clara a las necesidades de reestructuración productiva y ajuste de muchos territorios que van, desde las zonas rurales aisladas y con mayores problemas de viabilidad, hasta las ciudades pequeñas y medias que están próximas a grandes áreas urbanas y que sufren procesos acelerados de cambio en su estructura territorial.

En contraste con la importancia creciente del paradigma del desarrollo local y sus implicaciones, los cuadros técnicos que actualmente trabajan en la promoción del desarrollo local, provienen de disciplinas muy dispares y, con demasiada frecuencia, han de hacer frente a situaciones para las que no han recibido formación específica.

En este contexto, la Universidad de Valencia puso en marcha, en 1999, con el respaldo institucional y el patrocinio del *Servei Valencià d'Ocupació i Formació* (SERVEF), una iniciativa formativa de postgrado dirigida a "...otorgar conocimientos, metodologías y herramientas de trabajo a personas interesadas en el trabajo como Agente de Desarrollo Local, con el fin de que se enfrenten con mayores garantías a los retos que implica la puesta en marcha de estrategias sostenibles de desarrollo desde el ámbito local". En este sentido, el público objetivo quedó definido por los siguientes colectivos: por un lado, tomadores de decisiones de la administración pública local y/o regional a los que interesa profundizar en la planificación estratégica territorial, el análisis de los instrumentos de financiación del desarrollo local disponibles, la respuesta a los diferentes problemas de gestión que afronta, los instrumentos y herramientas disponibles para trabajar con diferentes colectivos, los mecanismos que pueden facilitar el acceso a determinadas fuentes de financiación, etc.; por otro lado, estudiantes recién

licenciados o diplomados que quieran profundizar en la naturaleza y posibilidades del enfoque local de desarrollo, y adquirir algunas de las habilidades y destrezas más importantes para desempeñar esta labor; por último, agentes de desarrollo local en activo que necesiten una formación y reciclaje desde una aproximación interdisciplinar.

La experiencia de cuatro ediciones del Diploma de “Agente de Empleo y Desarrollo Local” y de tres ediciones del diploma de “Gestión y Promoción del Desarrollo Local”, entre 1999 y 2004, ha contribuido a desarrollar innovaciones y mejoras en la formación de más de 350 Agentes de Empleo y Desarrollo Local de la Comunidad Valenciana, y constituía el caldo de cultivo en el que cristalizó el “Master de Gestión y Promoción del Desarrollo Local” en el que se incorporaban mejoras y novedades a partir del análisis de los documentos de evaluación de las anteriores iniciativas. Lo que fue durante los 2 primeros años un título propio de la Universitat de València ha pasado, desde el curso académico 2007-08 a ser un título oficial dentro de la transformación de los estudios de postgrado dentro del proceso de Bolonia.

El máster ha contado a lo largo de su historia con un cuerpo docente formado por profesorado de distintas universidades de la Comunidad Valenciana, pero también incorpora a numerosos profesionales del desarrollo local pertenecientes a entidades tanto públicas como privadas. Esta combinación constituye una de las principales fortalezas del proyecto formativo ya que permite poner en contacto las bases académicas y científicas con la práctica y experiencia profesionales.

El presente volumen es la integración de los materiales elaborados por el equipo docente del Master. Se concibe como un manual dirigido a estudiantes de cursos avanzados de desarrollo local y, por este motivo, los temas están estructurados internamente de forma que los elementos didácticos resaltan sobre otros aspectos. El libro contiene, además, un CD-ROM que incluye algunos de los temas que no aparecen en el texto principal, una selección de trabajos de tesis elaboradas por alumnos del máster y la programación de ejercicios de autoevaluación, con un apartado de respuestas.

El libro contiene diversas temáticas y aproximaciones al desarrollo local: en primer lugar, temas relacionados con los aspectos teóricos del desarrollo local, en los que se desarrollan las bases teóricas y el marco conceptual del desarrollo local y del trabajo como técnico de promoción del desarrollo local; en segundo lugar, temas relacionados con los fundamentos de la planificación estratégica aplicada al desarrollo del territorio, haciendo especial hincapié en los condicionantes para el éxito del proceso; en tercer lugar, temas orientados al estudio de las características y modo de funcionamiento de las instituciones, agencias y organizaciones, públicas o privadas, que tienen una función relevante en la promoción del desarrollo desde lo local; en cuarto lugar, temas que presentan de forma comprensiva, los diferentes recursos disponibles para la promoción del desarrollo desde el entorno local, incluyendo la promoción de emprendimiento y el empleo; en quinto lugar, temas destinados a proporcionar los conocimientos y habilidades necesarios para trabajar y relacionarse con el entorno social en que se desarrolla la actividad del profesional del desarrollo local; en sexto lugar, un conjunto de temas con una clara finalidad común: proporcionar algunas herramientas metodológicas y técnicas de intervención que puedan ser de utilidad en el trabajo diario de las personas involucradas en la promoción del desarrollo local; por último, temas relacionados con los ámbitos de actuación del agente de desarrollo local; temas que van desde la promoción económica hasta la integración de colectivos desfavorecidos.

El objetivo de esta publicación es ofrecer una formación comprensiva sobre los conceptos, instrumentos y habilidades en relación con el enfoque local de desarrollo, para lograr una formación más adecuada de los técnicos locales y de los tomadores de decisiones. Estamos convencidos de que este es un requisito indispensable para la mejora de la eficacia en la implementación de los esfuerzos de desarrollo. Esperamos que los contenidos de este manual constituyan una modesta contribución a esta finalidad.

1. Ordenación del territorio y desarrollo local: conceptos y experiencias

JORGE OLCINA CANTOS

Universidad de Alicante

1.1. Análisis geográfico regional y ordenación del territorio: hacia una geografía regional aplicada

El estudio de las relaciones entre el medio y el hombre encuentra el método de trabajo más elaborado en el Análisis Geográfico Regional. No es exagerado decir que la mejor geografía posible es la que aplica los métodos y técnicas de la geografía regional. En otras palabras, la expresión más acertada de los estudios geográficos de un espacio geográfico es la visión integral que ofrece la geografía regional al análisis de los procesos que configuran el devenir de un medio. El manejo de las escalas de trabajo, esto es, el cambio mental de escenarios a partir de los cambios de escalas y la integración de los aspectos geográficos que se dan en un medio es una herramienta esencial dentro de los modernos procesos de Ordenación del Territorio. De ahí que exista una estrecha relación entre la geografía regional y la ordenación del territorio. Recordemos que el territorio, que deriva etimológicamente de “tierra”, tiene un sentido histórico y humano, que pretende concretar la noción de espacio físico, de superficie terrestre, que contiene los cambios históricos, naturales y provocados, así como la sociedad humana y su inercia y dinámica histórica; el territorio es pues, un espacio social e histórico. Como tal es objeto de propuestas que intentan mejorar el estado de cosas existente.

No se puede desconocer que la Geografía siempre ha tenido un sentido práctico, utilitario, aplicado al servicio de la sociedad y de conocimiento del espacio geográfico, de su organización y de sus problemas, hasta bien entrado el siglo XIX, coincidiendo en parte con su institucionalización como ciencia.

La demanda para que la Geografía tuviese reconocida una utilidad social fue un deseo absolutamente legítimo, al que no se renunciaría tan fácilmente, recuperándose esos anhelos de utilidad tras la crisis del año 29 y la Segunda Guerra Mundial. Sin descuidar la labor de la docencia, la investigación académica más pura, o las tendencias de especialización en los diferentes campos del saber geográfico, surgieron múltiples iniciativas para superar la Geografía contemplativa y recuperar el campo de la acción aplicada, perdida en favor de otras ciencias (CAMPEÑO FERNÁNDEZ, A.J., 1989) más técnicas y más próximas al desarrollismo inspirado en el liberalismo económico que dominaba todos los procesos coloniales y de explotación del territorio.

A medida que crece el sentir y la voluntad de utilidad social de los practicantes a Geografía, sobre todo a partir de la década de los cincuenta, empiezan a circular variadas denominaciones para designar este movimiento de creciente interés empezaba a arraigar en geógrafos adscritos a la escuela francesa:

- Geografía Aplicada (M. Philipponneau);
- Geografía Voluntaria (J. Labasse);
- Geografía Activa o Dinámica (P. George);
- Geografía Operativa (I. Lacoste);
- la Ecogeografía (Tricart);
- Geografía Constructiva (Gerasimov), etc.

Son los ecos teóricos que intentan superar la Geografía académica tradicional solicitando su participación en los planes de Ordenación y Planificación Territorial (TROITIÑO VINUESA, M.A. 1986).

Como se indica, en sus diversas denominaciones, ha sido en Francia donde la Geografía Aplicada se constituyó hace ya cuatro o cinco décadas en una línea de conocimiento e investigación prioritaria. Era y es, sin duda, una forma de hacer Geografía, de comprender el espacio, de conocer su organización por el hombre, de valorar el papel de la localización y, en definitiva, una manera de obtener los argumentos necesarios para la Ordenación del Territorio.

Las aportaciones de nuestros colegas franceses acerca de esta temática resultan de obligada consulta. La magnífica obra de Jean Labasse, editada en 1966 sobre Organización del Espacio, es una de las obras a que nos referimos. Precisión conceptual, claridad de ideas, una sólida metodología, una valoración rigurosa del papel de la región, de la defensa del mapa como instrumento de trabajo en la ordenación territorial, y una atención geográfica desde la primera a la última página culminan con acierto “un análisis de los distintos modos de evolución controlada de los paisajes” y abren un debate que exige la opinión del geógrafo ya que:

“afecta verdaderamente a la utilización reflexiva del suelo y de sus recursos” (sic) (LABASSE, J. 1973. p. 13).

Más allá de los Pirineos, en la vecina Francia, la Ordenación del Espacio y la Ordenación del Territorio, indistintamente consideradas como sinónimos, constituían temáticas con un contenido espacial tan elevado que propició que su análisis fuese encomendado a los geógrafos. El desarrollismo económico abría paso a una reflexión realizada desde planteamientos muy diferentes, basados en la Geografía Voluntaria y en la ordenación regional, con la finalidad de estudiar los esfuerzos del hombre en la modificación del espacio, ofreciendo las alternativas más viables para gestionar eficaz y responsablemente el patrimonio natural, cultural y productivo sin amenazar en el futuro los niveles de desarrollo y bienestar alcanzados por las comunidades regionales analizadas. De esta forma, al incorporar la prospección, la planificación económica y la planificación territorial quedaban supeditadas a la organización del espacio, a la Ordenación del Territorio.

El contenido geográfico y regional era explicitado como refiere Labasse en la Carta de Nacimiento de la Ordenación del Territorio en Francia (año 1950):

“La Ordenación del Territorio se distingue del plan de producción por el hecho de no concernir tanto a problemas de producción..., como a problemas de reparto y mejor utilización del terreno. Sobrepassa a los planes de urbanismo porque pone de manifiesto problemas que no pertenecen al marco de las ciudades y de las aglomeraciones, sino al de las regiones de todo el territorio nacional” (sic) (LABASSE, J. 1973. p. 24).

En el apartado de las aportaciones de los geógrafos a la Ordenación del Territorio, es de subrayar al respecto la diversidad de enfoques, planteamientos, métodos, líneas de trabajo, o posicionamientos políticos, quizás casi tantos como geógrafos. Por ejemplo, para P. George la aportación aplicada del geógrafo a la ordenación del territorio, entendida como la puesta en práctica de una estrategia espacial, la explica a través de la Geografía “dinámica o activa” convertida en una ciencia de formación de la sociedad y de los hombres de acción, en la cual el geógrafo debe llevar a la práctica un método comparativo que permita valorar los costes geográficos de las acciones territoriales, los efectos sobre el entorno, las medidas de protección, y los efectos inducidos de las medidas adoptadas (GEORGE, P. 1984).

En el campo aplicado de la Ordenación del Territorio y los recursos naturales es Tricart uno de los autores que más aportaciones ha realizado en esta temática, señalando que: la distinción entre una investigación geográfica pura y otra aplicada resulta innecesaria e impropia; el enfoque sistémico resulta el más indicado para la ordenación del medio natural, ya que permite obtener una síntesis global a partir de análisis más exhaustivos y de detalle; la Ordenación del Territorio exige un enfoque multidisciplinar que tiene como principal objeto de estudio la región u otras unidades espaciales más

elementales, sobre las cuales tienen lugar fenómenos diferentes, situados en una realidad amplia y compleja, cuyo análisis puede corresponder a otras ciencias; la Ecogeografía la concibe desde una posición conceptual transdisciplinar, cuya finalidad es abordar globalmente el análisis de un medio natural, atomizado en los análisis de los diversos especialistas, aunque Tricart advierte que el enfoque transdisciplinar y el análisis global, es algo muy diferente a la síntesis de la Geografía tradicional a la que además critica (TRICART, J. y KILLIAN .J. 1982).

En España, el lento despertar de la Geografía aplicada arranca, según Campesino Fernández (1989) nuevos planteamientos territoriales surgidos a partir del cambio político que propicia la construcción del nuevo Estado de las Autonomías. No se deben olvidar, empero, antecedentes sobresalientes de la práctica aplicada de la disciplina geográfica en nuestro país como:

- la División Territorial de Cataluña (1932) realizada por Pau Vila,
- la creación del Departamento de Geografía Aplicada de Zaragoza, bajo la dirección del profesor Casas Torres,
- la gestación del Instituto de Geografía Aplicada en 1967, adscrito al C.S.I.C.

No obstante, hasta la década de los ochenta no se toma conciencia de las posibilidades de aplicación del trabajo geográfico en la resolución de problemas que plantea la sociedad.

En efecto, los últimos lustros han conocido una creciente participación de los geógrafos en estudios y proyectos de carácter aplicado. La elaboración en estudios de impacto ambiental, en planes de desarrollo local, comarcal o regional, en memorias sobre cuestiones medioambientales, en revisiones de planes de ordenación urbana, en propuestas relativas a transportes es una aspiración que debe tener presente el geógrafo académico como desarrollo de la investigación fundamental y perfeccionamiento incesante de las técnicas de trabajo. El desarrollo de las modernas técnicas de representación (tratamiento digital de imágenes y sistemas de información geográfica) ha sido decisivo en el proceso de creciente “aplicación” de los contenidos geográficos.

El geógrafo aplicado debe ser “el mejor de los geógrafos posibles”; la función social que supone la práctica profesional de la geografía implica la necesidad de una formación sólida y brillante durante los años de licenciatura, y la obligación, posterior, de constante perfeccionamiento de los conocimientos para llevar a cabo dignamente su labor. Ciertamente es que el geógrafo parte con unas ventajas a la hora de enfrentarse con un problema de ordenación territorial:

- su capacidad de síntesis,
- su visión “humanista de los hechos”, es decir, la consideración del pasado como elemento a considerar en la posterior planificación,
- su destreza a la hora de fundir, racionalmente, conocimientos de diversas disciplinas.

Esta labor exige, por tanto, una formación previa muy sólida. Richardson afirma, al respecto, que:

“los geógrafos que prevean trabajar en el sector privado deben alcanzar la mejor y más amplia formación posible”.

En idéntico sentido, el profesor García Fernández (1968) fue concluyente al respecto al afirmar, con gran acierto en referencia a la participación del geógrafo en los procesos de planificación urbana, que:

“para que se inserte en la planificación no basta con que el geógrafo haga votos de su utilidad, sino que adquiera crédito para ello. Y sólo obtendrá la beligerancia necesaria, primero, con estudios de geografía urbana de gran calidad, claros y sobre todo legibles; y después demostrando con espíritu crítico, aportar soluciones serias y libres de todo arbitrio, para una mejor construcción de la ciudad”.

En España no han sido, hasta los últimos años, muy abundantes las oportunidades que se han brindado a los geógrafos para desarrollar proyectos de investigación de orientación aplicada, que sirvan para la toma de decisiones territoriales a los responsables técnicos y a las autoridades políticas.

Varios son los factores que pueden explicar este hecho:

En primer lugar, mientras en otros países la Geografía Aplicada inició una temprana andadura tras la Segunda Guerra Mundial, en España la Geografía se enfrentaba, por esos años, a la dura tarea de consolidarse primero como disciplina científica y universitaria, predominando de esa forma la Geografía “académica” sobre la aplicada u operativa (CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. 1989).

En segundo lugar, en España la planificación regional, vaciada de contenidos espaciales, fue tempranamente entendida como planificación económica encomendándose su elaboración a economistas y a algunos cuerpos técnicos. La única Ordenación Territorial que ha existido en nuestro país ha sido la dimanada de la legislación del suelo y de la normativa urbanística, hecho éste que favorecía los intereses políticos, económicos y de producción de espacio para urbanizar en los municipios. Escasa relevancia han tenido las actuaciones sobre otras escalas de acción territorial más acordes a las necesidades de la ordenación del territorio, como la comarca, la subregión y la región, ámbitos donde la participación de los geógrafos resulta indispensable.

En tercer lugar, cuando las competencias de Ordenación del Territorio han sido transferidas a las comunidades autónomas, la contribución de los geógrafos no acaba de concretarse en participaciones activas, porque, al igual que en décadas pasadas, esta sigue basándose en el planeamiento municipal, bajo la atenta vigilancia de arquitectos, abogados, economistas y sociólogos. Únicamente cabe reseñar la inclusión de algunos geógrafos en equipos multidisciplinares encargados de la confección de Estudios de Impacto Ambiental y de Planes Especiales del Medio Físico, donde su papel queda relegado por el supuesto mayor cientifismo de biólogos, ecólogos o geólogos que acaparan este tipo de trabajos.

Un último aspecto, estaría relacionado con la propia juventud del recién creado Colegio profesional de Geógrafos de España que tienen por delante una labor esencial: defender la participación de los geógrafos en los procesos de ordenación territorial que, a diversa escala, tengan lugar en nuestro país.

La participación del geógrafo regional en estos casos resulta básica, ya que los cambios de escala, la visión integrada y global del territorio, su capacidad de síntesis de los problemas espaciales y de su evolución histórica, su preparación para valorar factores de localización, la destreza para interpretar y conectar las aportaciones hechas desde otras disciplinas científicas, constituyen algunas de las habilidades que se presuponen a un geógrafo bien formado.

La Ordenación del Territorio en España parece ir cobrando una nueva dimensión; la que representa la necesidad de elaborar lecturas integrales del territorio donde coinciden aspectos ambientales, sociales y culturales, junto a los meramente económicos o políticos. Y ello no hace sino confirmar los principios establecidos, en 1983, por la Carta Europea sobre Ordenación del Territorio donde se define ésta como:

“la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad” (sic).

Aunque muy amplios, estos objetivos explican la necesidad de la componente socio-espacial de la ordenación, devolviendo así al campo del conocimiento geográfico unas competencias que en otros países como Francia fueron asumidas por geógrafos, sobre todo de formación regionalista, hace ya algunos años (LABASSE, J. 1973; TRICART, J. y KILLIAN, J. 1982) y que han consolidado una línea de investigación aplicada que, a nuestro modesto entender, no tiene por qué ser considerada como una escisión de la “Geografía Académica”. Antes al contrario, los trabajos de orientación aplicada, cuando son realizados por profesionales con la mejor y más amplia formación geográfica posible, pueden

aportarnos nuevos métodos y enfoques de trabajo que deben ir enriqueciendo las doctrinas de la “Geografía Académica”.

El análisis de la región en sus distintas escalas se presenta, por tanto, como el campo de mayor oportunidad para la participación del geógrafo en trabajos aplicados de planificación regional y ordenación del territorio. Las tendencias actuales, superados los supuestos de la región funcional, de corte económico, apuestan por planteamientos más dinámicos que conciben la región como un sistema abierto y permeable a las influencias de factores:

- funcionales (económicos, políticos, sociales)
- y espaciales (DAUPHINÉ, A. 1979; NONN, H, 1984).

Esta concepción, inscrita dentro del enfoque sistémico de la región, resulta básica en los trabajos de ordenación territorial al integrar de forma óptima las unidades espaciales elementales en ámbitos de jerarquía superior, regional, nacional e internacional haciendo partícipes a aquéllas de los procesos (globalización-mundialización) que imperan a escala planetaria y que amenazan sus sistemas productivos y recursos ambientales al introducir profundas distorsiones en los sistemas de aprovechamiento del territorio (MICHEL, M. 1994) y valorando la necesidad de fomentar mecanismos de desarrollo endógeno, que tengan en cuenta el medio natural, para reafirmar el papel de los espacios regionales de escala menor en el escenario de decisiones internacionales y nacionales.

No es exagerado afirmar que el ejercicio más interesante de Geografía regional que actualmente se está llevando a cabo en cada una de las CCAA se ha realizado (o se está realizando) en el marco de elaboración de estos planes regionales. En efecto, encontramos en primer lugar una coincidencia en el objeto: ambas coinciden en su interés por analizar el espacio geográfico real, concreto, entendido comúnmente como región. Pero también una fuerte convergencia metodológica: el estudio de la región se plantea en términos de unidad, buscando los elementos, las estructuras que dan coherencia al conjunto y sobre los que, en el caso de la ordenación, es preciso intervenir para aumentar la cohesión del territorio. Y, de consuno, en términos de diversidad, planteando ejercicios de diferenciación territorial que muestren la variedad interna de esa región. Este último aspecto es un ejercicio común en la práctica geográfica regional y que posee un evidente interés para plantear una acción de gobierno territorial acorde con las características y problemas específicos de las distintas unidades en que se puede dividir el territorio regional.

Algún autor ha llegado a afirmar que la moderna elaboración de documentos de planificación territorial (normativa o estratégica) de ámbito regional y subregional en la que han tenido participación activa algunos geógrafos, constituyen las “geografías regionales y comarcales” más actualizadas que se estarían elaborando en las diferentes comunidades autónomas en España. Se trata, en ocasiones, de verdaderos libros de Geografía, profusamente ilustrados, con abundante cartografía temática y, por lo general, excelentes reportajes fotográficos que muestran la variedad paisajística de la región; cuentan asimismo con abundante información estadística actualizada sobre asuntos de especial interés geográfico. Los tradicionales apartados de estudio incluidos en las obras de geografía regional o comarcal (medio físico, población, asentamientos, actividades económicas) aparecen, en los nuevos procesos de ordenación del territorio, presentados y engarzados a través de un hilo conductor invariable: la formulación de una estrategia de desarrollo para la región apoyada en las potencialidades de su territorio.

En España es evidente la repercusión del trabajo de numerosos geógrafos en la elaboración de documentos de ordenación territorial de escala regional, subregional y comarcal que deriva de la necesidad que tiene la intervención sobre el territorio de una lectura del mismo que presente los procesos y las dinámicas de una manera global e integradora, donde la impronta de la intervención humana esté en permanente relación con la base física, que es el objeto propio de la Ordenación. No es posible elaborar propuestas de ordenación territorial, sin un conocimiento preciso del grado de organización que presenta en el momento de realizar el análisis geográfico dicho territorio.

Es preciso hacer hincapié en la orientación que está tomando la Ordenación del territorio en España, donde, como ha señalado Florencio Zoido, se está consolidando como una política de planificación física, referida a hechos a los que se confiere valor “estructurante”, en territorios de ámbito regional y comarcal. Desde esta perspectiva, la identificación de usos y estructuras territoriales en las escalas espaciales medias, su propuesta como objetivos y su realización planificada por entes político-administrativos regionales o comarcales, son el denominador común de la mayor parte de las políticas e instrumentos de ordenación del territorio (ZOIDO, 1995).

La lectura geográfica del espacio geográfico se ha convertido en un elemento esencial de los procesos de ordenación del territorio; sin que ello deba hacernos olvidar el carácter eminentemente político vinculado a ellos, como pone de manifiesto en la propia definición de ordenación del territorio (vid. supra.). En este sentido, el resultado final del análisis geográfico del territorio se ve influido por el compromiso, la búsqueda del consenso, la consideración de determinadas prioridades y, sobre todo, las posibilidades de financiación de las propuestas aprobadas.

La ordenación del territorio, desde al análisis geográfico regional, ha incorporado, recientemente dos nuevas expresiones que hacen alusión a dos maneras de entender la relación entre territorio y desarrollo:

- a) equilibrio territorial y
- b) desarrollo territorial.

Para Zoido et alii (2001)¹ la relación entre territorio y desarrollo es bidireccional, pues aquel es a la vez soporte de éste y factor que lo condiciona. No obstante esta relación ha sido percibida de forma diversa a lo largo de la historia: el territorio fue valorado, en época histórica, como fundamento básico de la prosperidad, equivalente a disponibilidad de materias primas y riquezas; con posterioridad, el pensamiento económico merma su importancia en relación con otros factores como capital y trabajo, llegando incluso a reducirlo a mero soporte, plano y espacio geometrizable, para la formulación de modelos económicos generales. Las crisis económicas de los años setenta del siglo XX (crisis del petróleo) cambian radicalmente las condiciones y los horizontes previstos provocando la pérdida de la credibilidad de los planes económicos.

Se asiste, a partir de entonces, a una revalorización del papel que ejerce el territorio en los procesos de desarrollo; se entiende que éste puede contribuir a la generación de ventajas comparativas y competitivas. Esto último es lo que explica que ciertos ámbitos (regiones, espacios metropolitanos) adquieran la categoría de ganadores o emergentes en la nueva lógica socioeconómica de la economía global. En definitiva, como señala Zoido, el territorio vuelve a ser apreciado como causa de desarrollo, no única ni determinante, pero de imprescindible consideración.

Pero además el territorio presenta restricciones y límites para el desarrollo que es preciso conocer. El estudio de las capacidades de carga de los territorios es una premisa necesaria para conseguir un uso racional de ellos.

Los diferentes elementos que forman un territorio (naturales, sociales, económicos, políticos) contribuyen de manera diversa a los objetivos comunes del desarrollo y el bienestar. Pero dichos objetivos no admiten diferencias sustanciales debidas a la localización. La eliminación de las desigualdades territoriales cohesiona a la sociedad que vive en un territorio de la misma manera que la renuncia a obtener una igualdad territorial potencia su disgregación.

En este contexto surgen los dos conceptos mencionados. El equilibrio territorial no se refiere a una simetría o igualdad perfecta por unidad de medida de superficie, como, a priori, cabría suponer; el equilibrio territorial, señala Zoido tiene que ser expresado en relación a hechos concretos del espacio geográfico, a elementos integrantes de su medio físico a los que se asigne un carácter estructurador y a

¹ Vid. ZOIDO NARANJO, F. (dir.) (2001) *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*, Consejería de Obras Públicas, Junta de Andalucía, Sevilla.

partes o componentes que tengan atribuido un significado. La homogeneidad o equilibrio que se pretende del territorio se refiere a aquellos aspectos que garantizan niveles de bienestar social semejantes en el conjunto del ámbito, la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad que se asienta en un territorio. El equilibrio territorial es ante todo un objetivo, un proceso en el que se avanza. Este concepto lleva consigo una revalorización de los espacios interestaciales antes considerados banales, en beneficio de las redes y núcleos polarizados que caracterizaban –y en gran medida lo siguen haciendo– el modelo de desarrollo de consumo depredador.

Con estos principios, el concepto de desarrollo territorial tampoco se expresa en valores estándares o invariables. Dicha expresión se organiza en torno a tres componentes fundamentales:

1. la contribución al bienestar que corresponde aportar a cada parte diferenciada del territorio (regiones), según sus características o potencialidades,
2. la existencia de infraestructuras y dotaciones que convengan al ejercicio de las actividades productivas y a los intercambios según el grado de desarrollo deseado y
3. la garantía de la igualdad de oportunidades en la utilización de bienes y servicios correspondientes a los derechos individuales y sociales recogidos por las normas que ellos mismos se hayan establecido.

El grado de equilibrio y desarrollo territorial exige, por tanto, el acuerdo previo sobre la división del territorio en partes y sobre los elementos de dichas unidades territoriales a los que se atribuye el significado de bienestar y equidad social.

Esta manera de entender la ordenación de espacios regionales se ha desarrollado, en buena medida, en la denominada Estrategia Territorial Europea (1999) que pretende ser un documento de directrices – sin rango normativo– generales que orienten los procesos de ordenación territorial en el espacio europeo durante los próximos años.

1.2. El medio ambiente-medio natural- en la ordenación del territorio

Hace unas décadas Paul Valery, al reflexionar sobre los cambios ocurridos en el mundo industrializado, señalaba que:

“la era del mundo concluido comienza”.

Es consustancial al ser humano la necesidad de cambiar el orden de cosas existente y, entre éstas, modificar la organización del propio escenario de su existencia, esto es, de la superficie terrestre.

La relación del hombre con la naturaleza, con su medio, ha variado de forma sustancial con la propia evolución humana. La manera de organizar los asentamientos y actividades económicas en el territorio experimenta cambios en relación con las posibilidades técnicas de cada momento y con la consideración del respeto al medio que se modifica con la aparición de nuevas ideologías. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX las sociedades desarrolladas se han ido dotando de un conjunto de normas que intentan ordenar las actuaciones de los grupos sociales sobre el territorio. Entre éstas, las leyes de ordenación del territorio y planificación de usos del suelo han sido un instrumento eficaz para llevar a cabo la implantación de nuevas actividades en una región. Estas normas han sufrido también cambios en su concepción doctrinal. Se ha pasado de visiones territoriales más cerradas donde el criterio fundamental era económico (el territorio como simple escenario de actuaciones), a concepciones abiertas que entienden el territorio como sistema de relaciones entre los distintos elementos que lo componen, entre ellos el medio natural. Afortunadamente, la protección del medio ambiente ha pasado a tener una consideración importante en la nueva generación de leyes de ordenación territorial y suelo aprobadas en los países occidentales en los últimos diez años.

Cambios en la consideración de las relaciones entre el medio y el hombre a lo largo del siglo XX	
PERÍODO	ACTITUD DEL HOMBRE FRENTE AL MEDIO
HASTA LOS AÑOS 60	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto al medio natural y su dinámica. • Adaptación del hombre y sus actividades a las condiciones de la naturaleza.
AÑOS 60 Y 70	<ul style="list-style-type: none"> • Ruptura de la dinámica natural por parte del hombre. • Actitud de superioridad del hombre frente a la naturaleza: “Si el hombre puede llegar a la Luna, como no va a poder dominar a la naturaleza”. • Desarrollo territorial desequilibrado.
DESDE AÑOS 80	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento del deterioro ambiental causado por el hombre. • Llamamiento, desde la racionalidad científica, a la adopción de medidas de preservación del medio. • Políticas de ordenación del territorio respetuosas con el medio ambiente (desarrollo territorial sostenible y equilibrado).

En España, la Ordenación del Territorio ha manifestado también esta nueva realidad y parece ir cobrando una nueva dimensión. Se apuesta por la necesidad de elaborar lecturas integrales del territorio donde coinciden aspectos ambientales, sociales y culturales, junto a los meramente económicos. Y ello no hace sino confirmar los principios establecidos, en 1983, por la Carta Europea sobre Ordenación del Territorio donde se define ésta como:

“la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”.

1.3. La disparidad de escalas de trabajo

La ordenación del territorio debe entenderse como propuesta de nueva organización de usos en un espacio geográfico con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los grupos sociales que en él desarrollan sus actividades y preservar el medio natural que sirve de soporte para evitar su destrucción. Los términos de esta definición deben incluso invertirse si se apuesta por los principios del desarrollo sostenible. Primero, proteger y conservar el medio y, a continuación, en función de esto primero, planificar nuevos usos si es posible. En España se asiste a una concepción dual de las políticas ordenación del territorio. Por un lado, las Comunidades Autónomas son soberanas a la hora de promulgar normativa y planes de ordenación del territorio; por otro, el Estado, a través de las leyes del suelo concede un protagonismo destacado a los municipios en materia de planificación territorial en la escala local, por medio de la aprobación de planes de ordenación urbana. Esta doble realidad, que traduce una correcta concepción de descentralización del poder, presenta, en no pocas ocasiones, algunos desajustes entre lo establecido en los planes de ordenación del territorio de escala regional y lo determinado en los documentos de planeamiento de escala municipal. Y ello porque la expedición de licencias de obra se ha convertido en una fuente de financiación esencial en los municipios que no aceptan de buen grado las propuestas de protección del medio natural si ello puede suponer una disminución significativa en los ingresos municipales.

La búsqueda del desarrollo equilibrado de un territorio, sea cual sea su dimensión, su escala, debe suponer una concepción integrada de los diferentes elementos que lo componen. Y ello obliga a renunciar a visiones parciales, a intereses particulares, en la tarea de desarrollar propuestas de ordenación.

A falta una labor de coordinación efectiva por parte de las administraciones regional y estatal de los diferentes planes territoriales existentes en España, y pendiente de realizarse una reforma de las haciendas locales que permita una financiación de los ayuntamientos no dependiente de la promoción

inmobiliaria que en él se de, la aprobación, en 1999, de la denominada Estrategia Territorial Europea puede convertirse en el marco de conciliación de las políticas de ordenación del territorio existentes en territorio europeo, bajo el principio rector de alcanzar el desarrollo territorial sostenible.

1.4. La estrategia territorial europea (1999): una apuesta valiente

La necesidad de la lectura integral del territorio ha sido puesta de manifiesto desde Europa. La Estrategia Territorial Europea, aprobada por los Ministros europeos de ordenación del territorio en Postdam (1999), pese a su carácter no normativo, supone que a partir de ahora los procesos nacionales, regionales y locales de ordenación territorial deben adaptarse a los principios básicos de este documento estratégico europeo.

La política europea de cohesión regional, en su apuesta por los principios de concertación, partenariado, programación, adicionalidad, etc., ha obligado a las administraciones estatales, regionales y locales a buscar fórmulas de cooperación. Debe recordarse que los intentos de establecer una unidad de acción en el ámbito de la política territorial europea arrancan en el año 1983 con la aprobación de la citada Carta Europea de Ordenación del Territorio y se van madurando en los años iniciales de la década de los noventa del siglo XX. En este proceso la región esta llamada a jugar un papel fundamental, como marco de referencia de la estructura territorial europea. El Estado deja de ser el único ámbito para la resolución de los problemas de la sociedad.

La región es la base de la política regional y territorial europea. En el artículo 130 del Tratado de Maastricht, recogido con posterioridad en el actual Tratado de Niza, se señaló, con rotundidad que:

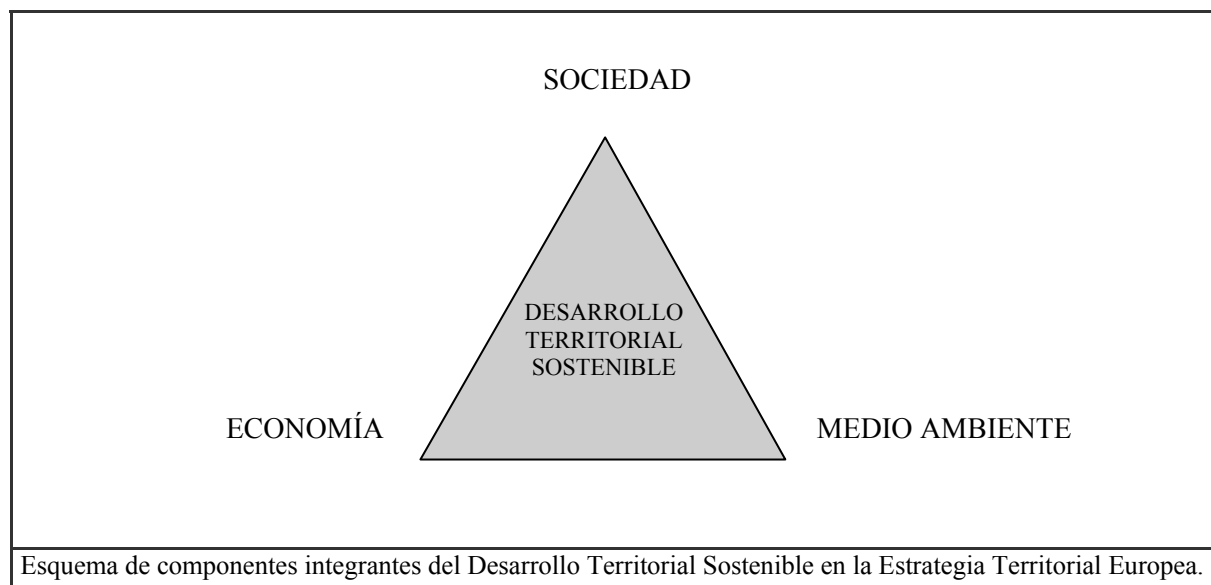
“la Comunidad se propondrá reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas Regiones y el retraso de las Regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”.

La geografía de las disparidades que hoy caracteriza al espacio geográfico europeo coexiste, al tiempo, con la puesta en práctica de distintas iniciativas y actuaciones que tienden al reequilibrio interterritorial, acciones compensadoras de las desventajas de distinta naturaleza que definen hoy a algunas regiones y que se orientan a remover sus estructuras más obsoletas y menos evolucionadas.

Con las vistas puestas en la nueva Europa del siglo XXI (que contará con una Unión no ya a 15, sino a 25 países desde la firma del Tratado de Niza en 2001 y que redefinirá sus márgenes, etc.), la Comisión Europea elaboró el documento Europa 2000+, que recoge las opciones de ordenación y desarrollo territorial para todo el continente a partir de los procesos de cooperación. Este concepto, el de cooperación -en distintas vertientes: transnacional, interregional, transfronteriza-, constituye la base sobre la que se argumentan las propuestas regionales que aquí se recogen. Son formulaciones articuladas en torno a varios conjuntos transnacionales (el llamado “Centro de las capitales”, el “Arco Mediterráneo”, “Arco Atlántico”, la “Diagonal Continental”, las “Regiones del Mar del Norte”, etc.), alcanzados por dinamismos y problemas comunes que, en lógica consecuencia, deberían de plantearse alternativas u opciones de desarrollo económico-territorial compartidas, partiendo de los escenarios regionales actuales y dirigiendo las futuras intervenciones de una forma voluntarista y realista.

En este contexto, la Estrategia Territorial Europea (en puridad, Estrategia de Planificación Espacial Europea) ha intentado reunir los principios de las políticas sectoriales y de la política regional de la Unión en la búsqueda de un documento de consenso que reúna los principios básicos que deben armonizar las acciones de planificación territorial de todos los territorios europeos.

En el propio preámbulo de la Estrategia Territorial Europea se indica que las políticas de desarrollo territorial pretenden un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión; para ello es preciso asegurar 3 objetivos fundamentales en la futura política territorial europea: la cohesión económica y social; la conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural; y la competitividad más equilibrada del territorio europeo.



La Estrategia Territorial Europea designa al territorio como “una nueva dimensión de la política europea” y parte para ello de una premisa global: la necesidad de coordinar el futuro desarrollo territorial del territorio de la Unión puesto que las tendencias de dicho desarrollo, a largo, plazo, van a estar marcadas por el avance de la integración económica y el correspondiente aumento de la cooperación entre los Estados miembros, por la creciente importancia de las autoridades regionales y locales y de su función en el desarrollo territorial y, por último, por la futura ampliación de la Unión Europea –que es una realidad desde octubre de 2002- y la propia evolución de las relaciones de vecindad.

Se establecen tres directrices básicas a desarrollar por las futuras políticas territoriales que tengan lugar en cualquier espacio geográfico de la Unión Europea:

1. El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre el campo y la ciudad.

Esto es así porque se reconoce que hasta el momento presente sólo hay una zona geográfica europea integrada plenamente en los circuitos de la economía mundial: se trata del núcleo central de la Unión Europea, la denominada “banana europea” que compone el territorio limitado por las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo. En relación con esto, las medidas políticas de desarrollo territorial que se han adoptado hasta ahora se han centrado especialmente en la mejora de la conexión entre la periferia y el núcleo central, básicamente mediante proyectos de infraestructuras. Sin embargo, es necesaria una política que ofrezca nuevas perspectivas para las zonas periféricas mediante la configuración de un modelo más policéntrico en el espacio geográfico europeo. La creación de varias zonas dinámicas de integración en la economía mundial, bien distribuidas a lo largo del territorio de la Unión, formadas por regiones metropolitanas de fácil acceso internacional, enlazadas entre sí y bien conectadas con las regiones rurales y las ciudades de sus áreas de influencia, puede desempeñar, según se reconoce en la Estrategia Territorial Europea, un papel clave en la mejora del equilibrio territorial de Europa.

La Estrategia Territorial Europea defiende, asimismo, la necesidad de creación de redes de ciudades pequeñas en las regiones con menor densidad de población y económicamente más atrasadas. Se trata de perseguir objetivos y realizar proyectos comunes, por ejemplo en materia de gestión de transportes, de logística urbana, de cooperación entre universidades y centros de investigación, de gestión del patrimonio cultural y centros históricos, así como de integración de nuevos inmigrantes en la sociedad urbana.

En la Estrategia Territorial europea se señala que las regiones europeas sólo pueden mostrarse competitivas y, por tanto, contribuir a la disminución de la tasa de desempleo si las ciudades, disponen de un potencial económico suficiente. En el documento de la Estrategia Territorial se reconoce que las perspectivas de futuro de la periferia rural depende del nivel de competitividad de sus ciudades. La prosperidad económica y social de las ciudades constituye un factor importante para el desarrollo económico, social y ambiental de las regiones comunitarias. Cualquier política de desarrollo destinada a realizar estos objetivos depende mucho de las condiciones locales (ciudad). La Estrategia Territorial Europea indica que para el desarrollo sostenible de las ciudades son decisivos:

- el control de la expansión urbana,
- la mezcla de funciones y grupos sociales,
- la gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano,
- la mejor accesibilidad gracias a medios de transportes que sean compatibles con el medio ambiente y
- la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural.

2. La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.

Las ciudades y áreas metropolitanas deben conectarse de manera eficaz no sólo a la economía mundial, sino también entre sí y con sus zonas de influencia. Las oportunidades proporcionadas por el transporte y las telecomunicaciones son factores esenciales de la promoción de un desarrollo policéntrico. La concentración de infraestructuras y servicios de transporte en el núcleo central de la Unión Europea amenaza su propia capacidad de funcionamiento en algunas zonas y produce importantes presiones sobre el medio ambiente. Para disminuir los inconvenientes que implica el transporte, son importantes las soluciones integradas, que tratan de promover un uso más frecuente de los medios de transporte menos contaminantes y la explotación eficaz de las infraestructuras existentes. La Estrategia Territorial Europea reclama la necesidad de elaborar estudios de impacto territorial en todos los grandes proyectos de transporte en Europa.

Las opciones políticas que plantea la Estrategia Territorial Europea para conseguir un modelo de mejor accesibilidad en la Unión comprenden:

- el refuerzo de las redes de transporte secundaria y sus interconexiones con las grandes Redes de Transporte Europeas,
- la promoción de un acceso territorialmente equilibrado al transporte intercontinental de la Unión Europea mediante la distribución coherente de puertos marítimos y aeropuertos y una mejora de su conexión con sus zonas de influencia,
- la mejora de las conexiones de transporte en las regiones periféricas y ultraperiféricas,
- la mejora del acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones y a su utilización y
- la mejora de la cooperación entre las políticas de transporte a escala comunitaria, nacional y regional.

La Estrategia Territorial Europea apuesta por una utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras. Para ello propone mejorar los sistemas de transporte públicos y la prestación de una oferta básica de servicio en las ciudades pequeñas y medianas; asimismo, se señala la necesidad de fomentar la integración en redes de los nudos intermodales de transporte de mercancías, en particular en los principales corredores europeos, atendiendo especialmente a la navegación marítima y fluvial. Un aspecto de gran interés es que se apuesta decididamente por la planificación integrada de las infraestructuras con el fin de reducir inversiones redundantes

Por su parte, la garantía de acceso igualitario al conocimiento exige la integración en las estrategias de desarrollo territorial de las políticas de promoción de las innovaciones, educación, formación profesional y formación continua. La Unión Europea apuesta por la creación de centros de innovación en la enseñanza superior, la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico.

3. El desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

En la Estrategia Territorial Europea se reconoce que la naturaleza y el patrimonio cultural constituyen un factor económico de importancia creciente para el desarrollo territorial. Por ello se apuesta por el desarrollo de redes económicas de escala europea, cuya formalización ha adquirido carta de naturaleza con la creación de la Red Natura 2000. Es preciso, asimismo, la integración del mantenimiento de la biodiversidad en las políticas sectoriales (agricultura, política regional, transportes, pesca, etc.) tal y como se indica en la Estrategia Comunitaria de Biodiversidad.

Por su parte, es precisa la elaboración de estrategias integradas de desarrollo territorial para las zonas protegidas, las zonas ambientalmente sensibles y las zonas de gran biodiversidad, como son los espacios costeros, regiones de montaña y zonas húmedas, teniendo en cuenta el equilibrio entre protección y desarrollo. Para ello se debe fomentar la elaboración de estudios de impacto ambiental y territorial. Señala el documento de la ETE que conviene aprovechar las prestaciones ambientales, desde un punto de vista económico, por ejemplo, por medio de un sistema fiscal adecuado; los ingresos obtenidos en este caso permitirían abrir nuevas vías de desarrollo en las regiones, así como preservar el propio patrimonio natural.

En los espacios urbanos deberá promocionarse la creación de estructuras urbanas que requieran menos energía y generen menos tráfico, así como el aumento del uso de las energías renovables, con el fin último de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuir al cumplimiento del Protocolo de Kioto (al que la Unión Europea se ha sumado como parte firmante).

La Estrategia Territorial defiende la protección del suelo, como substrato básico de la vida para el hombre y del conjunto de los seres vivos. Por su parte, no olvida la Estrategia Territorial la necesidad de abordar estrategias para la gestión de riesgos en las zonas amenazadas por peligros naturales a escala local, nacional y transnacional. En este sentido, se dedica un epígrafe concreto a la necesaria gestión racional de los recursos de agua que ha encontrado fundamento legal con la aprobación de la Directiva Marco 60/2000 de Agua de la unión Europea. La Estrategia Territorial apuesta por:

- a) la mejora del equilibrio entre el suministro y la demanda de agua, en particular en las zonas expuestas al riesgo de sequía,
- b) el desarrollo de instrumentos económicos para la gestión del agua, incluida la promoción de métodos de explotación agraria y de tecnologías de riesgo que reduzcan el uso de recursos hídricos, y
- c) debe fomentarse, asimismo, la cooperación transnacional para la puesta en marcha de estrategias integradas de gestión de los recursos hídricos, incluyendo los grandes acuíferos subterráneos, en particular en las regiones amenazadas por riesgo de sequía e inundaciones.

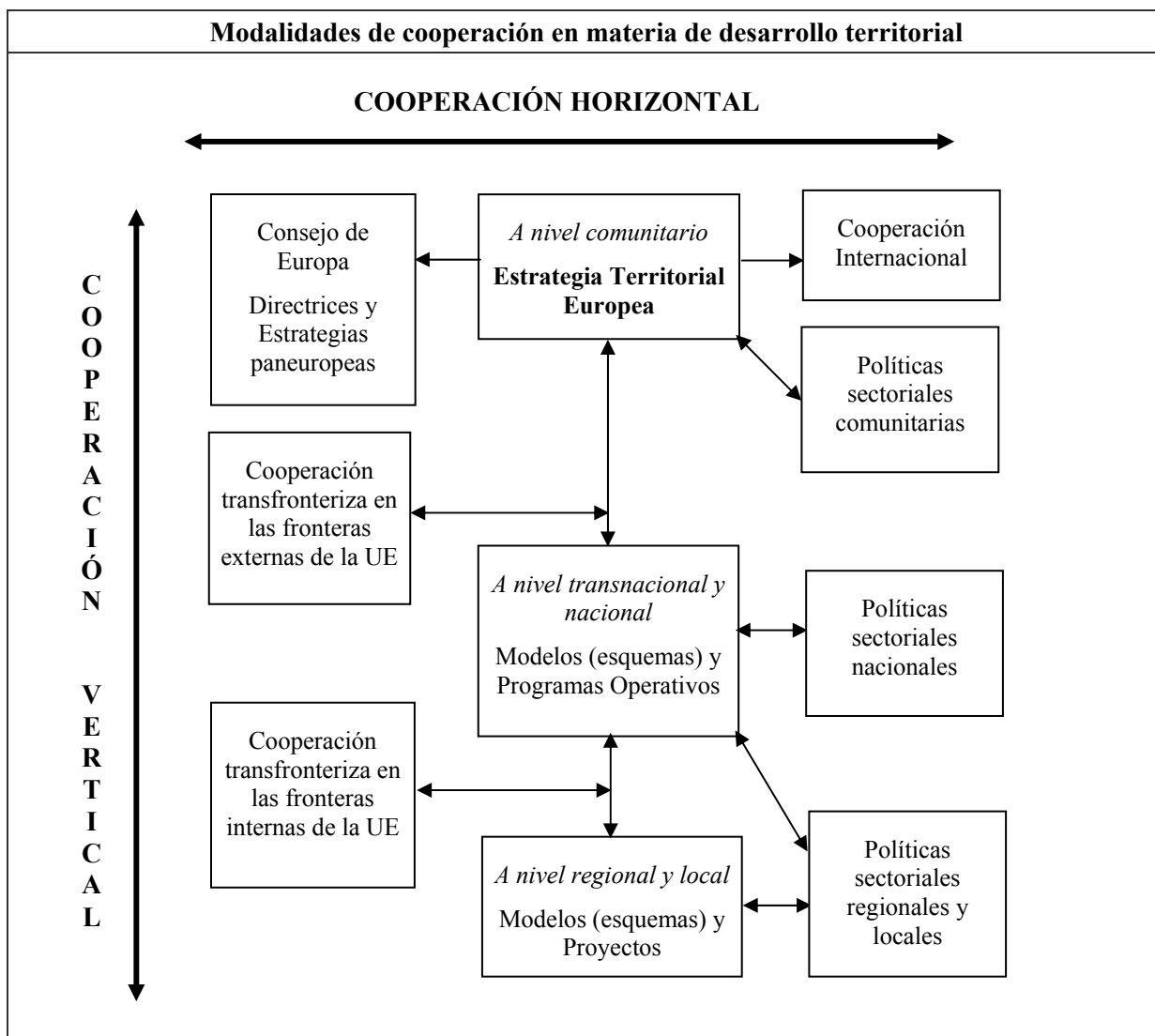
La Estrategia Territorial apuesta por la conservación y recuperación de las grandes zonas húmedas y por la gestión concertada de los mares, en particular en aquellas zonas con ecosistemas marinos amenazados. Se reclama también la necesaria elaboración de estudios de impacto territorial para los proyectos de gestión de recursos hídricos de gran envergadura. Este último aspecto ha sido recogido en la mencionada Directiva Marco de Agua de 2000.

Por último, la Estrategia Territorial Europea establece el marco para el impulso de políticas de conservación y desarrollo “creativo” de paisajes culturales que tengan un particular significado

cultural, histórico, estético y ecológico. Asimismo, se apuesta por la protección del patrimonio cultural amenazado por el deterioro o el abandono.

La Estrategia Territorial Europea abre una nueva etapa en la ordenación territorial en Europa. Tal vez el único inconveniente de este documento sea su propio status. Como se ha señalado, la Estrategia Territorial Europea no tiene rango jurídico, no es reglamento, ni directiva, ni decisión que deban incorporar los países miembros en sus legislaciones correspondientes; la Estrategia Territorial Europea es un documento de bases, es el resultado de un intenso proceso de debate, de más de una década, que al final ha dado como resultado un informe de propuestas cuya aplicación, en los países de la Unión, va a depender del interés y buena voluntad de los gobiernos nacionales.

Como recomendación general a los estados europeos se sugiere que éstos tengan en cuenta los objetivos y opciones políticas de la Estrategia Territorial Europea a la hora de elaborar su planificación territorial nacional y que informen públicamente de sus experiencias de cooperación europea en materia de desarrollo territorial. En definitiva, se recomienda una “europeización de la planificación nacional, regional y local, lo que debe suponer, por parte de las autoridades políticas y administrativas, el abandono de la concepción de su territorio como una “isla” y comenzar a tener en cuenta las interrelaciones presentes en el contexto europeo.



En España, aunque no se han dado pasos, hasta el momento presente, para elaborar un documento de bases para la totalidad del territorio estatal, algunas comunidades autónomas (p. e. Navarra, Andalucía, País Vasco, Valencia) han elaborado estrategias territoriales regionales o han modificado sus leyes de ordenación del territorio para adaptarlas a los nuevos principios contemplados en la Estrategia Territorial Europea. Éste va a ser un proceso general en todos los Estados y Regiones europeas durante los próximos años si se entiende, como así debería ser, que la organización de la vida de las sociedades sobre el territorio debe comenzar por conocer y respetar este marco natural de manera integral. A partir de ahora no se podrá entender la aprobación de ningún plan regional de ordenación del territorio ni de ningún plan general de ordenación urbana que no se acomode a los principios rectores señalados en la Estrategia Territorial Europea. Lo contrario supondría perpetuar el (des)orden de cosas existente en muchos territorios españoles en los que actuaciones descontroladas y poco pensadas han resultado demoleadoras para la preservación del medio natural.

1.5 La realidad de la ordenación del territorio en Europa y España

Al margen de los cambios que va a suponer la adaptación de la Estrategia Territorial Europea a los procesos de planificación territorial de los Estados y Regiones europeas, conviene hacer una mínima referencia a la propia tradición de los países europeos en la aplicación de políticas nacionales de ordenación del territorio. La mayoría de países europeos tienen una larga experiencia acumulada en materia de Ordenación del Territorio. Todos ellos han desarrollado legislación específica y cuentan con documentos (planes, directrices) de ordenación territorial a distintas escalas. El cuadro adjunto recoge la legislación existente en los países europeos sobre ordenación urbana y del territorio.

Legislación del suelo y ordenación del territorio en los países europeos	
PAÍS	LEGISLACIÓN
BÉLGICA	- Ley de ordenación del territorio (1962) - Ordenanza para la planificación urbana (1991) - Código valón sobre ordenación del territorio, urbanismo y patrimonio (1994)
DINAMARCA	- Ley de planificación (1992)
ALEMANIA	- Código de Urbanismo (1986, revisado en 1990) - Medidas complementarias del Código de urbanismo (1997) - Ley Federal de ordenación del territorio (1965, reformada en 1989)
GRECIA	- Ley sobre la elaboración de planes de urbanismo y desarrollo urbano (1983) - Reglamento de la construcción (1985)
ESPAÑA	- Ley del Suelo (1998) - Legislación autonómica del suelo y ordenación del territorio
FRANCIA	- Código de urbanismo (2002) - Ley de ordenación del territorio (1995)
IRLANDA	- Ley de la administración local (1963, revisada en 1994)
ITALIA	- Leyes regionales (1942, 1967, 1977)
LUXEMBURGO	- Ley sobre la gestión de las ciudades y de las aglomeraciones importantes (1937) - Ley de ordenación general del territorio (1974) - Ley de medioambiente (1982) - Ley de parques naturales (1993)
HOLANDA	- Ley de ordenación del espacio (1965, revisada en 1985 y 1994)
AUSTRIA	- Ley de los Lander sobre ordenación del territorio (1992-1994)

PORTUGAL	- Ley del suelo (1976, revisión)
FINLANDIA	- Ley de construcción (1958 revisada en 1989, 1990, 1992 y 1994)
SUECIA	- Ley de ordenación y de construcción (1987)
REINO UNIDO	- Ley de planificación urbana y regional (1990, revisada en 1991)

Fuente: Comisión Europea (2000).

Se observa como, salvo en pocos casos, la legislación del suelo y la ordenación del territorio de los países europeos se ha revisado en el último decenio. Ello habla de los cambios experimentados en el territorio europeo en los lustros finales del siglo XX y, asimismo, de las modificaciones experimentadas en las “filosofías” de los procesos de ordenación territorial que ha tomado cuerpo legal en dichas normas. Se pueden señalar 4 tendencias experimentadas en la ordenación territorial de los países europeos durante los últimos años:

1. Fomento de las relaciones entre el estado y las comunidades locales
2. Mejora de la flexibilidad y previsión de la capacidad de decisiones
3. Cambios en la estructura del Estado. Este aspecto se ha vivido con particular intensidad en España.
4. Progresiva influencia de las decisiones de la Unión Europea en las políticas de ordenación del territorio.

Estos cambios se plasman en el desarrollo de los propios instrumentos de ordenación del territorio que presentan titularidad diversa en virtud del mayor o menor peso de las decisiones nacionales sobre los espacios regionales. En el cuadro adjunto se presenta una clasificación de instrumentos de ordenación territorial según el objetivo perseguido y regulado por la propia legislación existente en cada uno de los países europeos.

Instrumentos de ordenación del territorio según el objetivo perseguido				
	PLANES NACIONALES	ORIENTACIONES DE POLÍTICAS GENERALES	ORIENTACIONES SECTORIALES O SOBRE TEMAS ESPECÍFICOS	AUSENCIA DE PLANES NACIONALES
RASGOS CARACTERÍSTICOS	Establecen un esquema general de ordenación	Fijan las políticas generales para la conexión del territorio	Fijan las políticas sobre temas parciales como las infraestructuras	
PÁISES	Dinamarca Alemania Grecia Francia Irlanda Holanda Austria Finlandia	Dinamarca Alemania Italia Luxemburgo Austria Suecia Reino Unido	Dinamarca Alemania España Francia Italia Luxemburgo Holanda Austria Portugal Finlandia Suecia Reino Unido	Bélgica

Fuente: Comisión Europea (2000).

Los rápidos cambios experimentados en los países europeos, por lo que respecta a la ocupación de usos y actividades en el territorio, ha favorecido, por su parte, la utilización del método de la

“planificación estratégica” en los procesos legales de la planificación física o económica a escala regional de los países miembros (vid. cuadro).

Planificación estratégica en los países europeos			
	Planificación estratégica por encargo del gobierno nacional	Planificación estratégica por encargo de gobiernos regionales	Planificación estratégica de escala provincial o local
MUY UTILIZADO	Luxemburgo	Bélgica Alemania Austria	Dinamarca Holanda Finlandia Suecia Reino Unido
POCO UTILIZADO	Grecia	España Francia Irlanda Italia Portugal	

Fuente: Comisión Europea (2000).

La relación de documentos de ordenación del territorio en los diferentes países europeos se presenta en el cuadro siguiente.

Los principales instrumentos de orientación estratégica		
Estado miembro	Principal instrumento estratégico/regional	Número total de zonas potencialmente afectadas
Bélgica	Plan de Desarrollo Regional	Bruselas-Capital
	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen	Región flamenca
	Plan Regional de Ordenación del Territorio	Región valona
Dinamarca	Plan Regional	14 provincias
Alemania	Landesentwicklungspläne, Landesentwicklungsprogramme	13 Länder (excl. ciudades-Estado)
	Regionalpläne/Gebietsentwicklungspläne/Raumordnungspläne	32 distritos
Grecia	Chorotaxico Schedio	13 regiones
	Rythmistiko Schedio	Atenas y Tesalónica
España	Planes Regionales de Ordenación Territorial (Directrices) Planes subregionales	17 Comunidades Autónomas
Francia	Plan Regional	25 regiones
	Contrato de Plan Estado-Región	
	Esquema Director de la Región	Île de France
	Esquema de Ordenación	Córcega y territorios de ultramar
Irlanda	Regional reports	8 regiones
Italia	Plan Territorial de Coordinación y Plan Territorial Paesistico	20 regiones (o una parte) 5 regiones con estatuto especial
Luxemburgo	Plan de Ordenación Global	Ciertas partes del país
	Plan de Ordenación Parcial	Ciertas partes del país
Países Bajos	Streekplan	12 provincias (o una parte)
	Structuurplan	7 ciudades-región

Austria	Landesraumordnungsprogramm	9 Länder
	Regional Raumordnungsprogramme	Uno o varios distritos
Portugal	Plan Regional de Ordenación del Territorio	5 regiones (o una parte) Azores y Madeira
Finlandia	Seutukaava Seutusuunnitelma	19 consejos regionales y Aland
Suecia	Läns Strategy	24 oficinas provinciales de Administración del Estado
Reino Unido	Regional and strategic guidance	11 regiones
	Structure plans and unitary development plans part one	56 condados en Inglaterra, Escocia y País de Gales

Fuente: Comisión Europea (2000).

Por último, la escala local presenta sus propios instrumentos de gestión del territorio. En algunos países (España) la asignación de usos del suelo en los municipios ha sido la práctica de ordenación del territorio más importante. Afortunadamente las políticas locales van asumiendo –por propia regulación normativa- la necesidad de acomodar sus objetivos a los principios generales de la ordenación del territorio regional o nacional. El cuadro adjunto presenta los instrumentos de planificación de usos del suelo en la escala local en los diferentes países europeos.

Planificación de usos del suelo en la escala local	
ESTADO EUROPEO	INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN LA ESCALA LOCAL
BÉLGICA	- Plan comunal de desarrollo (F) - Esquema de estructura comunal (V)
DINAMARCA	- Kommuneplaner
ALEMANIA	- Flächennutzungsplan (F-Plan)
GRECIA	- Geniko poleodomiko schedio (GPS)
ESPAÑA	- Plan General de Ordenación urbana (Normas Subsidiarias)
FRANCIA	- Esquema director y Directiva territorial de gestión (DTA)
IRLANDA	- Plan de desarrollo
ITALIA	- Plan regulador general
LUXEMBURGO	- Programa de gestión general
HOLANDA	- Structuurplan
AUSTRIA	- Räumliches Entwicklungskonzept (REK)
PORTUGAL	- Plan Director municipal (PDM)
FINLANDIA	- Yleiskaava
SUECIA	- Oversiktsplan (OP)
REINO UNIDO	- Plan municipal y plan de desarrollo unitario (UPD)

Fuente: Comisión Europea (2000).

Es necesario destacar que en todos los países europeos se ha regulado la participación social en los procesos de ordenación del territorio, bien a través de fases de exposición pública dentro del calendario, regulado por ley, de elaboración y aprobación de planes de ordenación del territorio, bien mediante la utilización de encuestas a colectivos afectados o la celebración de audiencias públicas (Comisión Europea, 2000 pp.: 69-72).

Resulta interesante comentar el caso de Alemania, ejemplo de país que dispone de un esquema bien definido de planificación territorial, organizada según escala de trabajo, en virtud de la unidad territorial objeto de la ordenación. Los 16 Länder alemanes, equiparables, grosso modo, a las Comunidades Autónomas en España, cuentan con leyes y experiencias en materia de Ordenación del Territorio desde al menos la década de los años cincuenta; de hecho en 1950 se aprobó la primera Ley de Ordenación del Territorio en el Land de Renania del Norte-Westfalia, y en los 11 Länder de Alemania Occidental se han ido aprobando la tercera generación de Planes Territoriales Regionales (HILDEBRAND SCHEID, A. (1995); debe indicarse que los 5 Länder de Alemania Oriental, tras la unificación (1990), han redactado sus respectivas Leyes de Ordenación del Territorio y Planes Regionales, enfrentándose a los retos de un mayor peso de los contenidos medioambientales en la Ordenación del Territorio, a los efectos sociales y económicos de la reunificación, a los retos de la ampliación de la Unión Europea, y a papel de ésta frente a países de Europa Central y Oriental para los cuales Alemania es la puerta de entrada en la Unión.

Los Länder tienen órganos propios de ejecución, legislación y jurisdicción, aunque en materia de ordenación del territorio, agua, suelo, gestión de patrimonios naturales y paisajísticos, las competencias no son plenas, ya que la legislación básica corresponde al Estado Federal, siendo ésta, por tanto, una diferencia de capital importancia en relación al sistema español aunque en la práctica el papel del Estado en la Ordenación del Territorio es secundario. Además, resulta expresivo que hasta 1965 no se aprobara la Ley Federal de Ordenación del Territorio, cuando la mayoría de Länder tenía aprobadas sus leyes regionales sobre Ordenación del Territorio. La citada Ley Federal fue reformada en 1989, dejando un amplio margen de competencias a los Estados Federales a los que se deja la potestad de crear y aplicar la planificación territorial de ámbito subregional, introduciendo un nuevo bloque de contenidos medioambientales, e instaurando como norma fundamental la Ordenación del Territorio coordinada, consensuada y aplicada desde la escala nacional a la local, y viceversa, es decir, los municipios y las mancomunidades participan en la elaboración de los planes regionales o subregionales, y viceversa, las administraciones locales están obligadas a acatar las actuaciones y directrices contenidas en los citados planes de escala regional o subregional.

En el ámbito nacional, las competencias de Ordenación Territorial corresponden al Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo (órgano de carácter horizontal), cuya misión fundamental es la de coordinar todas las actuaciones con implicaciones territoriales de otros ministerios mediante una Comisión Interministerial, asesorada a su vez por un Consejo Asesor de Ordenación del Territorio, y completados con otro órgano de carácter vertical entre los estados federales y la Federación donde se hallan representados los Ministros de Ordenación del Territorio.

En el ámbito regional, lo habitual es la adscripción de la Ordenación del Territorio a un ministerio que también concentra las competencias sobre naturaleza y medio ambiente, lo que facilita:

- una mejor coordinación,
- claridad de objetivos,
- aprovechamiento de medios, y
- consecución de resultados.

Por el contrario en Alemania no existe ningún caso regional en el cual la Ordenación del Territorio haya sido adscrita a un ministerio de obras públicas. Pero la mayor diferencia que existe en la Ordenación Territorial desarrollada en los Länder alemanes y en las Comunidades Autónomas de nuestro país, reside en el número y en la composición profesional de los técnicos encargados de su

puesta en práctica, ya que en algunos Länder se superan el centenar de profesionales (ingenieros, arquitectos, geógrafos, economistas) dedicados a estas tareas condición ésta que, como es sabido, no se produce en el mismo sentido en el caso español exceptuando casos tan singulares como Andalucía donde el número de técnicos y geógrafos a los que se ha encomendado la Ordenación del Territorio es relevante.

En la escala subregional, la experiencia que acumula Alemania permite que la Ordenación del Territorio se halle muy desarrollada en este nivel distinguiendo dos modelos:

En el primero de ellos los entes locales son los protagonistas puesto que constituyen una Mancomunidad de Planificación Territorial en cada subregión para la elaboración del correspondiente Plan Territorial Subregional (Regionalplan), contando con medios técnicos y humanos para su confección. Con ello se logra una mayor participación de los agentes públicos y privados; una mayor coordinación de la planificación territorial subregional con el planeamiento urbanístico subregional; un mayor compromiso de los municipios a la hora de acatar los acuerdos adoptados y las actuaciones propuestas.

En el segundo modelo es el Länd (Servicio de Planificación Territorial) el que se encarga de la redacción del Plan Territorial Subregional, aunque de todas formas la opinión de las instituciones locales queda garantizada con su participación en una Asamblea Subregional. En este caso las ventajas descansan en una mayor coordinación de los intereses subregionales con los del Länd y en que de esa forma crece la posibilidad de que los intereses de la subregión estén siempre por encima del interés particular de algún municipio.²

Una diferencia sustancial con respecto al sistema español es que en Alemania existen mecanismos de coordinación horizontal entre la administración estatal, la regional, la subregional y la local. Más allá todavía, no ocurre como sí se manifiesta en el caso español, que las políticas sectoriales de incidencia territorial y el planeamiento urbanístico siguen prevaleciendo sobre las determinaciones contenidas en los planes territoriales regionales y subregionales. En Alemania se aplican mecanismos (Evaluación de Impacto Territorial) para el cumplimiento de las determinaciones nacionales o suprarregionales por encima de intereses regionales, subregionales.

1.6. La ordenación del territorio en España: la importancia de la escala regional

Diversos autores han señalado que en España la Ley del Suelo del año 1956 inaugura el período moderno de la ordenación de usos del suelo. En un primer momento, la ordenación del territorio se entendió, básicamente, como política sectorial al servicio de la planificación urbana, a partir de los años ochenta, con la transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias en materia del suelo y de ordenación del territorio, concebirse como política transversal, de carácter integral para los espacios regionales.

Reparto de competencias normativas estado-comunidades autónomas sobre determinadas materias		
MATERIA	COMPETENCIAS	NORMATIVA
URBANISMO	Comunidades Autónomas	Constitución art. 148.1. 3º Estatuto de Autonomía
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	Comunidades Autónomas	Constitución art. 148.1. 3º Estatuto de Autonomía

² Una subregión se define como un área con relaciones funcionales y económicas equilibradas que suele ser identificada con los ámbitos funcionales de los centros superiores del sistema de lugares centrales. Aunque también se han intentado respetar las demarcaciones territoriales administrativas de manera que ninguna subregión corta los límites de los Distritos Rurales que, en definitiva, son los ámbitos del nivel inferior de la Administración periférica de un Länd.

VIVIENDA	Comunidades Autónomas	Constitución art. 148.1. 3º Estatuto de Autonomía
LEGISLACIÓN CIVIL (régimen jurídico de la propiedad y demás derechos reales (salvo derechos forales))	Estado	Constitución art. 149.1. 8º
ORDENACIÓN DE LOS REGISTROS E INSTRUMENTOS PÚBLICOS	Estado	Constitución art. 149.1. 8º
TRATAMIENTO FISCAL DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA Y DE LAS OPERACIONES URBANÍSTICAS	Estado	Constitución art. 149.1. 14º
LEGISLACIÓN SOBRE EXPROPIACIÓN FORZOSA	Estado	Constitución art. 149.1. 18º
PUERTOS Y AEROPUERTOS DE INTERÉS GENERAL	Estado	Constitución art. 149.1. 20º
FERROCARRILES	Estado	Constitución art. 149.1. 21º
MEDIO AMBIENTE, MONTES, APROVECHAMIENTO FORESTAL Y VÍAS PECUARIAS	Compartida y concurrente	Constitución art. 149.1. 23º
OBRAS PÚBLICAS DE INTERÉS GENERAL	Estado	Constitución art. 149.1. 24º
AGRICULTURA	Comunidades Autónomas	Constitución art. 148.1. 7º
PLANIFICACIÓN GENERAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	Estado	Constitución art. 149.1. 13º

En efecto, el artículo 149 de la Constitución Española enumera entre las competencias exclusivas de las CCAA, la de la Ordenación del territorio, que todas ellas han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía y que han desarrollado a través de la promulgación de legislaciones específicas. Así, pues, las Comunidades Autónomas tienen reconocidas las competencias en materia de suelo y ordenación del territorio. Ello se ha plasmado, en la promulgación de legislación específica sobre la materia por parte de las administraciones regionales durante los últimos veinte años.

La aparición de leyes del suelo y de ordenación del territorio, donde se contempla la obligada redacción de documentos de directrices de rango regional, no ha ido, sin embargo, acompañada de la elaboración de éstos últimos, de manera que a falta de Plan Nacional de Ordenación (declarado inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997. STC 61/1997) y de Directrices regionales en todas ellas, los documentos de planeamiento urbano se han convertido en piezas básicas de la planificación de usos del suelo, cobrando un protagonismo poco acorde con lo que debe ser un esquema racional, escalar, de ordenación del territorio.

El cuadro adjunto reúne la normativa vigente en materia de ordenación del territorio, así como la existencia de documentos de ordenación territorial de ámbito regional o subregional en las diferentes Comunidades Autónomas (vid. cuadro adjunto).

Legislación autonómica de ordenación territorial		
REGIÓN	LEGISLACIÓN VIGENTE	DOCUMENTO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL
ANDALUCÍA	-Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE de 9 de febrero de 1994). Modificada por Ley 3/2004. -Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, de 17 de diciembre (modificada por Ley 18/2003).	-Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. POTA. (Aprobado en 27 de junio de 2006). -Planes Subregionales de Ordenación del Territorio (aprobados los de la Aglomeración Urbana de Granada y el Poniente almeriense, Sierra del Segura, Ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Costa del Sol Occidental (Málaga), litoral Occidental de Huelva, Litoral Oriental-Axarquía (Málaga).
ARAGÓN	-Ley 1/2001, de 8 de febrero, de modificación de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio (BOE de 13 de marzo de 2001) -Ley 5/1999 de urbanismo (modificada por L24/2003)	Directrices generales de Ordenación del Territorio (Ley 7/1998, de 16 de julio)
PRINCIPADO DE ASTURIAS	-Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (reformado por Ley 2/2004 y Ley 6/2004).	-Decreto 11/1991, de 24 de enero, de Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias -Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, de Directrices subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias
CANARIAS	-Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (BOCANA de 15 de mayo de 2000). Reformado por Ley 2/2004. -Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo en Canarias (BOE de 7 de agosto de 2001)	-Decreto 1/2001, de 5 de junio, por el que se regulan las Directrices de Ordenación del Territorio. Se han redactado Planes Insulares de Ordenación. Aprobados los de Lanzarote (1991 y 2000), Gran Canaria (2003), El Hierro (1995, 1998), Fuerteventura (2001). Aprobadas en 2003 unas Directrices de Ordenación General de Canarias ajustadas a Ley 1/2000, de 8 de mayo. -Ley 19/2003 de Ordenación General y del Turismo de Canarias.
CANTABRIA	-Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria (BOE de 28 de agosto de 2001)	No tiene directrices regionales de ordenación del territorio (Plan Regional de Ordenación Territorial) Aprobado el Plan de Ordenación del Litoral (Ley 2/2004)
CASTILLA-LA MANCHA	-Decreto legislativo 1/2004. Texto Refundido de la Ley 2/1998, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. -Reglamento de suelo rústico (Decreto 242/2004). -Reglamento de planeamiento (d 248/2004).	No tiene directrices regionales de ordenación del territorio
CASTILLA Y LEÓN	-Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio (BOE de 19 de enero de 1999) (Reformada por Ley 13/2003 y Ley 9/2004). - Ley 5/1999 de Urbanismo (reformada por Ley 13/2003). -Reglamento de Urbanismo (Decreto 22/2004).	En fase de aprobación el documento de Directrices Esenciales de Ordenación de Castilla y León. Aprobados diversos documentos de Ordenación de ámbito provincial (Salamanca, Soria, León, Burgos, Palencia, Valladolid y entorno).
CATALUÑA	-Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial (BOE de 21 de enero de 1984). -Ley 2/2002 de urbanismo (modificada por Ley 10/2004). - Decreto Legislativo 1/2005 que aprueba el Texto refundido de Urbanismo.	Plan Territorial General (Ley 1/1995, de 16 de marzo; reformado por Ley 24/2001, de 31 de diciembre) Se han elaborado los siguientes Planes Territoriales Parciales (Terres de l'Ebre, Comarcas Centrales, Ponent, Comarcas de Girona, Alt Pirineu y Arán, Camp de Tarragona, ámbito metropolitano de Barcelona). Se han elaborado los Planes Directores Territoriales de l'Empordà, Alt Penedès y La Garrotes. Se han elaborado los Planes Directores Urbanísticos del Delta del Ebro, Sistema Costero, Sierra de Rodes, Colonias del Llobregat, Pla de Bages y Conca d'Odena. Elaborados diferentes Planes Comarcales de Montaña.
EXTREMADURA	-Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (BOE de 5 de febrero de 2002)	No tiene aprobado documento de directrices regionales de ordenación del territorio

GALICIA	<p>-Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio (BOE de 19 de enero de 1996)</p> <p>-Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (modificada por Ley 15/2004)</p>	No tiene documento de Directrices regionales de ordenación del territorio
ILLES BALEARS	<p>-Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio (BOE de 19 de enero de 2001)</p> <p>-Ley 2/2001, de 7 de marzo, de Atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de Ordenación del Territorio (BOE de 10 de abril de 2001)</p> <p>-Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación Territorial y Urbanismo en las Illes Balears</p> <p>-Ley 10/2003, modifica las leyes 14/2000 de ordenación del territorio, la ley 6/1999 de directrices de ordenación territorial y la ley 1/1991 de espacios naturales y régimen urbanístico de áreas de especial protección.</p> <p>-Ley 8/2004 de patrimonios públicos de suelo.</p>	<p>Directrices de Ordenación del Territorio de les Illes Balears (Ley 6/1999, de 3 de abril, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial; Ley 9/1999, de 6 de octubre, de modificación de la Ley 6/1999; Ley 20/2002 de modificación de la Ley 6/1999).</p> <p>Elaborados los Planes Territoriales Insulares de Menorca, Mallorca e Ibiza y Formentera.</p>
LA RIOJA	-Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	No tiene directrices regionales de ordenación del territorio (Estrategia Territorial de La Rioja)
COMUNIDAD DE MADRID	<p>-Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (BOE de 5 de agosto de 1995)</p> <p>-Ley 9/2001 del Suelo (modificada por Ley 2/2004)</p>	<p>Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid. Documento de Bases (1996)</p> <p>Se han redactado Estrategias territoriales parciales (Corredor del Henares, Zona Oeste metropolitana)</p>
REGIÓN DE MURCIA	<p>-Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia (BOE de 26 de enero de 1993)</p> <p>-Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia (BOE de 10 de octubre de 2001). Modificada por Ley 2/2004</p> <p>-Orden de 28 de junio de 2002, por la que se aprueban inicialmente las Directrices de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia</p>	<p>No tiene documento de directrices regionales de ordenación del territorio</p> <p>Aprobadas las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (2004)</p>
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	<p>-Decreto Foral 46/1996, de 22 de enero, de desarrollo de la Ley foral 10/1994</p> <p>-Decreto Foral 589/1999, de 22 de noviembre, que modifica diversos artículos del Decreto Foral 46/1996.</p> <p>-Ley Foral 22/2001, de reforma de la Ley Foral 10/1994.</p> <p>-Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre de Ordenación del Territorio y Urbanismo (modificada por Ley Foral 2/2004, de 29 de marzo, por la que se modifica la disposición adicional quinta de la Ley Foral 8/2004)</p>	Elaborada la <i>Estrategia Territorial de Navarra</i> (arts. 31 a 33 de la Ley Foral 35/2002) y Ley Foral 2/2004, de 29 de marzo, por la que se modifica la disposición adicional quinta de la Ley Foral 35/2002.
PAÍS VASCO	<p>-Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio</p> <p>Ley 5/1998, de Medidas urgentes en materia de suelo y ordenación urbana</p>	<p>-Directrices de Ordenación del País Vasco (Decreto 28/1997 por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco)</p> <p>-Decreto 415/1998, de 22 de diciembre del Plan Territorial Sectorial de Ordenación de las Márgenes de los Ríos y Arroyos (vertiente cantábrica)</p> <p>-Decreto 455/1999, de 28 de diciembre del Plan Territorial Sectorial de Ordenación de las Márgenes de los Ríos y Arroyos (vertiente mediterránea)</p> <p>Elaborado el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral.</p>

		Aprobados los Planes Territoriales Parciales de Alava Central, Laguardia (Rioja Alavesa), Llodio, Eibar (Bajo Deba) y Mondragón-Bergara (Alto Deba). En fase de elaboración el resto de territorios subregionales.
COMUNIDAD VALENCIANA	-Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje Ley 16/2005, Urbanística Valenciana -Decreto 67/2006, Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística -Ley 10/2004, del Suelo no urbanizable	No se ha elaborado la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, que contempla la Ley 4/2004 Se ha aprobado un Plan de Acción Territorial de carácter sectorial para la prevención del riesgo de inundaciones (PATRICOVA) En fase de redacción y/o aprobación algunos Planes de Acción Territorial de carácter integral (PATEMAE, Vega Baja, PATECAS). Se ha elaborado un Plan de Acción Territorial de carácter sectorial del Litoral de la Comunidad Valenciana

Fuente: Legislación autonómica del suelo y ordenación del territorio. Elaboración Propia.

Como se indica en el cuadro en algunas Comunidades Autónomas el geógrafo ha jugado un papel importante en la propia redacción de documentos normativos y de planes de ordenación territorial. Si bien, en última instancia el carácter más o menor integrador o sectorial de los documentos regionales de ordenación del territorio depende del gobierno político que esté en el poder en cada momento. Así, por ejemplo, el Plan Territorial General de Cataluña tiene un sesgo claramente económico y concede enorme importancia a la planificación de las infraestructuras necesarias para impulsar políticas de desarrollo económico; en contraste, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía es un buen ejemplo de cómo se puede hacer ordenación del territorio con una concepción integral de los diferentes aspectos que deben integrarse en unas propuestas de asignación futura de usos en un espacio regional.

No obstante, en España las actuaciones de ordenación del territorio amparadas en un marco normativo no siguen un criterio de integración vertical; esto es, la lógica señala que los territorios de escala mayor (comarcas y sobre todo, municipios), deberían subordinarse a las directrices fijadas en los planes regionales; y no siempre ocurre así. En algunos casos porque se carece de documento regional de ordenación del territorio y, en la mayoría de ocasiones porque el Plan General de Ordenación Urbana, de escala municipal, se ha convertido en el verdadero protagonista de las políticas y prácticas de asignación de usos en el territorio, y en ocasiones ello no se practica siguiendo lo establecido en las escalas de planificación superiores.

La adaptación de la Estrategia Territorial Europea al territorio español puede abrir una nueva vía en los procesos de ordenación del territorio. Se pretende que las orientaciones señaladas desde Europa se transfieran, progresivamente, a los espacios regionales y, de éstos, a los comarcales y locales.

1.7. La escala local en la ordenación del territorio

Se ha señalado, —y es hilo conductor del presente trabajo—, que la ordenación del territorio se presenta como la medida de reducción del riesgo más racional y menos agresiva sobre el medio. Las comunidades autónomas son soberanas en materia de ordenación del territorio. Ello se manifiesta en la redacción de documentos de ordenación del territorio, de ámbito regional y subregional, que se ha llevado a cabo durante los tres últimos lustros en España. La doctrina de la sentencia del tribunal constitucional de 20 de marzo de 1997 ha venido a reforzar este rasgo de la ordenación del territorio del estado español, puesto que en ella se dictamina que el legislador estatal carece de toda competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que ni siquiera puede promulgar normas con carácter supletorio en estas materias. Sólo le es dado, en su caso, regular las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad (art. 149.1.1ª de la constitución de 1978), las garantías generales de expropiación forzosa y, por tanto, el régimen de valoraciones del suelo (art. 149.1.18ª de la constitución) y algunas otras cuestiones puntuales. Todo lo demás corresponde a los legisladores autonómicos. En opinión de Tomás Ramón Fernández ello parece abocar a la

yuxtaposición futura de diecisiete ordenamientos urbanísticos distintos sin otro vínculo común entre ellos que el que pueda resultar de esa regulación general del derecho de propiedad., limitada, además, a las condiciones básicas de ejercicio del mismo.³ Esta doctrina ha vuelto a ser ratificada por la sentencia del tribunal constitucional de 11 de julio de 2001.

Con ser ello de suma importancia el análisis del riesgo de inundación en España, con perspectiva territorial, no debe olvidar que es en la escala local donde se mueve lo esencial de los procesos de ocupación de suelo y de asignación de usos en el territorio.

En efecto, los municipios tienen garantizada constitucionalmente su autonomía para la gestión de sus intereses, reforzando así la posición de éstos en el sistema de competencias en materia de ordenación del territorio. Por su parte, la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 ha venido a precisar y detallar estas competencias. Además, las Sentencias del Tribunal Constitucional de 11 y 22 de diciembre de 1988 y de 2 de abril de 1992 han venido a reforzar el papel de los municipios en la ordenación de su territorio puesto que en ellas se considera suprimida, por entenderla incompatible con el modelo de autonomía municipal cristalizado en la Ley de Bases de 1985, “toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo la que se confiere al Delegado del gobierno en el artículo 67)”. En opinión de Tomás Ramón Fernández:

“se trata de una afirmación excesivamente categórica que el propio Tribunal Constitucional se verá obligado a matizar en su día para garantizar un adecuado equilibrio entre intereses públicos de distinto orden, cuya definición no puede dejarse al arbitrio de los Ayuntamientos y de la ulterior revisión jurisdiccional de los acuerdos de éstos sin que padezcan seriamente los de orden superior que por ser tales conciernen a todos los ciudadanos y no sólo a los ubicados en un determinado término municipal.”

Afortunadamente, el Tribunal supremo, a partir de la Sentencia de 13 de julio de 1990, ha acertado a encontrar un punto de equilibrio entre las exigencias que derivan del principio constitucional de autonomía municipal y los requerimientos, también inexcusables, que resultan de la necesaria integración en un marco supramunicipal de la pluralidad de intereses y perspectivas que es característica de la ordenación territorial. La práctica de la ordenación del territorio en la escala municipal se realiza mediante la redacción, aprobación y ejecución de los denominados Instrumentos de Planeamiento Urbanístico que en el ordenamiento jurídico español adoptan diversas formas.

Instrumentos de planeamiento urbanístico en España	
INSTRUMENTOS PRINCIPALES DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO	CARACTERÍSTICAS
PLAN MUNICIPAL (PGOU)	-Aplicación del PGOU regulado por la Ley del Suelo de 1976 (Baleares, País Vasco) -Aplicación del PGOU regulado por legislación autonómica (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, Valencia)
NORMAS SUBSIDIARIAS Y COMPLEMENTARIAS DE PLANEAMIENTO	-Aplicación de NNSSCCP reguladas por la Ley del Suelo de 1976 (Baleares, País Vasco) -No se aplican las NNSSCCP reguladas por la legislación estatal (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, Valencia)

³ Vid. FERNÁNDEZ, T.R.(2001) *Manual de derecho urbanístico*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, pp. 32-40.

<p>OTROS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO</p> <p>PROYECTOS DE DELIMITACIÓN DE SUELO URBANO</p> <p>NORMAS DE APLICACIÓN DIRECTA</p> <p>PLANES PARCIALES</p> <p>PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA</p> <p>PLANES ESPECIALES</p> <p>ESTUDIOS DE DETALLE</p> <p>PROYECTOS DE URBANIZACIÓN</p>

Fuente: Legislaciones estatal y autonómicas del Suelo. Elaboración propia

Entre todas las figuras de ordenación y planificación en la escala local, el Plan General Municipal de Ordenación (PGOU) y las Normas Subsidiarias son las principales herramientas que tiene el administrador municipal para ordenar usos en el territorio y, en relación con ello, para incorporar medidas que puedan contribuir a mitigar los riesgos naturales inherentes a una localidad.

Como norma general, los Planes de Ordenación Municipal deben incluir, según establece la Ley del Suelo de 1976, los documentos que se relacionan a continuación:

- Memoria
- Planos de información y ordenación urbanística del territorio
- Normas urbanísticas
- Programa de actuación
- Estudio Económico-Financiero
- Otros documentos (catálogo de espacios y bienes inmuebles)

En relación con la reducción del riesgo en un municipio resulta esencial al elaboración de una Memoria informativa exhaustiva, ampliamente documentada y esclarecedora de los rasgos físicos y humanos que integran un municipio. Es el documento “más geográfico” de un Plan de Ordenación Municipal y el de mayor importancia del Plan puesto que de las conclusiones del estado socio-territorial que se incorporen a la Memoria tendrá que derivarse la asignación ulterior de usos del suelo, mediante el procedimiento de la clasificación y calificación.

En efecto, la Memoria es un documento básico y esencial en todo Plan de ordenación urbana (art. 12.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación urbana de 9 de abril de 1976). En la Memoria se contiene el propósito del planificador a la hora de plantear su propuesta de ordenación del territorio, a escala municipal, para los próximos años. La Memoria y los documentos que la acompañan deben contener la información necesaria para justificar el modelo territorial elegido, a la vista de los análisis socio-territoriales y económicos realizados. Señala Boquera Oliver que:

“la memoria es la exposición de motivos del Plan y no su motivación, lo que está más conforme o, si se quiere, en consecuencia, de la naturaleza reglamentaria del Plan de Ordenación Urbana. La Memoria suele ser más amplia que la exposición de motivos de una Ley, pero su finalidad es la misma”⁴

T. R. Fernández ha insistido en la importancia que debe concederse a este documento en el conjunto del contenido formal del Plan.⁵ Tradicionalmente se venía realizando una escisión entre los documentos considerados de proyecto; esto es.

⁴ Vid. Boquera Oliver, J. M^a. (1992) “Los componentes del Plan de Urbanismo”, en *Reglamento de Disciplina Urbanística*, marzo-abril, p. 42.

⁵ Fernández, T.R. (2001) *Manual de Derecho Urbanístico*. Abellá, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 289 pp.

- Planos,
- Normas y
- Programa.

La Memoria, por su parte, se tenía como un ejercicio literario sin valor jurídico. Sin embargo, la exigencia legal de una Memoria en todo Plan de Ordenación Urbana la convierte en un requisito de forma esencial. En algunas Comunidades Autónomas, el procedimiento de redacción y exposición pública de los Planes Generales de Ordenación Urbana contempla una fase de “Avance” del Plan donde se incluyen ya los contenidos esenciales que van a configurar Es, por ejemplo, el caso de la Comunidad Valenciana según regula el Reglamento de Planeamiento (1998). Para T. R. Fernández (2001) el Plan General es una norma vinculante y obligatoria para unos y otros que pretende imponerse al azar y a la coyuntura y dominarlos, conformando el futuro en el sentido que se considera más adecuado. Tiene, añade Fernández:

“una decidida voluntad de cumplimiento, lo cual exige lógicamente la previsión de unos medios económicos, de unos cálculos realistas de costes y de financiación de los mismos, una medida de las propias posibilidades materiales de convertir en realidad lo planeado”.

Y a pesar de la importancia otorgada a la Memoria en la legislación del Suelo, es frecuente que ésta se convierta en un documento elaborado por los equipos redactores de los Planes de Ordenación Urbana con poco rigor, donde se obvian contenidos básicos para el conocimiento del modelo territorial de un municipio. Esto es muy evidente en la parte dedicada al análisis del medio físico y demográfico, que, en el mejor de los casos, suele derivar en una copia indiscriminada de un manual de geografía de la provincia en cuestión del que se rescatan contenidos de ámbito general que, sin posterior revisión o adaptación concreta al territorio del término municipal en cuestión.

La jurisprudencia ha aclarado la importancia que debe concederse a la Memoria informativa dentro de un Plan General de Ordenación Urbana Frente a la “viciosa práctica administrativa que tendía a trivializar la exigencia legal” de elaborar una sólida Memoria informativa que había terminado por convertir, en algunos casos, a este documento en un “simulacro”.⁶ A este respecto, se han producido diversas sentencias del Tribunal Supremo (16 de junio de 1977, 9 de julio de 1991, 13 de febrero de 1992, 21 de septiembre de 1993). En ellas se establece con toda claridad que la Memoria no es un documento accidental que pueda existir o no, sino una exigencia insoslayable de la Ley

“... la profunda discrecionalidad del planeamiento, producto normativo emanado de la Administración y que pese a ello está habilitado para regular el derecho de la propiedad...explica la necesidad esencial de la Memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad. De su contenido ha de fluir la motivación de las determinaciones del planeamiento”.⁷

Asignados usos al suelo, esto es, efectuada la clasificación y, posterior, calificación del suelo en el municipio, los Ayuntamientos disponen de otra herramienta para el control de la instalación de usos residenciales: la tramitación y expedición de licencias municipales. Como señala Tomás Ramón Fernández,⁸ uno de los principios tradicionales del Derecho Urbanístico español es el sometimiento de todas las actividades que impliquen un uso artificial del suelo a un control previo cuya finalidad es comprobar la conformidad de las mismas a las normas en cada caso aplicables. Es éste, como ya se reconocía en la propia Exposición de Motivos de la Ley de 1956, uno de los casos más antiguos de

⁶ Vid. Fernández, T.R. op. cit. 2001, p. 63. El autor se refiere también a la necesidad de incluir un estudio económico-financiero realista entre la documentación integrante de un Plan General de Ordenación Urbana.

⁷ Se trata de la sentencia sobre el derecho al realojamiento de los vecinos de Orcasitas que estaba reconocido literalmente en la Memoria del Plan correspondiente, pero no materializado en determinaciones concretas de tipo normativo. (Recogido en Moya González, L. (ed.) (1996) *La práctica del planeamiento urbanístico*. Ed. Síntesis. Madrid, p. 130.).

⁸ Fernández, T.R. (2001) *Manual de Derecho Urbanístico*. Abellá, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, pp. 205-231.

actuación del poder público sobre las facultades dominicales. Y nada más justificado, puesto que, la vinculación de los edificios a la ciudad es tan íntima que al construir los edificios no cabe olvidar que se está construyendo al mismo tiempo la ciudad. Ese control previo se articula a partir de la imposición de un deber general de solicitar de la Administración municipal, autorización o licencia para:

“todos los actos que signifiquen una transformación material de los terrenos o del espacio”
(Ley del Reforma del Suelo de 1975).

El estudio del medio físico debe entenderse como elemento esencial de los documentos de ordenación del territorio en todas las escalas de trabajo y particularmente en la local. Es la estructura, soporte o marco que da sentido a un territorio; su conocimiento preciso es paso primero al desarrollo de programas de ocupación del suelo.

Y a pesar de que la legislación del suelo y la ordenación del territorio recogen este extremo resulta poco frecuente encontrar análisis detallados del medio en la documentación exigida en los procesos de planificación territorial. El resultado resulta descorazonador cuando se consultan los apartados dedicados al estudio del medio físico, que deberían concebirse como un elemento mollar de la documentación de base de un documento de ordenación territorial a escala local.

De manera que cuanto más pequeño sea el espacio geográfico a analizar mayor esfuerzo investigador requerirá y más innovador tendrá que ser el enfoque que se imprima al análisis del medio.

Por el contrario, los epígrafes dedicados al “medio físico” tienen una importancia menor en los planes territoriales de escala local: se les concede escaso número de páginas, no se acompañan, en muchos casos, de cartografía específica; por supuesto, las cuestiones de riesgo no se consideran. En resumen, se trata de apartados que acaban siendo refritos –cuando no copias literales- de capítulos de manuales de geografía provinciales o comarcales. Ello está en relación con la escasa participación que, hasta el momento, han tenido los geógrafos en la redacción de documentos de planeamiento urbano municipal y el desconocimiento del medio natural por parte de los profesionales –de formación técnica- que, tradicionalmente, se han arrogado la competencia de su redacción.

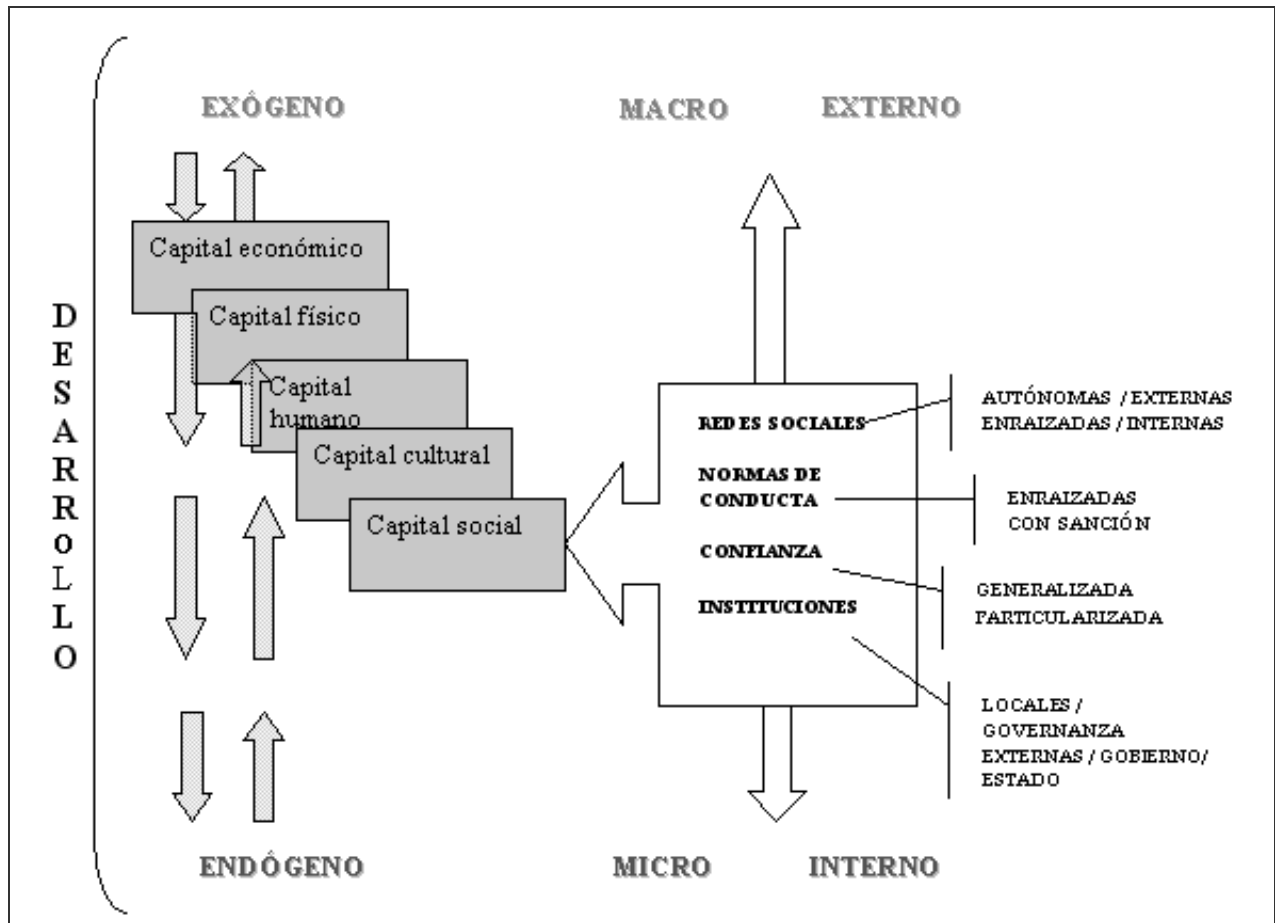
Una cuestión esencial en los análisis del medio físico –medio ambiente, en términos generales- a incluir en los documentos de ordenación territorial es que el tratamiento de la información debe corresponder a la escala de trabajo de referencia; esto es, debe escaparse de las referencias generalistas que, en su caso, pueden servir para enmarcar el territorio en una unidad geográfica superior, y centrarse en las cuestiones que, en el ámbito de análisis, pueden condicionar los procesos de ordenación previstos.

2. El capital social como recurso de desarrollo

ALMUDENA BUCIEGA ARÉVALO

Universitat de València

Mapa conceptual



Objetivo general

Entender el concepto del capital social y su papel en los procesos de desarrollo que tienen lugar en un territorio.

Objetivos específicos

- Dar a conocer los distintos componentes y dimensiones que hay implícitos en el concepto de capital social.
- A partir del conocimiento de sus componentes, conocer cómo determinados tipos de capital social pueden contribuir al desarrollo de un territorio.

- Dar a conocer distintos casos en los que se haya probado la relación entre el capital y unos resultados positivos en términos de desarrollo.
- Explorar los mecanismos por los que se puede fomentar un tipo de capital social capaz de contribuir al desarrollo.

Estructura del tema

Con el ánimo de dar respuesta a los objetivos que hemos planteado, vamos a estructurar este tema de la siguiente forma:

- En una primera parte, presentaremos cómo el capital social emerge con fuerza como un componente y determinante de los procesos de desarrollo. Esto implica una concepción del desarrollo amplia, en el que las relaciones económicas están estrechamente ligadas al contexto social en el que se desarrollan.
- En segundo lugar, vamos a entrar a definir y presentar las características y componentes del capital social, realizando una revisión rápida de las distintas aproximaciones teóricas y prácticas al concepto.
- En tercer lugar, nos detendremos en el aspecto práctico del capital social que más puede interesar al profesional que trabaja temas de desarrollo: cuál es la relación entre capital social y desarrollo, como el capital social puede contribuir a general más calidad de vida en un determinado territorio, y sobre todo, qué tipo de procesos va a favorecer la creación de capital social útil para el desarrollo.
- Finalmente, vamos a pasar a ver algunos ejemplos de estudios o prácticas en las que se ha analizado el papel positivo del capital social sobre el desarrollo o sobre determinados colectivos.

2.1. Introducción

Tradicionalmente, el análisis de los procesos de desarrollo por los que pasan los distintos territorios se abordaba a partir de criterios:

- a) económicos,
- b) de localización,
- c) físicos
- d) e infraestructurales.

Bajo este punto de vista, la consecución de mayores niveles de éxito económico alcanzados por determinados territorios venía dada por una mejor localización y dotación de infraestructuras, que a su vez favorecía una mayor atracción de capital económico que encontraba rentable establecerse en estas localizaciones. Sin embargo, esto no siempre es así; de hecho, es posible encontrar zonas que partiendo de unos factores de localización y accesibilidad más deficientes han conseguido unos niveles más elevados de actividad económica y desarrollo. Para explicar estos casos, se incluyen en el análisis aspectos referidos a las características del capital humano, y más recientemente la nueva economía del desarrollo ha incluido otros factores de índole social y relacional, o lo que se ha denominado el capital social. Bajo esta nueva perspectiva, la existencia de capital social facilitaría a una sociedad la consecución de unas metas que, en ausencia de éste, no se podrían conseguir o sólo se conseguirían

con un elevado coste (Coleman, 2000).¹ Frente a la perspectiva de la economía neoclásica, que únicamente consideraba el capital físico y humano como los factores básicos que perfilan el crecimiento económico, el capital social aparece para tratar de completar el puzzle de los factores que intervienen en el desarrollo. En definitiva, si factores clásicos como los de índole física, humana o económica no acaban de explicar progresos diferentes, incorporamos elementos tales como las relaciones sociales, la confianza y la eficacia institucional para aportar más luces a esta explicación.

2.2. Desarrollo: cómo trabajar sobre un territorio desde una perspectiva integrada y sostenible

“el desarrollo económico de un país está enraizado en su organización social, de manera que abordar las iniquidades estructurales requiere no sólo cambios económicos, sino también transformaciones de la sociedad misma”²

2.2.1. El marco para el desarrollo sostenible e integrado

En la figura 1 aparecen reflejados los elementos que influyen en los procesos de desarrollo de un territorio, tomando como punto de partida una perspectiva integradora y holística. Bajo el punto de vista del desarrollo integrado y sostenible, los cinco tipos de capitales son componentes del proceso de desarrollo y se encuentran interrelacionados entre sí. La importancia de incluir en este marco el componente del capital social reside en que éste nos ayuda a caracterizar las relaciones sociales y económicas que se dan entre los actores sociales, y por lo tanto, se hace un mayor énfasis en los procesos implicados en el desarrollo.

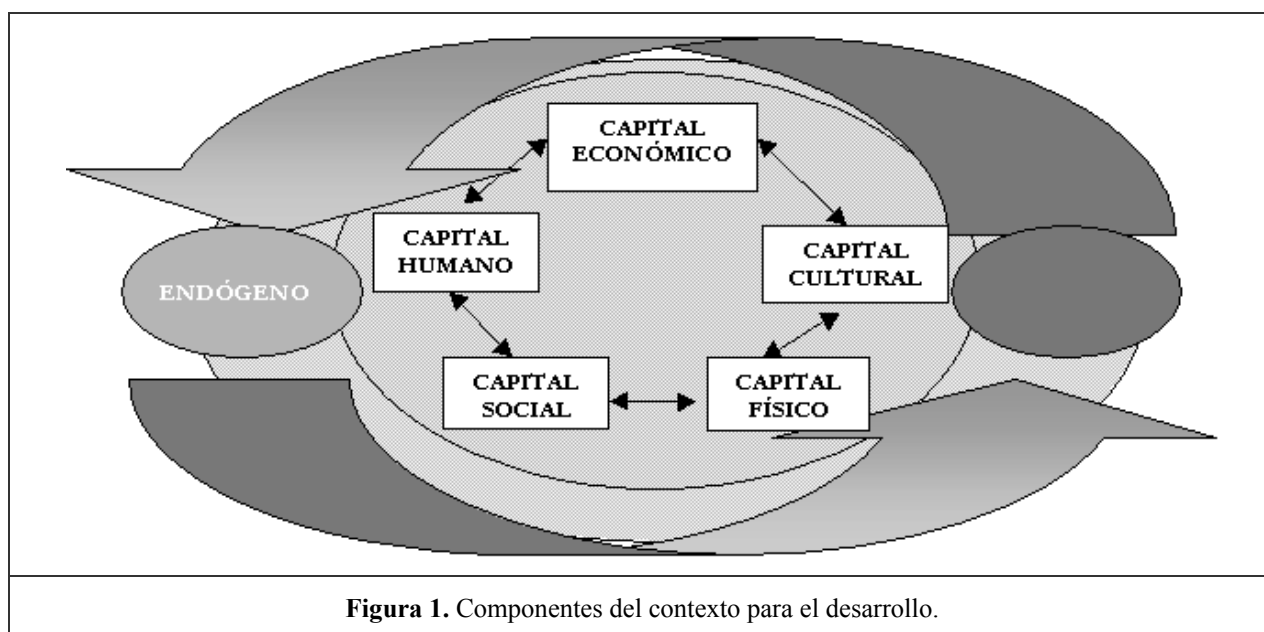


Figura 1. Componentes del contexto para el desarrollo.

En este enfoque añadimos dos componentes más: el endógeno y el exógeno, entendidos no como perspectivas contrapuestas o excluyentes, sino más bien todo lo contrario, como complementarias e integradoras. No es la perspectiva más acertada abordar la puesta en marcha, o el propio

¹ Coleman, J.S. (2000), Social Capital. En Coleman, J., 2000 (primera edición en 1994), The foundations of social theory. Belknap Harvard.

² Stiglitz, Joseph. 1998. Towards a New paradigm for Development: Strategies, Policies and processes. Given as the 1998. UNTAD, Geneve, October 19, 1998.

entendimiento, de los procesos de desarrollo de un territorio adoptando una perspectiva unilateral. En estos procesos confluyen elementos de tipo endógeno y exógeno, y ni son excluyentes, ni probablemente podríamos entender muchos de estos procesos sin tener en cuenta ambos.

El profesional que trabaja para el desarrollo tiene superada la dicotomía endógeno-exógeno. Los nuevos enfoques para entender el desarrollo hacen hincapié en la importancia de las redes de muy distinto tipo que establece y fomenta un determinado territorio

2.2.2. ¿Por qué es tan importante para el profesional o el técnico en desarrollo tener en cuenta todos estos componentes a la hora de promover procesos de desarrollo?

Para fomentar dinámicas de desarrollo sostenibles (económicamente, socialmente, ambientalmente)

Cualquier proceso o actividad económica está profundamente enraizada en su contexto social inmediato, en las relaciones sociales que definen y se desarrollan en torno a esos procesos. La experiencia ha demostrado que dinámicas territoriales que se basan excesiva y fundamentalmente en el crecimiento económico sin prestar atención a otros aspectos (Ej. Social o medioambiental) no siempre son capaces de generar la calidad de vida deseable para un territorio y sus ocupantes, y en muchos casos, resultan insostenibles en el medio-largo plazo.

Para aprovechar el máximo potencial (uso más eficaz) de los recursos locales disponibles.

En una economía global la mayoría de los recursos son altamente móviles (capital económico, fuerza de trabajo, información), y el acceso y la disponibilidad de este tipo de recursos determinan en un importante grado los niveles de competitividad territorial que alcanza una determinada zona o municipio. Sobre todo trabajando en un entorno rural, se aprecia que existen ciertas zonas que están en una posición de desventaja para competir con éxito por estos recursos móviles.

Por ejemplo, porque no son capaces de atraer y retener un capital humano cualificado, o porque se encuentran en territorios con una red de infraestructuras deficiente que no resulta atrayente para el inversor.

Por lo tanto, la ventaja competitiva de estas zonas, sobre todo las rurales, reside en ser capaz de identificar y potenciar los recursos “inmóviles”³ o “factores blandos”⁴ del desarrollo, frente a los “factores duros” o “móviles”.

En general, pero especialmente en territorios más desfavorecidos, el técnico o profesional del desarrollo debe hacer un esfuerzo por potenciar recursos locales tales como: el capital social, el capital cultural, el capital medioambiental, y el conocimiento local, y convertirlos en componentes activos y pilares sólidos del proceso de desarrollo.

³ Bryden, J. Bryden, J.M. 1998, “Development strategies for remote rural regions: What do we know so far? Comunicación presentada en la conferencia internacional de la OCDE: “Remote rural Areas: Developing through Natural and Cultural Assets”, Abarracín, España, Noviembre 5-6, 1998.

⁴ Copus, A y Spikerman, K (2003): “The AsPIRE Conceptual Framework” en el Informe Final del proyecto AsPIRE, 13-49 pp. (no publicado).

Para generar sinergias

La interrelación de los distintos componentes que pueden intervenir en el desarrollo favorece la generación de más oportunidades y un aprovechamiento más óptimo de las mismas.

Ejercicio 1. Piensa en el territorio en el que trabajas, o en el que resides, y trata de identificar los elementos que conformarían cada uno de los tipos de capital. Si dispones de la suficiente información puedes incluso intentar plantear una matriz DAFO.

2.3. El capital social: aproximación al concepto

A pesar de que el concepto “capital social” no es nuevo (otros autores, como Durkheim, o como Marx, hace décadas ya se referían a procesos similares bajo distinto nombre), el primer análisis sistemático contemporáneo del capital social es realizado por Pierre Bourdieu en los años 80, cuando lo relaciona con otros tipos de capital:

“Los individuos luchan para conseguir recursos y recompensas, y sus luchas están estructuradas alrededor de su posesión de capital económico, capital social (diferentes clases de relaciones valoradas con otros), capital cultural (primordialmente, conocimiento legítimo), y capital simbólico (prestigio y honor social)”. (Citado en Shucksmith, 2000:213).⁵

La definición de capital social y los elementos a los que hace referencia son diferentes dependiendo de la perspectiva desde la que se aborde. De hecho, la creciente bibliografía existente sobre este término no siempre contribuye a generar una única definición sino que pone de relieve la cantidad de perspectivas y matices desde las que se puede analizar y trabajar con el capital social. No obstante, en lo que sí existe un amplio consenso es en que:

el capital social hace referencia a determinadas características de las relaciones sociales que permiten obtener determinados beneficios (para el desarrollo), y que en ausencia de éstas posiblemente estos beneficios nos se darían o sería más complicado que se dieran.

El capital social se convierte así en un factor explicativo de por qué dos territorios, partiendo de unas condiciones estructurales similares, pueden llegar a alcanzar niveles de desarrollo muy distintos.

Para llegar a una definición más precisa del término capital social, que nos permita incluirlo como un componente fundamental en los procesos de desarrollo, vamos a ir paso por paso extrayendo los elementos principales. Podemos hacer tres tipos de distinciones:

1. Se dan dos grandes corrientes teóricas para abordar el análisis del capital social: un enfoque estructural, y un enfoque cultural. El primero se centra en las características de las redes sociales para generar capital social, el segundo en la confianza como una cualidad social.
2. Además, el capital social se enmarca dentro de una perspectiva micro, y una perspectiva macro.
3. Finalmente, una última distinción hace referencia a la consideración del capital social como un fin en sí mismo, o como un instrumento para conseguir otros fines. El mayor interés lo suscita la segunda tendencia, aunque la popularización del término capital social hace que desde muy distintos ámbitos (académico, administrativo, político, etc.) estén siendo frecuentes

⁵ Shucksmith, M. (2000), “Endogenous Development, Social capital and Social inclusion: Perspectives from LEADER in the UK”, *Sociologia Ruralis*, 40, N° 2, pp. 209-217.

las referencias al capital social como un factor con valor explicativo por sí mismo, sin entrar en análisis más profundos acerca de su papel en los procesos de tipo socioeconómico.

Vamos a intentar llegar a una definición de capital social que nos permita entender porqué es tan importante este concepto en los procesos de desarrollo, y cuáles son los componentes que se deben manejar para aprovechar todo su potencial en estos procesos.

Entender el concepto y saber exactamente a qué nos estamos refiriendo nos va a permitir no sólo utilizar todo su potencial, sino evitar su posible banalización.


2.3.1. El capital social desde el enfoque estructural

“...la estructura de relaciones entre actores que facilita la actividad productiva...(Implica) una estructura en la que se puede contactar con otros, formar de modo seguro obligaciones y expectativas, compartir información, y aplicar sanciones” (Coleman, 1998).⁶

“... el agregado de los recursos reales o potenciales que están unidos a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo, – o en otras palabras, a la pertenencia a un grupo (...)” Bourdieu (1986:248).⁷

“... inversión que los individuos realizan en las relaciones sociales, a través de las cuales ganan acceso a recursos enraizados para mejorar los resultados previstos de las acciones instrumentales o expresivas” (Lin, 1999).⁸

Por lo tanto, según este enfoque:



- **El conjunto de relaciones sociales que mantiene un individuo le permite acceder a un conjunto de recursos, a los que sin estas relaciones no accedería o le resultaría mucho más costoso.**
- **Pero ¡atención!, el capital social no son todas las redes o relaciones sociales en sí mismas, sino los recursos que se derivan de las relaciones que los actores mantienen con otros actores, o de su pertenencia a estas redes sociales.**
- **Por “recursos” nos estamos refiriendo a, por ejemplo: el acceso a información, obligaciones de reciprocidad derivadas de la participación en sistemas de confianza mutua, o el aprovechamiento de normas sociales cooperativas.**
- **El capital social es un medio en tanto que está relacionado con el acceso a unos recursos que reportan unos beneficios al individuo o grupo.**
- **Por otra parte, en tanto que reporta unos beneficios, podemos pensar que los individuos o grupos de forma racional invertirán única (o al menos especialmente) en aquellas relaciones que les permitan acceder a este fin.**

⁶ Coleman, J.S. (1998), “Social capital in the creation of human capital”, American Journal of Sociology, 94, pp. 95-120

⁷ Bourdieu, Pierre (1986). “The forms of Capital”, en Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, Ed. por Richardson, J. G. New York: Greenwood Press.

⁸ Lin, Nan. (1999), “Building a Network Theory of Social Capital”, Connections, 22 (1): 28-51.

2.3.2. El capital desde el enfoque cultural

Este enfoque introduce elementos más subjetivos a la hora de entender y analizar el capital social; estaríamos hablando de valores y actitudes de los individuos que determinan cómo se relacionan unos con otros.

El elemento central del capital social sería la confianza, pero entendida como un “juicio moral” o una actitud que lleva a los individuos a pensar que la mayor parte de la gente es digna de confianza. Es decir, estaríamos hablando de una confianza generalizada, que existe por una actitud general de las personas que les lleva a ser confiados, sin necesidad de tener un conocimiento de la persona o personas depositarias de esa confianza. Esta confianza social podría ser el resultado del bagaje cultural y vivido de las personas, exactamente, una actitud cultural que resulta de la acumulación y de la actualización de las experiencias vividas por los ciudadanos con organizaciones, asociaciones y acontecimientos políticos.

Ahora bien, además del bagaje histórico-cultural que pueda existir en una sociedad y que le haga ser más o menos confiada, ¿existen otros medios para incrementar esta confianza? Según algunos autores, entre ellos Putnam –que es referencia imprescindible en los estudios sobre capital social- se puede generar confianza generalizada a partir de la participación en asociaciones voluntarias, es decir, se puede pasar de una confianza particularizada en el seno de asociaciones en las que sus miembros se conocen y confían, a una confianza en la gente en general. Esta opinión ha sido bastante rebatida por diversos autores, puesto que parece difícil probar la relación causal entre pertenencia a asociaciones de tipo cívico-social y la generación de confianza en una sociedad.

2.3.3. ¿Es el capital social individual o grupal/comunitario?

Hasta ahora hemos visto que hay dos grandes tendencias a la hora de aproximarse al concepto de capital social, desde la perspectiva de las redes o desde la confianza social, pero además se nos plantea otra duda importante:

- ¿El capital social es algo individual o es algo colectivo?
- ¿Es algo que se desarrolla en el ámbito micro a macro?
- ¿Qué características tienen uno y otro?
- ¿Cuáles son las implicaciones para los procesos de desarrollo?

En el **nivel micro** el capital social surge a partir de la confianza y la reciprocidad que se extienden a través de redes ego-centradas. Es decir, lo constituiría fundamentalmente el conjunto de redes sociales (informales y formales) que se establecen entre las personas, así como otro tipo de elementos, tales como la confianza y normas de conducta, en gran medida asociadas a estas redes.

Una persona puede recurrir a su red de relaciones para solicitar un determinado favor, por ejemplo, buscar trabajo. Si esa persona dispone de una red amplia y diversa de conocidos, posiblemente va a ver facilitada su tarea de búsqueda de empleo, y además posiblemente tendrá un mayor abanico de posibilidades que otra persona cuya red sea muy reducida y homogénea.

En un **nivel macro**, el capital social es aquel que se expresa en instituciones⁹ complejas, con contenido y gestión. En este caso, el capital social pasa de ser un recurso que surge de las relaciones interpersonales, a uno que emerge de las relaciones intergrupales e interinstitucionales, y por lo tanto esas redes tienen un mayor componente de formalidad. Además, hace referencia a las características de las estructuras normativas, de gestión y de sanción que existen en una sociedad.

En el marco de los procesos de desarrollo se hace necesario tener en cuenta ambas perspectivas, la micro y la macro.

2.3.4. Capital social como medio o como fin

Según esta última distinción en la aproximación al concepto, como “medio” analizamos el capital social en tanto instrumento que permite lograr determinados objetivos, tales como mayor y mejor acceso a la información, más desarrollo económico, mas seguridad ciudadana, etc. En este sentido, y desde un punto de vista racionalista, se puede pensar que los actores se implicarán y cultivarán aquellas relaciones que les reporten unos beneficios claros, y dedicarán menos tiempo a otro tipo de relaciones. Por otra parte, y pensando en el conjunto, cualquier sociedad tendría que invertir en formas de capital social que generen una mayor calidad de vida para el conjunto de la población.

Como “fin”, el capital social tiene valor en sí mismo, es decir, las relaciones sociales son buenas en sí mismas, así como la existencia de normas sociales y pautas de comportamiento, independientemente de los beneficios que puedan venir derivados de las mismas. Así, la existencia de altos niveles de confianza social, cohesión social, participación, son *per se* formas positivas de capital social.

Actualmente, y desde los distintos ámbitos teóricos y prácticos, la atención se centra fundamentalmente en el análisis del capital social como instrumento para conseguir un fin, generalmente el aumento de la calidad de vida o del desarrollo de un territorio, y no tanto como fin en sí mismo.

2.3.5. En resumen...

La perspectiva más ampliamente aceptada en los círculos académicos e institucionales es la que explica el capital social a partir de las relaciones sociales, y de los beneficios que se derivan de las mismas. A priori, las ventajas de centrarnos en este enfoque son claramente dos:

- a) El capital social resulta más fácilmente medible. Se pueden elaborar indicadores objetivos y claros para medir las características y la calidad de las relaciones sociales en una determinada sociedad o grupo, por ejemplo, mediante técnicas de análisis de redes.
- b) Por otra, resulta más factible el diseño y puesta en marcha de mecanismos para la promoción del capital social a partir de la promoción de determinadas redes y relaciones, que a partir de otros mecanismos que *a priori* parten de conceptos más subjetivos (Ej. Valores y actitudes que hacen que la gente sea más confiada).

Por otra parte, ya hemos señalado que resulta más pragmático profundizar en el papel del capital social como instrumento para el desarrollo, que quedarnos en su análisis como elemento valioso por sí mismo. Además, también se hace necesario avanzar en el análisis del capital social como un elemento

⁹ North define instituciones de un modo amplio como “las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, los límites definidos por el hombre para modelar la interacción humana” North, D. (1990:3) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

colectivo y no meramente individual, como condición indispensable para poder lograr un desarrollo territorial, amplio y sostenible.

En cualquier caso, la tendencia general es cada vez más la de aproximarse al análisis del capital social adoptando una perspectiva amplia aunque bien definida. Es decir, al análisis de las redes que generan confianza, cooperación o normas compartidas, podemos incorporar factores explicativos de tipo histórico que nos pueden ayudar a entender porqué en determinadas poblaciones existen unos mayores niveles de confianza - que les lleva a frecuentes cooperaciones conjuntas, o a un funcionamiento eficaz de las instituciones locales - que en otras.

2.4. Las dimensiones del capital social

Una vez considerados todos estos matices, estamos en posición de formular una definición del capital social con relación a su papel en los procesos de desarrollo.

El capital social hace referencia a aquellas características de las redes sociales, normas y patrones de conducta social, confianza, y marco institucional en un determinado territorio, que permiten el acceso a unos determinados recursos que resultan beneficiosos para el desarrollo del mismo.

A partir de esta definición, vamos a detenernos en los siguientes componentes o dimensiones:

2.4.1. Redes sociales

Es compartida la opinión que en el nivel micro son básicamente las relaciones sociales las que producen capital social, aunque para que surja el capital social debe existir un número suficiente de estas interacciones y que éstas sean de cierta calidad. Autores como Bourdieu, Coleman o Putnam consideran un requisito necesario para el capital social la existencia de lazos o redes densas o estrechas; en concreto Coleman (2000) se refiere al concepto de red cerrada o cohesionada como la fuente del capital social, siendo aquella en la que sus miembros están conectados de tal modo que ninguno puede pasar desapercibido entre los otros.

El hecho de que exista una relación estrecha entre los miembros de una red significa:

- Estos actores van a tener fácil acceso a la información que se genere dentro de esa red.
- Se generan y asumen pautas de comportamiento colectivas que facilitan el buen funcionamiento de esa red, reducen conflictos, y aumentan la eficacia en la consecución de objetivos.
- Pero además, se facilitan las sanciones, no sólo formales, sino fundamentalmente informales, con lo cual se incrementa la confianza entre los actores dentro de la red.

Las redes densas facilitan la confianza y las normas dentro del grupo, a través de la existencia de sanciones que, frecuentemente de forma informal, son capaces de “controlar” el buen funcionamiento dentro del grupo.

No obstante, reducir el capital social únicamente a este tipo de redes cerradas, de contactos estrechos y frecuentes entre los miembros podría ser criticable. De hecho, Burt (2000)¹⁰ señala la importancia de las conexiones más débiles dentro de la estructura social.

Esta desconexión o falta de relación estrecha entre dos redes no significa que los miembros de un grupo desconozcan la existencia del otro, sino que cada uno se concentra en las actividades dentro de su propio grupo.

Además, en estas redes pasan a jugar un papel fundamental los actores que hacen la función de “puente”, puesto que representan una oportunidad para unir a personas que se encuentran en redes distintas y para controlar el flujo de información entre las mismas. Así, este autor defiende que mientras las redes cerradas hacen referencia a **estancamiento**, estas redes más desligadas que están únicamente conectadas por un “puente” implican **cambio**.

Estas dos visiones del capital social no son contrapuestas, sino más bien complementarias, especialmente si tenemos en cuenta la aportación de cada una de ellas a las distintas fases de los procesos de desarrollo.

- Las redes densas dentro de una comunidad pueden ser fundamentales para generar confianza, y facilitar el compromiso y trabajo conjunto (necesario para el desarrollo, tanto en fases iniciales como más avanzadas). Estas redes facilitan el flujo de información, los intercambios, y la cooperación.
- Por otra parte, los “puentes” a los que se refiere Burt son capaces de conectar actores o grupos distintos en relaciones no tan fuertes o frecuentes, y aportan indiscutibles beneficios al desarrollo. Este tipo de relaciones “débiles” o menos frecuentes, puede generar más oportunidades derivadas de un acceso a un tipo de información más ventajosa o valiosa (innovación, experiencias, contactos, etc.).

2.4.2. Confianza

Considerar la confianza como un elemento que genera capital social del mismo modo que lo hacen las relaciones sociales puede inducir a cierta confusión, puesto que la confianza parece más bien el resultado de esas interacciones, y por lo tanto un fin en sí mismo. Sin embargo, la confianza que surge a partir de los contactos frecuentes e intensos que mantienen las personas va a favorecer la puesta en marcha de otros procesos y la consecución de unos objetivos que sin esa confianza probablemente resultaría más costoso lograr. El modo en que esta confianza en el seno de grupos se traslada a una confianza más generalizada a toda la sociedad se presenta como un proceso algo más complicado. En cualquier caso, no debemos olvidar que la existencia de confianza en una sociedad también viene definida -tal y como apuntaba el enfoque cultural- por el bagaje histórico y cultural que posee una comunidad.

El objetivo del profesional o técnico para el desarrollo pasa por:

- Conocer los niveles de confianza que existen en una sociedad o colectivo (ej. empresarios), las características que presenta esa confianza, y los procesos y elementos que la generan. Esto implica tener en cuenta aspectos de su bagaje histórico y sociocultural que hacen que pueda existir una mayor o menor confianza social, es decir, un clima donde la gente sea confiada porque sí, sin que eso implique tener un conocimiento bastante preciso de los actores objeto de

¹⁰ Burt, Ronald S. (2000) “The network structure of social capital” en Sutton, Robert I. y Staw, Barry M. (eds.) Research in organizational behaviour. Vol. 22. Greenwich, CT: JAI Press.

su confianza. Pero también indagar en otro tipo de procesos que pueden generar confianza, por ejemplo, las redes formales e informales en las que se dan contactos frecuentes entre sus miembros y se acaba generando confianza (aunque sea como consecuencia de intereses meramente personales o egoístas); o procesos de cooperación prolongados cuyos resultados alimentan las expectativas mutuas de cooperación entre los habitantes dentro de una sociedad

- Por otra parte, el profesional debe identificar como esa confianza se traduce en procesos positivos para el desarrollo, Ej. Mayor participación social en proyectos locales, una gestión más eficiente, reducción de conflictos sociales, procesos de cooperación sostenida, etc. Sin embargo, también se debe tener presente que pueden darse determinados tipos de confianza que provoquen efectos adversos sobre el desarrollo, Ej. Dejadez o falta de compromiso general mientras se “confía” excesivamente en la labor de unos pocos.

A partir de conocer las características y el papel de la confianza, se estará en posición de fomentar los procesos que generen confianza útil para la puesta en marcha de proyectos concretos, y para el éxito de procesos de desarrollo más amplios.

2.4.3. Normas y patrones de conducta

Determinados comportamientos y actitudes positivas de cooperación y acción colectiva no vienen motivados porque la gente sea buena, confiada y altruista (o al menos no sólo, y no siempre), sino porque en el contexto social o grupal existen unas normas, muy a menudo informales, que premian o castigan determinados comportamientos.¹¹

En un grupo de trabajo un individuo ofrece su ayuda al compañero que va saturado de trabajo, sabiendo que si él mismo estuviera en su situación el compañero también le ofrecería su ayuda; de este modo, le ayuda porque “es lo apropiado”. No obstante, también es cierto que detrás de este buen ánimo por colaborar pueden existir determinados intereses egoístas, es decir, se hace un favor porque es lo “correcto”, pero también porque se es consciente que en otro momento el necesitado de favor puede ser uno mismo.

Sería necesario un trabajo muy exhaustivo para indagar en las causas reales que existen detrás de cada acción individual o grupal, pero lo que no deja de ser cierto es que en determinadas comunidades los comportamientos “solidarios” o de colaboración están más presentes que en otras. Por lo tanto, los profesionales que trabajen para el desarrollo junto con las instituciones, deben trabajar en la promoción y reforzamiento de aquellas normas y pautas de comportamiento socialmente aceptadas que, promoviendo comportamientos solidarios y cooperativos, tienen una influencia positiva sobre el territorio y sobre la calidad de vida del conjunto en general.

2.4.4. El marco institucional

No se puede lograr una visión del capital social como un componente del desarrollo territorial si adoptamos únicamente una perspectiva micro y sólo analizamos las características de las relaciones entre actores. Para obtener una visión completa del papel y potencial del capital social en un territorio, el técnico o profesional debe conocer las estructuras institucionales que existen e influyen en la sociedad en la que trabaja. Esto es fundamental porque las relaciones sociales y económicas que se

¹¹ Krishna, A. (2000) “Creating and Harsening Social Capital” en Dasgupta, P. y Serageldin, I.(Eds.) Social Capital: A multifaceted Perspective. The World Bank. Washington D.C.

dan en una zona están bajo el paraguas de un marco formal y normativo que las regula, controla y/o fomenta.

El técnico o profesional del desarrollo debe conocer:

1. Las relaciones de los actores locales con las instituciones públicas, dentro y fuera del territorio;
2. La eficacia y capacidad de esas instituciones públicas para conseguir los objetivos de calidad de vida y desarrollo a nivel local.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el marco institucional no lo integran únicamente las estructura públicas estatales, sino de un modo más amplio el conjunto de normas y reglas del juego de una sociedad, y esto se traduce en que debemos tener presente también aquellas estructuras, relaciones y acuerdos que contribuyan a fomentar y consolidar la “governanza” local.

Por lo tanto, el profesional del desarrollo debe tener en cuenta no sólo el marco administrativo público y formal, sino las estructuras que integran el nuevo marco de *governanza* local, es decir, el conjunto de estructuras y procesos que surgen de forma paralela al marco de gobernabilidad existente para lograr una implicación más real y efectiva de la población local en los procesos que les afectan.

Ejemplos de esta creciente *governanza* son las Agenda Local 21, la existencia de foros ciudadanos, o la presencia de asociaciones locales sin ánimo de lucro que participan activamente en procesos de toma de decisiones a nivel local (Ej. LEADER).

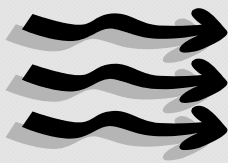
2.5. Capital social y desarrollo

Hasta ahora no hemos hecho sino aproximarnos a las distintas dimensiones del capital social, y a sus componentes. Sin embargo, el interés del capital social para aquellos que trabajan en el territorio reside en la baza que éste supone para fomentar los procesos de desarrollo local.

Para entender esto vamos presentar un marco de análisis que ya ha sido incluso puesto en práctica para la evaluación de programas de desarrollo rural (LEADER y PRODER en Andalucía). Pero antes, debemos tener claros dos conceptos que son elementos indispensables en los actuales estudios económicos:

- el de “enraizamiento”
- y el de “autonomía”.

El primero hace referencia al concepto de red cerrada, y el segundo al de redes débiles.



- **Relaciones enraizadas:**

- Todas las formas de intercambio están inherentemente “enraizadas” en las relaciones sociales, es decir, no cabe desligar lo económico de lo social para explicar los procesos económicos, todos los intercambios son a la vez económicos y sociales.
- El *enraizamiento* puede manifestarse a través de formas distintas: por ejemplo, lazos sociales, confianza, relaciones de reciprocidad, prácticas culturales y contextos políticos, que pueden todos influir de modo distinto sobre la capacidad de un individuo o grupo de avanzar económicamente.

- **Relaciones autónomas:** Hace referencia a los lazos más desligados del contexto social más inmediato, por ejemplo, a los que los individuos tienen con otros actores externos a su comunidad.

A pesar de que relaciones enraizadas y autónomas por sí solas pueden generar diversos beneficios (Ej. Cooperación y acción conjunta, organización, confianza, eficacia, incremento de los intercambios de información e innovación, generalización de normas y sistemas de sanciones, etc.), ninguna de ellas por separado supone la panacea del desarrollo. Así, muchas relaciones económicas están profundamente ligadas a las relaciones sociales que acompañan a esa actividad económica, al contexto social especial y específico que envuelven esas relaciones económicas, y esto puede constituirse en una baza fundamental para el crecimiento económico, en términos de flexibilidad, reducción de costes, aumento de los intercambios, etc. Sin embargo, no es menos cierto que estas relaciones económicas enraizadas al final no son menos susceptibles a las fuerzas del mercado o a cualquier crisis.

El éxito del capitalismo japonés, con sus relaciones económicas fuertemente enraizadas, que implicaban compromisos a largo plazo entre empresas, y entre grandes empresas y sus trabajadores, vino a demostrar que el modelo capitalista liberal no era el más apropiado. Sin embargo, cuando la “burbuja japonesa” explotó, la existencia de redes fuertes entre empresarios, la banca y funcionarios no hizo sino agudizar la crisis. Las formas locales de *enraizamiento* se convierten en estas situaciones en los hilos conductores de las presiones del mercado.

En cualquier caso, y sin querer hablar de panaceas, el interés para el desarrollo reside en combinar estos dos tipos de relaciones, las enraizadas y las autónomas.

Dicho esto, pasamos a presentar el marco que propone Woolcock (1998)¹² para abordar los procesos de desarrollo desde la perspectiva del capital social. Lo fundamental de este marco es retener los elementos clave y posteriormente poder adaptarlos y aplicarlos a nuestra realidad particular. Este autor combina las dos dimensiones del capital social que hemos presentado arriba con las dimensiones en las que éstas se pueden manifestar: micro y macro. Lo micro es el escenario donde se manifiesta el desarrollo local ascendente o de “abajo a arriba”, y el nivel macro es aquel que proporciona el marco regulador en el que se inserta en desarrollo local, principalmente identificado con el Estado o el marco institucional formal. De esta combinación surgen cuatro tipos distintos de capital social que pueden darse en una determinada sociedad (tabla 1):

- El enraizamiento en el nivel micro se refiere a las relaciones dentro de la comunidad (INTEGRACIÓN)
- Enraizamiento en el nivel macro hace referencia a las relaciones Estado-sociedad (SINERGIA)
- Autonomía en el nivel micro se refiere a las relaciones que se dan con actores fuera de la comunidad (NEXO)
- Autonomía en el nivel macro se refiere a la capacidad y credibilidad institucional (INTEGRIDAD ORGANIZACIONAL)

¹² Woolcock, M. (1998), “Social Capital and economic development: Towards a theoretical synthesis and policy framework”. *Theory and Society*, 27, pp. 151-208.

Tabla 1. Tipos de capital social en distintos marcos de desarrollo		
	Desarrollo de Abajo a Arriba	Desarrollo de Arriba a Abajo
	Micro	Macro
ENRAIZAMIENTO	Relaciones intracomunitarias <i>INTEGRACIÓN</i>	Relaciones Estado-Sociedad <i>SINERGIA</i>
AUTONOMÍA	Relaciones extracomunitarias <i>NEXO</i>	Capacidad y credibilidad institucional <i>INTEGRIDAD ORGANIZACIONAL</i>

Fuente: Woolcock (1998)

Si ahora combinamos en distintos grados los tipos de capital social que se dan en cada uno de los niveles, el micro y el macro, lo resultante es una serie de situaciones de cooperación con distintas consecuencias para el desarrollo. Las tablas 2 y 3 muestran como niveles y combinaciones distintas de capital social pueden favorecer unas situaciones u otras.

una situación de cooperación social y existencia de oportunidades (casilla arriba izquierda) puede venir dada por unos niveles elevados de integración (una sociedad cohesionada, con redes estrechas entre las personas), y de nexo (unas relaciones buenas entre la administración local y la población).

Tabla 2. Desarrollo de abajo a arriba (nivel micro)			
		NEXO	
		Alto	Bajo
	INTEGRACIÓN	Alto	Oportunidad social Cooperación	“Familismo” amoral, estancamiento
	Bajo	Anomia Falta de identidad Falta de compromiso con lo local	Individualismo amoral, conflictividad, falta de cooperación, subdesarrollo/ estancamiento


Fuente: elaboración propia a partir de Woolcock (1998)

Imaginemos un contexto en el que las relaciones entre las instituciones públicas y las estructuras y actores locales sean débiles o escasas, y al mismo tiempo estas instituciones no sean capaces de dar respuesta a las necesidades de la sociedad y de proponer medidas para mejorar su calidad de vida. En este caso tenemos una sinergia baja, y una integridad organizacional baja también, y esto se traduce en una situación de ineficacia e ineficiencia para la promoción de procesos de desarrollo (casilla abajo izquierda).

Tabla 3 Desarrollo de arriba abajo (nivel macro)			
		INTEGRIDAD ORGANIZACIONAL	
		Alto	Bajo
	SINERGIA	Alto	Cooperación, compromiso (contratos), flexibilidad, Eficacia, inversiones, desarrollo	Depredación, corrupción, falta de confianza en las instituciones
	Bajo	Ineficiencia, ineficacia	Anarquía (estados colapsados)

Fuente: elaboración propia a partir de Woolcock (1998)

La clave para conseguir el marco “idóneo” para el desarrollo de un determinado territorio parece encontrarse en la medida en que todas las distintas formas de capital social están simultáneamente presentes, cuando una o más de estas relaciones falla, estamos consiguiendo resultados adversos para el desarrollo (ver tabla 4). De este modo, los esfuerzos tanto de las administraciones como de los técnicos profesionales del desarrollo, así como de los actores locales implicados han de dirigirse a consolidar las situaciones de cooperación óptimas ya existentes, y a fomentar aquellas que faltan.

Tabla 4. Interacción entre el desarrollo ascendente y descendente					
	<i>Desarrollo ascendente / Micro</i>		<i>Desarrollo descendente / Macro</i>		NIVELES DE DESARROLLO
	Integración	Nexo	Sinergia	Integridad	
	Intra comunitarias	Extra comunitarias	Estado-Sociedad	Cohesión corporativa	
1	Baja	Baja	Baja	Baja	Individualismo anárquico 
2	Baja	Baja	Baja	Alta	
3	Baja	Baja	Alta	Baja	
4	Baja	Baja	Alta	Alta	
5	Baja	Alta	Baja	Baja	
6	Baja	Alta	Baja	Alta	
7	Baja	Alta	Alta	Baja	
8	Baja	Alta	Alta	Alta	
9	Alta	Baja	Baja	Baja	
10	Alta	Baja	Baja	Alta	
11	Alta	Baja	Alta	Baja	
12	Alta	Baja	Alta	Alta	
13	Alta	Alta	Baja	Baja	
14	Alta	Alta	Baja	Alta	
15	Alta	Alta	Alta	Baja	
16	Alta	Alta	Alta	Alta	

Fuente: Woolcock (1998)

A tener en cuenta...

Todo el capital social no se traduce en beneficios para el desarrollo de una sociedad o un territorio. Es decir, a pesar de los desacuerdos con respecto al término capital social, sí parece ampliamente aceptada la idea que son determinadas características de las relaciones sociales, de la confianza social, del marco institucional, o de las normas sociales aceptadas por una comunidad las que van a determinar que un territorio consiga unos resultados económicos y de desarrollo más o menos satisfactorios. Por lo tanto, diferentes formas de capital social pueden resultar beneficiosas o perjudiciales para el desarrollo o bienestar de una comunidad, y la acción colectiva que en principio se ve favorecida con el capital social no siempre va encaminada a conseguir resultados positivos, sino que también puede ser perjudicial. Por lo tanto, al referirnos al capital social debemos tener la precaución de delimitar claramente los conceptos y procesos a los que nos estamos refiriendo. En términos generales podemos presumir que es la combinación de redes estrechas y densas y redes débiles, lo que genera más capital social útil para el desarrollo. No obstante, se hace necesario *explorar la naturaleza de las dimensiones del capital social y determinar qué características concretas de las mismas son las que favorecen o limitan el desarrollo, y a partir de ahí definir los indicadores y mecanismos más apropiados para medirlo y potenciarlo (o controlarlo).*

De capital social negativo podrían ser las redes densas asociadas a las organizaciones de tipo mafioso, o las redes muy estrechas dentro de una comunidad que pueden impedir el desarrollo personal de miembros con más ambiciones. Grootaert y van Bastelaer (2002:1) también apuntan a los militares Hutu en Ruanda, que hicieron uso de las rápidas redes de información y de los elevados niveles de confianza mutua para llevar a cabo un genocidio terroríficamente eficiente.

2.6. Cómo se genera el capital social

Teniendo en cuenta cuáles son los procesos que favorecen el capital social (relaciones sociales fuertes-débiles, internas-externas, confianza, normas...) ¿qué se puede hacer para favorecer estos procesos que, *a posteriori* van a contribuir a sentar las bases para el desarrollo de un territorio o comunidad?

Según algunos teóricos, el capital social es un bien público¹³ (Herrerros y de Francisco, 2001), y consecuentemente no puede producirse por los actores privados en el ámbito del mercado. Por lo tanto, el capital social puede surgir:

1. De la participación en asociaciones voluntarias;
2. Impulsado por el Estado;
3. De forma espontánea como fruto de una estrategia de cooperación (Ej. el “dilema del prisionero”)

A los matices que van unidos a la primera vía (la relación capital social –pertenencia a asociaciones) ya nos hemos referido anteriormente. Únicamente debemos incidir en que es un componente de gran importancia por lo que implica en cuanto a consolidación de redes sociales y desarrollo de la confianza social, pero insuficiente por sí sólo para explicar las dinámicas del capital social.

En cuanto al papel del Estado en la generación de capital social, las dificultades mayores estriban en conseguir un Estado capaz tanto de proponer estímulos para su creación, como de aplicar de forma efectiva las sanciones que protejan los valores e intereses colectivos. A pesar de las dificultades que entraña conseguir una estructura eficiente en la aplicación de estímulos y sanciones, lo que sí es cierto es que el Estado puede poner en marcha acciones directas e indirectas para favorecer un capital social beneficioso para el desarrollo. Por ejemplo, promoviendo y apoyando la creación de determinados tipos de asociaciones voluntarias, o poniendo en marcha mecanismos para la cooperación y para la participación en la toma de decisiones a nivel local (en el siguiente apartado veremos un ejemplo de este tipo). Pero son quizás más influyentes en la formación del capital social de una comunidad mecanismos indirectos tales como la educación, o el desarrollar sistemas eficaces para la seguridad ciudadana.

La tercera vía es, con toda seguridad, la más difícil de asociar a la creación de capital social. Parte del supuesto que:

“... el capital social puede ser creado sin necesidad de acudir a agentes externos con capacidad de sanción...” (Herrerros y de Francisco, 2001:17)

Por lo tanto implica que desde el principio se cooperara, y esta cooperación se extendería por imitación a las sucesivas jugadas (“si tu cooperas, yo coopero”: Solución cooperativa al dilema del prisionero). La dificultad reside en que para que se dé esta actitud cooperativa entre actores hay que partir de unas condiciones previas, es decir, que ya se haya dado algún tipo de cooperación con

¹³ Un bien público es una excepción al libre mercado, que tiene dos características: primera, si una persona consume un bien público, la cantidad disponible permanece igual; segunda, en el momento en que un bien público está disponible, puede ser consumido por cualquiera y de forma gratuita. (http://www.investorwords.com/5745/public_goods.html)

anterioridad, que los actores se conozcan, y que exista un compromiso previo de cooperar para alcanzar una meta concreta.

Sin embargo, el capital social también puede ser un bien privado y bajo este punto de vista los actores invierten en aquellas relaciones sociales que les generan unos beneficios claros. Bajo este punto de vista, relaciones de distinto tipo entre actores y entre estructuras que se generan para conseguir determinados fines también constituyen capital social.

2.7. Aplicaciones prácticas

Pasamos ahora a ver algunos casos en los que se ha establecido una clara relación entre la existencia de un determinado tipo de capital social y la consecución de unos objetivos.

Mayor eficacia, mayor desarrollo, mayor crecimiento económico.

Esto nos va a permitir ver que no se trata de un concepto teórico más, sino que está plenamente introducido –de forma explícita o implícita- en muchos círculos gubernamentales e institucionales al mismo nivel que otro tipo de mecanismos o recursos. Instituciones como el Banco Mundial están trabajando de forma muy intensa con el capital social como recurso para el desarrollo de zonas más desfavorecidas.

A partir de estos casos, nos encontraremos en posición de generar nuestras propias conclusiones acerca de los mecanismos y procesos que pueden contribuir a generar un capital social que beneficie a un determinado territorio, población o grupo.

Ejemplo 1: Iniciativa Comunitaria LEADER (Comisión Europea)

La iniciativa comunitaria LEADER I surge en 1991 para hacer frente a los problemas que afectan a las zonas rurales desfavorecidas de la UE. Para conseguir este objetivo, plantea unos objetivos específicos, un enfoque y una metodología muy distintos a la que se venían empleando hasta la fecha en estos territorios, y en cuya base se encuentra la promoción del capital social.

...Para empezar, objetivos de diversificación económica, y de desarrollo integrado y sostenible...

...Una herramienta de trabajo innovadora (que es además un requerimiento para poder percibir las ayudas) que no se basa en otra cosa que en la promoción del capital social: La creación de una agrupación que incluya actores locales públicos y privados, que se encargará de consensuar y guiar una estrategia de desarrollo local y de repartir las ayudas entre los proyectos locales de tipo individual y colectivo que contribuyan a este fin...

...En definitiva, la Comisión Europea pretende a través de LEADER promover el desarrollo de abajo a arriba, es decir, desde la propia población local...

...¿Y cómo? Fundamentalmente a través de la cooperación entre los actores. La cooperación local como eje del desarrollo integrado y sostenible...

...Pero además... no sólo se fomenta la cooperación local, la Comisión también quiere fomentar la cooperación extra-local e inter-territorial. De este modo, se dedica una partida del presupuesto exclusivamente a fomentar las relaciones de cooperación con otros territorios nacionales y Europeos, con el fin de transmitir experiencias e incrementar el conocimiento y las oportunidades...

Por lo tanto, ¿qué es lo que en definitiva está promoviendo la Comisión con este enfoque? ¿Por qué opta por este tipo de enfoque?

Lo que está promoviendo mediante la creación y consolidación de redes sociales de cooperación es la generación de capital social para el desarrollo territorial. A este enfoque se llega tras el fracaso de programas y medidas que eran básicamente sectoriales, pero además estaban diseñadas desde instancias administrativas superiores, que normalmente se encontraban fuera de las zonas de actuación. Mediante la promoción de redes sociales locales (estrechas, frecuentes, enraizadas) y extra-locales (débiles, menos frecuentes y autónomas) la Comisión está reforzando uno de esos *recursos inmóviles* para el desarrollo que los territorios rurales tienen que potenciar en mayor grado dada su posición de desventaja con respecto a otros *recursos móviles* (Ej. Económicos, humanos). Pero además, también se enfatiza la puesta en valor de otros recursos inmóviles, como son el patrimonio cultural y el saber hacer local.

*Ejemplo 2. El capital social y la planificación estratégica (Camagni, 2003)*¹⁴

La planificación estratégica, según Camagni, se mueve e influye en todas las componentes y dimensiones asociadas al capital social, porque “*presupone un mínimo de relaciones locales pero, sobre todo, construye dichas relaciones*” (2003:54):

- Organizando un ámbito de discusión e interacción (ej. Comisiones de trabajo);
- Haciendo que emerjan los valores y la identidad profunda de la comunidad;
- Creando oportunidades para la cooperación y la confianza recíproca;
- Definiendo normas y simplificando los procedimientos
- Alentando la máxima comunicación y participación.

Al igual que LEADER, la planificación estratégica fomenta la creación de capital social a partir de poner en marcha una metodología e instrumentos de trabajo que fomentan la *governabilidad* local.

Ejemplo 3. Capital social y PYMES en el Reino Unido

Un estudio realizado en el Reino Unido¹⁵ investigó la relación entre los niveles de éxito conseguidos por las PYMES y el capital social. Este estudio se centra en analizar el tipo y las características que presentan las redes locales, profesionales y sociales que posee cada empresa, y a partir de ahí son capaces de extraer ciertas conclusiones acerca del tipo de capital social con el que trabajan y los beneficios que esto les reporta. Por ejemplo, existen determinadas empresas (Ej. Dedicadas a biotecnología) que poseen una red sustancial de contactos profesionales muy especializados; este tipo de capital social es fuerte, es capaz de ser activado después de largos periodos de quietud y depende de masa crítica. Otras empresas se basan en distintos tipos de capital social, resultado de relaciones personales, profesionales, o de intercambio económico.

Algunas conclusiones del estudio fueron las siguientes:

- Todas las PYMES analizadas explotan de alguna forma el capital social disponible (que puede ser de muy variado tipo) con el objetivo de gestionar la empresa de un modo más eficiente.
- La mayoría de los diferentes tipos de capital social que una empresa utiliza es de tipo monetario. Es decir, determinadas relaciones y contactos, así como la confianza, pueden facilitar las transacciones e intercambios, pero al final todo tiene un precio. En el mundo de la economía real, el capital social es una especie de entrada para hacer negocios.

¹⁴ Camagni, R. (2003) “Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una *governabilidad* sostenible del territorio”. *Investigaciones Regionales*, 2, pp. 31-57

¹⁵ Cooke, P. y Clifton (2002), “Social capital and small and medium enterprise performance in the United Kingdom”, Paper prepared for Workshop on Entrepreneurship in the Modern Space-Economy: Evolutionary and policy perspectives. Amsterdam.

- Los resultados del estudio también apuntan una clara relación entre una mayor innovación en las empresas y el capital social, así como entre un mayor crecimiento (empleados, facturación y beneficios) y el uso de contactos externos.

Ejemplo 4. Estudio sobre el papel del capital social en el desarrollo rural

Un estudio realizado en zonas rurales de Finlandia, Irlanda, Italia, Noruega, Escocia y Suecia, concluyó que procesos sociales, a través de redes, son fundamentales para el desarrollo rural, y que el capital social tiene un rol vital en el desarrollo de estas zonas, junto con las estructuras de *governabilidad* apropiadas.

Este estudio realiza una serie de recomendaciones:

1. Las políticas públicas deben tener en cuenta los procesos sociales como fundamentales para el desarrollo rural, al mismo nivel que los factores eminentemente económicos.
2. Apoyo al desarrollo de redes verticales y horizontales.
3. La financiación de proyectos debe primar aquellos que sean de interés colectivo, en mayor medida que los puramente individuales.
4. Mantener y reforzar las estructuras sociales ya existentes.
5. Valorar discursos sobre el desarrollo alternativos.
6. Desarrollar marcas territoriales que incluyan toda la diversidad socio cultural del territorio.
7. Fomentar estructuras de gobernabilidad capaces de facilitar el liderazgo y la innovación.

2.8. Nota para acabar este tema

Este tema no puede finalizar sin facilitar algunas claves sobre cómo medir el capital social. Es decir, qué instrumentos e indicadores utilizar para conocer la cantidad y las características del capital social existente en el territorio sobre el que vamos a trabajar.

A lo largo de los apartados anteriores se ha facilitado alguna información al respecto, no obstante no vamos a entrar a analizar este tema, puesto que lo vamos a reservar para la realización de la práctica en clase.

A partir de lo que has leído sobre el capital social ¿Te parece el término “capital” el más apropiado para referirse a los conceptos de tipo social, a los que hemos hecho referencia a lo largo del tema?

3. Pensamiento y planificación estratégica. Definición e implementación de estrategias de desarrollo

JOAN NOGUERA TUR

Universitat de València

Alicia: *¿Qué camino debo tomar?*

Gato: *Eso depende del lugar al que quieras ir.*

Alicia: *No sé hacia dónde me dirijo.*

Gato: *Entonces no importa el camino que tomes.*

Lewis Carroll (1872) *Alicia en el País de las Maravillas*

“El territorio no tiene por qué aceptar, obligatoriamente, las decisiones externas que le tratan de imponer las empresas globales, sino que puede responder estratégicamente a esos desafíos y emprender acciones dirigidas a la consecución de sus propios objetivos”

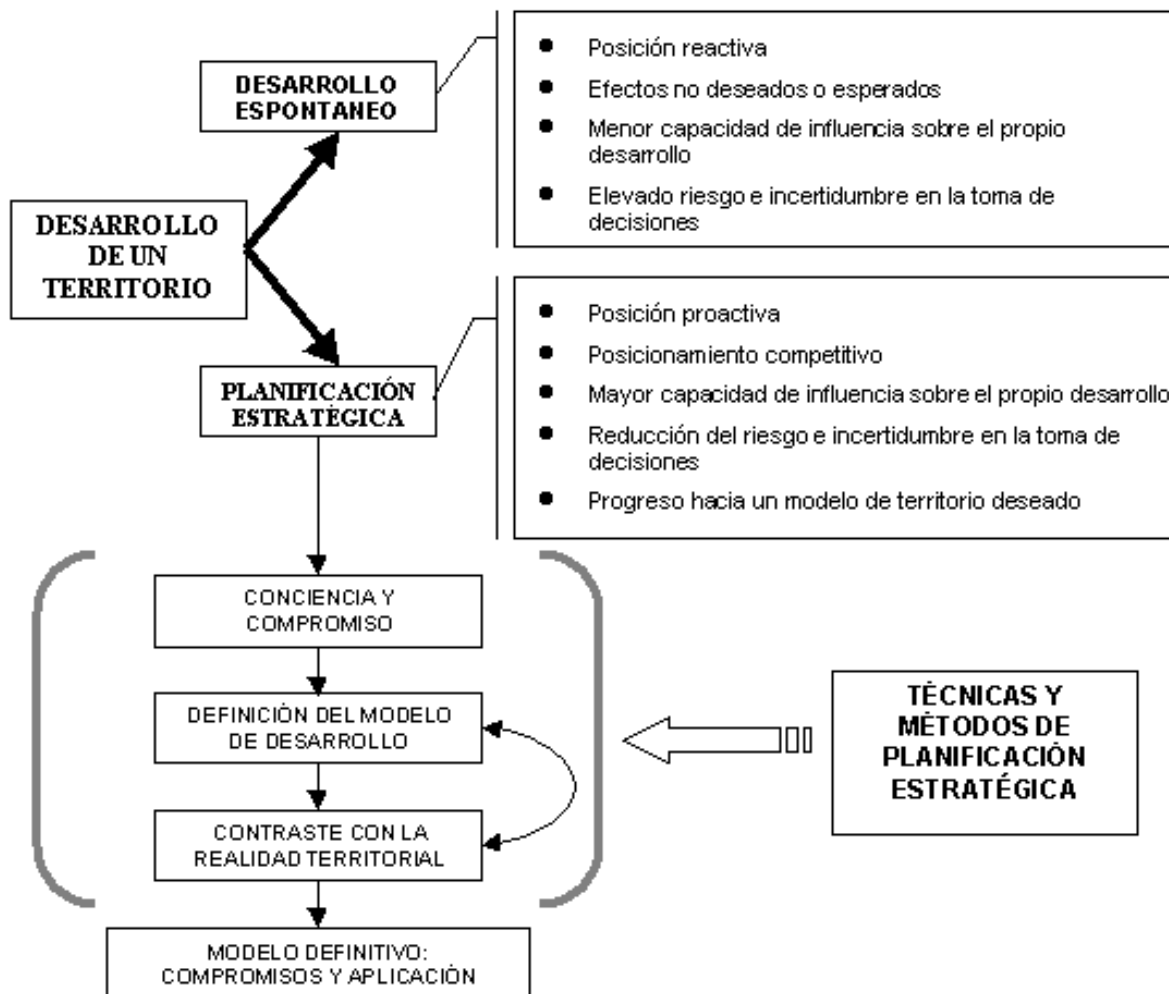
Vázquez Barquero (1999) *Desarrollo, redes e innovación*, p. 68.

Objetivos

Con demasiada frecuencia las acciones para el desarrollo planteadas desde un territorio carecen de un proceso de reflexión previo sobre su viabilidad y oportunidad y no se han insertado en una estrategia sostenible de desarrollo a largo plazo. Por este motivo los objetivos de desarrollo no se han definido adecuadamente y se afronta el futuro de forma reactiva y no proactiva. Como consecuencia de esta realidad que se repite en la mayoría de entornos locales, el trabajo de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local se ahoga en lo urgente y deja de lado la esencial labor de definir y poner en práctica los objetivos y acciones que deben articular los esfuerzos de desarrollo.

El módulo “Planificación Estratégica Territorial” introduce los fundamentos de la planificación estratégica aplicada al desarrollo del territorio (conciencia de crisis, concertación, diagnóstico territorial, compromiso, flexibilidad, largo plazo, etc.), haciendo especial hincapié en los condicionantes para el éxito del proceso.

Mapa conceptual



Introducción

La planificación estratégica es un modo **proactivo** y sistemático de enfrentarse al futuro. Pretende reducir la incertidumbre en la toma de decisiones mediante un análisis detallado de los elementos que componen una realidad particular para descubrir sus interrelaciones y actuar con criterios mejor definidos.

La planificación estratégica puede referirse a multitud de aspectos (planificación personal, familiar, de un colectivo u organización, del territorio), pero para un gestor del desarrollo local, el principal de ellos es el territorio. Por este motivo, en el presente documento nos centraremos en la planificación u ordenación estratégica referida al territorio.

Muchas veces se realizan actuaciones, tanto desde la Administración Pública como por parte de grupos de interés privados, con una escasa planificación o reflexión previa, en las que existe un elevado grado de intuición y falta el fundamento teórico suficiente. Como consecuencia, suelen producirse o exacerbarse **problemas** y se agudizan los **conflictos de interés**. Las distintas Administraciones —especialmente las locales— son crecientemente conscientes de la necesidad de realizar una planificación territorial que les permita optimizar su potencial de desarrollo y evitar que surjan problemas o cuellos de botella a largo plazo.

El experto en planificación territorial debe ser una persona que domine los métodos y técnicas disponibles sobre ordenación del territorio, y que sea capaz de implicar a los agentes sociales en el proceso de planificación de forma que se maximice su aceptación.

Aunque de la gestión efectiva del territorio pueden desprenderse importantísimos beneficios para el entorno natural (conservación o ordenamiento adecuado de los ecosistemas naturales que permita el mantenimiento de los recursos, incluso de aquellos que no son relevantes en la actualidad pero que pueden ser esenciales en el futuro), nos centraremos en el papel fundamental de la planificación estratégica del territorio en los espacios sobre los que se desarrollan actividades humanas.

La planificación a largo plazo del territorio es una preocupación reciente. Tan sólo durante los últimos años comienza a entenderse que el territorio es la **suma sinérgica** de las personas e instituciones que lo ocupan, y que su ordenación y planificación son necesarias, más allá de la ordenación y planificación de las organizaciones individuales que lo componen, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Paralelamente, comienza también a extenderse la preocupación por definir el “destino” al que se quiere llegar (modelo futuro de territorio) y, por tanto, el camino que debe trazarse para alcanzarlo. Es en este punto en el que los agentes sociales y/o los tomadores de decisiones de un lugar comienzan a pensar estratégicamente, asentando los fundamentos del proceso de planificación estratégica.

Los profesionales del desarrollo y, en menor medida, otros agentes locales públicos y privados, van tomando conciencia de la necesidad de extender la aplicación de principios estratégicos a la práctica del desarrollo local. Esta demanda se debe, entre otros motivos, a que la estrategia se percibe como un instrumento de ayuda a la propia gestión y de concienciación de la comunidad local sobre la naturaleza del proceso de desarrollo y su capacidad para influir en él. Una estrategia no debe ser un elemento complejo, sofisticado o inflexible, sino un proceso que permita comprender una situación y movilizar esfuerzos y recursos del modo más apropiado para afrontar los problemas y aprovechar las oportunidades.

Es cada vez más frecuente encontrar territorios en los que se ha tratado de inducir un proceso de reflexión y planificación estratégica para el desarrollo sin que esta necesidad haya sido claramente percibida por la sociedad local. La principal consecuencia es la falta de compromiso e implicación por parte de los agentes sociales e institucionales locales y el más que probable abandono del documento estratégico tras su redacción.

3.1. Fundamentos del proceso planificador

3.1.1. ¿Qué es Planificar?

Planificar significa seleccionar entre diferentes posibilidades que se abren para el futuro teniendo en cuenta los objetivos que se persiguen, el nivel de probabilidad y el valor final de cada opción y, en función de la selección realizada, asegurar su posterior implementación mediante la provisión de los recursos necesarios para ello.

Ejemplos simples de toma de decisiones en el contexto de la planificación personal, organizativa o territorial:

- Decisión entre la compra de una vivienda o de un coche: en función de la selección se apostará por ahorrar en una cuenta vivienda, solicitar un préstamo hipotecario, o un préstamo personal para adquirir el coche. En cualquier caso, habrá que destinar los recursos necesarios para asegurar que el objetivo seleccionado pueda llevarse a cabo.
- Posibilidad de realizar un master en Inglaterra, de aceptar un puesto de trabajo atractivo en una empresa local, o de incorporarse a una cooperativa de trabajo con otros compañeros.
- Decidir entre implantar un sistema de aparcamiento público gratuito, o un sistema tipo ORA en función de la problemática de saturación de tráfico del centro histórico de una ciudad.
- Recalificar un terreno considerado de alto valor natural, por las expectativas de asentamiento de una gran empresa y los beneficios económicos y de creación de empleo que podrían generarse.

A la vista de estos ejemplos una de las primeras conclusiones que puede extraerse es que las decisiones sobre planificación dependen de los **tomadores de decisiones**. En este sentido, existe una clara diferencia entre los dos primeros ejemplos y los dos segundos:

- en los dos primeros casos el tomador de decisiones es una persona particular que actúa planificando sobre sus intereses y necesidades, o sobre las de su familia o ámbito cercano,
- en los dos segundos casos, las decisiones competen a la Administración Pública y, por tanto deben cumplir con dos criterios principales: por un lado, deben estar plegadas al interés común o de la mayoría, aunque siempre existirán sectores más perjudicados por cualquier decisión, y; son competencia de los políticos y no de los técnicos que deben limitarse a exponer de la forma más clara posible los “pros” y los “contras” de las distintas decisiones y aconsejar sobre la que se considera más adecuada para el cumplimiento de los objetivos prioritarios.

Por lo tanto, la planificación es un conjunto de PROCESOS y PRODUCTOS de los que el técnico sólo es responsable de una parte:

Proceso y producto de la planificación		
Proceso	Producto	Proceso
Decisión de realizar una planificación y participación o implicación social en el diseño de las prioridades a conseguir.	Elaboración de un PLAN para alcanzar los objetivos perseguidos	Decisiones sobre la forma de la estrategia e Implementación del PLAN
Políticos + agentes locales + ciudadanos	Técnicos (con la consulta a los agentes locales)	Políticos + agentes locales

3.1.2. ¿Por Qué Hay que Planificar?

Tanto un individuo particular como un grupo y, por supuesto, el conjunto de una sociedad asentada sobre un territorio determinado, pueden afrontar el presente y el futuro al margen de procedimientos

formales de planificación o reflexión. La ausencia total de planificación es poco común dado que ésta se produce en muy diversos ámbitos de la realidad (a nivel personal o grupal y dentro de diversos sectores y colectivos). Lo que resulta mucho más común, sin embargo, es la ausencia de planificación integral en un ámbito territorial. En la mayoría de los casos se ha carecido, y se carece todavía, de una planificación que integre todas las esferas de la realidad territorial en un proyecto común.

Esta realidad impide en muchos casos concretar los beneficios de un proceso de planificación y que pueden resumirse en:

- a) La reducción de la incertidumbre en la toma de decisiones.
- b) El aumento de la racionalidad en las actuaciones.
- c) El aumento de la responsabilidad e implicación de los agentes locales en el proceso de desarrollo.
- d) El estímulo de la participación en la toma de decisiones de la sociedad local.

3.2. Planificar el territorio

La planificación es una actividad aplicable a multitud de aspectos y funciones dentro de una sociedad, tanto en el sector público como en el privado, y en la propia vida de las personas.

La planificación del territorio es la expresión de la capacidad de una sociedad determinada de influir en la evolución espontánea del territorio. Dicha evolución espontánea depende principalmente:

1. de las leyes de la oferta y la demanda,
2. de los condicionantes físicos y socioeconómicos,
3. y de la presencia de grupos de interés.

La planificación del territorio tiene como finalidad fundamental reconducir la evolución global de un lugar hacia un modelo de futuro previamente reflexionado y consensuado por los habitantes de dicho lugar, evitando los efectos negativos de la evolución espontánea. Tal como señala Gómez Orea (2001):

“la experiencia enseña que sin reflexión y previsión de futuro, el crecimiento espontáneo lleva a la aparición de actividades desvinculadas del medio, a su localización desordenada, a un comportamiento insolidario e insostenible a largo plazo, y provoca desequilibrio territorial, ocupación y uso desordenado del suelo, degradación ambiental, destrucción de recursos, **externalidades** de todo tipo, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan inoperantes, cuando no contraproducentes” (p.40-41).

La planificación del territorio tiene como finalidad fundamental reconducir la evolución global de un lugar hacia un modelo de futuro previamente reflexionado y consensuado por los habitantes de dicho lugar, evitando los efectos negativos de la evolución espontánea.

El Planificador del Territorio es un especialista en la resolución de conflictos dentro de los parámetros establecidos por las políticas y tradiciones existentes. La Planificación del Territorio no consiste en tratar de poner remedio a los problemas sociales que la gente deplora, pues no está a su alcance.

La planificación del territorio no puede producir una reducción de la duración de los desplazamientos al trabajo, por que no está en sus manos producir trabajo o ingresos suficientes como para que la gente adquiera una casa determinada. Puede favorecer la localización de un centro comercial pero no puede asegurar que contenga tiendas, o que dichas tiendas tengan éxito.

Por tanto la finalidad de la planificación del territorio es establecer de forma consensuada los objetivos de desarrollo para un territorio y facilitar un mejor ordenamiento de las actividades que contribuya a lograr los objetivos perseguidos en cada caso.

La caída del sistema de producción fordista y la aparición de modelos de producción flexible ha contribuido enormemente a la valorización del enfoque local del desarrollo como complemento de políticas tradicionales “de arriba abajo”. Stöhr (1990) señala algunos de los principales procesos que caracterizan el nuevo modelo de producción postfordista y que favorecen la aparición de estrategias locales de desarrollo: la rápida aparición de nuevas tecnologías de producción y comunicación, las nuevas formas deslocalizadas de organización empresarial, la creciente competencia entre territorios por atraer actividad económica, la necesidad de incrementar la participación en los mercados a través de la mejora de la productividad debido a la inconsistencia de muchos mercados en expansión, y la ineficiencia de muchas políticas tradicionales de desarrollo insuficientemente flexibles o innovadoras.

En este nuevo contexto, Silva Lira (2003) proporciona una útil enumeración de aspectos que caracterizan los procesos de desarrollo local y que deben presidir el debate sobre la estrategia local de desarrollo:

- Se trata de procesos de naturaleza endógena que emergen de la sociedad local y en los que es esencial la existencia de liderazgo y la voluntad de optimizar los recursos de desarrollo locales
- Basan su estrategia en una solidaridad con el territorio a través de la identidad cultural con el mismo. Ello permitirá la diferenciación y la creación de una marca específica asociada al territorio. En relación con este aspecto está el de la escala espacial a la que es posible un proceso de desarrollo local. Esta escala, aunque permite cierta variación, no tiene sentido en espacios demasiado reducidos ni tampoco en ámbitos excesivamente extensos (provincia, región).
- Se gestionan desde el territorio con la participación de representantes de los grupos de interés. La dirección y gestión de la estrategia local de desarrollo no puede recaer en un solo agente o colectivo, ni siquiera en el sector público, dado que surge de la voluntad de toda la sociedad local y debe reflejar el interés compartido.
- El liderazgo local es esencial para mantener viva la estrategia de desarrollo mediante la animación y concertación social. La labor de líder puede ejercerse tanto desde instituciones públicas como desde otros colectivos o asociaciones.
- La estrategia de desarrollo local aglutina el potencial del territorio con una perspectiva integral que permita poner en valor todos los recursos internos disponibles y atraer, en la medida de lo posible, los recursos externos que se ajusten a la estrategia predefinida.
- La gestión de la estrategia debe ser suficientemente flexible dado que se trata de potenciar los recursos territoriales con actuaciones creativas e innovadoras.

A estos principios pueden añadirse otros no menos importantes:

- Los procesos de desarrollo local son, en la mayoría de los casos, de carácter endógeno y, por lo tanto, voluntarios. Su éxito dependerá de que la sociedad perciba la estrategia de desarrollo local como algo propio, en lo que se ha tenido la oportunidad de participar.

- Dado el carácter endógeno y voluntario de los procesos de desarrollo local, el compromiso de los agentes públicos y privados locales y no locales, es esencial para adquirir la capacidad de ejecución financiera de las acciones previstas en la estrategia de desarrollo.

Todo proceso de desarrollo local se apoya en un plan o estrategia que articulo los esfuerzos de desarrollo en pos de uno o múltiples objetivos que confluyen en la mejora de la calidad de vida de la población que habita el territorio.

La puesta en marcha de un proceso de Planificación Estratégica aporta una serie de **ventajas** para el desarrollo de un territorio (adaptado de Goodstein, Nolan y Pfeiffer, 1993):

1. en primer lugar, proporciona un marco de actuación que se inserta en el sistema de valores de la sociedad local al haber tomado como punto de partida la integración de las opiniones y posiciones de los distintos colectivos y grupos de interés en el ámbito local;
2. en segundo lugar, proporciona un marco para que los técnicos y tomadores de decisiones evalúen situaciones estratégicas de forma similar, discutan las alternativas con un lenguaje común y decidan acciones (a partir de un conjunto compartido de valores);
3. en tercer lugar, permite aglutinar la energía y recursos existentes en el territorio en torno a una visión compartida del mismo y en la convicción también compartida de que dicha visión puede alcanzarse;
4. en cuarto lugar, contribuye al desarrollo, organización y entendimiento del territorio, y de sus capacidades y limitaciones;
5. en quinto lugar, proporciona una oportunidad para adaptarse periódicamente a las circunstancias cambiantes (internas y externas). Además, debe proporcionar los incentivos adecuados para atraer y motivar personas y actividades que ayuden a cumplir los objetivos.
6. Por último, favorece el pensamiento no inmediato, es decir, no sólo decidir sobre las actuaciones inmediatas a emprender sino observar la realidad y considerar los posibles acontecimientos, para preparar las respuestas necesarias (al igual que en una partida de ajedrez).

A pesar de que un proceso de planificación estratégica ofrece a un territorio multitud de beneficios potenciales, la planificación estratégica no es la panacea para solucionar todos los problemas:

- a) No consiste en “predecir el futuro”. Predecir implica la extrapolación de las tendencias actuales hacia el futuro sin tener en cuenta los posibles y muy probables cambios que puedan producirse, tanto en el contexto interno como en el externo al territorio.
- b) No implica sólo decisiones futuras sino, sobre todo, decisiones presentes que afectarán al futuro.
- c) No elimina el riesgo sino que ayuda a valorar el grado de riesgo que se toma mediante un mejor conocimiento de los parámetros implicados en cada una de las decisiones que se toman.
- d) No es una imposición externa sino que debe construirse con la participación de todos los estamentos sociales implicados de forma que los compromisos implícitos en su aplicación sean asumidos por todos.

La planificación estratégica no puede ser una imposición externa sino que debe construirse desde el interior del propio territorio, aprovechando o despertando la necesidad de mejora, e implicando a todos los agentes y colectivos locales, públicos y privados, con el fin de que los acuerdos y decisiones tomadas en el marco del proceso de planificación sean aceptadas por todos y se dispongan los esfuerzos y recursos necesarios para llevarlas a cabo.

3.2.1. Problemas del Crecimiento Espontáneo que Justifican la Necesidad de Planificar el Territorio desde un Enfoque Global.

La falta de aplicación de los principios de la planificación del territorio hasta fechas muy recientes ha provocado la proliferación de una serie de malas prácticas y problemas que se expresan de forma generalizada en muchos territorios y sociedades. A continuación se exponen de forma resumida los principales problemas (Gómez Orea, 2001).

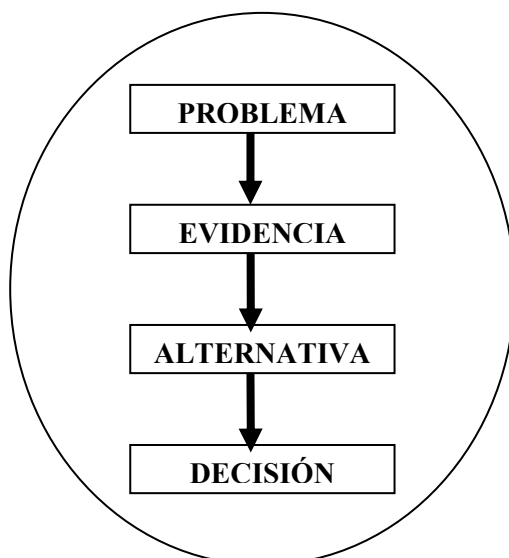
- Los desequilibrios territoriales y sus consecuencias: la concentración creciente de población y recursos económicos en un espacio limitado (el espacio urbano) provoca su saturación creciente al tiempo que conlleva el vaciamiento (desertización) del resto del territorio, principalmente de las áreas rurales y espacios montañosos. Es interesante observar cómo los principales problemas son sorprendentemente similares en ambos tipos de espacio.
- Degradaciones ecológicas y despilfarro de recursos naturales debidos, por un lado, a la proliferación de actividades que no tienen en cuenta la capacidad de carga de un territorio o el impacto sobre sus recursos ambientales en el medio y largo plazo. Por otro lado, la reducción excesiva de la actividad humana en los espacios rurales remotos y de montaña produce también impactos negativos sobre un medio ambiente tradicionalmente antropizado y cultural.
- Ignorancia de los riesgos naturales en la localización de actividades. Existe multitud de ejemplos de localización inadecuada de infraestructuras ligadas a las actividades humanas, y de estas mismas actividades. Esta situación se ha producido de forma generalizada por la falta de planificación del territorio, al que se ha venido considerando como mero soporte pasivo de las actividades humanas. Los condicionantes naturales sobre las actividades humanas son variados y pueden implicar graves riesgos. Tan sólo cabe mencionar algunos ejemplos como la proliferación de viviendas en zonas inundables (barrancos o torrentes), la localización de la central nuclear de Cofrentes (Valencia) sobre varios puntos de ruptura de falla, el efecto “represa” que ha ejercido en varias ocasiones la autopista A-7 en periodos de precipitación intensa, etc.
- Mezcla y superposición desordenada de usos del suelo. La falta de planificación da como resultado la existencia de sistemas territoriales poco funcionales, donde se mezclan de forma poco coherente actividades y usos del suelo diversos y, no pocas veces, incompatibles. Esta situación se produce con mayor frecuencia e intensidad en lugares que han tenido una larga historia de ocupación humana. La sucesión temporal de distintos sistemas económicos, sociales y culturales cuyas necesidades, preocupaciones y pautas de organización han ido variando, y todo ello sin apenas planificación, incrementan la intensidad de este problema.
- Accesibilidad a la explotación de los recursos territoriales. La elevada concentración de la población en núcleos o zonas específicas impide realizar una explotación racional de los recursos del territorio dado que la proximidad es condición necesaria para su explotación.
- Accesibilidad de la población a los lugares de trabajo. Es cada vez más frecuente que se produzca un incremento de la distancia entre el lugar de residencia y el de trabajo. Como consecuencia se incrementan los desplazamientos pendulares favorecidos por la mejora de las infraestructuras y medios de transporte públicos y privados. Esta facilidad de desplazamiento hace posible que un número creciente de personas decidan abandonar los centros urbanos en busca de una mayor calidad de vida hacia las periferias inmediatas. El proceso puede convertirse en una espiral creciente que incrementa hasta límites muy elevados la congestión por tráfico.
- Dificultades para dotar de equipamientos y servicios públicos a la población de manera económica y eficiente. La economía y eficiencia en la dotación de servicios y equipamientos públicos requeriría de un sistema urbano equilibrado y jerarquizado.

- Conflictos entre actividades y sectores. La visión sectorial de los problemas y la falta de perspectiva espacial ocasionan conflictos cuya resolución requiere el enfoque integral de la planificación del territorio. El desarrollo de una actividad productiva puede repercutir negativamente en otra actividad o sector. Los conflictos hacen referencia no solo a la competencia por la utilización del suelo, sino también por la fuerza de trabajo y el capital.
- Descoordinación en la Administración. Contamos con un sistema de gobernación estructurado en departamentos sectoriales estancos y con muy escasa coordinación entre ellos. A pesar de que la percepción del territorio como un sistema de interrelaciones es cada vez más extendida, la estructura sectorial tradicional se impone, e impone condicionantes severos al tratamiento racional de los problemas que afectan al territorio. Por otro lado, la consolidación de distintos niveles administrativos (instituciones públicas locales, comarcales, provinciales, regionales, nacionales y supranacionales) con competencias (a veces solapadas) sobre un mismo aspecto de un territorio provoca conflictos y reduce de forma significativa la capacidad de dar respuesta a los problemas.

La planificación del territorio debe ser el intento de resolver los problemas que surgen en las interacciones entre las personas y el medio en el que viven. Ello puede realizarse mediante un enfoque sistemático consistente en la evaluación de alternativas y la selección de acciones en consecuencia dirigidas a la resolución de un problema espacial o geográfico. Las ventajas de este enfoque sistemático son:

1. asegura que todas las tareas necesarias son realizadas;
2. permite manejar datos complejos con facilidad;
3. otorga confianza para gestionar cualquier problema;
4. permite evitar la duplicidad en tareas o esfuerzos;
5. facilita la aplicación de las técnicas adecuadas en tiempo adecuado,
6. mejora la calidad de las decisiones facilitando la percepción clara del proceso de selección y toma de decisiones;
7. ayuda a estructurar y comprender el problema de que se trata;
8. la secuencia lógica ayuda a la presentación del plan, dado que el proceso se registra en su totalidad;
9. la planificación eficiente y en profundidad ayuda a la toma más eficiente de las decisiones.

El Enfoque Sistemático de la planificación del territorio se estructura como sigue:



Respondiendo de este modo a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el PROBLEMA que se persigue?
- ¿Cuál es la EVIDENCIA (datos, información) y qué muestra?
- ¿Cuáles son las ALTERNATIVAS y cuál es la mejor?
- ¿Qué DECISIÓN debería tomarse?

Un buen ejemplo de planificación del territorio desde un enfoque sistemático lo constituye la iniciativa TERRA – CONCERCOST puesta en marcha desde el Consorci de les Comarques Centrals Valencianes (CCV).

La conciencia por parte de un grupo de agentes sociales e institucionales de las CCV les llevó a acordar la necesidad de poner en marcha un proceso de ordenación y planificación integrada de este territorio formado por diversas comarcas del sur de la provincia de Valencia y el norte de Alicante.

La existencia de una iniciativa comunitaria de apoyo al desarrollo territorial (TERRA) permitió diseñar un proyecto de análisis en profundidad de la problemática del territorio de las CCV con el fin de llegar a un diagnóstico integrado y a la definición de estrategias de desarrollo a través de un Plan de Acción Territorial. Entre los años 1999 y 2001 se puso en marcha el proyecto CONCERCOST con este objetivo. El proyecto estuvo concebido y soportado por el Consorci de les Comarques Centrals Valencianes, una agrupación de entidades públicas y privadas, representativa de los distintos grupos de interés y colectivos sociales del territorio.

A través de dicho proyecto se realizaron 18 ponencias sectoriales sobre distintos aspectos de la realidad territorial, desde análisis de los centros históricos, pasando por los sistemas ambientales y paisajísticos o el turismo de litoral. Posteriormente dichas ponencias fueron integradas en un diagnóstico final y un Plan de Acción Territorial que recoge y prioriza las principales estrategias de desarrollo para los próximos años.

(<http://www.comarquescentrals.com>).

3.3. Una metodología para la aplicación de un proceso de reflexión y planificación estratégica del territorio

La planificación estratégica del territorio es *per se* positiva dado que aporta el conocimiento necesario sobre la problemática específica del mismo, y ayuda a situarlo en el contexto externo, facilitando así la toma de decisiones al reducir la incertidumbre y el riesgo derivados del desconocimiento o la intuición. Sin embargo, la puesta en marcha de un proceso de planificación estratégica implica un importante esfuerzo en todos los sentidos, y no siempre es conveniente, dado que su éxito depende de que existan ciertas condiciones previas.

Un proceso de reflexión y planificación estratégica requiere la existencia de un “caldo de cultivo” previo para asegurar un grado aceptable de éxito. Dicho caldo de cultivo sería una mezcla de

“conciencia de crisis”¹ por parte de la población local y voluntad de compromiso colectivo en un proyecto de futuro para el territorio. Sin embargo no debemos arrojar demasiado pronto la toalla dado que, aunque es cierto que en pocos lugares vamos a encontrar de forma explícita suficiente “caldo de cultivo” para emprender un proceso de estas características, también lo es que en la mayoría de los territorios la sociedad es consciente de buena parte de los problemas que afronta su territorio, sólo que de un modo:

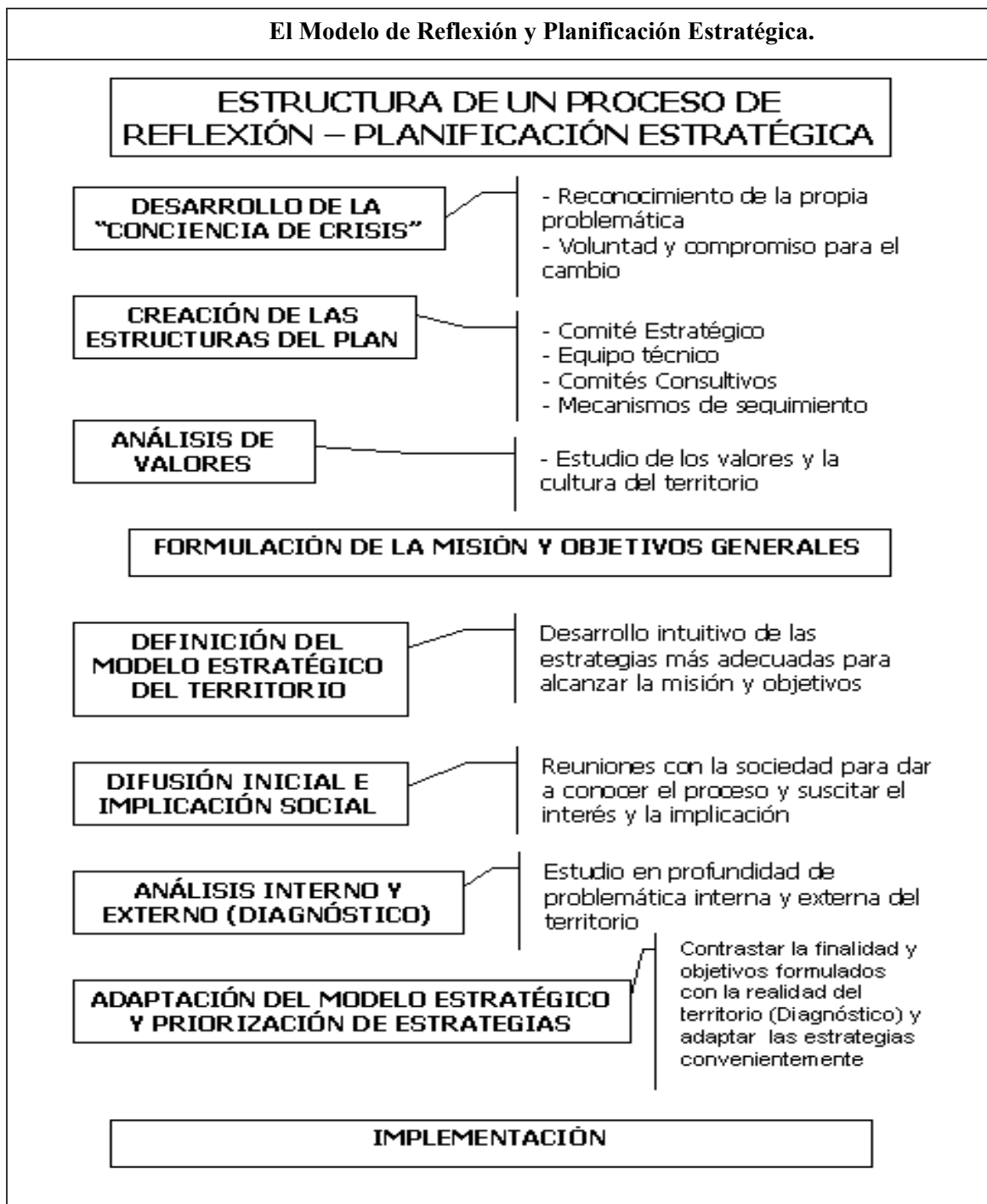
- desorganizado,
- individual,
- intuitivo,
- y basado en la experiencia personal.

El modelo de reflexión y planificación estratégica del territorio que se propone a continuación parte de la base de que casi siempre va a ser necesario suscitar, o cuanto menos despertar, en la sociedad local esa conciencia de crisis y el consiguiente compromiso colectivo con el proyecto de planificación estratégica. Este es el punto de partida necesario ya que sin él, es muy probable que el proceso termine con la producción del documento estratégico para cuya aplicación no se habrán generado los suficientes compromisos.

El modelo que se presenta ha sido desarrollado por Noguera y Esparcia (2003). Incluye 8 etapas:

- a) Desarrollo de la “conciencia de crisis”.
- b) Creación de las estructuras del Plan.
- c) Análisis de valores.
- d) Formulación de la misión y objetivos generales.
- e) Definición del modelo estratégico del territorio.
- f) Análisis interno y externo (Diagnóstico).
- g) Adaptación del modelo estratégico del territorio y priorización de estrategias.
- h) Implementación.

¹ El concepto “Conciencia de Crisis” se refiere a la existencia en un grupo suficientemente amplio de la población de un territorio, de una cultura de mejora que les haga pensar que la situación en la que se encuentra el territorio puede mejorar a través de una acción colectiva.



3.3.1. Desarrollo de la Conciencia de Crisis

La existencia de **conciencia de crisis** en un número suficiente de personas o agentes clave de la sociedad local es el elemento desencadenante del proceso de planificación estratégica. Sin esa percepción común de la existencia de un problema o de la posibilidad de alcanzar una situación más óptima que la presente, el proceso de planificación estratégica no se inicia de forma correcta.

No debemos confundir la presencia de una conciencia de crisis con la existencia de una “alarma social generalizada”. No hablamos de situaciones catastróficas sino de la posibilidad de mejora frente a una

situación presente que no tiene por que ser negativa sino simplemente mejorable. Esta percepción está muy relacionada con la existencia de una “cultura de mejora continua” entre la población.

No es el objetivo de esta etapa generar concienciación sobre la necesidad de planificar el futuro, en todos y cada uno de los habitantes del territorio. Sería una tarea imposible y poco útil. En esta etapa inicial o incluso previa se trata, por tanto, de que las personas y colectivos clave de la sociedad local sean conscientes de la situación de su territorio, de la problemática que afronta y de los aspectos que necesitan resolverse. Esto se conseguirá mediante la comprobación de que realmente existe dicho problema y mediante su posterior descripción clara, respondiendo a las siguientes preguntas:

- ¿Qué funciona mal o necesita ser modificado?;
- ¿Cuáles son los aspectos centrales del problema?;
- ¿Dónde está el problema y cual es su naturaleza espacial o geográfica?

La Planificación Estratégica debe contar con la implicación activa de la sociedad a la que afecta el proceso de planificación. Un documento estratégico elaborado sin la contribución de los agentes locales está condenado al fracaso y al olvido. Por este motivo, desde los momentos iniciales, desde la propia definición de la problemática que da lugar a la necesidad de planificación, deben incluirse las opiniones, percepciones e inquietudes de los agentes locales.

La etapa de desarrollo de la conciencia de crisis no debe llevar aparejada la publicidad del proceso de planificación estratégica, que se realizará posteriormente. Se trata más bien de sondear la opinión de la población local y de sus representantes sobre los problemas que afronta el territorio, recogerlos de forma sintética y presentarlos en dos escenarios futuros diferentes: el primero de ellos que exprese la situación futura del territorio en una evolución espontánea y el segundo que introduzca los beneficios y costes derivados de un proceso de planificación estratégica. Es la propia sociedad la que debe decidir, en un proceso “de abajo a arriba” si le conviene y está dispuesta a embarcarse en un proceso de reflexión y planificación estratégica territorial.

La etapa inicial del proceso de planificación implica dar respuesta a un conjunto de preguntas y tomar una serie de decisiones que son de gran importancia para el posterior éxito de todo el proceso.

Ejemplos de **preguntas típicas** de esta etapa:

- ¿Cuál es el grado de concienciación/compromiso de la población e instituciones locales con el proceso de planificación?
- ¿Quién debe implicarse?
- ¿Cómo se incentivará a las partes ausentes para que se impliquen y apoyen el proceso estratégico?
- ¿Cómo se ajusta el proceso de planificación a los periodos presupuestarios de las principales organizaciones implicadas y a los mandatos políticos de las instituciones públicas implicadas?
- ¿Cuál es la duración estimada?
- ¿Qué información se necesita para planificar de forma correcta?
- ¿Quién debe recoger y organizar la información necesaria?

Debe darse respuesta a estas preguntas y tomar las decisiones necesarias para implementar estas respuestas con anterioridad al inicio del proceso de planificación propiamente dicho. Es importante no iniciar el proceso de planificación antes de clarificar las expectativas de los diferentes agentes implicados, saber quién está y quién no está implicado, etc. Es esencial asegurarse la existencia de un compromiso institucional con el proceso, es decir, que los responsables políticos y los principales agentes sociales perciben la importancia del proceso de planificación y están dispuestos a invertir tiempo y esfuerzo en él. Sin este compromiso explícito por parte de las estructuras de poder el proceso de planificación estratégica fracasará.

A nivel operativo se recomiendan las siguientes técnicas o metodologías de trabajo durante esta etapa:

- a) Técnicas de trabajo en grupo (Delphi, Panel de Expertos) para la sistematización del proceso de reflexión sobre la problemática territorial, para la toma de decisiones sobre la conveniencia de llevar a cabo el proceso de planificación estratégica y para determinar el grado de implicación de cada colectivo o institución con el Plan.
- b) Diseño de una estrategia de información y publicitación del Plan Estratégico, una vez que se haya decidido llevarlo adelante, dirigida a la población y las instituciones locales.

3.3.2. Creación de las Estructuras del Plan

Una vez que se ha logrado el apoyo y compromiso suficientes por parte de la sociedad y de las instituciones locales para la puesta en marcha del proceso de planificación estratégica, deben crearse las estructuras necesarias para gestionarlo. Existen 5 tipos de estructura necesarios, cada una de las cuales tiene una composición y funciones diferentes:

1. Un órgano director (Comisión Permanente)
2. Un órgano de representación (Comisión Plenaria)
3. Un órgano técnico (Equipo Técnico).
4. Unos órganos de participación (Comisiones Sectoriales)
5. Un órgano de control (Comisión de Seguimiento, Revisión y Control).

3.3.2.1. La Comisión Permanente

Es el núcleo directivo en la estructura organizativa del plan y, como tal, es el responsable de la dirección del mismo. En este órgano están representadas las principales instituciones y organizaciones del territorio, así como los agentes económicos y sociales. La Comisión Permanente como órgano de dirección del plan debe poder observar y procesar su propio funcionamiento. Por ello no debe exceder los 10-12 miembros.

Además de las funciones propiamente directivas, la Comisión Permanente es la responsable de “animar” el proceso de colaboración entre los sectores público y privado, asegurando una cohesión de sus miembros en torno a objetivos comunes. Esta colaboración se proyectará posteriormente en los proyectos concretos que desarrollen dichos objetivos.

La colaboración ha de estar basada en una labor de generación de confianza en dos ámbitos.

- En primer lugar, entre las entidades más representativas de los sectores económicos y sociales, para que las diferentes empresas y entidades se impliquen de manera efectiva en las diversas fases del plan; esta implicación es especialmente importante porque en última instancia el desarrollo del plan va a estar en manos de estas entidades.
- En segundo lugar, la Comisión Permanente tiene la función de generar confianza entre la clase política, porque como es sabido, desgraciadamente, con demasiada frecuencia, la falta de

confianza y de cooperación entre las diferentes fuerzas políticas es la causa principal de que iniciativas importantes queden totalmente bloqueadas.

Las personas que formen parte de la Comisión Permanente tendrían que cumplir al menos uno de los siguientes requisitos:

- ser personas que tengan una importante capacidad para decidir sobre la utilización de recursos económicos (empresas relevantes, entidades financieras, etc.);
- personas que ejerzan un liderazgo social y de opinión entre los ciudadanos (aunque este liderazgo no se corresponda con un cargo en alguna entidad). Este liderazgo se proyecta en una capacidad de generar confianza, de convencimiento y, en definitiva, se trata de personas cuya opinión puede tener una importante influencia en el resto de los ciudadanos;
- personas con un conocimiento amplio del territorio y, a su vez, que éste sea reconocido, respetado y valorado por los ciudadanos;
- por último, personas que ostenten una representatividad en tanto que ejerce funciones directivas en alguna de las organizaciones importantes, de manera que los compromisos que puedan adquirirse en la Comisión Permanente sean también los compromisos de la organización a la que representa.

La Comisión Permanente estará constituida formalmente, y podrá tomar varios acuerdos. Entre éstos, cabe destacar:

- a) Asumir la responsabilidad del proceso de planificación, con unos objetivos generales, una metodología básica, un calendario inicial, etc.
- b) Ratificar formalmente la participación, implicación y compromiso de asumir las responsabilidades que se deriven del plan en cuanto a actuaciones o acciones.

El Equipo Técnico emitirá un informe periódico sobre la situación del proceso, que será entregado a los miembros de la Comisión Permanente coincidiendo con cada reunión. En dicho informe podrán requerirse a la Comisión Permanente cuando fuese necesario, las acciones oportunas.

3.3.2.2. La Comisión Plenaria

Es el órgano de representación ciudadana. En general es aconsejable que en él estén representados todos los grupos y colectivos de interés (entidades, empresas, asociaciones) que actúan en el territorio. Ello no implica necesariamente que deba estar constituida por un elevado número de personas, ya que pueden arbitrarse mecanismos de representación por sectores o actividades, siempre que funcionen correctamente los mecanismos de información desde y hacia los sectores representados.

Los miembros de la Comisión Plenaria tienen derecho a recibir una información clara y precisa sobre el proceso, así como a participar en el mismo con su opinión u otras aportaciones.

La Comisión Permanente ha de fomentar el papel de la Comisión Plenaria. Todas las opciones o alternativas que puedan surgir de esta última deben valorarse, bien en las propias sesiones de la Comisión Plenaria, bien en las correspondientes comisiones sectoriales, o directamente por parte del Equipo Técnico.

En todo caso, esas valoraciones deben hacerse llegar a la Comisión Permanente, que es la responsable de mantener un diálogo fluido con la Comisión Plenaria.

La participación en la Comisión Plenaria contribuirá por un lado a legitimar el proceso que ha de conducir al diseño y, en su caso, puesta en marcha del Plan Estratégico; y por otro a difundir la cultura estratégica entre la propia población y un mayor grado de concienciación sobre la necesidad de

trabajar en un proyecto común. Además, una participación amplia podría constituir una verdadera presión social para que las autoridades y los agentes económicos y sociales cooperen en ese proyecto común.

Las reuniones de la Comisión Plenaria, aunque con una función básicamente informativa, también constituyen un elemento de proyección externa a la vez que de cohesión interna. No obstante lo anterior, cuando no hay cohesión en la Comisión Permanente, o no existe cooperación entre los diferentes agentes (estén o no en la Comisión Permanente), estas comisiones plenarias pueden tener efectos totalmente contrarios a los anteriores, pudiendo poner de manifiesto e incluso reforzar los posibles conflictos y la falta de cohesión en torno al proyecto común. Por tanto, desde la Comisión Permanente ha de trabajarse para que la Comisión Plenaria apoye y contribuya a los esfuerzos que se están haciendo, y evitar a toda costa que se convierta en un estrangulamiento al proceso. El plan estratégico está condenado al fracaso si la Comisión Plenaria se convierte en la puesta en escena de conflictos latentes entre agentes institucionales, sociales y económicos.

En la Comisión Plenaria, por su naturaleza, las votaciones tienen poco sentido. Su función no es la de sancionar con votos, sino la de aportar y discutir ideas, que serán trasladadas a las comisiones sectoriales o que han sido preparadas por éstas en una primera instancia, siempre a través de la Comisión Permanente.

3.3.2.3. El Equipo Técnico

Es el responsable de apoyar el proceso, y se convierte en la pieza fundamental del buen funcionamiento del plan. El Equipo Técnico NO debe determinar los contenidos del plan estratégico, pero SÍ ha de presentar los trabajos de base para que la Comisión Permanente, las comisiones sectoriales y, en su caso, la Comisión Plenaria, los discutan. Sólo cuando el diagnóstico y las propuestas hayan sido discutidas y consensuadas por los distintos foros de participación, el equipo técnico retomará la labor de redacción del documento estratégico.

El Equipo Técnico ha de contribuir en todo el proceso aportando ideas, discutiéndolas, especialmente con el diseño de alternativas o líneas estratégicas fundamentadas y sólidas, para que la Comisión Permanente pueda discutir las y tomar las decisiones que considere más oportunas. Para ello la metodología y los diferentes trabajos que desarrollen los técnicos han de permitir a los agentes económicos, sociales e institucionales debatir y consensuar las decisiones que ellos consideren más adecuadas.

Aunque el Equipo Técnico de base pueda y deba tener una formación generalista, debe considerarse como una estructura flexible, de manera que en la medida en la que se aborden aspectos de especial relevancia podrá y deberá recabar la participación de expertos en esos temas.

El Equipo Técnico ha de desligarse en la medida de lo posible de los intereses en ocasiones concretos de los diferentes agentes y colectivos del territorio, y trabajar también en la medida de lo posible de manera independiente. De esta forma, el Equipo Técnico ha de tener su propia visión, que en todo caso ha de discutir y trasladar a la Comisión Permanente, pero que no tiene por qué identificarse necesariamente ni con sus posturas ni con las de los grupos políticos mayoritarios.

La participación de técnicos o equipos externos, suele ser una garantía en cuanto al predominio de criterios profesionales. Esto es especialmente importante a la hora de trabajar por la cooperación entre los sectores públicos y privados, porque tanto los agentes económicos como los sociales suelen reconocer así una mayor autonomía técnica y profesional.

La independencia del Equipo Técnico no debe ocultar que, en cualquier caso, las decisiones últimas corresponden a la Comisión Permanente, y que ésta es la que ha de decidir qué alternativas son las más adecuadas, en función de sus propios criterios, considerando en mayor o menor medida las argumentaciones o fundamentos aportados por el Equipo Técnico.

La formación de un Equipo Técnico mixto, interno al área (agentes de desarrollo local, técnicos, etc.), y externo (expertos universitarios, consultores, etc.), suele tener como ventaja añadida la transferencia de conocimientos y metodologías entre ellos, que sin duda enriquece el *background* del equipo externo, pero también la experiencia de los miembros internos del Equipo Técnico. De esta forma, el proceso de planificación se convierte en un elemento de formación para los miembros “internos” del Equipo Técnico, con lo que de hecho se produce una transferencia tecnológica mediante esta formación o colaboración técnica. El Equipo Técnico ha de estar bien identificado desde el punto de vista físico, con una oficina y persona-s de referencia.

Con frecuencia son los técnicos los impulsores del proceso de reflexión estratégica. Sin embargo, el proceso de planificación **NO** debe ser responsabilidad del Equipo Técnico; la decisión sobre el modelo de futuro de un territorio es responsabilidad de los representantes de los colectivos e instituciones con legitimidad en el territorio. La función del Equipo Técnico es la de servir como recurso al Comité Estratégico, realizar tareas de investigación, generar información y datos, desarrollar alternativas para implementar las acciones que emanan del proceso de planificación, etc. Nunca la de decidir por sí mismo las estrategias de desarrollo.

3.3.2.4. Las Comisiones Sectoriales

Su función es constituir foros especializados para la discusión o elaboración de propuestas. A la hora de seleccionar a los miembros de las comisiones sectoriales es importante tener en cuenta que con frecuencia las personas que lideran los diferentes sectores o instituciones lo hacen por su posición pública o política, más incluso que por sus conocimientos de la realidad empresarial o social.

También puede ocurrir que la configuración institucional se adecue poco a la realidad empresarial o social (instituciones poco representativas, o sectores representados desde el punto de vista de las instituciones o agentes teóricamente llamados a cumplir tal función). El resultado es que podemos tener una situación muy diversa y heterogénea, y es necesario que las comisiones sectoriales sean sensibles a ésta. El proceso de planificación precisa de estos agentes, y han de hacerse los esfuerzos necesarios o bien para incorporarlos, o como mínimo para conocer de manera directa sus propios análisis y sus necesidades.

Con frecuencia, algunos de estos sectores no se integran en comisiones sectoriales o similares. Las causas son diversas pero destacan la escasa estructuración de algunos sectores sociales o productivos, la presencia de conflictos abiertos o encubiertos entre colectivos o sectores, o el desconocimiento o desconfianza de la utilidad del proceso de planificación. En estos casos es conveniente que, de acuerdo con la Comisión Permanente, tales sectores sean convocados de manera expresa a reuniones específicas bien con las comisiones sectoriales y el Equipo Técnico, o con la propia Comisión Permanente, todo ello en las diferentes fases del proceso. Estas reuniones suelen ser la ocasión para que los diferentes sectores empresariales fortalezcan sus interrelaciones, y a la vez que desde la Comisión Permanente y/o comisiones sectoriales se les traslade la necesidad de mejorar conjuntamente la competitividad del área, a partir sobre todo de estrategias de cooperación entre ellos y con los agentes institucionales, en el marco del proceso de planificación estratégica.

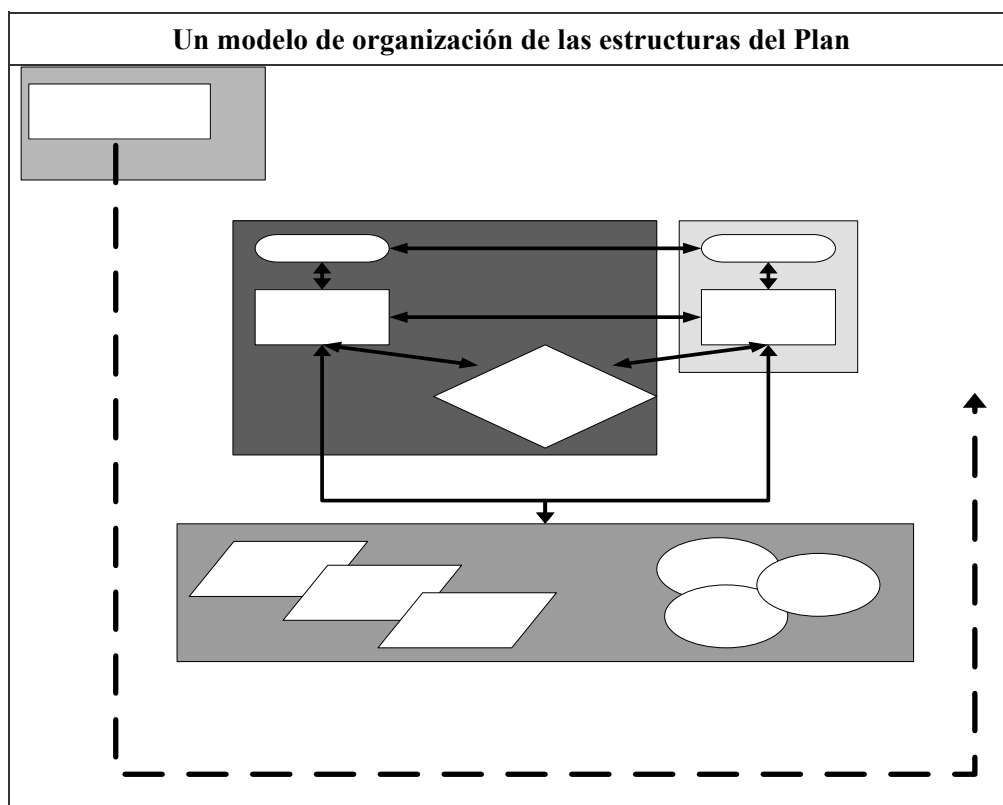
Las comisiones sectoriales deben tener una estructura flexible, en el sentido de que deben estar abiertas a la participación de nuevos miembros, siempre que esté justificado y que no se comprometa la operatividad de la comisión. Esta flexibilidad incluye la posibilidad de que diferentes comisiones trabajen de forma paralela pero no independiente, e incluso que lleguen a unirse si las circunstancias lo requieren.

Las comisiones sectoriales no deben tener necesariamente una presencia en todo el proceso con el fin de evitar su agotamiento. Según lo anterior, los responsables en la Comisión Permanente deben introducir los cambios que crean adecuados para un mejor cumplimiento de los diferentes objetivos de las comisiones sectoriales o de diagnóstico. Así por ejemplo, si estas comisiones ya han finalizado su labor en la realización de los diagnósticos, puede ser adecuado el cambio de uno o varios miembros de cara a que asuman las funciones de diseño de estrategias alternativas. No obstante lo anterior, cuando los recursos humanos son reducidos, no hay demasiadas posibilidades de introducir cambios, ni parece adecuado hacerlo. En tal caso la comisión inicial o de diagnóstico es la que ha de encargarse del resto de fases, con el asesoramiento y apoyo del Equipo Técnico.

3.3.2.5. La Comisión de Seguimiento, Revisión y Control

El proceso de reflexión y elaboración de un plan estratégico es complejo e implica a un número elevado de personas. Además, la planificación estratégica se concibe como un proceso a largo plazo a lo largo del cual es muy posible que cambien sustancialmente las circunstancias que existían en el momento en que se originó la necesidad de realizar el plan. Por todo ello es importante la existencia de un órgano de seguimiento y control del proceso de planificación estratégica que informe de los progresos que van realizándose, de las posibles desviaciones con respecto a los objetivos planteados y de la vigencia de los objetivos iniciales del plan. Su principal objetivo será, por tanto, establecer un sistema de seguimiento del proceso de planificación estratégica que abarca no sólo la etapa de reflexión y elaboración del documento estratégico sino también el periodo de implementación que debe seguirle.

Aunque esta función podría recaer en la Comisión Permanente, es una labor fundamentalmente técnica que necesita de personas especializadas en la elaboración de la metodología de seguimiento y control. En todo caso, quedará para la Comisión Permanente la toma de las decisiones y acciones que se deriven de los resultados del proceso de seguimiento y control.



3.3.3. Análisis de Valores

En cualquier comunidad, grupo social o territorio existe un conjunto dominante de **valores**. Dichos valores, que pueden definirse como la cualidad o conjunto de cualidades que se consideran positivos en dicho ámbito social o territorial, determinan buena parte de las actitudes y comportamientos de esa sociedad, incluyendo la filosofía de actuación dominante en las instituciones y organizaciones.

En un proceso de planificación estratégica es muy importante caracterizar desde el principio el sistema de valores dominante en el territorio, así como registrar y caracterizar cualquier conjunto alternativo de valores que resida en grupos o colectivos específicos. De este modo, se evitará que la dirección marcada por el plan de desarrollo entre en contradicción con el sistema de valores dominante o con los sistemas minoritarios.

El Análisis de Valores es una de las etapas más importantes y más difíciles del proceso de planificación ya que supone llevar a cabo un análisis en profundidad de las creencias más profundas que dan lugar al comportamiento de las personas y colectivos del territorio. Sin la realización de este análisis las diferencias de puntos de vista entre colectivos del territorio emergerán continuamente durante el proceso estratégico, bloqueándolo e impidiendo su ejecución.

La importancia del sistema de valores. En un territorio de características marcadamente rurales se ha iniciado un proceso de planificación estratégica. El origen ha estado en la inquietud de ciertos técnicos locales por la situación de desestructuración socioeconómica y de pérdida de población.

Se ha conseguido movilizar a un grupo de agentes sociales y a las principales instituciones y organizaciones locales en el proceso y se han generado elevadas expectativas respecto a la contribución que puede tener el Plan en el desarrollo futuro de la comarca. Sin embargo no se ha prestado atención al análisis de valores. Las principales consecuencias con que se están enfrentando los técnicos en el momento presente incluyen:

1. preocupación excesiva desde algunos colectivos locales y miembros de la Comisión Permanente por la obtención de resultados inmediatos sin importarles los requerimientos del proceso;
2. rechazo del plan por parte de algunos colectivos por considerarlo ligado a determinadas instituciones, organizaciones u opciones políticas con las que no mantienen buenas relaciones;
3. definición errónea del territorio-objetivo por la caracterización deficiente del sistema de valores dominante en la sociedad local.

Goodstein, Nolan y Pfeiffer (1993) dividen el análisis de valores en cuatro componentes fundamentales con influencia en el proceso de planificación estratégica:

- a) **Análisis de los sistemas de valores particulares:** se trata del análisis de los valores personales de los miembros de la Comisión Permanente. Las diferencias entre los sistemas de valores de los miembros de la Comisión Permanente deben ser detectadas, clarificadas y comprendidas por todos los miembros para evitar posteriores confrontaciones personales a la hora de definir las estrategias para responder a los problemas que se planteen.

- b) **Análisis del sistema de valores dominante en el territorio:** es esencial detectar el sistema de valores de la población local. Este ejercicio puede realizarse mediante el análisis de la respuesta de la población a decisiones importantes recientes.
- c) **Cultura:** la cultura de un territorio nos indica el contexto social que condiciona su desarrollo. La cultura de un territorio facilitará o dificultará el desarrollo de un plan estratégico y la posterior implementación del Plan. La valoración de la influencia que puede tener la cultura se realiza en la etapa de Diagnóstico Interno y Externo.
- d) **Análisis de los grupos de interés:** el análisis del sistema de valores predominante en el territorio implica conocer los grupos de interés presentes. Los grupos de interés se definen como aquellas personas, grupos y organizaciones que se verán afectadas o que tienen un interés, directo o indirecto en Plan Estratégico. Hay que identificar a estos colectivos y conocer sus preocupaciones (cómo piensan que influirán las decisiones tomadas en el marco del plan estratégico en sus recursos, estatus, autonomía para actuar, sistema de relaciones, etc.). Los grupos de interés suelen ser: agrupaciones empresariales, colectivos sociales, sindicatos, etc.

El análisis del Sistema de Valores implica la interacción directa con la población y con los grupos de interés. Por ello será necesario el uso de técnicas cualitativas de recogida de información como:

- la encuesta,
- la entrevista,
- las técnicas de grupo.

3.3.4. Formulación de la Misión y los Objetivos Generales

La puesta en marcha de un proceso de planificación estratégica del territorio implica que existe cierta conciencia de crisis, y el conocimiento y reconocimiento (aunque sea de forma más o menos intuitiva) de una problemática a la que se tiene voluntad de hacer frente. Por lo tanto, podemos decir que, de alguna manera, la misión y los objetivos “intuitivos” del Plan Estratégico existen desde el momento en que un colectivo o una sociedad deciden iniciar un proceso de estas características.

Sin embargo, lo más probable es que en los estadios iniciales, existan muchas finalidades y muchos objetivos generales para el plan estratégico, uno (o varios) para cada grupo o colectivo de interés, en consonancia con los diferentes modelos de territorio ideados por las diferentes culturas o sistemas de valores existentes. Esta etapa implica, aunque de una manera todavía intuitiva, una primera aproximación a la definición de la finalidad del territorio, es decir, del modelo de territorio preferido para el futuro. En esta etapa, la Comisión Permanente debe identificar y formular la misión del territorio y, por tanto, la finalidad y los objetivos del proceso de planificación. El Equipo Técnico será el encargado de facilitar las técnicas y metodologías de trabajo necesarias para la definición de la misión del territorio y la determinación de la finalidad y objetivos del proceso de planificación.

Para la formulación de la misión del territorio, deben responderse varias preguntas:

- ¿Qué puede ofrecer el territorio? → La respuesta a esta pregunta no debe dirigirse sólo a registrar las potencialidades del territorio sino también a detectar las demandas externas reales a las que el territorio puede dar respuesta con cierta ventaja comparativa. Una vez identificadas las demandas “deseables” para el territorio, pueden desarrollarse más fácilmente acciones para darles respuesta.
- ¿A quién puede ofrecérselo? → A pesar de que las potencialidades de un territorio y las demandas que sobre él pueden materializarse son muy variadas, es poco conveniente intentar dar respuesta a todas ellas. Por ello, es necesario identificar las demandas (tanto internas como externas) a las que puede atenderse con mayores garantías de éxito, y concentrar esfuerzos en darles respuesta.

- ¿Cómo pueden desarrollarse las potencialidades del territorio para dar respuesta a las demandas detectadas? → Se trata de esbozar, a grandes rasgos, las estrategias a desarrollar.
- ¿Por qué desempeña esas funciones? → Se trata de desarrollar una argumentación sobre los motivos que justifican la dirección de la estrategia.

La Misión, una vez definida, proporciona una importante fortaleza para un territorio: define de forma clara y simple la dirección a la que tiende el territorio y establece las bases para la toma de decisiones. Una vez formulada la misión del territorio, de forma consensuada, cada uno de los grupos de interés presentes (autoridad pública, asociación empresarial, cooperativa, sindicato, colectivo social, etc.) deben definir su propia misión, que tomará como referencia la Misión del Territorio y la ajustará a las necesidades o expectativas de cada colectivo específico.

En la determinación de la misión y los objetivos generales deben integrarse, en la medida de lo posible, las diversas susceptibilidades que pueden estar presentes en el territorio. Una vez más, las técnicas de concertación y trabajo en grupo (Delphi, panel de expertos, brainstorming, etc.) son fundamentales para generar debate y alcanzar el consenso.

Hay que tener presente que, en este estadio temprano del desarrollo del proceso de planificación, se trabaja principalmente con el conocimiento experiencial e intuitivo que acumulan los agentes locales. Por este motivo, tanto la misión como los objetivos generales del proceso de planificación deberán ser revisados posteriormente a la luz de los resultados del análisis y diagnóstico territorial.

3.3.5. Definición del Modelo Estratégico del Territorio

Son los primeros intentos por definir con mayor detalle las estrategias (líneas de acción) para alcanzar la Misión del territorio. No es una extrapolación de lo que el territorio está haciendo en la actualidad, ni tampoco una planificación a largo plazo para continuar haciendo lo que se está haciendo, aunque sea mejor. Tomando como punto de partida la misión y los objetivos generales definidos en la anterior etapa, se trata de situar al territorio en un futuro a 10-20 años vista, planteando la evolución de los principales procesos que le afectan o pueden afectarle, y realizar una labor de prospectiva confeccionando varios **escenarios** alternativos en función de la diferente evolución que puedan tomar los acontecimientos, para posteriormente seleccionar el escenario deseado.

La Comisión Permanente deberá en esta etapa llegar a:

- a) conceptualizar una serie de escenarios futuros de desarrollo para el territorio y;
- b) identificar las etapas necesarias para alcanzar cada *escenario*, los responsables en cada etapa, y el momento en el que cada etapa del escenario podrá concretarse.

Una vez más es importante tener presente que se trata todavía de una etapa previa al análisis de la realidad territorial interna y externa (diagnóstico) que aportará la información “real” sobre la situación del territorio y que, por tanto, se trabaja en esta etapa principalmente con los conocimientos e intuiciones de los miembros de la Comisión Permanente. Los Modelos Estratégicos del Territorio deben reflejar los valores y la misión definidos en las anteriores etapas.

La definición de los Modelos Estratégicos implica delimitar y cuantificar los objetivos a perseguir. El proceso de definición de Modelos Estratégicos consta de tres pasos:

- **Paso 1.** Identificar las principales estratégicas o líneas de acción a desarrollar para alcanzar la Misión del territorio definida en la anterior etapa.
- **Paso 2.** Establecer Indicadores de Éxito que permitirán realizar un seguimiento del progreso alcanzado en cada una de las líneas de acción.

- **Paso 3.** Determinar las actitudes y comportamientos necesarios para apoyar el desarrollo de las estrategias.

Estos tres pasos deben determinarse y desarrollarse durante las dos siguientes etapas: “Diagnóstico Interno y Externo” y “Adaptación del modelo estratégico del territorio y priorización de estrategias” y, si es necesario, podrán revisarse antes de avanzar a la siguiente etapa.

La definición adecuada del modelo estratégico del territorio será más fácil si se tienen en cuenta las siguientes consideraciones:

1. El modelado de la estrategia debe estar fundamentado y en consonancia con el sistema de valores identificado y con la Misión del territorio.
2. El modelado de la estrategia debe realizarse en un contexto prospectivo, es decir, la identificación de elementos del futuro con una elevada probabilidad de concretarse.
3. El modelado de la estrategia implica potenciar la creatividad, la generación y el intercambio de ideas.

Las siguientes dos etapas: “Diagnóstico Interno y Externo” y “Adaptación del modelo estratégico del territorio y priorización de estrategias” tienen como objetivo corroborar o modificar la misión del territorio, la finalidad, objetivos y/o estrategias para el plan definidas en las etapas anteriores de acuerdo con un análisis en profundidad de la realidad del territorio y de sus condicionantes internos y externos que servirá para comparar la situación real con la situación “percibida” o “intuitiva” que dio lugar a la definición de la misión del territorio y de la finalidad, objetivos y estrategias del plan.

3.3.6. Análisis Interno y Externo (Diagnóstico)

Las posturas o puntos de vista que no están basadas en la realidad son “alucinaciones”. Hasta ahora, la finalidad y objetivos del plan estratégico corren el riesgo de estar contruidos sobre una visión del territorio que no es real sino que puede estar distorsionada por multitud de elementos (experiencias personales, intuiciones, creencias, sentimientos, etc.). Esta etapa tiene como objetivo evitar dichas “alucinaciones” mediante el estudio exhaustivo de la realidad del territorio y su comparación con el modelo de territorio definido. El funcionamiento “real” del territorio se analiza mediante:

- el Diagnóstico Interno (identificación de las fortalezas y debilidades) y
- el Diagnóstico Externo (identificación de las amenazas y oportunidades).

El acrónimo DAFO (*debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades*) representa los cuatro factores que deben ser considerados en un diagnóstico efectivo. El análisis DAFO es una técnica adecuada para realizar un diagnóstico de la realidad de un territorio, contribuyendo a validar el Modelo Estratégico predefinido.

La finalidad del Diagnóstico es proporcionar la información necesaria para la etapa posterior de “Adaptación del modelo estratégico del territorio y priorización de estrategias” que determinará si el Modelo Estratégico es realista y factible.

Cualquier información o documentación que pueda ayudar a adquirir un mejor conocimiento de la realidad del territorio debe incluirse en el Diagnóstico.

La principal respuesta que debe contestar el diagnóstico es si el territorio tiene suficiente capacidad para implementar el Modelo Estratégico definido y, por tanto, para alcanzar su Misión.

El **Diagnóstico Interno** es el estudio de los elementos sobre los que el territorio tiene mayor capacidad de control y de decisión. Debilidades y Fortalezas son los factores negativos y positivos respectivamente que se producen en el territorio (despoblamiento, escasa cultura empresarial o deterioro ambiental en el lado de las debilidades, o bien abundantes recursos turísticos, producciones de calidad o existencia de redes empresariales bien articuladas en el lado de las fortalezas). Son los problemas que más directamente se manifiestan en el territorio pero también sobre los que mayor capacidad de influencia se tiene desde el propio territorio

El **Diagnóstico Externo** incluye información sobre las fuerzas externas que afectan al territorio. Deben considerarse elementos ajenos al territorio que pueden afectarle positiva o negativamente, es decir, oportunidades y amenazas respectivamente (regulaciones gubernamentales, fuerzas de mercado, tendencias sociales, etc.).

El Diagnóstico Externo sería incompleto si no considerase una perspectiva dinámica (análisis de la situación actual y de las tendencias futuras, tanto extrapolación de tendencias actuales como inclusión de nuevos procesos susceptibles de desarrollarse).

El análisis de la posición competitiva del territorio es una parte importante del Diagnóstico Externo. Consiste en identificar y estudiar los otros territorios que pueden rivalizar con el área a la hora de ofrecer bienes y servicios y tratar de identificar aquellos aspectos para los que nuestro territorio presenta elementos de ventaja comparativa respecto a sus “competidores”.

La realización del diagnóstico requiere la utilización de una amplia gama de técnicas y métodos de recogida y análisis de información. La labor de gabinete es extensa y puede completarse con la obtención de información de primera mano a través de la elaboración de encuestas o entrevistas a diversos grupos de interés, o incluso la realización de técnicas de grupo. La información es el elemento clave de la etapa de diagnóstico. De su disponibilidad y adecuación depende la calidad final del mismo. Una de las tareas fundamentales para el Equipo Técnico en esta etapa es convertir la información no útil en información útil.

Información útil e información no útil	
Información Útil.	Información no Útil.
Disponible.	No disponible.
En formato adecuado.	En formato inadecuado.
Comprehensiva.	Incompleta.
Actualizada.	Anticuada.
Exacta.	Inexacta.
No sesgada.	Sesgada.
Relevante.	Irrelevante.
Consistente.	Inconsistente.
Comprensible.	Incomprensible.
Cartografiable.	No cartografiable.
Escalada.	No escalada.
Evaluada.	No evaluada.
Clasificada.	No clasificada.
Organizada.	Desorganizada.
No conflictiva.	Conflictiva.
Precisa.	Vaga.
Sencilla.	Compleja.
Interpretada.	No interpretada.
Lo que se espera obtener.	Lo que se obtiene con frecuencia.

El Diagnóstico y los análisis subsiguientes constituyen una de las etapas más costosas del proceso de Planificación Estratégica, tanto en tiempo como en recursos. Sin embargo, sin este ejercicio de recopilación de información y “reconocimiento” del territorio, el proceso de planificación estratégica sería incompleto y débil. El Diagnóstico debe realizarse con la mayor objetividad posible, soportando las conclusiones obtenidas siempre con datos objetivos y evitando actitudes pesimistas o triunfalistas que no estén justificadas.

3.3.7. Adaptación del Modelo Estratégico del Territorio y Priorización de Estrategias

La finalidad del diagnóstico es conocer si el territorio tiene suficiente capacidad para implementar el Modelo Estratégico definido y, por tanto, para alcanzar su Misión. Por tanto, una vez completado el diagnóstico es necesario identificar las diferencias entre el funcionamiento presente del territorio y el funcionamiento ideal que debería tener para alcanzar la misión y los objetivos del Modelo Estratégico.

La Adaptación del Modelo Estratégico del Territorio y la Priorización de Estrategias consiste en un ejercicio de comparación entre la situación real del territorio detectada durante el Diagnóstico y la situación ideal a la que se tiende mediante el Modelo Estratégico. Esta adaptación requiere que se desarrollen estrategias específicas para solucionar las carencias o disfunciones detectadas. Si alguna de estas carencias o disfunciones no puede ser solventada mediante una estrategia de las planteadas en el Modelo Estratégico del Territorio, dicho modelo deberá ser revisado hasta que la laguna detectada tenga solución.

Existen cuatro aproximaciones diferentes para cerrar “lagunas” detectadas durante el proceso de adaptación del modelo estratégico:

1. Ampliar el tiempo disponible para lograr el objetivo. Si ya existen recursos suficientes pero se necesita más tiempo.
2. Reducir el alcance del objetivo. Si está bien formulado y de acuerdo con el modelo estratégico, pero es muy ambicioso o tropieza con obstáculos.
3. Cambiar la asignación de recursos para conseguir los objetivos. Si el objetivo es correctamente formulado y de acuerdo con el modelo estratégico pero necesita más recursos.
4. Obtener nuevos recursos.

Un aspecto importante en esta etapa es estudiar si el Modelo Estratégico del Territorio y el Sistema de Valores dominante están en consonancia. Esta comprobación es esencial para asegurarse de que las acciones que se proponen en el proceso estratégico serán aceptadas por la idiosincrasia local.

Una vez solucionadas las posibles “lagunas” detectadas durante la Adaptación del modelo estratégico del territorio, aparecen dos tareas:

- a) por un lado, desarrollar las **vías de acción** para cada estrategia, concretando la secuencia de actuaciones para llevarla a cabo;
- b) por otro lado, cada grupo de interés debe desarrollar un **Plan Operativo** en consonancia con los objetivos del Plan Estratégico. Cada uno de estos Planes debería ser conocido y asumido por todos los colectivos de interés.

Este proceso puede planear dificultades dado que hay que consensuar una priorización de las estrategias y los Planes de Acción (integración) de acuerdo con los recursos y capacidades disponibles. Una vez acordada la priorización el Comité Estratégico identificará las “lagunas” que existen en cada uno de los Planes de Acción y entre ellos, su impacto potencial en el proceso de planificación y cómo pueden subsanarse estas “lagunas”.

3.3.8. Implementación del Plan Estratégico Territorial

Todas las fases previas constituyen el proceso de elaboración del documento estratégico. El documento estratégico debe recoger una postura consensuada en la sociedad local al problema fundamental al que se quiere dar respuesta. Este documento constituye una “guía de uso” del territorio para los siguientes 10-20 años. Sin embargo, el documento carecería de sentido si no existiese una voluntad institucional de soportar las actuaciones que en el se proponen y si no existiese una implicación social en forma de compromiso colectivo con el mismo.

La implementación del Plan Estratégico implica la puesta en marcha, simultáneamente, de varios Planes Operativos de los colectivos de interés, además de la integración y seguimiento de estos planes. Todos los grupos de interés deben saber que el Plan va a implementarse y deben apoyar dicha implementación.

El principal indicador del éxito en la implementación del Plan es el grado en que los colectivos de interés tienen en cuenta el Plan en su toma de decisiones cotidiana. Un Plan Estratégico se está implementando cuando la primera reacción de un político, empresario, etc. ante la toma de una decisión es comprobar si tiene respuesta en el Plan Estratégico.

La implementación del plan estratégico es, sin duda, la etapa más larga y costosa de cuantas se contemplan en el proceso de planificación. El cumplimiento de los objetivos del plan sólo puede plantearse como un proyecto a largo plazo.

Aunque la implementación es la etapa final del modelo y el conjunto del Plan Estratégico no puede ponerse en práctica hasta que se han producido la integración y revisión finales, a lo largo de todo el proceso surge la necesidad de aplicar o ejecutar determinadas acciones que emanan del proceso de planificación y que no corresponde aplazar hasta el final del proceso. Por ejemplo, en las etapas iniciales, los grupos de interés que no están presentes deben ser informados del inicio del proceso de planificación y debe asegurarse su consentimiento; la Misión Estratégica puede distribuirse para que se realicen comentarios o sugerencias antes de su formulación definitiva.

3.3.9. Algunas Claves para el Éxito del Proceso de Planificación Estratégica

En la elaboración del documento del Plan deben tenerse en cuenta los siguientes principios:

- Mostrar que se ha seguido un procedimiento sistemático y lógico para explicar cada actuación propuesta.
- Identificar de forma clara el/los problema/s y los objetivos.
- Mostrar habilidad para utilizar técnicas apropiadas y conocer sus limitaciones.
- Evaluar adecuadamente la evidencia y considerar los modos en que los valores influyen los resultados.
- Utilizar técnicas apropiadas para generar alternativas y presentarlas de forma clara.
- Mostrar que se pueden evaluar opciones y seleccionar efectivamente la mejor solución.
- Justificar adecuadamente las recomendaciones.
- Utilizar métodos efectivos para presentar la decisión, incluyendo gráficos y mapas, análisis y argumentos.

Además de conocer y aplicar convenientemente las metodologías y técnicas adecuadas en el proceso de planificación, es importante que el equipo técnico tenga capacidad creativa.

Glosario

Adquisición de Capacidades

Proceso por el que un colectivo, grupo social, empresa o territorio adquieren las destrezas y el conocimiento necesario para poner en funcionamiento una iniciativa, proceso o actividad. En la planificación del desarrollo la adquisición de capacidades constituye un periodo previo necesario para la implementación de determinadas acciones. A modo de ejemplo, la Iniciativa Comunitaria LEADER propone un periodo inicial de adquisición de capacidades cuyo objetivo es llevar a cabo una serie de actuaciones y actividades previas a la puesta en funcionamiento del programa propiamente dicho (elaboración de un documento estratégico, difusión de la iniciativa, información sobre posibilidades a la sociedad local, constitución de un centro de desarrollo, etc.).

Autoevaluación

Proceso de revisión de objetivos y análisis de la actuación propia emprendido desde una institución o grupo. La autoevaluación permite valorar si se está progresando en el camino correcto o si han surgido desviaciones con respecto a los objetivos inicialmente establecidos.

Competitividad Territorial

En el marco de una economía cada vez más globalizada, los individuos, colectivos, empresas y los propios territorios tienen que competir en mercados cada vez más amplios. Se habla de competitividad territorial para referirse a aquellos elementos (principalmente potencialidades) que otorgan a un territorio determinadas ventajas comparativas con respecto a otros territorios. La planificación del desarrollo debe identificar estos elementos básicos para articular el proceso de desarrollo en torno a su potenciación (cuando sean deseables). Por otro lado, la competitividad del territorio también se potenciará minimizando el impacto de los puntos débiles de un territorio.

Conciencia de Crisis

Percepción individual o colectiva de encontrarse en una situación no óptima o manifiestamente mejorable. La existencia de conciencia de crisis entre, al menos, una parte de un colectivo o sociedad es el requisito indispensable para que se produzca la movilización necesaria para iniciar un proceso de planificación estratégica. Si no existe conciencia de crisis, no puede haber voluntad de cambio y, por tanto, el proceso de planificación estratégica carece de sentido.

DAFO

Acrónimo para el Análisis de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y oportunidades, que constituye uno de los instrumentos fundamentales para la elaboración de un diagnóstico. Las Debilidades y las Fortalezas hacen referencia a los puntos débiles y fuertes internos de un territorio (estructura demográfica desequilibrada, deterioro paisajístico, importancia de la actividad artesanal, existencia de redes empresariales, etc.). Las Amenazas y las Oportunidades corresponden a procesos externos que pueden afectar positiva o negativamente al territorio (incremento de la demanda de turismo rural, reducción de las ayudas a empresas textiles, etc.).

Desarrollo Integrado

Proceso de crecimiento y cambio estructural que afecta a todos los ámbitos de la economía y sociedad de un territorio.

Desarrollo Sostenible

Aquel que permite un crecimiento progresivo y el bienestar social sin comprometer los recursos no renovables.

Efectos Multiplicadores

Efectos (intencionados o no intencionados) de una acción. En términos económicos puede ejemplificarse en una inversión en un territorio determinado que tiene como consecuencia el

incremento del producto interior bruto de esa región no en la misma cantidad que ha sido invertida sino en mayor cantidad (multiplicador). Es un término que también puede aplicarse a la consecución de objetivos sociales.

Enfoque “de abajo a arriba” o “bottom-up”

Aproximación al desarrollo que toma como base la iniciativa local, así como sus recursos humanos y materiales, sin renunciar a las aportaciones del exterior que no deben, sin embargo, ser el origen y la motivación del proceso de desarrollo. Este enfoque surge a inicios de los años 80 como reacción al enfoque tradicional de desarrollo “de arriba abajo” (*top-down*) en el que la planificación y la toma de decisiones sobre el proceso de desarrollo se localizaba en instituciones ajenas al territorio objeto del proceso. El enfoque “de abajo a arriba” presupone la implicación activa de la sociedad local en el proceso de desarrollo.

Escenario

Conjunto de situaciones, procesos, circunstancias e interrelaciones que configuran una situación hipotética futura. En planificación estratégica siempre se trabaja con diferentes escenarios que responden a las posibles situaciones internas y externas que pueden darse.

Externalidad

Efectos de un agente socioeconómico sobre otro u otros agentes por cualquier vía que no sea el mercado. Pueden existir en el lado del consumo y en el de la producción, y ser, en ambos casos, positivas (economías externas) o negativas (deseconomías externas). Para el tratamiento de las externalidades se utilizan tradicionalmente dos tipos de instrumentos: los impuestos para las negativas y las subvenciones para las positivas. En la actualidad se exploran otros métodos basados en el mercado, es decir en atribuir un precio a este tipo de efectos que los beneficiarios estén dispuestos a pagar.

Implementación

Ejecutar, activar una acción. Usualmente se utiliza para señalar la puesta en marcha de una iniciativa, política o programa.

Mesas Sectoriales

Grupos constituidos por entre 5 y 10 personas que se reúnen periódicamente con unos objetivos y finalidad concretos. En el ámbito de la planificación estratégica y del desarrollo local suelen ser comisiones a las que se encarga el estudio de la situación de un sector determinado, la emisión de un informe sobre una problemática asociada al sector, la preparación de un proyecto, etc. Sus principales beneficios son: la implicación de agentes sociales, la interacción continua entre sus miembros que da lugar a un enriquecimiento mutuo, el intercambio de experiencias y la aparición de proyectos comunes.

Método Delphi

Técnica de trabajo en grupo para la resolución de problemas y la consecución de consenso. El problema se reformula como un grupo de preguntas y cada miembro del grupo las trabaja de forma individual y por escrito. Posteriormente, se presentan a cada participante copias de todas las respuestas dadas por cada integrante, con un resumen de la postura general del grupo. Se invita a cada integrante a modificar o revisar sus ideas a partir de las aportaciones de los demás integrantes. Este procedimiento se repite tantas veces como sea necesario hasta que las respuestas dadas por todos los integrantes no varíen.

Pensamiento no inmediato

Capacidad de analizar la realidad más allá de las implicaciones de la situación inmediata. Supone (i) la elaboración de escenarios alternativos y secuenciales sobre los distintos futuros posibles dependiendo de la variabilidad de un conjunto de parámetros, (ii) la capacidad de generar respuestas ante esas posibles situaciones futuras.

Proactivo o actitud preactiva

Actitud por parte de personas, organizaciones o territorios caracterizada por la anticipación ante los acontecimientos. Requiere de un proceso de reflexión sobre los eventos que pueden afectar la propia evolución y de una planificación para hacerles frente.

Suma sinérgica

Suma cuyo resultado es mayor que el valor individual de cada uno de los sumandos. La sinergia es una de las bases argumentales de la Teoría de Sistemas por la que se afirma que el sistema (un territorio, un organismo, un reloj, etc.) tiene siempre mayores cualidades que la suma de sus partes. Las sinergias se producen gracias a la cooperación o asociación de fuerzas. Uno de los fundamentos de la Planificación Estratégica es la afirmación de que la actuación coordinada de individuos, organizaciones y colectivos sociales en la misma dirección (la que marca el plan de desarrollo) producirá resultados mucho más importantes que las actuaciones individuales de cada uno de forma independiente. Estos resultados serán posibles gracias a las sinergias generadas en el proceso.

Valores

Cualidad o conjunto de cualidades que se consideran positivos por una persona, grupos social o sociedad. En planificación estratégica es esencial comprobar que la dirección marcada por el plan de desarrollo no entra en contradicción con el sistema de valores dominante en un territorio determinado.

Vías de Acción

Argumentos que articulan las actuaciones emprendidas en el marco de un plan estratégico con el fin de alcanzar un objetivo determinado.

4. El diagnóstico territorial

JUAN RAMÓN GALLEGO BONO

Universitat de València

4.1. Introducción y guía de lectura

Cualquier actuación de política pública debe basarse en un conocimiento profundo de la realidad sobre la que se pretende actuar, y las políticas de desarrollo local no constituyen una excepción a este respecto. El objetivo del presente documento es explicar cómo puede realizarse un diagnóstico territorial, pensando en la problemática concreta y en la génesis de las políticas de desarrollo local en España y en la Comunidad Valenciana.

Naturalmente, el conocimiento relevante para la acción es aquel que concierne a los aspectos más importantes relacionados con la naturaleza de los procesos que se trata de estimular o de propiciar con el desarrollo de la política que sea el caso. Por tanto, si partimos de que el objetivo de las políticas de desarrollo local es estimular los procesos de desarrollo socio-económico en el ámbito territorial (local, comarcal, etc.), entonces el diagnóstico territorial deberá estar informado por una mínima reflexión sobre los principales vectores que concurren en los procesos de desarrollo económico en la actualidad (**sección 2**).

Después de describir sintéticamente algunos elementos que son considerados actualmente determinantes fundamentales del desarrollo económico territorial, estaremos en condiciones de acometer el diagnóstico territorial propiamente dicho (**sección 3**). En primer lugar, resulta aconsejable realizar una breve consideración sobre la inserción del diagnóstico territorial en la planificación estratégica. Se destacará así la idea de que dentro de la interactividad que las debe caracterizar, la secuencia de fases en la planificación estratégica del desarrollo local depende crucialmente de las propias condiciones socio-políticas específicas en cada área objetivo (**sección 3.1.**). Posteriormente se considerarán cuáles son los objetivos fundamentales que persigue un diagnóstico territorial y cuáles son las fuentes de información básicas para realizarlo (**sección 3.2.**). Ello nos dará entrada a la presentación del conjunto de variables y relaciones básicas que debe estudiar un diagnóstico y las fuentes de información disponibles para su elaboración (**sección 3.3.**). La organización del diagnóstico mediante un análisis D.A.F.O. permite sintetizar dicho diagnóstico y fundamentar tanto una estrategia de desarrollo local como posibles líneas de actuación.

Pero este diagnóstico debe tomar en consideración no sólo las **competencias** de los actores y del territorio (es decir, aquellos ámbitos en los que “son buenos” los actores y el territorio en su conjunto), sino también las **necesidades sentidas** de la población.

Ambos elementos, junto con el nivel de **consenso**, determinan el campo de **eficacia** de las **políticas** de desarrollo local (**sección 3.4**).

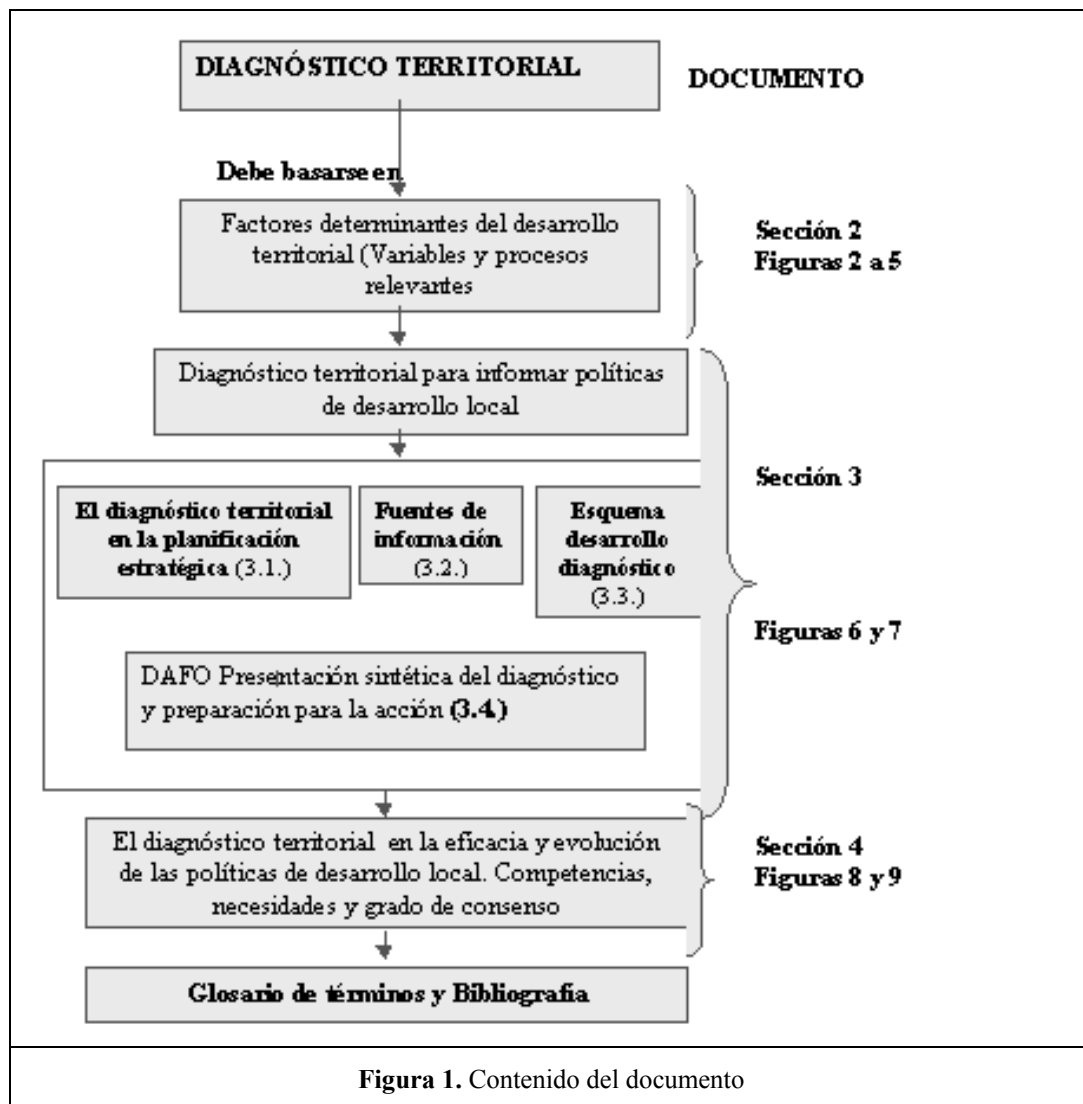
Al hilo de esto último, ¿qué relaciones existen en la teoría y en la práctica entre diagnóstico territorial, estrategia de desarrollo local, consenso y potencial endógeno y potencial de atracción de recursos externos y políticas de desarrollo local? De forma más concreta:

- ¿Las políticas de desarrollo local (en adelante PDL) se basan en la realización previa de un diagnóstico territorial que informe una estrategia coherente?

- ¿La estrategia responde a las competencias diagnosticadas del territorio o, más bien, al voluntarismo de los responsables políticos y técnicos del desarrollo local?
- ¿Las estrategias e iniciativas de una PDL están condenadas al fracaso cuando se apartan del potencial endógeno del territorio y de los atractivos del mismo para la inversión externa?
- Y a la inversa, ¿las estrategias e iniciativas de una PDL que se basen en el potencial económico del territorio tienen asegurado el éxito o la eficacia?
- ¿Qué papel juega el consenso en todas estas cuestiones?
- Pero, ¿de qué tipo de consenso estamos hablando?

En la **sección 4** se trata de responder en clave teórica y de forma sintética a todos estos interrogantes y en la **sección 5** se ilustra de forma detallada cómo funcionan estos conceptos para explicar el origen y la dinámica de un conjunto de experiencia valencianas de desarrollo local en los tres últimos lustros. A través de estos casos concretos se aprecia el muy diferente papel y momento de aparición del diagnóstico territorial en las PDL y la problemática que éstas plantean.

La **figura 1** ofrece un mapa sinóptico del contenido y lógica expositiva del presente documento.



4.2. El desarrollo económico en el territorio

Durante las décadas de los años 50, 60 y buena parte de los años 70 en la literatura dominó la idea de que el desarrollo económico giraba en torno al desarrollo de grandes empresas con elevada capacidad para generar procesos de arrastre sobre otras actividades productivas y propiciar así un proceso de crecimiento de la producción, la renta y el empleo (Del Río, 1997). Esta idea se apoyaba también en la creencia de que las grandes empresas eran más innovadoras que las pequeñas por su capacidad para acceder a economías de escala (Ver Glosario de términos). Se suponía que esta empresa operaba en un contexto caracterizado por una demanda creciente pero de características estables. Las innovaciones de proceso eran en general más importantes que las innovaciones de producto y las empresas competían fundamentalmente por la vía de la publicidad vendiendo productos relativamente estandarizados en general sólo superficialmente diferenciados (Boyer, 1986 y 1999).

¿En qué había que fijarse, pues, para hacer un diagnóstico territorial?

- En este marco la base económica (agraria, industrial o terciaria) y las infraestructuras físicas eran consideradas como los principales determinantes del crecimiento de un territorio, al tiempo que se estimaba que definían sus principales atractivos para las inversiones externas.
- La naturaleza de la base económica determinaba la cantidad y calidad de la mano de obra, mientras que las infraestructuras físicas tradicionales eran consideradas esenciales como mecanismos de abaratamiento de los costes de producción y en especial de los costes de transporte (acceso a los mercados de aprovisionamiento de insumos y de venta de los productos, acceso a información estratégica, etc.).

En este contexto la política regional era fundamentalmente una política redistributiva (orientada a reducir las desigualdades de renta que derivan del funcionamiento del mercado) y la política de atracción de grandes empresas hacia las regiones y territorios menos desarrollados la vía privilegiada para mejorar el nivel de renta de las regiones menos desarrolladas (Del Río, 1997; Vázquez Barquero, 1999). La política de desarrollo local tal y como se entiende en la actualidad no tenía razón de ser porque el desarrollo económico y la creación de empleo en el espacio se hacían depender de elementos ajenos a los recursos y a las políticas de base endógena-local.

Pues bien, tanto la realidad como las teorías encargadas de estudiarla e interpretarla cambiaron desde los años 70 y principios de los 80 del siglo XX. Podemos sintetizar algunas de las principales transformaciones en el ámbito de la realidad con las siguientes tendencias:

1. Demanda cambiante de bienes y servicios en cantidad y en calidad;
2. Creciente competencia internacional en los mercados;
3. Exigencias por parte de las empresas de productos con mayor valor añadido y con funciones mucho más desarrolladas en los ámbitos de la producción, la gestión-organización y la comercialización.
4. Crisis y cambio en la empresa fordista. Se asiste a una importante transformación de las relaciones laborales internas a las empresas, de las relaciones entre divisiones y departamentos empresariales, y de las relaciones con otras empresas subcontratistas. En definitiva, lo que se produce es un cambio en cuanto al tipo de empresa que se considera más eficiente, adecuada y flexible para hacer frente al nuevo entorno. La **figura 2** proporciona una comparación entre las características de la empresa fordista y la postfordista.
5. Crisis económica y crisis de las políticas keynesianas y resurgimiento de los planteamientos liberales de todo tipo que reivindican las virtudes del mercado.

	Naturaleza de la demanda	Estable y creciente	Inestable y desigual
	Tipo de producto	Estandarizado y de calidad mediocre	Diferenciado, variado y de gran calidad
A) organización interna de la producción		Integración vertical	Especialización y recurso externo
Formas de producción y rentabilización del capital		Economías de escala. Producción en serie con maquinaria especializada	Economías de escala y de alcance. Producción en serie de productos variados con maquinaria flexible
Organización del trabajo		Parcelación de las tareas y separación concepción/ ejecución	Enriquecimiento de las tareas y mayor compromiso trabajadores
Cualificación de la mano de obra		Bajo medio	Media
Relación de empleo		Estable	Estable
Salarios		Elevados	Elevados
Relaciones entre diferentes departamentos de la empresa		Separación	Integración o al menos interacción
B) organización externa de la producción			
Relación entre empresas competidoras		Competencia	Cooperación
Relaciones de subcontratación		Jerárquicas (asimétricas) y mercantiles	De cooperación (simétricas) y no mercantiles (confianza)
Modelos de empresa		Empresa fordista	Empresa Post-fordista

Figura 2. Dos modelos de empresa para dos contextos distintos

Fuente: Gallego (2001a): “La empresa: entre el mercado y la organización”. Cap. 7 en Gallego y Nacher (Coords) (2001).

6. El buen comportamiento relativo de ciertas regiones para hacer frente a los efectos de la crisis con notable flexibilidad lleva a un proceso de reflexión sobre la importancia del territorio y del capital endógeno. El éxito económico no es privativo de las grandes empresas, sino que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) pueden hacer frente a una demanda incierta y cambiante con mayor flexibilidad que las grandes empresas. Esto se debe en gran medida a que las PYMES son capaces de extraer ciertas ventajas de una fuerte inserción en el territorio apoyándose en el mismo para desarrollar sus estrategias de competitividad. Más en general, se considera que ni siquiera las grandes empresas pueden permitirse prescindir del apoyo y la interacción con otros actores especializados en la oferta de conocimiento e información.
7. De forma muy sintética, la importancia creciente otorgada al territorio como factor de desarrollo obedece a la gran relevancia que cobra el territorio como espacio de generación de:
 - a) conocimiento y,
 - b) una densa trama institucional de relaciones entre actores distintas de las meramente mercantiles en el terreno económico y que abrazan ámbitos diferentes del económico pero con gran influencia sobre el mismo. La razón esencial radica en que estos

procesos (generación y difusión del conocimiento y capital social-relacional –ver Glosario de términos-) se desarrollan en la interacción entre actores y esta interacción encuentra en el territorio el soporte social adecuado para su desarrollo.

8. Desde esta perspectiva, la competitividad de empresas y territorios se apoya cada vez más en la generación de recursos específicos (ver Glosario). Estos recursos se construyen mediante un proceso de aprendizaje colectivo y son difícilmente imitables y accesibles en el mercado (a diferencia de los recursos genéricos), porque incorporan ciertas dimensiones (culturales, de conocimiento, etc.) tácitas. Y si estos recursos han sido y son la base del buen comportamiento de los sistemas territoriales de producción (organizados en base a PYMES), también podrían tener una importancia creciente en un contexto de globalización para el desarrollo y la atracción de inversiones externas asociadas a grandes empresas nacionales y multinacionales. Al propio tiempo, estas últimas inversiones podrían definir una oportunidad para desarrollar los recursos específicos de un territorio. Por tanto, estamos ante una redefinición más compleja de los fundamentos de los modelos de desarrollo de base endógena y exógena y de las relaciones entre ellos. (Véase la figura 3y el Glosario).

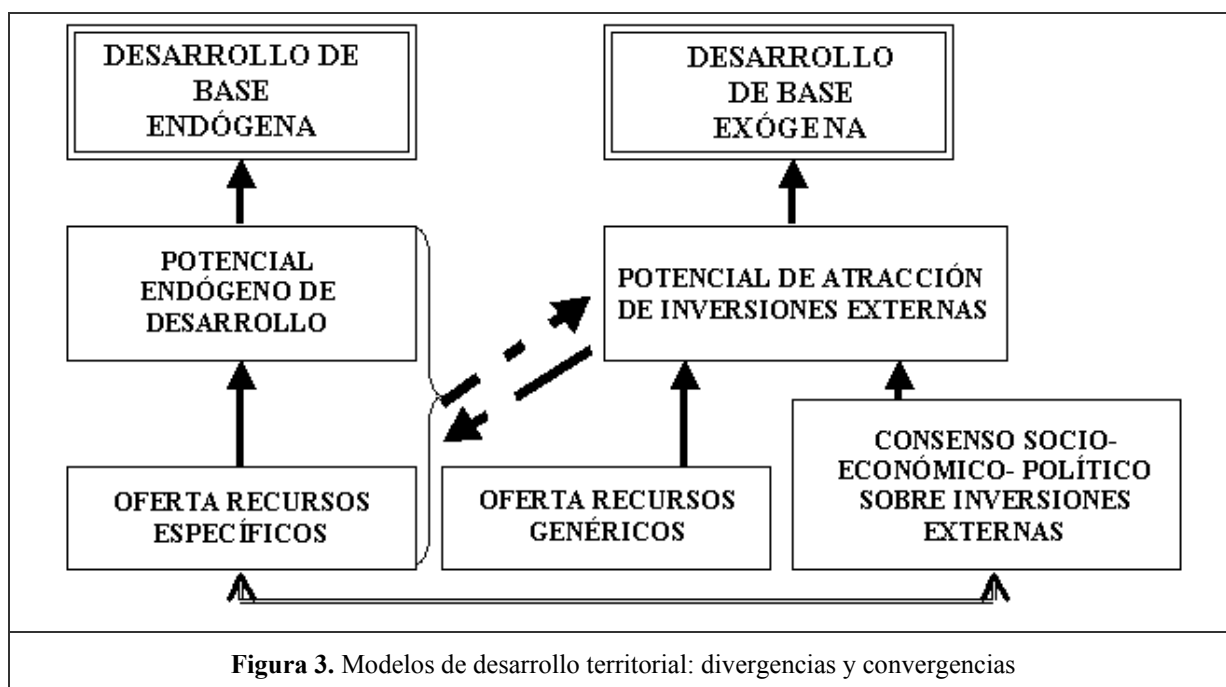


Figura 3. Modelos de desarrollo territorial: divergencias y convergencias

9. Ahora ya no se considera que el desarrollo depende sólo, ni siquiera fundamentalmente, de la base económica y de la infraestructura física.
10. Además de los nuevos principios de organización interna (dentro de la empresa), adquiere una importancia crucial la riqueza del entorno de la empresa. Un entorno que debe ser rico en conocimiento y rico en relaciones que permitan desarrollar este conocimiento y, de forma más general, emprender proyectos ambiciosos con garantías de contar con posibilidades para desarrollar las habilidades y competencias necesarias.
11. Naturalmente, la nueva política regional y la promoción por parte de administraciones nacionales e internacionales del desarrollo local se orienta en la dirección de potenciar estos nuevos elementos.
12. De igual manera, y como ya hemos dicho anteriormente, es evidente que el diagnóstico territorial ha de ser el diagnóstico de aquellos elementos que se consideran más importantes en el desarrollo económico de un territorio.

Una representación sintética de los factores clave del desarrollo económico en el espacio nos los proporciona la **figura 4**. En el nuevo paradigma del desarrollo territorial los mismos recursos que favorecen el desarrollo endógeno también definen hasta cierto punto importantes factores de atracción para las inversiones externas, aunque lo contrario no siempre sea cierto.

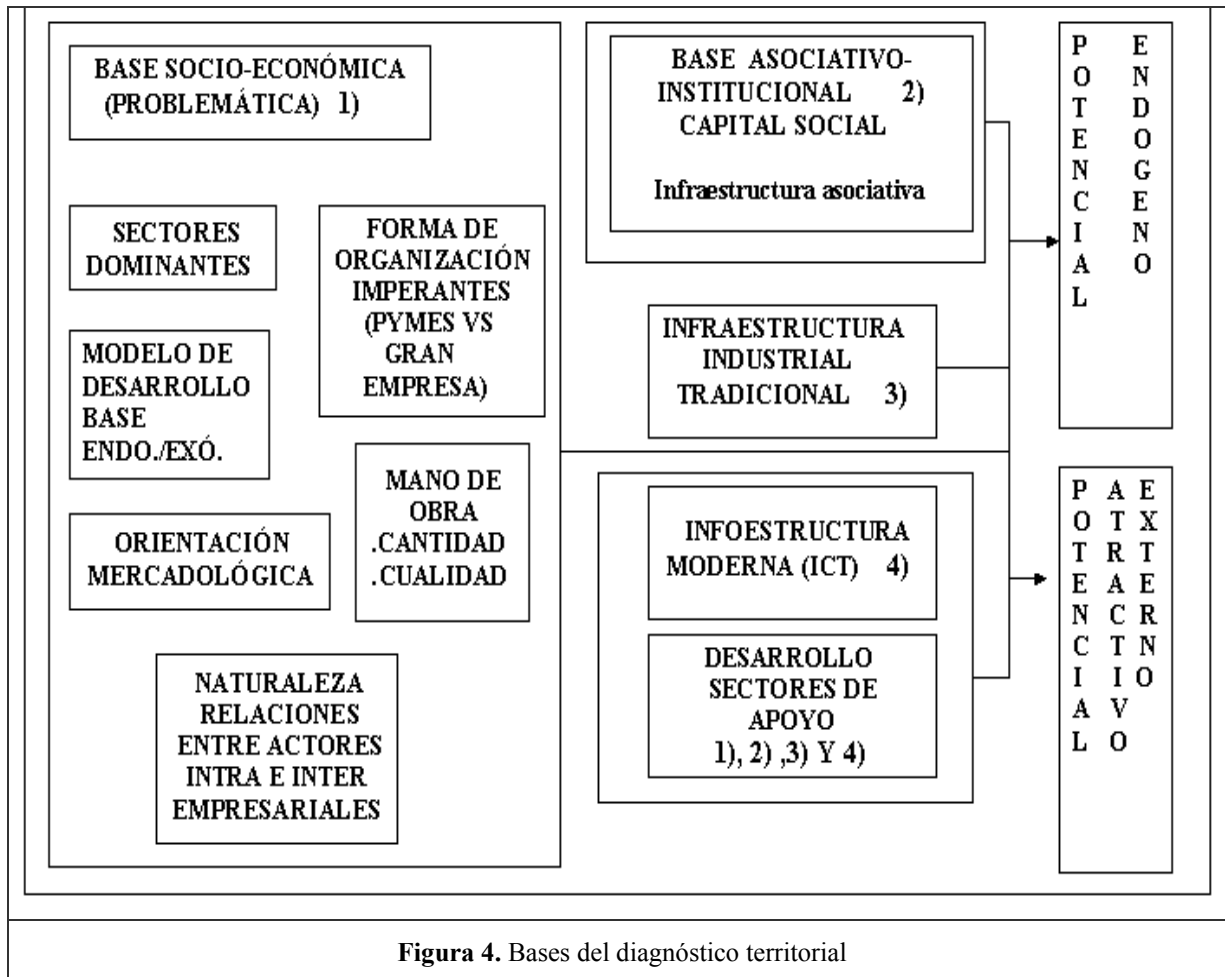


Figura 4. Bases del diagnóstico territorial

Pero como ya se sugería más arriba, la clave del desarrollo territorial reposa en la actualidad en la interactividad entre actores. Y en un territorio esta interacción se produce simultáneamente en varios registros (Crevoisier, 1996) (productivo, cultural, político), de tal modo que las dinámicas económica, político y cultural (en sentido amplio) y convivencial se realimentan y condicionan entre ellas. La **figura 5** recoge gráficamente esta idea y sintetiza:

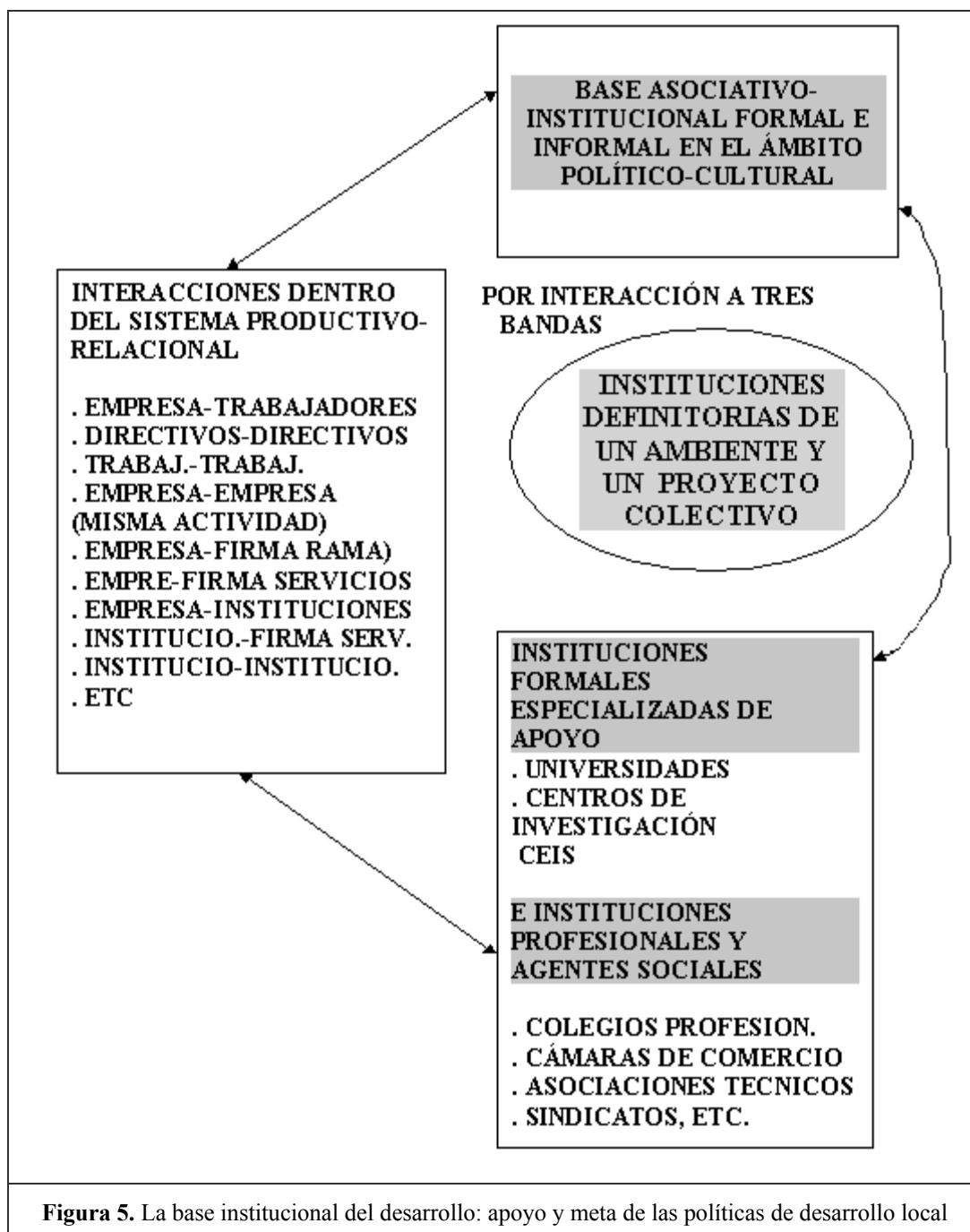
- los tres ámbitos básicos de interacción,
- las relaciones fundamentales que se producen en el interior de los mismos,
- y el espacio institucional que definen en su interacción “a tres bandas”.¹

Las **figuras 3, 4 y 5** nos proporcionan una guía sobre el tipo de variables y relaciones básicas que debe estudiar el diagnóstico territorial. Se trata, con las matizaciones que introduciremos posteriormente, de

¹ Nótese cómo a menudo se presenta a las políticas y estrategias públicas de desarrollo local como intentos de recrear este ambiente institucional, al tiempo que como un espacio institucional de regulación de conflictos. Sin embargo, tanto la creación de este ambiente institucional como la generación de instituciones mediadoras de los conflictos responden a procesos históricos. Por tanto esta asimilación está muy lejos de poderse realizar (Gallego y Pérez, 1997).

detectar los problemas y potencialidades socio-económicas del municipio o área objetivo. Ello es lo que vamos a estudiar en la siguiente sección.

Por último, no hay que caer en la simplificación de identificar aprendizaje interactivo con aprendizaje localizado, porque las interacciones de los actores de un territorio con otros actores y territorios constituyen un vector esencial del aprendizaje interactivo y de la competitividad y dinamismo de una región (Gallego, 2004).



4.3. Diagnóstico territorial para informar políticas de desarrollo local

4.3.1. El Diagnóstico Territorial en la Planificación Estratégica

Para precisar el contenido y alcance del diagnóstico territorial se impone una consideración previa sobre cuál es el lugar que ocupa dicho diagnóstico en la planificación estratégica.

Un modelo de planificación estratégica que suele utilizarse para **enmarcar y orientar** la realización del **diagnóstico** territorial es el análisis **D.A.F.O. (Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades)**. Este esquema de organización del diagnóstico se caracteriza por suponer una aproximación a (y caracterización de) la realidad en cuestión a través de un doble prisma:

1. el contexto externo,
2. y el contexto interno.

El contexto externo se considera definido por el *entorno del territorio*, al cual se le atribuye la capacidad de configurar un conjunto de Oportunidades y Amenazas para dicho territorio. El contexto externo está definido por la situación actual y las grandes tendencias de evolución del marco regional, nacional e internacional donde se inserta la realidad local. Dichas tendencias definen un amplio espectro que va desde la situación geopolítica hasta las tendencias mercadológicas y tecnológicas, pasando por el grado de competencia internacional en los sectores dominantes en la economía municipal y todo ello sin olvidar las ideas e ideologías dominantes en aspectos como la relación mercado-Estado, la preservación del medio ambiente o el modelo de globalización deseado. Por su parte, el contexto interno vendría definido, obviamente, por la propia *configuración específica del territorio concreto* que sea el caso, lo que se reflejaría en un conjunto de Fortalezas y Debilidades territoriales, con las cuales habría que hacer frente a las Oportunidades y Amenazas referidas (Carrillo, 1999:72).

Desde esta perspectiva, podríamos delimitar **cuatro grandes ejes** en la **planificación estratégica** (Carrillo, 1999: 72-73):

- definición, cualitativa y cuantitativa, de las metas y objetivos prioritarios a alcanzar;
- establecimiento de los puntos fuertes del territorio;
- establecimiento de los puntos débiles del territorio;
- establecimiento de programas y actuaciones concretas que coadyuven a la consecución de estos objetivos y metas.

Una cuestión que suscitan estos grandes ejes de programación estratégica es la secuencia más adecuada para la organización de la misma. De una parte, parece razonable que el estudio de los puntos fuertes y débiles preceda a la definición de los objetivos generales. Aunque es difícil de argumentar en contra de esta lógica, hay que tener en cuenta que en el contexto de la planificación estratégica estamos suponiendo a menudo que existe un plan estratégico que no sólo busca estudiar *hacia dónde se puede ir* dibujando o pergeñando diferentes escenarios, sino que frecuentemente parte de una reflexión acerca de *hacia dónde se quiere ir*, muchas veces incluso sin sopesar en su justo grado el realismo de estos deseos a partir de los propios recursos internos del territorio que sea el caso.

Como señala Ramón Alós:

“En los planes estratégicos, por lo general y a partir de convenir sobre cómo debería insertarse el municipio en su entorno, se contemplan sus puntos “fuertes” y sus puntos “débiles” (Alós, 1999:82)

Es decir, después de establecer cuál es el tipo de desarrollo que queremos se trata de analizar cuáles son los recursos de que disponemos para poder alcanzarlo.

Nótese como se trata de la misma secuencia descrita por Carrillo y otros muchos autores.

Además de que cualquier proceso de fijación de objetivos debería partir de un análisis previo de los puntos fuertes y de los puntos débiles, de manera que exista cuanto menos una interacción y definición mutua entre ambas fases, hay que reparar en un supuesto básico en el que se basa la descomposición de la programación estratégica del desarrollo local presentada más arriba. Y este aspecto no es otro que la existencia de un importante grado de consenso e implicación en todas las fases de una política de desarrollo local por parte de todos los agentes económicos, sociales y movimientos de ciudadanos. Y este es precisamente el significado que se atribuye a los planes estratégicos.

Ahora bien, ni las Políticas de Desarrollo Local (PDL) arrancan siempre con este consenso amplio, ni la ausencia del mismo en esta fase inicial compromete necesariamente la eficacia de las mismas (Gallego, 1999; Gallego y Náchter, 2003). Dada la relación estrecha que guarda con el diagnóstico territorial, se impone clarificar esta cuestión. Ello exige de un desarrollo y precisión del carácter multiforme del concepto de consenso que será realizado en la sección 5 del capítulo.

Sí merece la pena decir, sin embargo, avanzar con respecto a la cuestión del consenso y la planificación estratégica, que el orden secuencial adecuado en las PDL en lo relativo a:

1. los objetivos perseguidos por la comunidad (PDL),
2. y el D.A.F.O. del territorio, depende en mucho del grado de consenso o participación de los diferentes actores económicos, sociales, cívicos y políticos en el desarrollo local. Por las razones que se verán con más detalle posteriormente, podemos avanzar que:
 - a) Si existe consenso, entonces los objetivos pueden ir ligeramente por delante del D.A.F.O. El D.A.F.O. pierde cierta relevancia frente al ímpetu transformador potencial de los actores locales en comandita.

Pero existe el problema de que el acuerdo global no permita su rentabilización individual por cada actor. Por ejemplo por falta de competencias (habilidades para aprovechar oportunidades existentes o potenciales).

- b) Si el consenso es bajo, entonces es preferible que sea el D.A.F.O. el que marque la inserción externa (traducida en un conjunto de objetivos para la PDL).

4.3.2. Objetivos del Diagnóstico Territorial y Fuentes de Información

La realización del diagnóstico territorial debe permitir a los estudiosos y a los responsables políticos y técnicos del desarrollo local, y sería muy deseable que al conjunto de actores del territorio, **conocer:**

1. cómo se ha conformado la realidad en la que van a operar;
2. cuáles son sus puntos fuertes y sus debilidades;
3. cuáles son las necesidades (económicas, sociales, culturales, etc.) sentidas por la población;
4. cuáles son las principales amenazas que se ciernen sobre la realidad en cuestión y las principales oportunidades que se le presentan;

5. cuáles son los actores individuales y colectivos que encarnan todos estos puntos fuertes, flaquezas y aspiraciones;
6. pero el objetivo más importante al realizar el diagnóstico debe ser que quien realice el estudio (ADL, asesor o consultor privado o público, etc.) tome contacto directo con los actores del territorio y que la realización del diagnóstico tenga lugar de forma conjunta entre los actores económicos, sociales y movimientos cívico-políticos y los propios responsables técnicos (ADL, AFIC, técnicos sectoriales, Agencias de desarrollo Local, etc.) y políticos (alcaldes, concejales, consejos económicos y sociales, etc.) del desarrollo local.
7. Para alcanzar estos objetivos fundamentales los responsables técnicos del desarrollo local (y, en su caso, los responsable políticos) pueden apelar a cuatro fuentes de información básicas:
 - Estudios y monografías locales y comarcales. Naturalmente, el conocimiento de los estudios y análisis disponibles de la realidad concreta donde se va a trabajar constituyen el primer paso obligado para aproximarse a la misma. La consulta de estudios que inserten la realidad bajo revista en el contexto regional, así como aquellos que ofrezcan una perspectiva comparada con otros municipios y comarcas de problemáticas tanto similares como distintas resultará de gran importancia. A menudo la única forma de entender una realidad es compararla con otra distinta. Hay que tener en cuenta que si bien existen trabajos más o menos recientes de las comarcas valencianas, muchas veces estos estudios y monografías no están publicados, lo que comporta apelar directamente a asociaciones locales, universidades, etc., para conseguirlos.
 - Información Estadística. Este tipo de información resulta de gran importancia para realizar un diagnóstico preciso de la problemática municipal y para poder realizar un adecuado seguimiento de su evolución en el tiempo. Y ello vale tanto para el municipio en sí mismo, como para analizar la inserción de éste en una realidad más amplia: comarca, región, etc.
 - Ahora bien, con ser muy importante esta fuente de información resulta insuficiente.
 - Elaborar un diagnóstico debe permitir construir una interpretación (cualitativa) de la problemática de la realidad en cuestión, lo que exige complementar la “fría” información estadística con dos fuentes cualitativas adicionales. Aquí entran una fase de reconocimiento del terreno y otra de penetración y de inmersión en el mismo a través de la apelación a sus protagonistas directos.
 - Reconocimiento del terreno. Se trata de observar directamente la realidad como un espectador que se aproxima a la misma, tras la recopilación y estudio de la documentación existente y de la información estadística disponible. Ello permite comenzar a elaborar un conjunto de hipótesis que permiten poner orden en la masa de información disponible en torno a una interpretación siquiera tentativa.
 - Recurso a la información directa de los actores. Las tres fuentes de información señaladas resultan fundamentales para realizar el diagnóstico. Ahora bien, dado el carácter cualitativo de la información que se requiere para elaborar muchos puntos y de la propia restricción que impone el punto 6) anterior (el diagnóstico debe estar consensuado), se impone la necesidad de apelar a los propios protagonistas del territorio. No obstante, para que esta apelación sea de la mayor utilidad resultará de gran ayuda haber recurrido previamente a las tres fuentes de información señaladas. Esto es importante por cuatro razones:
 - a) Como sabemos más podemos aprender más y sacar así mucho más partido de la relación con los actores;

- b) Al saber más también podemos enseñar más, lo que mejora la propia receptividad y precisión del protagonista interpelado;
- c) Como consecuencia de lo anterior mejora la confianza y la comunicación entre el ADL y cualesquiera otros responsables técnicos y políticos del desarrollo local, de un lado, y los actores entrevistados, de otro.
- d) Las hipótesis e interpretaciones tentativas son esenciales para ordenar las cuestiones a plantear a los protagonistas y expertos de la realidad objetivo.

Luego de presentar los objetivos perseguidos por el diagnóstico territorial, las fuentes de información y algunas ideas fuerza que pueden guiar ambas fases, podemos pasar a concretarlas.

4.3.3. Diagnóstico Territorial. Esquema de Contenidos: Variables y Relaciones Básicas. Fuentes Básicas de Información²

A) Análisis externo

1. Entorno y tendencias relevantes

- 1.1. La dialéctica global/local en el desarrollo de los territorios: amenazas y oportunidades.
- 1.2. Situación presente y perspectiva de evolución de la economía valenciana.
- 1.3. El territorio inmediato relevante para el municipio en cuestión: análisis de la comarca, del mercado de trabajo local (MTL), etc.

2. Caracterización socio-económica general e inserción territorial

- 2.1. El modelo municipal y comarcal de desarrollo: conformación histórica y presente.
- 2.2. Caracterización socio-económica sintética.
- 2.3. Comunicaciones, accesibilidad y transportes.
- 2.4. Sistema de ciudades, ordenación del territorio y relaciones interespaciales: inserción urbano-productiva del municipio.
- 2.5. Accesibilidad física, informativa y comunicativa.
- 2.6. Ventajas competitivas e identificación de amenazas y oportunidades.

B) Análisis interno (diagnóstico socio-económico-institucional)

1. Dinámica socio-demográfica

- 1.1. Evolución de la población en las últimas décadas y comparación con la comarca y región
- 1.2. Densidad demográfica y comparación
- 1.3. Pirámides de población: estructura, sexo y edades y grado de envejecimiento de la población.
- 1.4. Tasa de actividad municipal y comparación comarcal, provincial, regional y nacional.
- 1.5. Distribución de la población ocupada por sectores.
- 1.6. Características de la población no activa.

² Una parte muy importante del presente esquema está tomado de Tomás Carpi, J.A. (Dir.), Contreras, J.L., Gallego, J.R., Nácher, J., Lostado, R. y Domenech, T.(2000).

1.6.1. Estudiantes.

1.6.2. Mujeres inactivas.

1.6.3. Varones.

2. Estructura y dinámica productiva.

2.1. Sector primario:

2.1.1. Usos de suelo.

2.1.2. Estructura y dinámica de cultivos.

2.1.3. Actividad ganadera.

2.1.4. Estructura de las explotaciones y grado de parcelación.

2.1.5. Régimen de tenencia de la tierra.

2.1.6. El empresariado agrícola: grado de envejecimiento, grado de dedicación a la explotación y desarrollo de la ATP.

2.1.7. Dificultades de acceso de los jóvenes a la propiedad de la tierra, grado de formación agraria de la población joven y mecanismos de aprendizaje.

2.1.8. Mecanismos de creación y destrucción de explotaciones.

2.1.9. Sistema comercial, asociacionismo agrario e inserción en el sector agrario.

2.1.10. Agricultura y medio ambiente. Posibilidades para el desarrollo de la agricultura ecológica o la agricultura integrada.

2.1.11. Ventajas competitivas sostenibles.

2.1.12. Problemas y potencialidades: Debilidades y fortalezas.

2.2. El sector industrial.

2.2.1. Estructura del sector industrial, localización y especialización.

2.2.2. Estructura empresarial.

2.2.3. Dinámica reciente del sector: productos y mercados.

2.2.4. Dinámica inversora y tecnológica.

2.2.5. Organización externa de la producción: Estructura de redes empresariales (subcontratación y proveedores) y cooperación interempresarial.

2.2.6. Organización interna de la producción y gestión de la mano de obra.

2.2.6.1. Características de los procesos de producción de los sectores industriales fundamentales.

2.2.6.2. Organización del trabajo dominante.

2.2.6.3. Organización productiva: tamaño de los pedidos y de las series y gestión de stocks.

2.2.6.4. Control de calidad y organización productiva.

2.2.6.5. Gestión de la mano de obra y formas de la flexibilidad productiva.

2.2.6.6. Toma de decisiones y organización de la gerencia: relaciones interdepartamentales y comunicación con la gerencia.

2.2.7. Relaciones intersectoriales.

2.2.7.1. Relaciones de rama y proximidad funcional.

2.2.7.2. Grado de desarrollo del sector de servicios a las empresas y naturaleza de su interacción con el sistema productivo (industrial).

2.2.7.3. Relaciones entre el sistema productivo y el sistema de I+D y de formación.

2.2.8. Ventajas competitivas sostenibles.

2.2.9. Problemas y potencialidades: Debilidades y fortalezas.

2.3. Sector terciario.

2.3.1. Estructura del sector terciario.

2.3.2. Localización y dinámica espacial.

2.3.3. Comercio interior.

2.3.4. Ocio, cultura y turismo.

2.3.5. Servicios avanzados a las empresas (estructura, mercados, demanda, relaciones con el resto de sectores de la zona y grado de desarrollo, proyección externa y cooperación empresarial).

2.3.6. Sistema financiero.

3. Mercado de trabajo y recursos humanos (en la perspectiva del mercado de trabajo local –MTL)³

3.1. Análisis de la actividad: Población activa:

3.1.1. Evolución de la población activa (P.A.) y de las tasas de actividad.

3.1.2. La P.A. interior (la que habita en la zona del MTL) y exterior (la que no habita en la zona pero trabaja en ella).

3.1.2.1. Tasas de actividad.

3.1.2.2. Curva por edades (varones/ mujeres) (v/m).

3.1.2.3. Curva de nivel educativo (v/m).

3.1.2.4. Características de la P.A.

3.1.2.4.1. Edades (v/m).

3.1.2.4.2. Estado civil (v/m).

3.1.2.4.3. Nivel educativo y cualificaciones (v/m).

3.1.2.5. La P.A. en las subáreas del MTL.

3.2. Análisis de la ocupación y del empleo.

3.2.1. Evolución general del empleo, las tasas de ocupación y la ratio empleo / población.

3.2.2. Evolución interior (en la zona del MTL) y exterior.

3.2.3. Evolución sectorial del empleo.

3.2.3.1. Estructura sectorial del empleo: Agricultura, Industria, Construcción y Servicios.

3.2.3.2. Sectores clave del MTL.

3.2.4. Evolución del empleo por situaciones profesionales y características de los contratos.

3.2.4.1. Asalariados y tipos de contrato (fijo o temporal).

³ Buena parte del esquema relativo al mercado de trabajo reproduce el contenido en Cachón (1992).

3.2.4.2. No asalariados.

3.3.5. Características de las personas ocupadas

3.3.5.1. Edades (v/m).

3.3.5.2. Estado civil (v/m).

3.3.5.3. Nivel educativo y cualificaciones (v/m).

3.3.6. Evolución del tiempo de trabajo.

3.3.7. El empleo estacional.

3.3. Los desplazamientos regulares de mano de obra.

3.3.1. La población ocupada que trabaja en el exterior del MTL.

3.3.2. La población exterior que trabaja en el MTL.

3.3.3. Los desplazamientos regulares entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo.

3.4. Los flujos del MTL.

3.4.1. Ofertas de empleo.

3.4.2. Demandas de empleo.

3.4.3. Colocaciones (altas en las empresas).

3.4.4. Despidos y otras finalizaciones de contratos (bajas en las empresas).

3.4.5. Otros flujos (entre actividad y paro).

3.5. Desajuste I: desempleo.

3.5.1. Evolución general del desempleo y de las tasas de paro.

3.5.2. Características del paro.

3.5.2.1. Edades (v/m).

3.5.2.2. Estudios y cualificaciones (v/m).

3.5.2.3. Estado civil (v/m).

3.5.2.4. Experiencia laboral.

3.5.3. Duración del paro y paro de larga y muy larga duración.

3.5.4. Colectivos especialmente afectados por el paro.

3.6. Desajuste II: ofertas de empleo vacantes:

3.6.1. Ofertas de empleo vacantes.

3.6.2. Opiniones empresariales.

3.6.3. Aspiraciones de los trabajadores.

3.7. Desajuste III: precariedad del mercado de trabajo:

3.7.1. Tasas de temporalidad: general, sectores, puestos de trabajo y colectivos afectados.

3.7.2. Empleo a tiempo parcial.

3.7.2.1. Sectores, puestos de trabajo y colectivos afectados.

3.7.2.2. Razones para la realización de estos contratos (opiniones empresariales).

3.7.2.3. Razones para su aceptación (adecuación vs imposición) (opiniones trabajadores).

3.7.3. Otras formas de precariedad: estacionalidad, etc. Sectores, puestos de trabajo y colectivos afectados.

3.8. Desajuste IV: problemas de marginación, inserción y exclusión social:

3.8.1. De la formación al trabajo.

3.8.2. De la formación a la creación de empresas.

3.9. Salarios y relaciones laborales:

3.9.1. Salarios.

3.9.1.1. Evolución

3.9.1.2. Estructuras salariales

3.9.2. Relaciones laborales.

3.9.2.1. Los sindicatos y la acción sindical.

3.9.2.2. Las asociaciones empresariales y las políticas de personal.

3.9.2.3. La negociación colectiva.

3.9.2.4. La conflictividad laboral.

3.10. Política de mercado de trabajo, sistema productivo y sistema de formación:

3.10.1. Políticas y programas supramunicipales de mercado de trabajo.

3.10.1.1. Programas de empleo (nacional/regional/local).

3.10.1.1.1. Prácticas profesionales de carácter no laboral de los alumnos de ciclos de formación profesional en las empresas.

3.10.1.2. Formación profesional ocupacional (nacional/ regional/ local).

3.10.1.3. Protección por desempleo.

3.10.1.4. Programas especiales.

3.10.2. La política de recursos humanos y formación en la empresa y conexiones con el sistema de formación del municipio y del MTL.

3.10.3. Grado de desarrollo del sistema institucional de formación del municipio y del MTL.

3.10.4. Las fallas de formación del sistema empresa-territorio en su conjunto.

3.11. Perspectivas del MTL.

3.11.1. Perspectivas del empleo a corto y medio plazo:

3.11.1.2. Empresas privadas.

3.11.1.3. Instituciones públicas.

3.11.1.4. Tipo de cualificaciones requeridas.

3.11.2. Perspectivas de la población activa y el paro.

3.11.2.1. Incorporaciones al MT.

3.11.2.1.1. por fin de estudios.

- 3.11.2.1.2. por incremento tasas de actividad.
- 3.11.2.1.3. por inmigración.
- 3.11.2.2. Salidas del MTL.
 - 3.11.2.2.1. Por jubilación.
 - 3.11.2.2.2. Por emigración.
 - 3.11.2.2.3. Por otras razones
- 3.11.2.3. Perspectivas del paro.
- 3.11.3. Perspectivas de las políticas de MT.
 - 3.11.3.1. A nivel comunitario, nacional y regional.
 - 3.11.3.2. A nivel local.
- 4. *Equipamientos básicos, servicios sociales y atractivos locales urbano-paisajísticos.*
 - 4.1.1. Infraestructuras y equipamientos urbanos y sociales.
 - 4.1.2. Vivienda.
 - 4.1.3. Calidad ambiental y paisajística del medio natural, humano y urbano.
 - 4.1.4. Oportunidades y actividades relacionales y de ocio
 - 4.1.4.1. Patrimonio histórico-cultural.
 - 4.1.4.2. Atractivos naturales.
 - 4.1.4.3. Ambiente relacional y otros atractivos creados recientemente por el hombre.
- 5. *El medio ambiente como recurso para el desarrollo local⁴*
 - 5.1. El medio ambiente como recurso para el desarrollo local y el empleo.
 - 5.2. El medio ambiente como recurso endógeno: inventario de recursos locales.
 - 5.3. Los yacimientos de empleo en el sector ambiental.
 - 5.3.1. Actitud general de la población hacia el medio ambiente.
 - 5.3.2. Nivel y posibilidades de desarrollo de las actividades económicas relacionadas con el *medio natural* (negocios “verdes”).
 - 5.3.3. Nivel y posibilidades de desarrollo de las actividades económicas relacionadas con el *medio ambiente urbano e industrial* (negocios “marrones”).
 - 5.3.4. Nivel y posibilidades de desarrollo de las actividades de las empresas del sector ambiental
 - 5.3.4.1. Consultoría Ambiental.
 - 5.3.4.2. Ingeniería Ambiental.
 - 5.3.5. Perspectivas y respuestas locales frente a la posible realización de la Agenda 21.
- 6. *Sistema asociativo-institucional*
 - 6.1. Empresa y sistema productivo.
 - 6.1.1. Relaciones mercantiles y extra-mercantiles (conflicto/cooperación) intra-empresa (empresario y gerencia con trabajadores, entre directivos diferentes departamentos, etc.).

⁴ Este punto está ampliamente inspirado en González Limón (2000).

- 6.1.2. Relaciones mercantiles y extra-mercantiles (conflicto/competencia/cooperación) inter-empresariales (competidores, misma rama, distinta rama, con empresas de servicios avanzados a las empresas).
- 6.2. Sistema productivo y sistema social-territorial-institucional de formación e innovación.
 - 6.2.1. Relaciones mercantiles y extra-mercantiles entre empresas e instituciones de formación.
 - 6.2.2. Relaciones mercantiles y extra-mercantiles empresas/instituciones de I + D, diseño e innovación en general. (Universidades, Institutos tecnológicos, CEIs).
 - 6.2.3. Relaciones mercantiles y extra-mercantiles entre instituciones del sistema de innovación y de formación.
 - 6.2.4. Inserción de sindicatos, asociaciones empresariales, asociaciones de técnicos, etc., en las instituciones de innovación y formación del territorio.
 - 6.2.5. Grado de implicación y de compromiso con el territorio de los gobiernos local, regional, central y europeo.
 - 6.2.6. Grado de implicación y de compromiso con el territorio de sindicatos y asociaciones empresariales.
- 6.3. Grado de densidad y nivel de organización institucional en los planos político-ideológico y cultural.
 - 6.3.1. Grado de desarrollo de asociaciones y entidades ecologistas.
 - 6.3.2. Grado de implicación y de representatividad de las asociaciones de vecinos.
 - 6.3.3. Asociaciones de defensa y promoción del patrimonio histórico-cultural.
 - 6.3.4. Desarrollo de Centros de Estudios municipales o comarcales.
 - 6.3.5. Foros de debate.
 - 6.3.6. Naturaleza de las relaciones (conflicto/cooperación/confianza) entre partidos y entre diferentes facciones de partidos políticos del consistorio.
 - 6.3.7. Importancia de las mancomunidades e inserción del municipio en las mismas.
 - 6.3.8. Otras actividades, instituciones y asociaciones de carácter cultural.
 - 6.3.8.1. Sociedades de “reunión” (asociaciones de amas de casa, jubilados, sociedades de cazadores, colombaides, etc.).
 - 6.3.8.2. Sociedades, asociaciones y clubs deportivos.
 - 6.3.8.3. Asociaciones y comisiones organizadoras de actos de carácter religioso-festivo-popular.
 - 6.3.8.4. Fiestas patronales.

7. Detección y puesta en relación de innovadores, líderes y seguidores.

4.3.3.1. Fuentes de Información Básicas para Elaborar el Diagnóstico Territorial

Para analizar todo este conjunto de elementos que deben llevarnos a realizar el diagnóstico de la problemática municipal, es necesario acudir a un conjunto de fuentes de información. Aunque en lo que sigue se ofrece un perfil de las fuentes básicas de información estadística disponible, no hay que olvidar –como así se volverá a recordar- la necesidad de apelar a las entrevistas con los actores protagonistas y/o buenos conocedores de la realidad bajo revista.

Por otra parte, para realizar un adecuado seguimiento de la problemática local y para contar con un instrumento que guíe adecuadamente la política de desarrollo local, es importante que en torno al diagnóstico territorial se comience a trabajar en la dirección de la construcción de un **sistema de indicadores**. Tres son los vectores básicos que deben informar este sistema de indicadores:

1. las fuentes de información disponible;
2. el diagnóstico socio-económico territorial;
3. y el tipo de actuaciones estratégicas que se pretenda privilegiar con la política de desarrollo local .

A) Análisis externo

1. Entorno y tendencias relevantes.

- 1.1.Literatura científica, información escrita (prensa incluida) para insertar a la realidad bajo revista en el contexto de la realidad valenciana, nacional e internacional y los retos que éste define.
- 1.2. Monografías municipales y comarcales
- 1.3. Inserción del municipio en la comarca: estudio de los flujos de población y de desplazamientos por razones de trabajo, como consecuencia de la posición relativa en el sistema de ciudades, etc.

B) Análisis interno (diagnóstico socio-económico-institucional)

1. Dinámica socio-demográfica.

- 1.1. Censos de Población y Viviendas y Padrones Municipales de Habitantes
- 1.2. *Estadística Municipal* y la información municipal del Instituto Valenciano de Estadística (I.V.E.)⁵.
- 1.3. Información ayuntamientos (evolución de la población en los últimos años y la distribución de la población ocupada por sectores).

2. Estructura y dinámica productiva.

2.1. Sector primario:

- 2.1.1. Censos Agrarios e información Cámaras Agrarias y los Consejos Agrarios Municipales.
- 2.1.2. Cuestionarios Municipales sobre Distribución de Cultivos de la Consellería de Agricultura y los Censos de Maquinaria en Uso (tractores, motocultores, riego por goteo, etc.) e información de las Agrupaciones y Comunidades de Regantes, Cooperativas y los Servicios de Extensión Agraria. Todo ello sobre todo en materia de innovación tecnológica-institucional

2.2. El sector industrial.

- 2.2.1. Directorio de Unidades Económicas. Censos de la Seguridad Social (distribución del total de la población ocupada del área por municipios; contrastación de lo anterior con la localización de la actividad empresarial –número de empresas y trabajadores del sector industrial- en el territorio objeto de análisis; distribución del empleo industrial por sectores y municipios; distribución municipal de las empresas y del empleo por tamaño de empresa; tamaño medio de empresa para cada sector y municipio). Ver también la Encuesta Industrial de Empresas del INE.

⁵ EL IVE dispone de un Banco de Datos Municipal desde 1989. Para conocer las características y condiciones de acceso al mismo y poder comparar la información municipal ofrecida por las distintas Comunidades Autónomas españolas, es útil el trabajo de Calabuig et al (2004).

- 2.2.2. Cámara de Comercio y el Instituto Valenciano de Estadística (exportaciones y sector exterior)
- 2.2.3. Inversión industrial registrada y potencia instalada. Elaborada por el Gabinete Técnico de la Conselleria de Industria de la Generalitat Valenciana.
- 2.2.4. Memorias de Actividades del IMPIVA y de los Institutos Tecnológicos
(esfuerzo de innovación de las empresas, sus relaciones con otras empresas y sectores innovadores y su integración con el sistema local y regional de formación y de innovación).
- 2.2.5. Anuario Económico de España de La Caixa. Tiene carácter anual y contiene diversos indicadores municipales comparados de actividad industrial
- 2.2.6. El resto de elementos requieren de entrevistas con empresarios, trabajadores y testigos privilegiados (expertos)

2.3. Sector terciario:

- 2.3.1. *Directorio de Unidades Económicas y Estadísticas Municipales y Comarcales* del I.V.E para información sobre comercio mayorista y minorista.
- 2.3.4. Ocio, cultura y turismo. Registros de actividades y licencias de obra Ayuntamientos. Estadísticas Municipales del I.V.E. Repertorios de recursos de Consellería de Cultura y Agencia Valenciana de Turismo (Oferta turística municipal y comarcal). Encuesta de ocupación hotelera del INE. Censos Nacionales de Vivienda 1981, 1991 y 2001. Entrevistas a empresarios, consumidores y testigos privilegiados.
- 2.3.5. Servicios avanzados a las empresas
 - 2.3.5.1. Censos de la Seguridad Social.
 - 2.3.5.2. Información de ayuntamientos.
 - 2.3.5.3. Listados de las oficinas de Hacienda sobre licencias fiscales y actividades profesionales.
 - 2.3.5.4. Estadísticas oficiosas empresas del sector.
 - 2.3.5.5. Entrevistas a empresas de este sector y a sus clientes.
- 2.3.6. Sistema financiero.
 - 2.3.6.1. Evolución del número de oficinas de bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito y secciones de crédito por municipios (Estadística Municipal del Instituto Valenciano de Estadística).
 - 2.3.6.2. Para estudiar las relaciones entre el sistema productivo y el sistema financiero hay que hablar con banqueros, directores de banco, empresas no financieras, empleados de banca y testigos privilegiados. Se trata de aspectos tales como:
 - 1) Contribución histórica del sistema financiero local al proceso de inversión de la zona.
 - 2) Grado de compromiso del sistema financiero local con el sistema productivo (empresas en crisis, apoyo a nuevas iniciativas emergentes).
- 2.3.7. Anuario Económico de España de La Caixa. Indicadores municipales comparados de la actividad terciaria.

3. Mercado de Trabajo y Recursos Humanos (perspectiva MTL)

- 3.1. Estadísticas municipales del IVE; Censos de Población de 1981, 1991 y 2001; Padrón municipal de 1986 y 1996;
 - 3.2. Oficinas comarcales del INEM (SERVEF); Oficina Provincial del INEM (SERVEF).
 - 3.2.1. Observatorio ocupacional.
 - 3.2.2. Movimiento laboral registrado por oficinas y por municipios.
 - 3.2.3. Formación profesional ocupacional.
 - 3.3. Censos de la Seguridad Social.
 - 3.4. Seguridad Social y Conselleria de Ocupación.
 - 3.4.1. Expedientes de Regulación de Empleo.
 - 3.4.2. Convenios colectivos.
 - 3.4.3. Elecciones sindicales.
 - 3.5. Conselleria de educación; Institutos Tecnológicos; Fundación Servicio Valenciano de Empleo
 - 3.6. Anuario Económico de España de La Caixa. Indicadores municipales comparados de población y mercado de trabajo.
 - 3.7. Entrevistas a empresarios, trabajadores y testigos privilegiados.
4. *Equipamientos básicos, servicios sociales y atractivos locales (Tb A.2.)*
- 4.1. Registros de los Ayuntamientos.
 - 4.2. Planes Generales de Ordenación Urbana y normativa urbanística en Ayuntamientos.
 - 4.3. Censos Nacionales de Vivienda de 1981, 1991 y 2001.
 - 4.4. Estadísticas Municipales del I.V.E.
 - 4.5. Repertorios de recursos en Consellería de Obras Públicas y Transporte.
 - 4.6. Repertorios y registros infraestructuras y transporte Conselleria de Obras Públicas. Empresas públicas y privadas de transporte.
 - 4.7. Entrevistas a responsables políticos y administrativos Ayuntamientos, a representantes significados de los usuarios y a testigos privilegiados.
5. *El medio ambiente como recurso para el desarrollo local*
- 5.1. Véase fuentes punto 4 y registros de empresas vinculadas al medio ambiente.
 - 5.2. Entrevistas con empresarios, usuarios y testigos privilegiados
6. *Sistema asociativo-institucional.*
- 6.1. Memorias de empresas, instituciones de formación y de innovación, etc.
 - 6.2. Registros de asociaciones.
 - 6.3. Información procedente de las propias asociaciones de carácter político-ideológico o cultural y partidos políticos.
 - 6.4. Entrevistas con protagonistas (dirigentes) directos y con expertos.
7. *La detección de los innovadores, líderes y seguidores.*

Exige, naturalmente, de la apelación a los protagonistas y expertos del área. Ahora bien, su crucial importancia merece que realicemos algunos comentarios.

Resulta fundamental tener en cuenta que las figuras del innovador y del líder no tienen por qué coincidir y no coincidirán a menudo en un territorio.

La explicación de ello es muy sencilla. Dentro de una comunidad el innovador es una persona que desafía a la incertidumbre y que se aparta de la norma (Schumpeter, 1939; Alchian, 1950). El líder es una persona que sin ser necesariamente un innovador, constituye un referente para la comunidad, en el sentido de que sus comportamientos y opiniones son imitadas y escuchadas por los miembros del colectivo. El innovador utiliza fuentes de información externas a la comunidad, mientras que el agente normal apela al referente como principal fuente de información.

Desde esta perspectiva, si el innovador es fundamental para la generación de innovaciones, el líder es esencial para la difusión de las mismas, porque es este último quien tiene capacidad para jugar de puente entre ambos tipos de actores (Rogers, 1983; Gallego, 1996 y 2000).

La condición de innovador o de líder no son totalmente absolutas sino que dependen de la organización del colectivo en el que se insertan y su propia posición dentro de dicho colectivo. Desde esta perspectiva lo que resulta estratégico es detectar a aquellas personas que reúnen la doble condición de ser líderes de opinión y de relacionarse sistemáticamente con un amplio número de personas, preferentemente en el ámbito de cualquier tipo de organización (Gallego, 2001b).

Esto adquiere una importancia capital en las políticas de desarrollo local, no sólo a la hora de detectar a las personas más innovadoras y con capacidad de liderazgo en un determinado sector o ámbito de actuación existente o potencial. En realidad, la organización de determinados ámbitos de actividad en términos de innovadores y de líderes puede condicionar de manera determinante las posibilidades de éxito de una determinada estrategia o proyecto de desarrollo local y debe ser tomada en consideración a la hora de acercarse a los actores que sea el caso. De igual modo es importante distinguir las necesidades de importantes colectivos de la población de aquellas únicamente sentidas por muy pocos individuos.

4.3.4. Sistematización y Síntesis del Diagnóstico Mediante la Realización de un Análisis D.A.F.O.: Preparando la Estrategia de Desarrollo Local

A partir del análisis en profundidad de la realidad bajo revista elaboraremos un cuadro donde se sinteticen las principales:

- fortalezas,
- debilidades,
- oportunidades,
- y amenazas del espacio bajo revista.

En suma, se trata de presentar de forma sintética las competencias y debilidades del área. El D.A.F.O. debe servir para precisar las *competencias* de los diferentes actores y sectores y del territorio en su conjunto (véase la **figura 6**). Es decir, es necesario plantearse las siguientes cuestiones que sintetizan la idea de competencias de un territorio:

- a) ¿En qué es bueno tal o cual actor y sector?
- b) ¿En qué es bueno este territorio?

- c) ¿En qué aspectos podrían aprender con facilidad los actores y el territorio en la medida que ya tienen amplias capacidades en este terreno?

A partir del análisis DAFO ya se podrían definir, junto con el resto de actores locales, las líneas de actuación más adecuadas.

Ahora bien, es necesario que el diagnóstico territorial sea también un diagnóstico de las *necesidades sentidas por la población* (Del Castillo et al, 1994; Greffe, 1990; Wilson, 1995; Gallego 1999; Gallego y Nácher, 2003), como ya se ha dicho anteriormente al hablar de los objetivos del diagnóstico para los responsables técnicos y políticos de las PDL. A veces estas necesidades coincidirán con las debilidades e incluso con las amenazas detectadas y recogidas en el DAFO, pero esto no ocurrirá necesariamente, y de ahí precisamente su importancia.

En efecto, es importante distinguir entre las debilidades y amenazas que enfrenta un territorio, de una parte, y lo que constituyen las necesidades sentidas y manifestadas por su población, de otra.

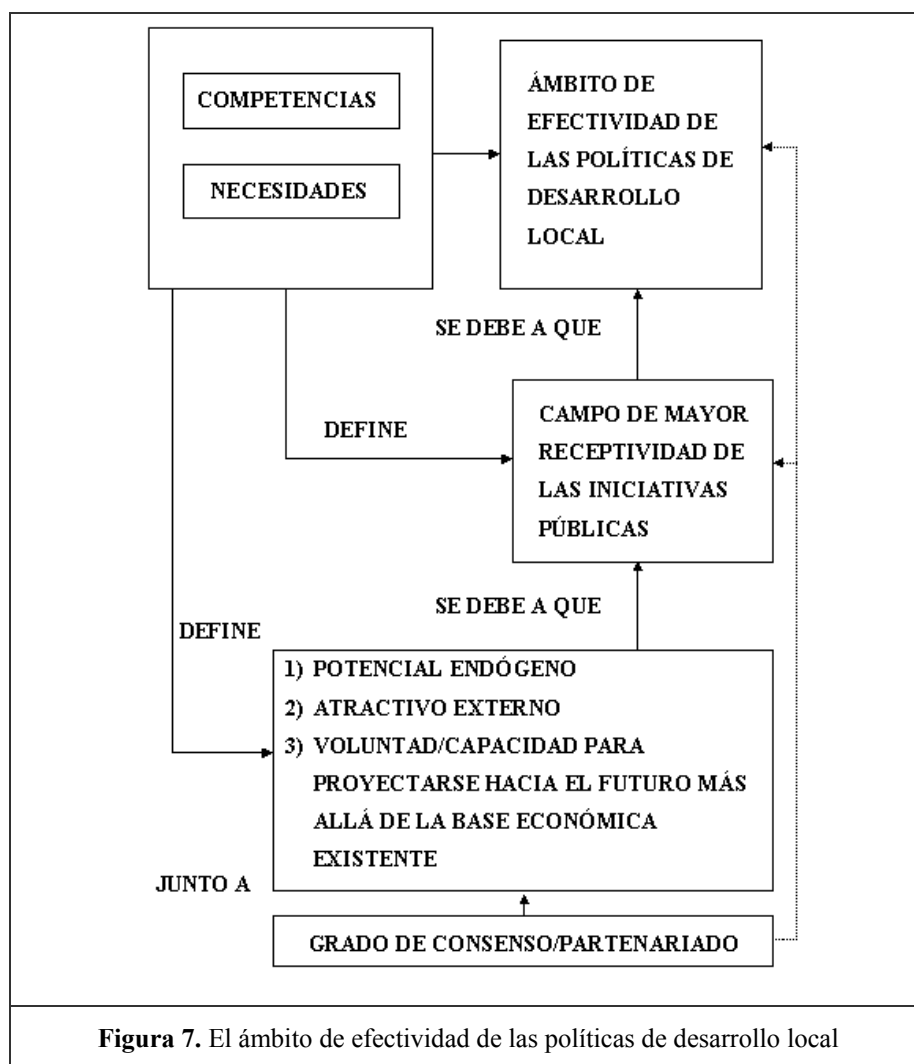
Si estas necesidades estarán en muchos casos relacionadas con la base socio-económico-institucional del territorio, también pueden constituir la expresión de los propios anhelos y proyectos de la población no necesariamente conectadas con aquella base.

La importancia de un diagnóstico de necesidades es doble:

MATRIZ D.A.F.O. EN UN TERRITORIO CON UNAS CARACTERÍSTICAS DETERMINADAS	AMENAZAS	OPORTUNIDADES
DEBILIDADES	ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL (DL) QUE RESULTAN DE COMBINAR AMENAZAS Y DEBILIDADES	ESTRATEGIAS DE DL RESULTANTES DE LA COMBINACIÓN DE OPORTUNIDADES Y DEBILIDADES
FORTALEZAS	ESTRATEGIAS DE DL QUE RESULTAN DE COMBINAR AMENAZAS Y DEBILIDADES	ESTRATEGIAS DE DL RESULTANTES DE LA COMBINACIÓN DE OPORTUNIDADES Y DEBILIDADES
FUENTE: Inspirado en GÓMEZ OREA, D. (1997), citado en GONZÁLEZ LIMÓN, J. M. (2000).		
Figura 6: Matriz D.A.F.O.		

- De una parte, existe alguna evidencia de que un enfoque de necesidades comporta también un enfoque integral del desarrollo local. Además, la experiencia del desarrollo local en la Comunidad Valenciana, por ejemplo, muestra que la aproximación integral al desarrollo local comporta a su vez privilegiar la dimensión social del individuo y que esta aprehensión es la más coherente con la idea del potencial endógeno y del desarrollo local desde la base (Gallego, 1999; Gallego y Nácher, 2003).
- De otra parte, es fundamental tener en cuenta que las necesidades constituyen una pieza esencial en la definición del ámbito de efectividad de las políticas de desarrollo local, porque definen el ámbito de máxima receptividad de las iniciativas públicas. La razón de esto último estriba en que si las competencias definen (junto al grado de consenso) tanto el potencial endógeno como el potencial de atracción de recursos externos, las necesidades sentidas por la población también conforman un campo favorable a priori de implicación de agentes económicos, sociales y de movimientos de ciudadanos en la estrategia de desarrollo local (Véase la figura 7).

En síntesis, si las fortalezas del territorio en términos de competencias de los actores definen un espacio donde la política puede encontrar eco porque conecta con las capacidades, iniciativas e inquietudes de los actores, el campo de las necesidades sentidas por los actores (ciudadanos en general) amplía este espacio de conexión porque define un nuevo terreno para la comunicación vía sintonización con las aspiraciones de la población.



4.4. Diagnóstico territorial, eficacia y dinámica de las políticas de desarrollo local: estrategias de desarrollo local y naturaleza del consenso⁶

A lo largo de la exposición previa planea constantemente la dicotomía entre teoría y realidad en el ámbito de las políticas de desarrollo local. En particular, en las páginas anteriores se han ido vertiendo algunas dudas en torno al carácter planificado de las políticas de desarrollo local, la secuencia de fases habitual y una cuestión crucial cual es la del grado de consenso de las políticas. Y todo ello relacionado con el diagnóstico territorial, que es el elemento que centra nuestra atención en este documento.

Pues bien, luego de lo visto más arriba y cómo ya se anunciaba en la introducción ahora se trata de ordenar estas controversias teórico-prácticas en torno a un conjunto de interrogantes. Daremos una respuesta relativamente sintética a cada una de las cuestiones planteadas para ponerlas progresivamente en relación con la ayuda de las figuras 6 y 7.

Decálogo de Cuestiones para Ligar Teoría y Práctica del Desarrollo Local. Influencia del Diagnóstico en la Dinámica de las Políticas de Desarrollo Local

1) ¿Las PDL está siempre presididas por la realización de un diagnóstico territorial que informe una estrategia coherente?

No. Incluso sin apelar a la propia experiencia valenciana (lo que haremos después), la puesta en marcha de las PDL no cuenta muchas veces con un diagnóstico. Y ello ya sea porque no se considera necesario, porque no se dispone de los medios necesarios o porque la PDL surge de modo voluntarista por la iniciativa de algún político y ADL emprendedores y el diagnóstico se realiza a menudo sobre la marcha y no con carácter exhaustivo desde una perspectiva técnica.

2) ¿La estrategia responde a las competencias diagnosticadas del territorio o al voluntarismo de los responsables políticos y técnicos del desarrollo local?

Exista o no diagnóstico previo, la estrategia casi siempre reside en una combinación de aprovechamiento del potencial endógeno y de la captación de recursos externos. Sin embargo, el voluntarismo (con o sin amplio consenso) hace que ciertas iniciativas se apoyen, a menudo, en la supuesta existencia de fortalezas ciertamente inexistentes ante oportunidades reales.

3) ¿La estrategia e iniciativas de una PDL están condenadas al fracaso cuando se apartan del potencial endógeno y los atractivos del territorio para la inversión externa?

4) Y a la inversa, ¿una estrategia e iniciativas de una PDL que se basen en el potencial económico del territorio tienen asegurado el éxito o la eficacia?

5) ¿Influye la conexión de estas iniciativas con las necesidades y aspiraciones de la población? Y de forma todavía más importante:

6) ¿qué papel juega el partenariado o consenso en estas cuestiones?

7) ¿Es posible que haya una política de desarrollo local sin consenso?

8) ¿Es sostenible esta política?

9) ¿Sería útil distinguir diferentes tipos de consenso en las PDL?

⁶ Para un análisis mucho más detallado de los aspectos considerados en este apartado puede consultarse Gallego y Pérez (1998), Gallego (1999) y Gallego y Nácher (2003) y, en particular, para ver cómo pueden ayudar estos conceptos a extender un conjunto de experiencias valencianas de política de desarrollo local.

10) ¿Por qué se pone tanto énfasis en la importancia del partenariado y por qué se practica tan poco?

Comenzaremos por el final. Hoy constituye un lugar común atribuir al consenso una importancia crucial en la eficacia y éxito de las políticas de desarrollo local. Y ello porque en coherencia con la importancia de la interactividad en el desarrollo, un elevado grado de consenso supone la cooperación de muchos actores del territorio en la PDL con lo cual se amplía enormemente el campo de lo que tiene posibilidades de éxito (pregunta 10). Este consenso es especialmente importante cuando se trata de impulsar una estrategia o una iniciativa que se aparta de las competencias del territorio (con inclusión, evidentemente, de su capacidad para captar recursos externos)

En este caso, sólo el respaldo e implicación de la comunidad hace que exista alguna posibilidad de éxito.

Mayor posibilidad de éxito tienen las iniciativas que conectan con el potencial de un área, aunque no se inserten en estrategias e iniciativas de desarrollo local consensuadas. Y ello porque son capaces de forjar un *consenso de desarrollo* en el sentido de la implicación en una iniciativa por un pequeño número de actores, como consecuencia de que esta iniciativa conecta con sus competencias y sus aspiraciones (aunque esto último es mucho más difícil). Sin embargo, cuando estas iniciativas concretas que tienen cierto éxito debido en parte a que suscitan un cierto consenso no son capaces de crear progresivamente un consenso más amplio (*consenso global*) entre agentes sociales, políticos y movimientos de ciudadanos en torno a la política de desarrollo local, incluso las iniciativas concretas exitosas corren un serio peligro a medio y largo plazo. Las razones pueden ser múltiples.

Ahora bien, y de forma inversa, hay políticas de desarrollo local que surgen auspiciadas por un amplio consenso entre actores públicos y privados en torno a un diagnóstico territorial (más o menos sofisticado) y una estrategia de desarrollo local. En este caso estamos ante lo que podríamos llamar un *consenso constitutivo*, en el sentido de que es el consenso previo de un amplio abanico de actores lo que funda (tiene el carácter constituyente) de la PDL. ¿Garantiza este último tipo de consenso la eficacia de las iniciativas concretas? No, porque muchas veces este consenso tropieza con la falta de competencias de los actores para desarrollar las iniciativas y/o buscar fórmulas para que todos los actores saquen partido de la política de desarrollo local.:

- El consenso global se basa en el capital relacional (relativamente afecto al sistema productivo),
- el consenso constitutivo se basa en el capital social (capital de confianza que incorpora la posibilidad de trascender la base material en los proyectos de desarrollo). Por eso este último tiene mayor capacidad transformadora, pero también comporta mayor riesgo.

Las **figuras 8 y 9** ofrecen una síntesis de los elementos considerados en este punto y de sus implicaciones para la comprensión de la formación y dinámica de las políticas de desarrollo local y el papel del diagnóstico territorial en estos procesos.

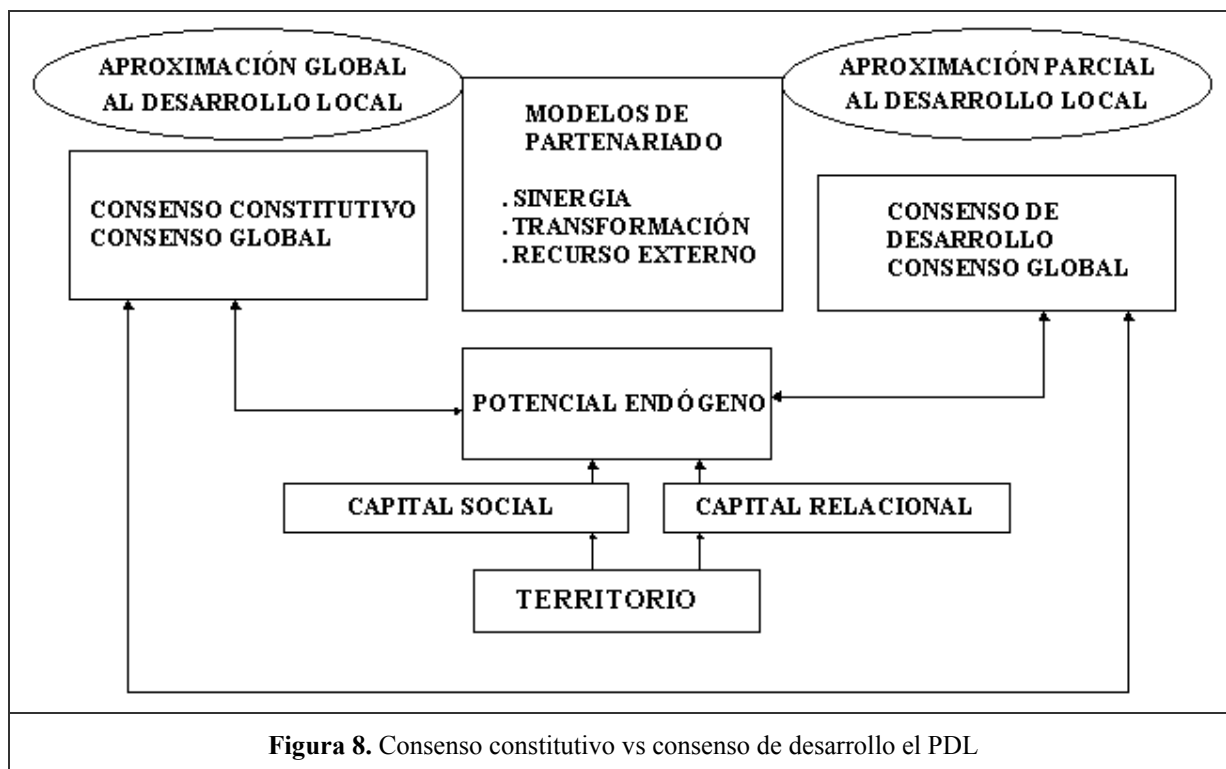


Figura 8. Consenso constitutivo vs consenso de desarrollo el PDL

Fuente: GALLEGO Y NÁCHER (2003).

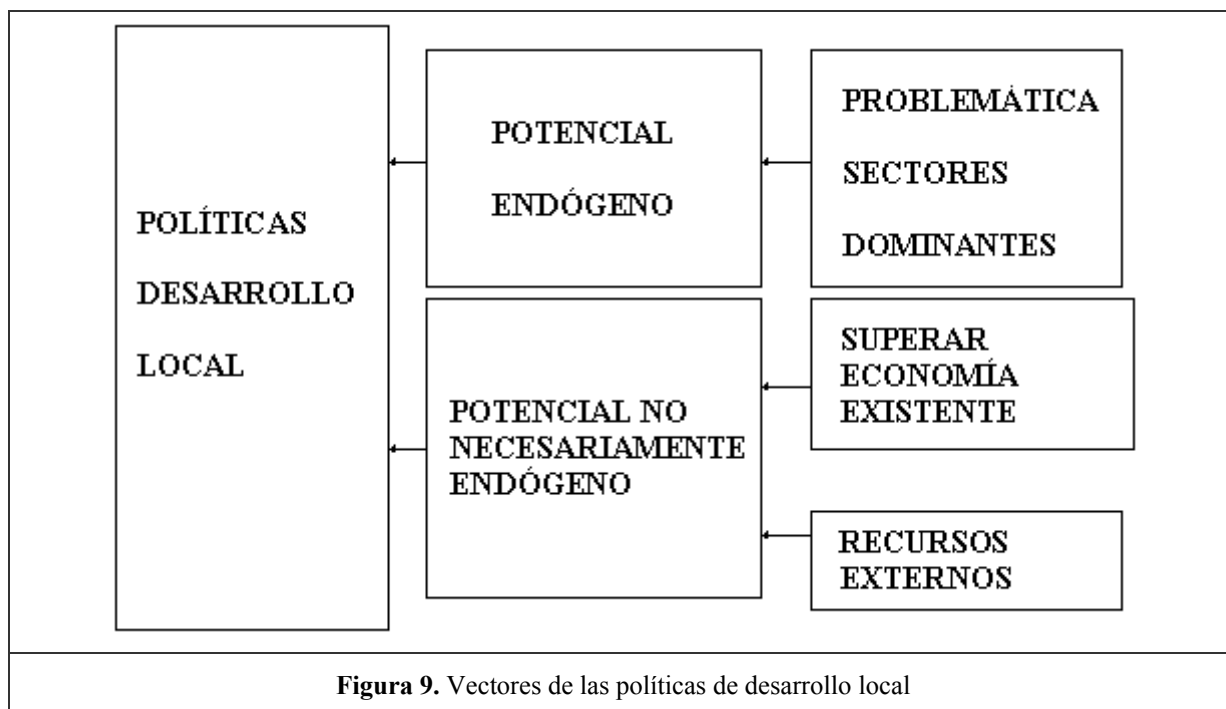


Figura 9. Vectores de las políticas de desarrollo local

4.5. Glosario de términos

Análisis DAFO

Un D.A.F.O. (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) constituye un instrumento de la planificación estratégica que permite ordenar y sintetizar de forma estilizada y sugerente los resultados de un diagnóstico territorial. Es estilizada porque elimina los detalles para ir a lo esencial. Es sugerente porque permite pensar cómo se inserta el territorio en cuestión en espacios más amplios y cómo mejorar los términos de esta inserción.

Capital social-relacional

Es el capital de confianza que se genera en un colectivo a través de la interacción económica, social, política, cultural, deportiva, etc., de sus miembros. Puede generarse en el contexto de instituciones formales, pero también informales.

Competencia económica

Las competencias económicas de una organización (empresa, sector o región) son el conjunto de habilidades de dicha organización que le confieren ciertas características distintivas y ciertas ventajas con respecto a otras organizaciones con las cuales compiten.

Desarrollo de base endógena

Un proceso de desarrollo de base endógena es el que se fundamenta en el desarrollo, despliegue y reproducción en el tiempo de un conjunto de recursos locales que definen un cierto potencial de desarrollo endógeno.

Desarrollo de base exógena/desarrollo polarizado

Un proceso de desarrollo de base exógena o desarrollo polarizado es el que se sustenta en una o varias iniciativas empresariales de inversión de origen externo y externamente controladas, con efectos poco significativos sobre los recursos y el potencial de desarrollo local. A veces, incluso, el proceso de base exógena y el proceso de base endógena coexisten en un mismo territorio.

Diagnóstico territorial

Análisis de la organización y las potencialidades de desarrollo de base endógena y de base exógena de un territorio concreto, a la luz no sólo de los condicionantes externos (amenazas y oportunidades) e internos (debilidades y fortalezas), sino de las necesidades sentidas por la población, el modelo de desarrollo que se plantea como objetivo y el grado de consenso social y político que preside el proceso.

Dinámica de las políticas de desarrollo local

Las políticas de desarrollo local (PDL) no son realidades invariables sino que son procesos de aprendizaje que evolucionan en el tiempo. La dinámica de las PDL es el proceso de cambio que éstas describen a lo largo del tiempo. Los cambios pueden referirse a su orientación general (social, económica, cultural, etc.), al tipo de modelo de desarrollo privilegiado (endógeno, exógeno, mixto, etc.), al grado y tipo de actores implicados en su génesis y desarrollo o a la eficacia efectiva de la misma.

Economías de escala

Se trata de una reducción (o economía) del coste de producir cada unidad de producto (o coste medio) como consecuencia de la ampliación de la escala (o conjunto de factores productivos) utilizados por la empresa. Así, por ejemplo, hay economías de escala si al duplicar la maquinaria y el número de trabajadores la producción aumenta más del doble. La mejora en la eficiencia se traduce en una reducción del coste medio.

Eficacia de las políticas de desarrollo local

La eficacia de cualquier política pública se mide por la rapidez y grado de plenitud con la que alcanza los objetivos que se había fijado. Si el objetivo ha sido estimular el desarrollo económico local, dado que este último tiene como una de sus dimensiones esenciales la posibilidad para las personas de desarrollar y desplegar sus capacidades, la evaluación de esta eficacia debe ser fundamentalmente cualitativa. Es decir, hay que preguntarse si han cambiado (en la dirección deseada o esperada) las actitudes, las expectativas o incluso las mentalidades de la población. No basta con plantearse cómo ha evolucionado el número de empresas, las inversiones, el empleo, el paro del municipio y cuál ha sido la suerte de los proyectos en los que se ha concretado la política de desarrollo local.

Eficiencia de las políticas de desarrollo local

Una política pública será más eficiente cuanto menor sea la cantidad de recursos que utilice para alcanzar los objetivos que se había fijado. Si el objetivo ha sido estimular el desarrollo económico local, dado que este último tiene como una de sus dimensiones esenciales la posibilidad para las personas de desarrollar y desplegar sus capacidades, la evaluación de esta eficiencia debe tener una dimensión cualitativa esencial y no limitarse a los aspectos cuantitativos. Un proyecto que fracasa en su puesta en marcha supone un mal empleo de los recursos públicos, pero también puede repercutir en un proceso de aprendizaje muy positivo de los actores participantes (en especial del ADL) que se traducirá en un ahorro de recursos en el futuro.

Instituciones

Las instituciones son las reglas del juego de una sociedad. Al condicionar y modelar los comportamientos individuales y colectivos (de individuos, empresas, administraciones públicas, etc.) son esenciales en la explicación de estos comportamientos y, por tanto, en la dinámica económica que deriva de los mismos. Tan importantes o más como las instituciones formales (ley, reglamentos, estatutos, etc.) son las instituciones informales (costumbres, convenciones, etc.). Compartir estas instituciones informales es a menudo esencial para poder construir y desarrollar *recursos específicos*.

Modelo histórico de desarrollo de un territorio

Designa los rasgos básicos del proceso socio-económico de conformación de una realidad y sus características estructurales esenciales. Incluye aspectos tales como el tipo de desarrollo (base endógena o exógena) dominante, el sector o los sectores (agricultura, industria, servicios) que constituye/n la base económica fundamental, el tipo de empresas (grandes o pequeñas) más habitual, la estructura de la propiedad o el marco institucional básico.

Necesidades sentidas por la población

Tipo de exigencias vitales (económicas y no económicas) prioritarias para la población de un territorio determinado, y que en parte trata de satisfacer o desarrollar a partir de los ingresos o renta que obtiene del desarrollo de una actividad productiva.

Potencial endógeno de desarrollo

Se trata de un conjunto de recursos, actitudes y habilidades que confieren a un territorio la capacidad para desarrollarse económicamente desde dentro. Estos atributos van desde la existencia de espíritu y cultura empresariales (que se concreta en la continua aparición de nuevos empresarios y nuevas empresas), hasta la disponibilidad de una mano de obra cualificada, pasando por la abundancia de recursos naturales, la proximidad a proveedores y subcontratistas y un sector de apoyo (servicios a las empresas, formación, investigación y desarrollo, etc.), y todo ello sin olvidar la existencia de buenas infraestructuras o una buena localización geográfica.

Potencial exógeno o atractivo externo de desarrollo

Se trata de un conjunto de condiciones, recursos, actitudes y habilidades que hacen que un territorio sea atractivo para las inversiones foráneas. La forma tradicional de este atractivo ha venido constituida

por la combinación de a) subvenciones públicas (a la inversión y al empleo) o desgravaciones fiscales; b) disponibilidad de suelo abundante y barato; c) existencia de mano de obra abundante y bajos salarios; d) buenas infraestructuras de comunicaciones y e) localización estratégica. Hoy se valora no sólo ni fundamentalmente estos elementos sino la destreza de la mano de obra, las infraestructuras asociadas a las nuevas tecnologías y la riqueza medioambiental y la capacidad de innovación del territorio.

Recursos específicos

Son recursos que no se pueden comprar en el mercado y que son difícilmente imitables. Se insertan en un proceso de aprendizaje interactivo y una historia compartida entre actores, que no se puede reproducir de forma idéntica. Por eso, estos recursos específicos (que están íntimamente relacionados con las competencias) constituyen junto con estas competencias la base de las *ventajas competitivas* de empresas y territorios.

Recursos genéricos

Son recursos que se pueden comprar en el mercado (a través de una relación puramente mercantil) y que son fácilmente imitables o copiables.

Ventajas competitivas

Capacidades de las organizaciones que les permiten tener una ventaja sostenible sobre otras organizaciones (cuando no desplazarlas) en un mercado competitivo. La capacidad esencial es la de innovar y las ventajas fundamentales son producir de forma más barata y/o con un producto de mayor calidad y diferenciación.

5. La financiación del desarrollo local

MIGUEL ROIG ALONSO

Universitat de València

Introducción

El **desarrollo sostenible** es, entre otras cosas, un proceso económico complejo que requiere la concurrencia de múltiples factores, algunos de ellos esenciales. Su adecuada financiación es uno de ellos. El objetivo de este capítulo es proporcionar a responsables e interesados en este campo elementos básicos para:

- a) Analizar la naturaleza económica del desarrollo sostenible (1.1).
- b) Fundamentar la estructura óptima de su financiación (1.2).
- c) Conocer algunas formas frecuentes de su financiación en el ámbito internacional (1.3).
- d) Describir cómo ha sido la financiación del desarrollo local en España (1.4).
- e) Situar el desarrollo local en el contexto de la Nueva Economía (1.5).
- f) Comentar una guía inicial de servidores en Internet para facilitar su financiación (1.6).

Finalmente, un conjunto de referencias bibliográficas (1.7) completa los anteriores apartados.

Objetivos

Proporcionar al interesado en los problemas que plantea el desarrollo local sostenible:

1. Fundamentos necesarios para que sepa enfocar económicamente la naturaleza del desarrollo local sostenible.
2. Conocimientos básicos sobre técnicas y fórmulas de financiación público-privada de inversiones y programas de desarrollo local.
3. Información sobre fuentes frecuentemente utilizadas en tal financiación.

5.1. Naturaleza económica del desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible de un territorio, entendido como crecimiento de su renta “per capita” con incremento simultáneo - o, al menos, sin pérdida - de población residente, protección del medio ambiente y conservando sus recursos naturales reproducibles y no reproducibles, es un proceso continuo y complejo que requiere la combinación racional y armónica de una tecnología - actualmente variable tanto a corto como a medio y largo plazo -, un conjunto de recursos naturales y otras tres clases de **factores productivos**, a saber:

- a) **Trabajo y capital humano.** En principio, todo esfuerzo físico y/o intelectual humano con fines productivos.
- b) **Capital físico.** Entendiendo por tal recursos producidos que sirven asimismo para producir.
- c) **Espíritu empresarial.** O sea, disposición a - y talento para - asumir riesgos personales y colectivos en actividades productivas, tanto públicas como privadas.

A su vez, la acumulación de capital físico y humano exige:

1. En primer término, **ahorro**, tanto público (por los diversos agentes del sector público) como privado (por las economías domésticas y empresas privadas), interno o externo al área territorial considerada, anterior, simultáneo o posterior a la financiación de un proyecto, logrado mediante renunciaciones de consumo presente.
2. Y, en segundo lugar, **inversión** pública y privada de dicho ahorro en factores:
 - Directamente productivos (de empresas extractivas, ganaderas, agrícolas, constructoras, agroalimentarias, industriales, comerciales, turísticas, de servicios, etc.).
 - Indirectamente productivos (sistemas públicos de transportes, comunicaciones, energía, riego, abastecimientos, obras públicas, educación, cuidados de salud, protección del medio ambiente, preservación de recursos naturales, organización, información, etc.).

En cualquier caso, un hecho fundamental consiste en que todo plan, programa o proyecto de desarrollo territorial requiere una financiación suficiente procedente del ahorro, sin la cual cualquier iniciativa por brillante y prometedora que sea quedará inicialmente abortada o fracasará posteriormente.

Se plantean entonces de entrada, entre otras cuestiones, las siguientes:

- 1ª ¿Quién o quiénes deberían financiar el desarrollo sostenible en general?
- 2ª En el caso de co-financiación, ¿cuánto debería aportar cada agente?

5.2. Fundamentos para la financiación óptima del desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible beneficia, de modo general, a una comunidad cuyos miembros ven incrementado el conjunto de bienes y servicios de que pueden disponer colectivamente (con independencia de que la producción de éstos, por razones de eficiencia o reducción de costes sociales, sea privada o pública) y, de modo particular, a los individuos que ven aumentada su renta personal neta de impuestos.

Por ello, desde un punto de vista técnico este proceso es, globalmente considerado, un **bien económico** de naturaleza mixta entre los bienes públicos puros, es decir, aquéllos cuyo consumo no es rival para los beneficiarios y cuya oferta total se consume plenamente por cada uno de éstos (como los servicios de una televisión pública) y los bienes privados puros, de consumo rival para los beneficiarios (como los alimentos).

Técnicamente, si suponemos rendimientos constantes a escala en la producción y beneficios iguales a los costes, el grado en que el desarrollo sostenible de un territorio es un bien público o privado puede aproximarse por medio de la fórmula:

$$y = x^{-\varepsilon} E$$

donde:

y = Consumo de bienes y servicios por residente permitido por el desarrollo de un territorio.

x = Número de residentes en dicho territorio.

E = Coste total del desarrollo sostenible de dicho territorio.

ε = Elasticidad de la variación del consumo de bienes y servicios por residente permitido por el desarrollo sostenible de un territorio con respecto al número de residentes en éste.

Cuando un aumento del número de residentes de un territorio, **x**, no disminuye el consumo de bienes y servicios por residente permitido por el económico sostenible, **y**, resulta **ε = 0** (bien público puro). Si,

por el contrario, el aumento de residentes reduce el consumo de bienes y servicios por residente permitido por el desarrollo sostenible a los anteriores residentes en una cantidad igual a la consumida por los nuevos residentes, entonces $\epsilon = 1$ (bien privado puro).

Un valor de ϵ intermedio entre 0 y 1, por ejemplo, $\epsilon = 0,6$, denota que un incremento del 1 por ciento en el número de los residentes comporta una disminución del consumo de bienes y servicios por residente permitido por el desarrollo sostenible a los anteriores residentes del 0,6 por ciento, aproximadamente. Esta baja es debida al consumo - rival - permitido a los nuevos residentes. La diferencia del 0,4 por ciento representa la parte del consumo obtenida colectivamente por todos los residentes, antiguos y nuevos. Así, pues, el valor de ϵ mide el componente privado puro del desarrollo y $(1 - \epsilon)$ su componente público puro. Si todo el incremento de la renta "per capita" generado por el desarrollo sostenible de un territorio se traduce exclusivamente en mayores posibilidades de consumo de bienes y servicios privados - de consumo rival -, es decir, de renta personal neta de impuestos, el desarrollo sostenible tiene naturaleza de bien privado puro; si, por el contrario, el incremento de la renta "per capita" se convierte únicamente en mayores posibilidades de consumo de bienes y servicios públicos - de consumo no rival -, o sea, no altera la renta personal neta de impuestos, el desarrollo sostenible tiene naturaleza de bien público puro. Normalmente, el incremento de la renta "per capita" de un territorio comporta simultáneamente un aumento de ambos componentes aunque en proporciones variables según los casos.

El razonamiento anterior proporciona una aproximación teórica para afrontar analíticamente el primer problema que plantea el desarrollo sostenible de un territorio, a saber: qué partes de su coste total, E , deben ser financiadas por el sector público - la determinada por el coeficiente $(1 - \epsilon)$ - y por el sector privado - la determinada por ϵ -.

Puesto que el sector público está constituido por un conjunto de agentes diversos, el segundo problema consiste en determinar cuáles de ellos y en qué medida deben financiar el componente público puro del desarrollo sostenible, $E \times (1 - \epsilon)$.

Según la teoría económica del Federalismo Fiscal, los beneficios de todo bien público puro tienen una dimensión territorial o demográfica específica. El conocimiento de dicha dimensión - municipal, comarcal,...., regional, estatal, internacional, mundial - ha de determinar qué nivel territorial de gobierno (en el caso español, ayuntamiento, autoridad pública comarcal o metropolitana, diputación, gobierno autonómico, gobierno central, órganos comunitarios...) debe financiar el componente público puro de un programa que comporte desarrollo sostenible para todos los residentes en su respectiva jurisdicción. Y ello, sin perjuicio de que, por razones de eficacia en la consecución de los objetivos y de eficiencia en la producción, la gestión del gasto del programa de desarrollo sostenible se descentralice - o centralice - en otros niveles territoriales de gobierno, y con independencia asimismo de que la producción de bienes y servicios provistos mediante el programa pueda ser, igualmente por dichas razones de eficacia y eficiencia, pública o privada.

Dada su naturaleza técnica de bien público, el coste del componente público puro del desarrollo sostenible, $E \times (1 - \epsilon)$, debe ser financiado con impuestos basados en el **principio del beneficio** a cargo de los residentes en el territorio en desarrollo sostenible, de manera que el coste marginal de dicho proceso sea igual a la suma de los beneficios marginales recibidos por los residentes. Lo anterior sin perjuicio de una posible función pública redistributiva de renta y riqueza.

En cuanto a la financiación del componente privado puro del desarrollo sostenible, $E \times \epsilon$, debe ser llevada a cabo por los individuos beneficiarios según la renta personal neta de impuestos adicionalmente lograda por los mismos mediante este proceso.

El esquema teórico anterior no solamente es útil para determinar cómo y por quiénes debe financiarse, desde un punto de vista económico óptimo, el desarrollo sostenible en general sino para valorar con criterios objetivos en qué medida cualquier esquema financiero existente en el mundo real es o no adecuado para la asignación eficiente de los recursos escasos y susceptibles de uso alternativo de una comunidad.

5.3. La financiación del desarrollo: un enfoque positivo

El análisis de la realidad permite descubrir con facilidad que los esquemas históricos y los actualmente vigentes en el mundo para la financiación del desarrollo difieren en mayor o menor grado del planteamiento teórico-normativo anterior.

En efecto, la financiación de los proyectos, programas y planes - que puede proceder del ahorro privado o público, interno o externo, ex-ante o ex-post - se suele llevar a cabo de una o varias de las siguientes maneras:

- **Financiación de inversiones directamente productivas.** Suele realizarse a partir de:
 - Recursos personales del empresario.
 - Ahorro de familiares del empresario.
 - Préstamos y créditos bancarios privados.
 - Incorporación de socios capitalistas.
 - Recursos financieros procedentes de proveedores.
 - Recursos financieros procedentes de clientes.
 - Leasing operativo y financiero.
 - Factoring.
 - Renting.
 - Franquicias.
 - Participaciones temporales por fondos y sociedades de capital-riesgo.
 - Recursos procedentes de la colocación de obligaciones y acciones en mercados de valores mobiliarios.
 - Participaciones por sociedades y fondos de inversión mobiliaria e inmobiliaria.
 - Préstamos de entidades públicas de crédito.
 - Capitalizaciones mediante asociaciones, absorciones, fusiones y, en general, reagrupaciones empresariales.
 - Cooperaciones entre - y asociaciones de - entidades públicas y agentes privados.
 - Préstamos participativos.
 - Operaciones de descuento bancario.
 - Emisiones de pagarés de empresa o financieros.
 - Cesiones de crédito.
 - Etc.

Algunas de estas fórmulas de financiación predominan habitualmente sobre otras en las distintas fases (arranque, expansión, madurez, reestructuración) de la vida de una empresa.

Por otro lado, una parte de la inversión necesaria para el empresario privado está constituida por ayudas que recibe de los agentes del sector público local (administraciones públicas, agencias de creación de empresas, centros para ayudar a la pequeña y mediana empresa...), regional (administraciones públicas, bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito, sociedades de desarrollo regional, establecimientos especializados...), nacional (ministerios, organismos autónomos

comerciales, industriales y financieros...) e internacional (organismos, bancos, fondos, programas, acciones, proyectos...). Entre tales ayudas públicas pueden incluirse:

- a) Garantías y avales.
 - b) Préstamos en condiciones preferenciales.
 - c) Subvenciones de explotación y de capital.
 - d) Participaciones temporales en el capital de la empresa privada.
 - e) Beneficios fiscales de distinta naturaleza (amortizaciones aceleradas, deducciones por gastos en investigación y desarrollo, formación de personal, fomento de la exportación, etc.).
 - f) Ayudas en especie (información, asesoría laboral, contable, fiscal..., estudios, cursos...).
 - g) Seguros contra riesgos (de cambios, etc.).
- Etc.

- **Financiación de inversiones indirectamente productivas.**

Tradicionalmente las fuertes inversiones necesarias en equipamientos colectivos han sido públicamente financiadas por medio de la fiscalidad ordinaria, el empréstito y, en ocasiones, la creación de dinero, y se han contabilizado como formación bruta de capital fijo por las administraciones o agentes públicos en las cuentas nacionales o regionales de un país. El desarrollo y el rápido cambio tecnológico han sido los factores determinantes de que la elasticidad de demanda de esta partida con respecto al producto interior bruto haya sido superior a la unidad, es decir, de que al crecer la renta nacional la demanda social de equipamientos colectivos haya aumentado en mayor proporción que la propia renta nacional.

La necesidad de financiar el desarrollo - sostenible o no - y la precariedad de las fuentes públicas tradicionales han motivado que en el contexto internacional hayan ido apareciendo fórmulas de ingeniería financiera mixta, que combinan la participación coordinada y graduada de los agentes privados y públicos. Tales fórmulas de ingeniería financiera mixta han permitido:

- a) Que puedan ser ejecutados proyectos y programas que, a pesar de resultar rentables en términos sociales e incluso privados, no serían acometidos por el sector privado debido a que:
 - Requieren volúmenes excesivos de recursos financieros. En cuyo caso, el sector público puede aportar los fondos necesarios para reducir el umbral financiero a partir del cual el sector privado está dispuesto a incorporarse al proyecto, programa o plan.
 - Se destinan a financiar inversiones directas cuya recuperación se producirá tras períodos de tiempo excesivamente dilatados para el sector privado. Normalmente los agentes privados se resisten a realizar aisladamente inversiones cuyo capital financiero comience a recuperarse veinte o más años después del momento de la inversión. En tal caso, las operaciones de ingeniería financiera mixta consisten en permitir que tal recuperación - anticipada inicialmente por el sector público - se inicie dentro de plazos aceptables por los agentes privados, transformando la esperada rentabilidad privada a largo plazo en una rentabilidad privada a corto o medio plazo sin menoscabo del interés económico general del proyecto.
- b) Que, mediante la reducción de los riesgos asociados a la inversión y el reconocimiento, afectación y reserva de beneficios específicos al sector privado, éste alcance el umbral mínimo de rentabilidad esperada que le induzca a financiar o co-financiar la operación.

En base a los anteriores argumentos de cooperación entre distintos niveles de administraciones públicas entre sí y entre éstas y los agentes del sector privado, no es sorprendente que en los últimos años hayan proliferado en el contexto internacional, de una forma en ocasiones algo desordenada, fórmulas creativas de ingeniería financiera mixta como las siguientes, que, si bien no siempre ajustan sus actuaciones de manera ortodoxa a los principios económicos que deben presidir una eficiente asignación de recursos, han tenido en cambio la virtud de constituir experiencias e iniciativas pioneras susceptibles de ser mejoradas en el transcurso del tiempo y han servido, de entrada, para realizar grandes proyectos que de otra forma se hubiesen retrasado o incluso cancelado:

1. “**Project finance**”: Financiación de un proyecto a partir del flujo de caja que genera la explotación del servicio que proporciona el mismo, con la única garantía de los activos del propio proyecto (técnica empleada tradicionalmente en USA por las “authorities” y aplicada en Europea a diversos proyectos, tales como el enlace por ferrocarril del aeropuerto de Orly con París - Orlyval - y el enlace fijo del Canal de la Mancha - Eurotúnel -).

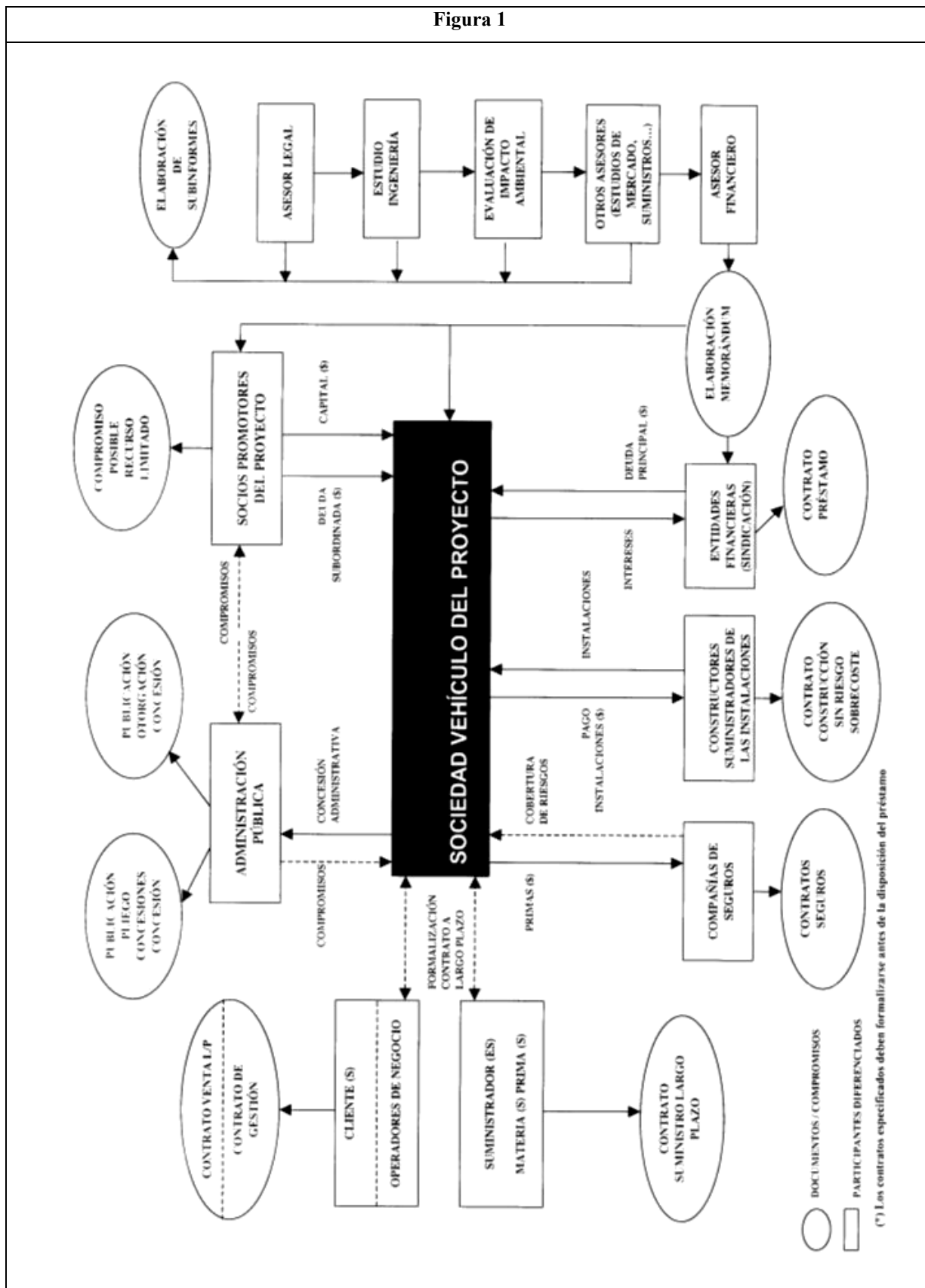
Una estructura típica de concesión de un “Project Finance” para su explotación se refleja sinópticamente en la figura nº 1, con las siguientes partes intervinientes:

- A fin de llevar a cabo la ejecución y explotación del proyecto se debe constituir, en primer término, una **sociedad vehículo del proyecto (SVP)**, que será asimismo la perceptora de los flujos de caja generados por aquél.
- La financiación puede correr a cargo de todas las entidades que van a jugar un papel económico, técnico, social... o tienen algún interés en la ejecución y explotación del proyecto, tales como constructores, proveedores de materias primas, propietarios de terrenos, clientes, operadores del negocio, suministradores de equipos, etc.
- Para evaluar los riesgos del proyecto e informar sobre la operación a financiar pueden requerirse asesores externos en materias de ingeniería, medio ambiente, finanzas, derecho, estudios de mercado, calificación de emisiones de deuda, etc.
- Las compañías de seguros asociadas pueden cubrir determinados riesgos.
- Las administraciones públicas (Unión Europea, administración central del Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales) pueden desempeñar papeles importantes cuando el proyecto se basa en concesiones administrativas que revierten a aquéllas tras los períodos de concesión, se requiere la regulación oficial de precios, se conceden beneficios fiscales o se convierten en el cliente o suministrador principal de la sociedad vehículo del proyecto.
- Algunos proyectos pueden contar, además, con el apoyo financiero en condiciones preferentes de agencias internacionales - como el Banco Mundial - y las **sociedades de leasing** pueden financiar la adquisición de determinados activos.

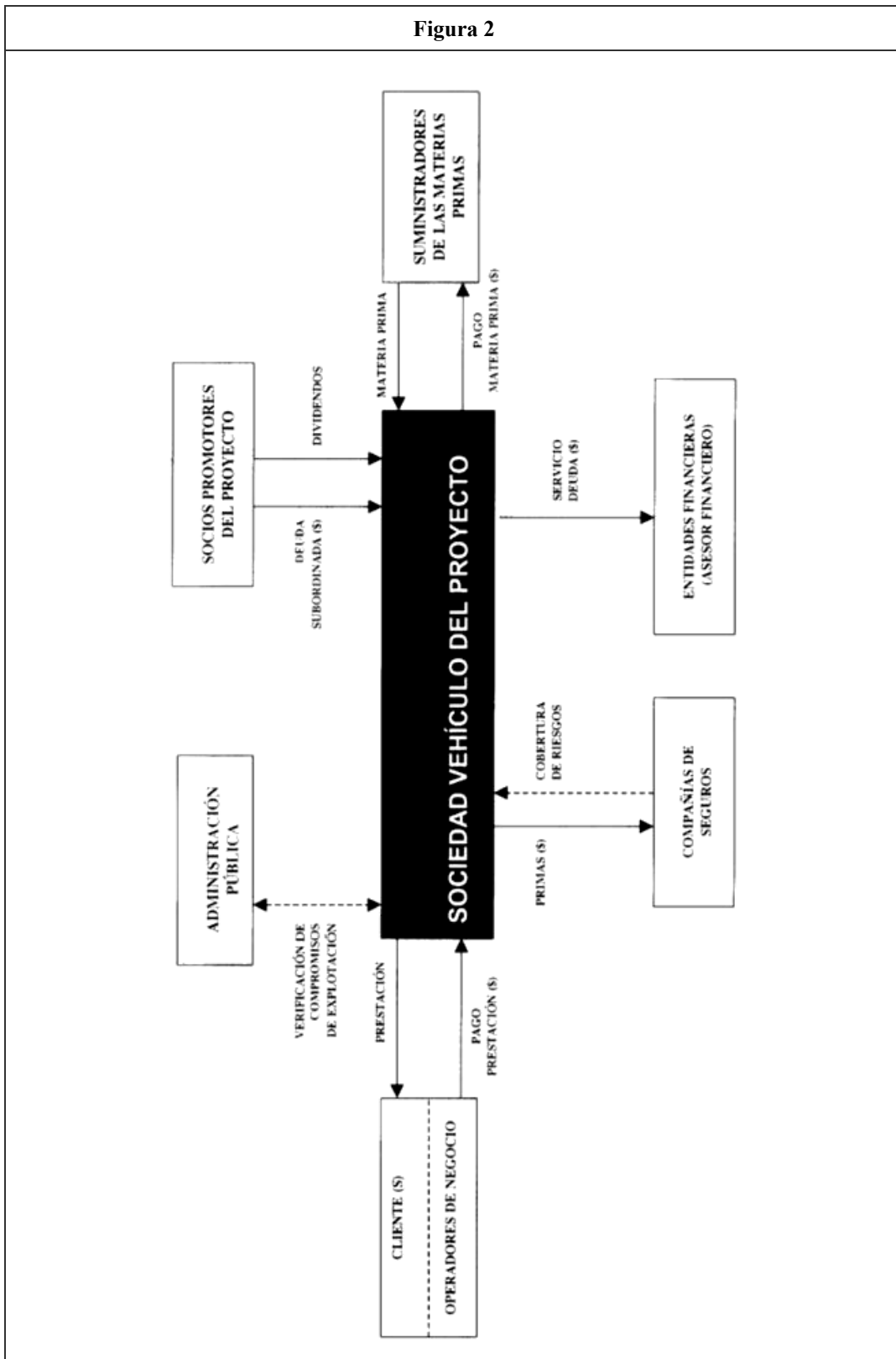
En cuanto a las relaciones que pueden establecerse durante la etapa de explotación del proyecto entre la sociedad vehículo de éste y la administración pública, los socios promotores del proyecto, los suministradores de las materias primas, las entidades financieras, las compañías de seguros y los clientes y operadores de negocio, se esquematizan en la figura nº 2.

Un modelo de estructura básica de las fuentes de financiación se refleja en la figura nº 3.

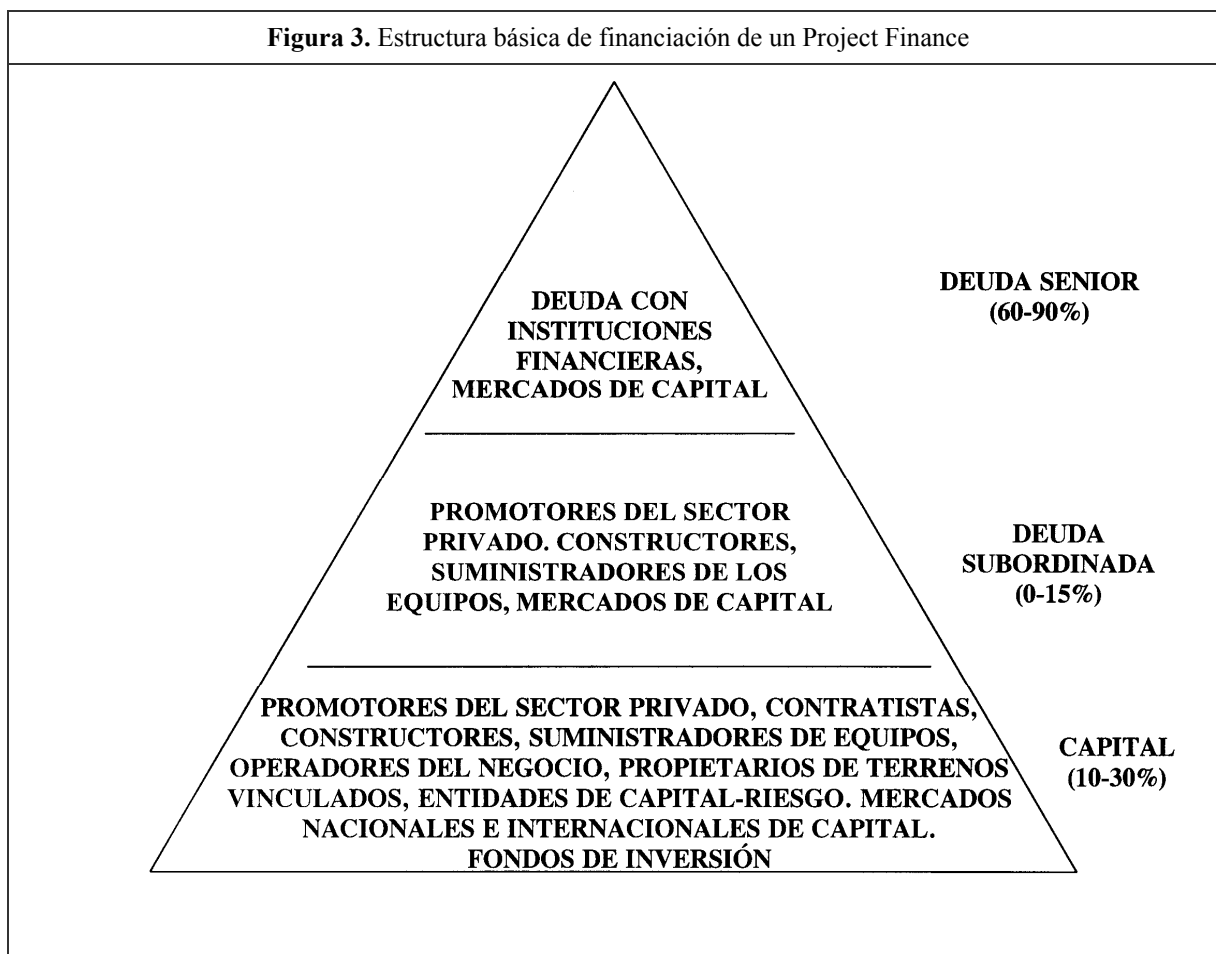
Figura 1



Fuente: "Financiación de Proyectos (Project-Finance)", Cuadernos ICO, páginas 21 y 22.



Fuente: “Financiación de Proyectos (Project-Finance)”, Cuadernos ICO, páginas 24 y 25.



Fuente: “Financiación de Proyectos (Project-Finance)”, Cuadernos ICO, página. 39.

2. “**Throughput agreement**”: Adquisición por los usuarios de reservas de capacidad de uso del servicio proporcionado por el equipamiento, con independencia de cuáles puedan ser posteriormente los grados de utilización de dichas capacidades (técnica que fue utilizada para la financiación de la construcción de grandes gasoductos y oleoductos, como MEGAL, gasoducto para el transporte de gas soviético a través de Alemania).
3. “**Build, Operate, and Transfer**”: Constitución de una empresa conjunta por una sociedad foránea o extranjera y varios agentes domésticos o locales (que habitualmente incluye una o varias administraciones públicas) para la explotación de una concesión administrativa pública, en la que el equipamiento financiado, construido y explotado revierte a la administración pública al finalizar el período de la concesión (técnica aplicada en países en vías de desarrollo para la realización de grandes infraestructuras en transportes, centrales nucleares y eléctricas, etc.).
4. “**Build, Own, and Operate**”: Fórmula similar a “Build, Operate and Transfer”, pero sin reversión del equipamiento a la administración pública.
5. **Peaje blando**: Técnica consistente en que una o varias empresas privadas, asociadas al efecto entre sí, financian un servicio o infraestructura públicos (por ejemplo, una autovía o un túnel), obligándose la administración pública a pagar al conjunto de financiadores privados una tasa o peaje por unidad de servicio prestado en tal servicio o utilizado en la infraestructura hasta el total reembolso de los capitales financieros privadamente anticipados, con sus intereses previamente pactados. Es ésta una fórmula frecuente y actualmente muy extendida en los países

de la OCDE, al evitar que el endeudamiento del sector público sobrepase límites legales o económicos superiores, si bien tiene el inconveniente de que a los gastos corrientes de mantenimiento y depreciación de las nuevas infraestructuras deben añadirse tanto las amortizaciones de capital financiero como los intereses pactados a tipos fijos o móviles.

En el ámbito internacional, los potenciales co-financiadores de equipamientos públicos han solido encuadrarse en alguno de los siguientes grupos, asociándose entre sí cuando ha resultado preciso o conveniente para afrontar proyectos costosos o complejos:

- Instituciones financieras privadas (bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito, compañías de seguros...), nacionales e internacionales.
- Empresas constructoras de obras públicas.
- Organismos mixtos de finalidad no lucrativa similares a las “authorities” en USA (financieramente autosuficientes, sin impuestos propios y sin recibir subvenciones periódicas de las administraciones públicas).
- Cámaras de comercio, industria y navegación.
- Compañías productoras de energía.
- Empresas de telecomunicaciones.
- Compañías de transporte terrestre, marítimo y aéreo.
- Empresas transnacionales y multinacionales que desarrollan y explotan programas de alta tecnología.
- Empresas proveedoras de mobiliario urbano.
- Administraciones públicas nacionales (supracentrales, centrales y subcentrales).
- Instituciones nacionales de crédito oficial.
- Instituciones financieras públicas internacionales (Programa Venture Consort de Capital Riesgo, Banco Europeo de Inversiones (BEI), Nuevo Instrumento Comunitario (NIC), Red ECIP (European Community Investment Partners), JOPP: Joint Venture Programme Phare-Tacis, JEV-Iniciativa Joint European Venture, Centro para el Desarrollo Industrial (CDI), Fondo Monetario Internacional, etc.), que han operado directamente o a través de otras entidades intermediarias con préstamos, créditos o ayudas ventajosos destinados tanto a agentes públicos como al equipamiento y modernización de las pequeñas y medianas empresas.
- La Unión Europea a través de instrumentos con claras implicaciones locales tales como:
 - a) Los Fondos Estructurales, como el:
 - Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
 - Fondo Social Europeo (FSE).
 - Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).
 - Fondo de Cohesión.
 - b) Las Iniciativas Comunitarias 2000/2006, como:
 - INTERREG, para la cooperación transnacional a fin de favorecer el desarrollo equilibrado y estable del territorio.
 - LEADER+, para el desarrollo rural.

- EQUAL, para la concesión de subvenciones destinadas a la formación y empleo.
 - URBAN, para la regeneración económica y social de las ciudades y los barrios en crisis.
- Asimismo la Unión Europea a través, entre otros programas, iniciativas e instrumentos, de:
 - a) INNOVACION, programa específico de investigación, demostración y desarrollo tecnológicos para fomentar la innovación y facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas.
 - b) CONNECT, programa de innovación y conexión de los programas comunitarios destinado a reforzar la sinergia y los vínculos en los ámbitos de la educación, la formación y la cultura, asociando la innovación, la investigación y las nuevas tecnologías.
 - c) LEONARDO, programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional.
 - d) PYMES, programa plurianual en favor de las pequeñas y medianas empresas.
 - e) CRECIMIENTO Y EMPLEO, iniciativa para el crecimiento y el empleo.
 - f) Instrumentos de cooperación (BRE, Bureau de Rapprochement des Entreprises; Red BC-NET, Business Cooperation Network; Europartneriat; IBEX, International Buyers' Exhibitions; TSBI, Transatlantic Small Business Initiative).
 - g) Instrumentos de información (Euroventanillas, Red Euro Info Centers; CEEI, Centros Europeos de Empresas e Innovación; Interprise, iniciativa para fomentar la asociación entre empresas europeas).
 - h) Instrumentos de financiación (Venture Consort, Consorcio de Capital Riesgo; Seed Capital for Small Companies, Fondo de Capital de Lanzamiento; Eurotech Capital, iniciativa para fomentar la asociación entre empresas europeas; MET, Mecanismo Europeo para la Tecnología; MGP, Mecanismo de Garantía PYME; JEV, Joint European Ventures).
 - i) ONGs de Juventud, apoyo a las organizaciones internacionales no gubernamentales de juventud.
 - j) LIFE, instrumento financiero para el medio ambiente.
 - k) ENERGIA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, programa específico de investigación, demostración y desarrollo tecnológicos sobre energía, medio ambiente y desarrollo sostenible.
 - l) ONGS MEDIOAMBIENTALES, ayudas para el funcionamiento de organizaciones no gubernamentales de medio ambiente.
 - m) CAMPAÑAS INFORMATIVAS, ayudas para la puesta en marcha de campañas explicativas sobre el medio ambiente.

Un resumen de los programas y medidas de apoyo por la Unión Europea a las pequeñas y medianas empresas puede encontrarse en el capítulo II de la publicación *Actividades en Favor de las PYME y de la Artesanía*, edición 1998, de la Comisión Europea.

5.4. La financiación del desarrollo local en España

En España, y en un principio, las corporaciones locales orientaron su ayuda al ejercicio de políticas predominantemente asistenciales, con la finalidad de remediar las actividades de los colectivos más marginados.

Posteriormente se pasó a la aplicación de políticas locales de apoyo y desarrollo de nuevas empresas, partiendo de que las iniciativas empresariales locales habían de coordinarse con las de los restantes agentes privados y públicos que intervienen en el proceso. Fruto de estas acciones han sido, entre otras iniciativas:

- Los institutos municipales de empleo y desarrollo económico.
- Las oficinas municipales de información a empresas.
- Las agencias de desarrollo de forma societaria.

Por su parte, los emprendedores, a la hora de iniciar su actividad, han tenido que decidir entre las diferentes formas jurídicas de su ejercicio, a saber:

1. Empresa individual.
2. Empresa social. Ésta, a su vez, ha solido adquirir alguna de las siguientes formas:
 - Sociedad civil.
 - Sociedad anónima.
 - Sociedad de responsabilidad limitada.
 - Sociedad colectiva.
 - Sociedad comanditaria.
 - Sociedad anónima laboral.
 - Sociedad cooperativa.
 - Sociedad agraria de transformación.

La administración central del Estado ha prestado su cooperación económica a las inversiones de las entidades locales preferentemente a través de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uni-provinciales no insulares. La valoración de las necesidades se ha realizado a partir de la *Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Locales*, periódicamente efectuada por las diputaciones provinciales y cuyo seguimiento ha correspondido al Ministerio de Administraciones Públicas. Los fondos se han dotado con cargo a los presupuestos generales del Estado, estableciéndose al efecto el *Programa de Cooperación Económica Local del Estado*, integrado por una sección general (para planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal), una sección especial (para programas de acción en comarcas o zonas con mayor déficit de infraestructura y equipamientos locales) y una sección sectorial (para programas específicos de competencia local).

Por otro lado, el Instituto de Crédito Oficial (ICO), en su doble vertiente de agencia financiera del Estado y banco de desarrollo, ha facilitado financiación en condiciones preferentes para el desarrollo de proyectos de inversión en España en las siguientes líneas, entre otras:

- a) Línea de Financiación para la Pequeña y Mediana Empresa.
- b) Línea de Financiación para la Innovación Tecnológica.
- c) Línea para la Internacionalización de la PYME Española.

Entre los mecanismos que han servido para reducir los costes y allanar las dificultades de acceso de las pequeñas y medianas empresas a los mercados de capitales han destacado:

- Las líneas de mediación que han venido estableciendo las instituciones de crédito especial reconocidas en la Unión Europea (el ICO, en el caso español) para financiar inversiones productivas de las empresas a través de firmas de convenios con la banca privada, de manera que el empresario ha podido acceder directamente a créditos preferenciales desde su propio banco o caja de ahorros. En ocasiones, esta financiación preferencial, proporcionada por la institución de crédito oficial, se ha visto reforzada con la adición de un subsidio concedido por otros organismos públicos que ha rebajado aún más los tipos de interés.
- Las **entidades de capital-riesgo**, que en número aproximado de medio centenar han estado operando en España, tomadoras de participaciones accionariales en las empresas, generalmente de carácter minoritario y temporal, permaneciendo el capitalista de riesgo como socio activo y colaborador en la gestión de la empresa a través de su consejo de administración.
- Las **sociedades de garantía recíproca**, constituidas por pequeños y medianos empresarios para prestar garantías por aval o por cualquier otro medio a favor de sus socios en las operaciones realizadas por éstos dentro del tráfico de sus empresas. La mayoría de ellas ha limitado su actuación al ámbito de su respectiva comunidad autónoma, si bien alguna ha tenido carácter sectorial.
- Las **sociedades de reafianzamiento**, con la finalidad de ofrecer cobertura y garantía suficiente a los riesgos contraídos por las sociedades de garantía recíproca y facilitar la disminución del coste de los avales para las pequeñas y medianas empresas.

5.5. El desarrollo local en el contexto de la nueva economía

La generalización de la informatización, la comunicación a través de Internet por banda ancha y el teléfono móvil de tecnología avanzada están afectando de forma importante las posibilidades de desarrollo local en varios sentidos:

- En primer lugar, muchas empresas han incorporado el uso de ordenadores y programas informáticos a la gestión interna diaria de sus actividades (procesamiento de textos, hojas de cálculo, bases de datos de clientes, bases de datos de suministradores, facturación, contabilización, liquidación de tributación, liquidación de seguros sociales, etc.).
- En segundo término, muchas empresas han comenzado a relacionarse en línea con el exterior (clientes, proveedores, entidades financieras, autoridades fiscales, etc.), abriéndose ante ellas las mayores posibilidades que ofrece la globalización permitida por la red de redes tanto para el acceso a la información (sobre nuevos proveedores, fuentes y formas de financiación...) y el marketing como para el comercio electrónico en sus diversas variantes y, en especial, las conocidas con los nombres de B2B (“business to business”) y B2C (“business to consumers”).
- En tercer lugar, en los proyectos de nuevas inversiones empresariales, dado que el comercio electrónico requiere, además de cambios organizativos y de estrategias para afrontar la competencia creciente, formación de capital humano adicional en las nuevas tecnologías, hasta el punto de que las nuevas inversiones ya no pueden pasar por alto estos procesos innovadores.
- Por último, la facilidad de obtención de fondos para financiar la pequeña y mediana empresa se ha visto fuertemente condicionada por el simple hecho de que el financiador

puede observar que la empresa está realizando un esfuerzo de modernización en el tratamiento interno de la gestión y en la proyección externa de sus negocios.

Muchas sociedades de capital riesgo se hallan predisuestas a co-financiar proyectos de empresas innovadoras que se encuentran al día en el uso y manejo de las nuevas tecnologías, en tanto que se muestran inicialmente reacias a compartir riesgos con negocios cuya expansión futura se basa únicamente en los canales tradicionales.

Por todas estas razones, resulta cada vez más aconsejable que todos los agentes protagonistas del desarrollo local cuiden, junto a la idea principal en torno a la cual se estructure cualquier proyecto, los detalles de su gestión informática y de la difusión de sus ofertas y demandas de bienes y servicios a través de los nuevos medios de telecomunicación.

Una novedad internacional digna de mención es la aparición, gracias a Internet, de la iniciativa conocida como “First Tuesday”, nacida en Londres, que ha puesto en contacto emprendedores con ideas e inversores con dinero, y que reunió más de 40.000 usuarios, de los que varios millares eran entidades de capital riesgo, “business angels” e inversores privados. Tal iniciativa se denominó así para recordar que es el primer martes de cada mes el día de posible encuentro entre quienes tienen ideas pero buscan dinero para hacerlas realidad y quienes, por el contrario, tienen dinero pero buscan ideas para rentabilizarlo.

Finalmente, otra característica - con riesgo relativamente alto, pero también con expectativas de importantes beneficios - de la Nueva Economía consiste en que ésta ha dado lugar, en la mayoría de países, al denominado Nuevo Mercado de Valores, segmento con grandes posibilidades de crecimiento y en el que las empresas tecnológicas emisoras de valores mobiliarios (acciones, obligaciones, pagarés, etc.) no han necesitado disponer de un historial de beneficios pasados sino de un proyecto de futuro que precisaban financiar.

5.6. Guía de servidores en internet para la financiación del desarrollo

Con independencia de las posibilidades que ha abierto el uso inteligente de los buscadores nacionales e internacionales (“Google”, “Yahoo”, etc.) más populares y conocidos, a continuación se facilitan, a título de ejemplo y sin ánimo exhaustivo, algunos servidores - sometidos a continuos cambios y actualizaciones - que han brindado información específica sobre posibles fuentes y modos de financiación del desarrollo y de la pequeña y mediana empresa:

1. **Guía de Financiación Comunitaria:** <<http://www.guiafc.com>>

Ha ofrecido, entre otras informaciones:

- a) Los reglamentos y decisiones relativos a los Fondos Estructurales 2000-2006 (tales como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, el Fondo de Cohesión, Objetivo número 1, Objetivo número 2 y Objetivo número 3).
- b) Las Iniciativas Comunitarias 2000-2006 (tales como: INTERREG, cooperación transnacional para favorecer el desarrollo equilibrado y estable del territorio; LEADER+, para el desarrollo rural; EQUAL, para la concesión de subvenciones destinadas a la formación y empleo; URBAN, para la regeneración económica y social de las ciudades y los barrios en crisis).

2. **Guía de Financiación Comunitaria:** <<http://www.guiafc.com>>

Ha brindado información, entre otros programas, sobre innovación y pequeñas y medianas empresas (INNOVACION, programa específico de investigación, demostración y desarrollo tecnológicos para fomentar la innovación y facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas).

3. **Guía de Financiación Comunitaria:** <<http://www.guiafc.com>>

Ha ofrecido información, entre otros programas, sobre educación y juventud (CONNECT, programa de innovación y conexión de los programas comunitarios destinado a reforzar la sinergia y los vínculos en los ámbitos de la educación, la formación y la cultura, asociando la innovación, la investigación y las nuevas tecnologías).

4. **Guía de Financiación Comunitaria:** <<http://www.guiafc.com>>

Ha brindado información, entre otros programas, sobre formación y empleo (LEONARDO, programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional).

5. **Guía de Financiación Comunitaria:** <<http://www.guiafc.com>>

Ha ofrecido, entre otros programas e iniciativas, información sobre:

- Ayudas a las pequeñas y medianas empresas (PYMES, programa plurianual en favor de las pequeñas y medianas empresas de la Unión Europea; CRECIMIENTO Y EMPLEO, iniciativa para el crecimiento y el empleo; INNOVACION, programa para fomentar la innovación y facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas).
- Instrumentos de cooperación (BRE, Bureau de Rapprochement des Entreprises; Red BC-NET, Business Cooperation Network; Europartneriat; IBEX, International Buyers' Exhibitions; TSBI, Transatlantic Small Business Initiative).
- Instrumentos de información (Euroventanillas, Red Euro Info Centers; CEEI, Centros Europeos de Empresas e Innovación; Interprise, iniciativa para fomentar la asociación entre empresas europeas).
- Instrumentos de financiación (Venture Consort, Consorcio de Capital Riesgo; Seed Capital for Small Companies, Fondo de Capital de Lanzamiento; Eurotech Capital, iniciativa para fomentar la asociación entre empresas europeas; MET, Mecanismo Europeo para la Tecnología; MGP, Mecanismo de Garantía Pyme; JEV, Joint European Ventures).

6. **Guía de Financiación Comunitaria:** <<http://www.guiafc.com>>

Ha ofrecido información, entre otros programas, sobre apoyo a ONGs específicas (ONGs de Juventud, apoyo a las organizaciones internacionales no gubernamentales de juventud; ONGs Medio Ambiente, ayudas para el funcionamiento de ONGs de medio ambiente).

7. **Guía de Financiación Comunitaria:** <<http://www.guiafc.com>>

Ha brindado información, entre otros aspectos, sobre:

- LIFE, instrumento financiero para el medio ambiente.

- ENERGIA, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, programa específico de investigación, demostración y desarrollo tecnológicos sobre energía, medio ambiente y desarrollo sostenible 1998-2002.
- ONGS MEDIOAMBIENTALES, ayudas para el funcionamiento de organizaciones no gubernamentales de medio ambiente.
- CAMPAÑAS INFORMATIVAS, ayudas para la puesta en marcha de campañas informativas sobre el medio ambiente.

8. **Información sobre el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y sus líneas de financiación:** <<http://www.ipyme.org/temas/financia/ico.htm>>

Dentro del marco de actuación de dicha sociedad estatal, cuya finalidad principal ha sido prestar fondos a largo plazo con que financiar la creación de inversiones productivas, tal entidad ha realizado operaciones de mediación (a través de bancos y cajas de ahorro) y directas, con tres líneas de financiación (PYME, Internacionalización de la Empresa y Financiación para I+D) de interés para la pequeña y mediana empresa.

9. **Acuerdos de las Comunidades Autónomas con el Instituto de Crédito Oficial para la financiación de las PYME:** <<http://www.ipyme.org>>

Ha ofrecido información actualizada sobre las comunidades autónomas con las que se han firmado acuerdos y las bonificaciones establecidas para las mismas. Así, por ejemplo, para la Comunidad Autónoma Valenciana se firmó un convenio de colaboración con el Instituto Valenciano de Finanzas para la bonificación del tipo de interés de los préstamos destinados a financiar inversiones productivas a largo plazo.

10. **Publicaciones de la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa, del Ministerio de Economía:** <<http://www.ipyme.org/dgpyme/areapyme/manuales.htm>>

Tales publicaciones han ofrecido información útil sobre instrumentos de financiación, medidas de apoyo a la PYME, guía para la cooperación empresarial, creación y puesta en marcha de una empresa y ayudas de las comunidades autónomas a las empresas.

11. **Fuentes de financiación:** <<http://www.ipyme.org>>

Con informaciones útiles sobre líneas de financiación del Instituto de Crédito Oficial, apoyo financiero de las comunidades autónomas a las pequeñas y medianas empresas, Banco Europeo de Inversiones, la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA), la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), la sociedad Expansión Exterior, la Empresa Nacional de Innovación (ENISA) y el segundo mercado de valores.

12. **Instrumentos financieros:** <<http://www.ipyme.org>>

Con información sobre productos financieros no bancarios (leasing, factoring, préstamos participativos, sociedades de capital riesgo, sociedades de garantía recíproca), productos financieros bancarios (descuento, préstamo, crédito, pagarés de empresa o financieros, cesiones de crédito), nuevos instrumentos financieros (“forwards”, opciones, futuros, swaps) e instrumentos financieros de la Unión Europea.

13. Desarrollo de nuevos productos financieros que facilitan el acceso a recursos a largo plazo a las pequeñas y medianas empresas: <<http://www.ipyme.org>>

Con información sobre Empresa Nacional de Innovación, SA (ENISA), de carácter público, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda.

14. Ayuda y subvenciones concedidas por la Unión Europea, las administraciones autonómicas y el Estado:<<http://www.ayudas.net/elpais.php>>

Página con información facilitada por la empresa privada Econet, S.L.

15. Sobre el segundo mercado de valores en España (como respuesta a la creciente necesidad de dinamizar la creación y el acceso al mercado de capitales de pequeñas y medianas empresas): <<http://www.ipyme.org>>

16. Sobre opciones y futuros: <<http://www.ipyme.org>>

Con explicaciones sobre futuros y opciones en renta variable, futuros sobre bono nacional, futuros sobre MIBOR-90, futuros sobre tipos de cambio y opciones sobre futuros.

17. Sobre futuros: <<http://www.ipyme.org>>

Con información sobre estos tipos de contratos, con sus ventajas e inconvenientes y principales diferencias entre los “forward” y los futuros.

18. Sobre creación de empresas: <<http://www.ipyme.org/temas/empresas/idea.htm>>

Con información acerca del plan de empresa, los factores a tener en cuenta en la elección de la forma jurídica (número de socios, cuantía del capital social, requisitos de constitución, obligaciones fiscales, régimen de Seguridad Social y contratación laboral) y tipos de forma jurídica.

19. Sobre formas jurídicas de empresa: <<http://www.ipyme.org/temas/empresas/forju.htm>>

Con información acerca de formas organizativas de empresarios individuales, comunidades de bienes, sociedades civiles, sociedades colectivas, sociedades limitadas unipersonales, sociedades anónimas, sociedades comanditarias por acciones, sociedades comanditarias simples, sociedades laborales, sociedades cooperativas, sociedades de garantía recíproca, sociedades de capital riesgo, agrupaciones de interés económico y sociedades de inversión mobiliaria.

20. Sobre factoring: <<http://www.ipyme.org/temas/financia/factor.htm>>

Con información acerca de las ventajas e inconvenientes de las operaciones consistentes en convertir las ventas a corto plazo en ventas al contado, asumiendo la sociedad factor el riesgo de insolvencia ante la empresa titular de la cartera de cobro a clientes, mecanismo adecuado para aquellas pequeñas empresas cuya situación no les permitiría soportar una línea de crédito

21. Sobre Cooperación Económica Local del Estado: <<http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?MIval=copeloce>>

Acerca de los Planes Provinciales e Insulares de Cooperación, Fondo para Infraestructuras Locales, Programas Operativos Comunitarios y Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local.

22. **Sobre el resumen nacional por líneas de ayuda del Estado:** <<http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?MIval=resnac&anualidad>>

Con información acerca de líneas de acción constituidas por Planes Provinciales e Insulares de Cooperación, Programas de Acción Especial, Red Viaria Local y Plan de Emergencia Nuclear, Programas Operativos Comunitarios, Programa Operativo Local Objetivo 1, Programa Operativo Objetivo 5B y Programa Operativo Regis Canarias.

23. **Sobre el Instituto de Crédito Oficial (ICO):** <<http://www.ico.es/web/pages/lineas>>

Con información, entre otros aspectos, acerca de las líneas de financiación para la pequeña y mediana empresa, la innovación tecnológica y la internacionalización de la PYME española.

24. **Sobre la iniciativa europea “First Tuesday”:** <<http://www.firsttuesday.com>>

Con información sobre encuentros periódicos de empresarios con ideas que buscan financiación y financieros que buscan empresarios con ideas.

25. **Sobre búsqueda de socios, ventas y traspasos de empresas, intermediación y tramitación de financiación nacional e internacional, captación de socios e inversores:** <<http://www.e-businesssl.es>>

26. **Sobre tests para auto-evaluación de un proyecto empresarial, recursos pedagógicos para un plan de empresa y una estrategia financiera, fuentes de crédito, ayudas financieras y subvenciones, gerencia asistida y preparación de memorias descriptivas para su presentación a posibles inversores:** <<http://www.emprendedorXXI.es>>

27. **Sobre información disponible en la Comisión Europea acerca de los requisitos para acceder a ayudas y subvenciones:** <<http://europa.eu.int/iap>>

- 28 **Sobre asesoramiento acerca de ayudas, subvenciones y apoyos financieros gestionados por un centro privado especializado:** <<http://www.b-iconsulting.com>>

- 29 **Sobre ayudas concedidas directamente a través de convocatorias de los organismos de la Unión Europea:** <http://europa.eu.int/grants/index_en.htm>

- 30 **Sobre ayudas europeas descentralizadas** (y, en su gran mayoría, las ayudas derivadas de los fondos estructurales): <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/ns_es.htm>

- 31 **Sobre subvenciones nacionales y subnacionales de los Estados miembros de la Unión Europea:** <<http://www.grant-guide.com>>

6. Los nuevos yacimientos de empleo

JOSÉ VICENTE PÉREZ COSÍN

Universitat de València

6.1. Introducción

Siguiendo con los planteamientos del módulo 4, sobre las posibles políticas e instrumentos posibles para la gestión y promoción del desarrollo local, nos situamos en el seno de las políticas comunitarias de la Unión Europea (UE), a partir del famoso informe Delors que marco un antes y un después, sobre el análisis de las potencialidades de los mercados de trabajo locales, en base a la satisfacción de las necesidades sociales emergentes, y la promoción de estructuras de lucha contra la economía sumergida y de lucha contra la exclusión social de algunos colectivos.

La sociedad occidental actual, se caracteriza por la *pérdida de la capacidad de autoabastecimientos* de los bienes y servicios necesarios para las actividades de la vida diaria, diversas causas han motivado esta pérdida pero quizá la que mayor incidencia a tenido es el *cambio en la estructura familiar* como, elemento básico de la reproducción social. Las familias actuales no tienen ninguna similitud con las familias tradicionales con una división de roles sexuales bien definida y con una *asignación de tareas en función de la posición que se ocupaba en esa estructura*, caracterizándose básicamente por la convivencia de tres generaciones en el mismo espacio residencial.

Difícilmente la sociedad involuciona, es decir, recuperar la estructura de la familia tradicional, a nivel general, es imposible sobre todo por los cambios en la estructura económica, *los requerimientos del mercado* por un lado y la obligatoriedad de seguir dando soluciones a las **necesidades sociales** que plantean muchos ciudadanos, nos introduce en el concepto de nuevos yacimientos de empleo (NYE).

El hecho de conjugar *la promoción de empleo por un lado y la satisfacción de necesidades sociales por otro*, es la finalidad de este nuevo concepto, y su apertura hacia nuevos ámbitos como un reto de futuro.

6.2. Objetivos y metodología

Los objetivos de este tema están dirigidos a completar las referencias necesarias sobre las políticas y los instrumentos que surgen en torno al concepto de los NYE, con la finalidad de capacitar a los estudiantes en desarrollo de posibles exigencias que su ejercicio profesional, en el ámbito del desarrollo local, y en un futuro cercano les requiera.

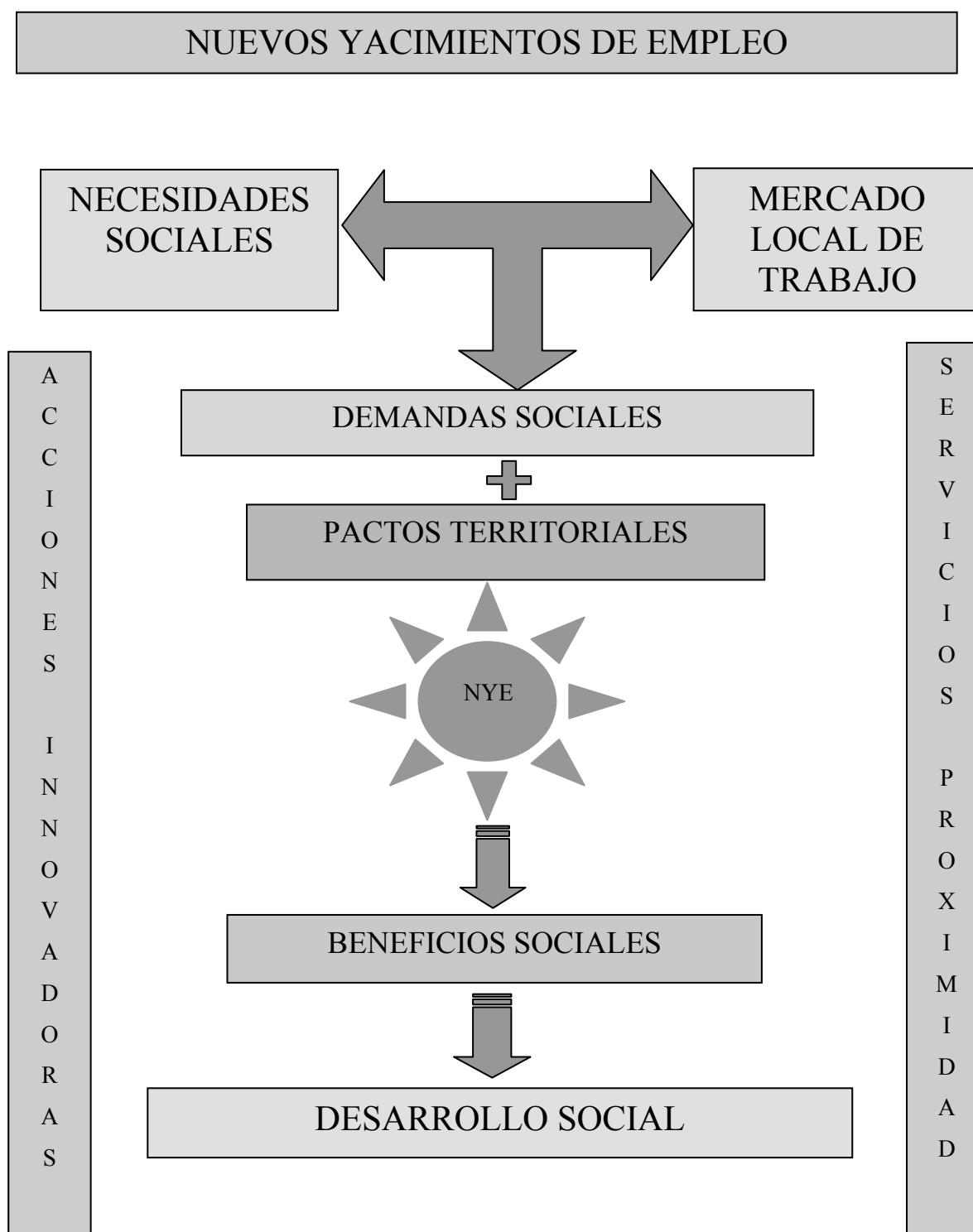
La descripción de los objetivos es la siguiente:

1. Conocer el origen del concepto de NYE y su aparición en el entorno europeo, conociendo a la vez las condiciones sociales en las que surge, y los cambios sociales estructurales en las sociedades avanzadas.
2. Conocer las tipologías de NYE, y su caracterización en función del entorno de aplicación. Asimismo analizar la evolución de las clasificaciones actuales y los motivos que las han motivado.
3. Reflexionar en torno a las experiencias conocidas, para posibilitar la adquisición de criterios de aplicabilidad según las necesidades sentidas, y las demandas políticas de cada territorio.

La metodología didáctica está basada en las tres dimensiones siguientes:

- Interacción didáctica: diseño de la acción y aportaciones para la reflexión.
- Reflexión sobre los contenidos: recapitulación del conocimiento adquirido mediante la evaluación de los mismos antes las alternativas de un breve cuestionario.

6.3. Mapa conceptual



6.4. Origen y concepto de los NYE

El origen de los NYE lo situamos en el inicio de la década de los 90 como producto de una importante reflexión iniciada en la Comisión Europea, como consecuencia del gran problema del desempleo. Existe un documento de referencia obligada al abordar este concepto, el “libro blanco” de Delors, es como se conoce coloquialmente al Informe del Comisario de Empleo Jacques Delors emitido en 1993, “*Crecimiento, competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*”. En él las directrices tienen una finalidad común conseguir una **economía al servicio del empleo**, dejando un espacio al menos entre las economías financieras que están dejando de lado el factor humano como *promotor de la economía y bienestar de la sociedad*.

El diagnóstico que produjo el informe Delors, aportaba dos *indicadores* importantes para el desarrollo del concepto de NYE. Por un lado, las tasas de **desempleo juvenil** eran alarmantes, y por otro lado la capacidad de crear nuevos puestos de trabajo estaba limitada por las economías industriales y financieras. En este sentido, se ofreció una alternativa a las propuestas de nuevos puestos de trabajo, desarrollando **acciones innovadoras** dentro del mercado que además requiriera la ocupación de puestos que necesitaran un componente importante de mano de obra, que por otra parte era lo que existía.

Las propuestas de los NYE, además tienen que presentarse como proyectos que conjuguen:

- la formación,
- la flexibilidad,
- la descentralización,
- la iniciativa,
- y la innovación.

La calidad de los servicios que nacen desde los NYE, debe estar garantizada porque mayoritariamente están dirigidos a paliar necesidades sociales de los ciudadanos en la vida diaria, por lo tanto necesitan formación; deben ser puestos de trabajo con flexibilidad permitiendo la dedicación parcial ya que en su mayoría van a ocupar a mujeres; y su implantación se garantiza mediante un proceso de descentralización, es decir, son proyectos de desarrollo local, siendo los territorios los que absorben y consolidan los NYE.

El siguiente documento en importancia sobre los NYE, nos viene de la mano de Martine Aubry, hija de Jacques Delors, quien después de un profundo análisis de la situación del desempleo en Francia, sobre todo de los jóvenes, emite un informe en 1998 también conocido como *Plan Aubry*, que nos ofrece un diagnóstico no sólo del desempleo sino de la *precariedad que la sociedad* está produciendo entre las clases más desfavorecidas que están ampliando su tipología merced a los cambios tecnológicos y a la pérdida de capacidad económica de muchas familias. Introduce dos conceptos importantes, el de **exclusión social** y el de nuevos yacimientos de empleo.

El Plan Aubry, conjuga de un lado la creación de *nuevos servicios* y la creación de *nuevos empleos*, producto de un diseño del desarrollo económico, a través de la satisfacción de las **demandas sociales** y la generación de nuevos puestos de trabajo. Así la conclusión de este informe era ofrecer servicios requeridos por la sociedad actual, en el ámbito local preferentemente, que construyen otro término que hemos llamado **servicios de proximidad**, y por otra parte ocupar a los colectivos con mayores dificultades de integración en el mercado de trabajo, después de un proceso de formación que garantice la calidad de la oferta y que dé respuesta a las demandas sociales planteadas.

El concepto de NYE, lo tomamos de Jiménez, Barreiro y Sánchez (1998, p. nº 32), quienes los definen como:

“Los NYE son aquellas actividades laborales que van destinadas a atender las demandas sociales existentes en un territorio definido (proximidad), que no están atendidas por el mercado o lo están parcialmente, y que contienen un gran potencial de creación de puestos de trabajo a corto plazo”.

6.5. Clasificación y tipología de los NYE

Los cambios estructurales que la sociedad actual ha experimentado, no sólo responden a la evolución de la **economía**, sino también a la **cultura** (tradiciones y costumbres) y a la **demografía**, y por tanto son los productores de las nuevas necesidades que deben atender los NYE. Anteriormente estas necesidades sociales eran atendidas dentro del ámbito familiar, pero al incorporarse la mujer al mercado de trabajo, se han convertido en NYE, además que las demandas están en incrementándose en progresión creciente, a causa del incremento de la *esperanza de vida*, y otros cambios en la *estructura familiar* como las nuevas tipologías de familia.

Monoparentales, solteros de edad, etc.

Otro ámbito que incluimos en los NYE, está producido por la mayor *educación ambiental*, que ha generado un proceso de sensibilización medioambiental creciente entre los ciudadanos, y en este sentido, se demandan una serie de servicios que crean puestos de trabajo. Al mismo tiempo las demandas de *viviendas* con medidas de adaptación a las necesidades de los ciudadanos que padecen alguna dependencia o limitación en su acceso o movilidad, se ha convertido en otro espacio para los NYE, como es la rehabilitación de viviendas y la accesibilidad de los espacios públicos a las personas con movilidad limitada o discapacidad que afecta su acceso a los recursos sociales con normalidad. Otro ámbito que también se incluye en el desarrollo personal, es la dificultad de acceso que tienen los ciudadanos que residen en territorios alejados de las zonas urbanas con dotaciones de recursos públicos básicos, que se han convertido en demandantes de *transportes colectivos* para facilitarles su acceso.

Las nuevas *necesidades de ocio*, como consecuencia de la disposición de tiempo libre ganado a la jornada laboral, también se ha convertido en un nuevo espacio para los NYE, en este sentido, se producen espacios para la cultura y el mantenimiento de las tradiciones y el patrimonio cultural local.

Todos estos espacios para el desarrollo de los NYE, están en estado embrionario, por dos motivos.

- a) El primero de ellos es la situación demográfica, cada vez más las personas llegan a la jubilación en mejores condiciones de supervivencia y necesitan una oferta de servicios más amplia.
- b) Y en segundo lugar, las nuevas tecnologías están en constante evolución y desarrollo que hace crecer los servicios innovadores de una forma progresiva.

El documento que nos sirve de referencia para clasificar y establecer las tipologías de los NYE, es el informe “*Iniciativas locales de desarrollo y empleo*” de la Comisión Europea elaborado en 1995, en donde se concretaron las tipologías en cuatro grupos y la clasificación en 16 servicios, dentro de cada uno de ellos como los más demandados:

- Grupo 1: Los servicios de la vida diaria:
 - Los servicios a domicilio.
 - La atención a la infancia.
 - Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

- La atención a jóvenes con dificultades de integración social.
- Grupo 2: Los servicios de mejora del marco de la vida:
 - La mejora de la vivienda.
 - La seguridad personal.
 - Los transportes colectivos.
 - La revalorización de los espacios públicos.
 - El comercio proximidad.
- Grupo 3: Los servicios culturales y de ocio:
 - El turismo.
 - Las producciones audiovisuales.
 - La revalorización del patrimonio cultural.
 - El desarrollo cultural local.
- Grupo 4: Los servicios de medios ambiente:
 - La gestión de residuos.
 - La gestión del agua.
 - La protección y revalorización de zonas naturales.
 - El control de la contaminación medioambiental

Otros informes más recientes, han perfilado las demandas y por lo tanto las ofertas de servicios dentro de los NYE. Así el informe elaborado por el círculo de progreso en colaboración con Caja Madrid “*Yacimientos de empleo y Habilidades. Horizonte 2006*”, avanza a las nuevas tecnologías, los servicios sociales personales y los servicios a las empresas como las puntas de lanza del futuro de los NYE, definiendo categorías o clasificación de servicios en función de las demandas sociales:

1. *Nuevos servicios sociales personales*: atención infantil preescolar, redes comunales, asistencia geriátrica a domicilio, trabajo temporal de los jubilados.
2. *Nuevos servicios a las empresas*: prevención de riesgos laborales, desarrollo de competencia, inteligencia competitiva.
3. *Nuevas tecnologías*: biotecnología, telecomunicaciones, nuevas fuentes de energía.
4. *Sociedad del riesgo*: seguridad privada, servicios salud privados, sistemas financieros.
5. *Sociedad del ocio*: nuevos deportes, ciudades de ocio, ciudades de la cultura.

En Cataluña recientemente en 2001 se ha publicado “*El llibre blanc del nous filons d’ocupació a Catalunya*”, publicado por la Generalitat en colaboración con los agentes sociales representativos, en donde se identifican nuevas necesidades no cubiertas por el mercado de trabajo, a escala local, entre ellas están:

- Los servicios de mediación y orientación en la resolución de conflictos (familiares, pareja, laborales, extrajudiciales, etc...)
- La prevención de riesgos laborales en las pequeñas y medianas empresas.
- La gestión de la energía a escala local o comarcal.

Todos estos informes más las directrices emanadas de la Unión Europea, a través de su estrategia para el empleo, denominada *Pactos Territoriales para el Empleo*, pone los elementos necesarios para priorizar las políticas de empleo entre todos los agentes sociales y las Administraciones Públicas en el ámbito territorial, que tiene mucho que decir en el desarrollo de los NYE.

Esta herramienta, los pactos territoriales ya ha sido objeto de estudio en el módulo 3, por lo tanto no es necesario recoger sus contenidos en estos momentos.

6.6. Proceso de desarrollo de los NYE

Los proyectos que se desarrollan como NYE, son de muy diverso origen y responden a diferentes enfoques, pero dentro de esta característica de la multiplicidad, existe otra, que es la confluencia de aspectos comunes o características definitorias de todo NYE.

En este sentido, los NYE tienen que *responder a necesidades sociales* no atendidas por el mercado, por diversas causas, que mayoritariamente están referidas a la escasa rentabilidad mercantil de los NYE, y en otro orden la escasa solvencia que presenta la demanda potencial. Para paliar estas características que alejan a las empresas de este mercado potencial, son necesarios procesos de *desarrollo a escala local y comarcal*.

Debemos establecer un proceso de acercamiento, con la finalidad de conocer las necesidades de una forma directa sobre el propio territorio, también en este sentido, conoceremos las potencialidades o *los recursos endógenos* ociosos o poco desarrollados, contando con un *diagnóstico territorial* fiable para la posterior planificación de los NYE.

La consiguiente *planificación* de los NYE, debe estar consensuada con los agentes sociales y las Administraciones Públicas Locales, para establecer prioridades y mecanismos de coordinación que produzcan complementariedad y no produzcan solapamientos.

La articulación de un proceso de desarrollo territorial de los NYE contando con el apoyo de las Administraciones Locales, es el motor del éxito en este tipo de servicios de promoción de emprendedores, y espacios de mercado con un gran potencial de creación de empleo.

Otro elemento común que caracteriza a los NYE, es la capacidad de *generar empleo* sin potenciar las ganancias lucrativas a nivel empresarial, en este sentido, las empresas mercantiles son poco recomendables para su implantación, otras formulas empresariales como las cooperativas o las entidades sin fin de lucro son mucho más idóneas para este tipo de procesos. La *flexibilidad* de ser otra de las características básicas de los NYE, ya que después de un diagnóstico territorial, es básico la adaptación a las potencialidades reales del territorio y no debemos partir de formulas preestablecidas.

La finalidad es crear empleo y sobre todo *integrar personas* en el mercado de trabajo que carecen de recursos personales para competir en ámbitos globalizados.

Las dificultades de desarrollo de los NYE, estarán por tanto en la mercantilización de estos proyectos empresariales. Observamos dificultades desde el *ámbito de la oferta*, como elemento estable, duradero y rentable, ya que sin contar con apoyos o recursos externos, supone una dificultad añadida. La formación o cualificación profesional de los trabajadores, también es un elemento que influye en la oferta de los NYE, así como la competencia desleal de la *economía sumergida* en algunos de estos servicios que tradicionalmente han estado ofrecidos por la *economía informal*. La infravaloración de

los servicios a causa de la competencia y el bajo precio, añadida la presencia mayoritaria de la mujer entre los trabajadores de los NYE, son elementos que debemos tener en cuenta, cuando establezcamos oferta de este tipo de proyectos.

También observamos dificultades desde el punto de vista de *la demanda*, que presenta con bastante frecuencia problemas de solvencia. En este sentido, las colaboraciones entre los promotores de los NYE y las Administraciones Locales son el elemento dinamizador de los mismos.

Las *dificultades financieras*, son una de las características de los NYE, y para superarlas se conocen herramientas innovadoras, de las cuales existen experiencias importantes tanto en nuestro entorno más cercano, como en otros países europeos más avanzados, y con una trayectoria más amplia en el desarrollo de NYE. Los cheques servicios como elementos financieros de intercambio para costear los servicios de proximidad en el ámbito local, como subvenciones públicas a la demanda se han revelado como herramientas financieras que pueden regular la oferta. Las Administraciones Públicas Locales pueden encontrar diversas formulas dirigidas, tanto a los promotores como a los usuarios de los NYE. Y el ahorro de proximidad como herramienta financiera privada para incentivar la oferta de servicios en los NYE son dos ejemplos paradigmáticos.

Algunos *experiencias* relacionadas con los cheques servicios y otras formulas financieras para el apoyo a los NYE, podemos situarlas como ejemplos a nivel indicativo, sin entrar en profundidad a la hora de su análisis porque sino pasaríamos a introducirnos en materia de otros módulos.

El **programa Esparru de Guipúzcoa** (art. 10 FEDER), promovió tanto el cheque servicio como el ahorro de proximidad.

Proyecto de NYE en Cantabria (art. 10 FEDER), promovió dos centrales de servicios de proximidad, y una herramienta de cheque servicio como incentivo para la demanda.

El **proyecto Estrategia Regional de NYE en Navarra: Proyecto ERNE**, (art. 10 FEDER), con el desarrollo de un fondo de capital para el lanzamiento de nuevos proyectos en el ámbito de los NYE.

Los **cheques ALE en Bélgica**, a través de las Agencias Locales de Empleo se promovió un cheque servicio para incentivar la demanda de NYE y para la integración de personas desempleadas o preceptoras de ayudas sociales.

El **Cheque servicio en Francia**, con dos modalidades: "*Titre emploi-service*" y "*Chèque emploi-service*", que incentivan ambos los dos ámbitos de la oferta para la promoción de NYE, a través del primero. Y la demanda a través del segundo, aplicando una desgravación fiscal por el consumo de una determinada cantidad anual.

El esquema **Home-service en Dinamarca**, es una herramienta diferente a las dos propuestas pero con la misma finalidad. Homologando a los promotores de los servicios de proximidad y favoreciendo el consumo con desgravaciones fiscales.

El **Cheque servicios de Finlandia**, como elemento de incentivo a la demanda y promoción de la oferta privada a los servicios de atención a la infancia.

6.7. Estrategias de implantación en los NYE

Lo primero que debemos plantearnos, es que un NYE *no puede ser un proyecto aislado*, al margen de las políticas de desarrollo local que pretenda diseñar una Administración Local. Sino todo lo contrario, debe ser parte de la *planificación estratégica local*, como promotor del bienestar de la población y

como elemento para la ocupación de aquellos colectivos con mayores dificultades para su integración en el mercado de trabajo.

La finalidad, ya la mencionamos antes no son los beneficios económicos, sino los **beneficios sociales**, con una perspectiva de autofinanciación por su puesto como todo proyecto empresarial, pero contando con el apoyo público.

El éxito de cualquier planificación estratégica en el ámbito de los NYE, debe cumplir con una *actuación coordinada* entre las Administraciones Locales del territorio, los agentes sociales y económicos, para pasar posteriormente a establecer un diagnóstico territorial, con la prioridad de los NYE, en función de las necesidades sociales insatisfechas por el mercado, creando de esta forma un mercado local con el atractivo de la proximidad. El estudio de la solvencia de la demanda y, la calidad y cualificación de la oferta, son elementos estratégicos que no debemos olvidar, así como continuar con el estudio a largo plazo persiguiendo la detección de nuevas necesidades en el ámbito local.

Como anunciamos antes, la utilización de los *Pactos Territoriales* como promotores de estas necesarias estructuras de coordinación, son necesarios para generar espacios de difusión, estudio y soporte a las Agencias Locales de Empleo, o ADL como las conocemos en nuestra realidad más próxima. Una estrategia muy útil, es el intercambio de buenas prácticas y la creación de redes locales de NYE, así como estructuras de coordinación como las centrales de servicios de proximidad.

6.8. Conclusiones en torno a los NYE

Sobre la idoneidad de los NYE para promover el desarrollo territorial, no duda posible, y sobre la capacidad de movilizar recursos humanos y financieros tampoco. Como *estrategia de intervención de lucha contra la exclusión social* de aquellos colectivos con mayores dificultades de integración en el mercado de trabajo, ha resultado realmente esperanzadora, las experiencias de otros países europeos así lo demuestran. Y su potencial para satisfacer las necesidades sociales emergentes, es evidente, la implantación conseguida en algunos NYE como los servicios sociales personales, en especial el servicio de ayuda a domicilio a personas dependientes y los servicios de atención a la infancia, ahí están los resultados del *informe elaborado por las Cámaras de Comercio de España*, publicado en el 2002, revela el crecimiento más importante en cuanto a creación de empleo en muchas de nuestras comunidades autónomas, además de la ampliación de los NYE como estrategia abierta a la innovación permanentemente.

No debemos olvidar que la finalidad del desarrollo local es *lograr el bienestar social* de la población sobre la que interviene, por un lado la creación de empleo de aquellos con más dificultades, y por otro lado la atención de aquellas personas más necesitadas. Un instrumento que *mejore la calidad de vida* por un lado, que cuente con el apoyo de los agentes sociales, las Administraciones Públicas, y que *disminuya las cifras de desempleados*, sobre todo de los que presentan mayor índice de paro, no es nada despreciable para los profesionales del desarrollo local. Siempre y cuando los agentes de empleo y desarrollo local, consideren su *intervención desde el compromiso social*, y no desde el mercantilismo de las grandes empresas. Debemos priorizar el término de **desarrollo social** antes que el desarrollo económico, ya que si la finalidad de la política local es el empleo y la satisfacción de las necesidades sociales, los beneficios también deben ser sociales, aunque en el momento que se consigan los objetivos mencionados, podremos aspirar a conseguir un desarrollo mercantil de los NYE.

La mercantilización tiene sus riesgos, sobre todo cuando lo que hacemos es *desarrollar la intervención social*, es decir, atendemos personas (niños, mayores, discapacitados), no promocionamos empresas. Los criterios mercantiles (rentabilidad y solvencia) nos conducen a la privatización de muchos servicios sociales personales, que lo único que logran es la pérdida de la calidad, para conseguir el beneficio económico.

Una última reflexión, para poder contar con promotores de los NYE debemos de desarrollar **programas complementarios** que faciliten el mantenimiento de la oferta de servicios y difundan los mismos, educando la demanda y haciendola solvente.

Para poder desarrollar algún NYE de atención a la infancia debemos contar con *programas de conciliación entre la vida laboral y la vida familiar*, para que además de favorecer la integración de la mujer en el mercado de trabajo, producimos un efecto de promoción y difusión de los NYE, desde la complementariedad con los servicios públicos de bienestar social, para aquellos cuyas posibilidades económicas no les permite acceder a los NYE por los mecanismos del mercado, y deben optar a la ayuda pública para poder integrarse en el ámbito social y laboral del entorno local.

6.9. Glosario de términos utilizados

Beneficios sociales

Son un conjunto de servicios públicos o privados que tienen como finalidad la protección social de los colectivos más desfavorecidos o dependientes.

Demandas sociales

Son la cuantificación de bienes o servicios que los ciudadanos están dispuestos a comprar, en un periodo concreto y para unas circunstancias del mercado dadas. La dependencia de las demandas está sometida a varios factores, como: el precio del bien o servicio, las rentas personales o familiares, y las preferencias individuales o colectivas.

Desarrollo social

Es la búsqueda de la articulación de intereses que termine en la consecución de beneficios para un territorio concreto, consiguiendo la mejora social general de forma sostenible y con niveles crecientes de igualdad entre los colectivos sociales.

Innovación

Es un proceso creativo que intenta modificar las cosas introduciendo algo nuevo. Incorporar nuevos conceptos, en las formas de relación interpersonal y/o en las formas de relación entre el hombre y la naturaleza.

Necesidades sociales

Son aquellas necesidades reconocidas por el mismo grupo o comunidad, es decir, las necesidades sobre las cuales se tiene conciencia de que existen. En sentido general, son el producto de la cultura y de la situación económica de un contexto territorial.

7. Fórmulas e instrumentos de promoción y desarrollo empresarial

FRANCISCO MÁS VERDÚ

IMPIVA (Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa)

Objetivos

Con este módulo didáctico se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- Mostrar las diferentes fórmulas que pueden adoptar las actuaciones públicas para promover la actividad empresarial.
- Poner de manifiesto la importancia creciente que vienen adquiriendo las políticas basadas en la promoción de servicios a empresas.
- Presentar diversas tipologías de clasificación de servicios a empresas de acuerdo con diferentes criterios.
- Analizar distintos casos concretos de promoción de servicios tecnológicos en diferentes ámbitos territoriales europeos.
- Identificar los elementos clave que caracterizan y están en la base de los distintos modelos examinados.

Mapa conceptual



7.1. Introducción

La política de promoción empresarial, especialmente en el ámbito de la industria, ha estado sometida desde la última década del siglo pasado a una notable controversia. Una controversia que ha puesto en entredicho la necesidad o la propia existencia de dicha política.

En el ámbito comunitario este cuestionamiento puede datarse en el año 1990. Aunque resulte paradójico, la comunicación de la Comisión Europea que llevaba por título “La política industrial en un entorno abierto y competitivo –orientaciones para un enfoque comunitario-“ (COM (90) 556 final), en realidad lo que hacía era dictaminar la desaparición de toda veleidad de política industrial al reducir la actuación pública en relación con la industria a la mejora del entorno en el que se desenvuelven las empresas. No será hasta el año 2002 cuando se hable de una “revisión del enfoque comunitario de la política industrial”.

En todo caso, la definición de política industrial exige tener en cuenta una triple dimensión de orden conceptual, teórico y positivo. La primera de ellas, *conceptual* tiene que ver con la propia polisemia de la noción de política industrial y la falta de consenso de lo que realmente ésta comprende (Beath, 2002). Esta dificultad conecta con la segunda: la inexistencia de un *cuerpo teórico* único y coherente sobre política industrial. A pesar de ello, durante los últimos años se ha producido un notable resurgimiento de la literatura económica en diversas áreas conexas con la industria (innovación, *entrepreneurship*, etc.) que ha reforzado y fundamentado el papel de las políticas de promoción industrial. Así a la tradicional justificación de los fallos de mercado se han sumado con fuerza las teorías del crecimiento relacionadas con la política tecnológica o la defensa de la política comercial estratégica como elemento de política industrial (Leahy y Neary, 2001) pasando por las aportaciones de la economía evolucionista o el enfoque sistémico de la innovación industrial.

A estos aspectos de orden conceptual y teórico se une un tercer elemento: desde un punto de vista *positivo* –y más allá de los problemas semánticos- una mera observación de la actividad pública de los países avanzados permite detectar la existencia de importantes líneas presupuestarias de ayudas públicas a la industria. Unos apoyos que adoptan diversas formas (subvenciones, servicios especializados, desgravaciones, etc.) y que, además, van evolucionando en el tiempo.

Con una pretensión meramente expositiva, y de cara a organizar la revisión de la política industrial en España dirigida a los sectores tradicionales, el cuadro nº 1 enmarca las acciones relacionadas con la industria en tres grandes bloques. En primer lugar, algunas actuaciones tienen un carácter *regulatorio*, mediante la promulgación de legislación de propiedad industrial (patentes, marcas, ...), de normas técnicas y de seguridad, etc. Un segundo tipo de medidas lo constituyen los instrumentos de *financiación* que suponen la transferencia de recursos desde el sector público hacia las empresas a través de incentivos de distintos tipos. Una tercera clase de actuaciones tienen un carácter *funcional*: se basan en la promoción de infraestructuras (Centros tecnológicos, incubadoras, ...) y la prestación de servicios basados en las mismas: análisis y ensayos, transferencia de tecnología, asesoramiento técnico, investigación aplicada, etc.

POLÍTICAS DE PROMOCIÓN EMPRESARIAL		
POLÍTICAS	CARACTERÍSTICAS	EJEMPLOS
REGULATORIAS (legislación)	<ul style="list-style-type: none"> • MARCAN “REGLAS DEL JUEGO” • DEFIENDEN VALORES / INTERESES COLECTIVOS 	<ul style="list-style-type: none"> • Propiedad Industrial • Normas técnicas • Política de Competencia
TRANSFERENCIA (subvenciones)	<ul style="list-style-type: none"> • TRANSFERENCIA DE RECURSOS PÚBLICOS A LAS EMPRESAS PRIVADAS 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la inversión • Ayudas a la introducción de nuevas tecnologías
FUNCIONALES (servicios)	<ul style="list-style-type: none"> • ACTUACIONES (BÁSICAMENTE SERVICIOS) “EFECTOS EXTERNOS” 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación especializada • Investigación Aplicada • Centros Tecnológicos

Figura 1

7.2. Marco legal y promoción empresarial

7.2.1. La política de normalización

Bajo el término “marco legal” se encuentra un amplio abanico de normas: desde reglas económicas referidas a operaciones de mercado hasta reglas administrativas que tienen que ver con la dinámica empresarial (creación de empresas, etc.) y el funcionamiento del propio mercado.

Como ha señalado la Comisión Europea (2004):

“la ausencia de reglas puede ser un freno a la competitividad industrial”.

En otras palabras, la existencia de una estructura clara y estable que defina los límites dentro de los cuales las empresas se desenvuelven puede ser, en sí misma, un elemento favorecedor de la competitividad. En determinados países -especialmente anglosajones, como es el caso de EEUU- con un derecho casuístico, su propia cultura legal y la necesidad de contar con coberturas a través de seguros va creando una estructura regulatoria sin excesiva apariencia formal.

El terreno en el que las regulaciones juegan un papel más importante, desde el punto de vista de la política de promoción empresarial, es en el de las reglas técnicas que han de cumplir los productos.

Así, un primer ejemplo de política regulatoria lo constituye la política de normalización. De ella destacan dos aspectos. En primer lugar, el creciente protagonismo de los Organismos Europeos de Normalización con la adopción de la política comunitaria conocida como “nuevo enfoque” que pretende la armonización de las distintas legislaciones nacionales. De este modo, y frente a la no obligatoriedad general de las normas internacionales (ver ejemplo adjunto) las normas elaboradas por el *Comité Europeo de Normalización (CEN)* son de obligada adopción –pueden traducirse pero sin posibilidad de modificación- por los países miembros. De esta forma tales normas elaboradas por el CEN adquieren el rango de normas nacionales.

El segundo aspecto a destacar está relacionado con el que se acaba de señalar. En principio, las normas europeas tienen como objeto la eliminación de barreras técnicas y comerciales entre los países miembros de la UE. Pero, al mismo tiempo, y de ahí el interés de esta política para la industria manufacturera, tales normas pueden servir como política defensiva -no proteccionista- frente a productos procedentes de países terceros que incumplen dichas normas (véase la exigencia de la *marca CE* para el sector del juguete). En todo caso para que estas acciones puedan llevarse a la

práctica se requiere no solo contar con centros tecnológicos que puedan participar en los Comités Técnicos que elaboran las normas, sino también con organismos acreditados para certificar la conformidad de una empresa o producto con los requisitos definidos en las especificaciones técnicas contenidas en aquéllas.

Las normas son documentos que contienen especificaciones técnicas basadas en los resultados de la experiencia y del desarrollo tecnológico. Se trata de documentos elaborados por consenso entre todas las partes interesadas. En la actualidad existen normas técnicas no solo para maquinaria y herramientas o electrodomésticos, sino también para productos tradicionales (juguetes, muebles, calzado, etc.). A nivel internacional la institución clave es la *Organización Internacional de Normalización (ISO)* cuyas normas cubren los distintos sectores tradicionales. Esta organización elabora las conocidas normas de la serie ISO9000 que han sido adoptadas por más de un centenar de países de cara a la utilización de un lenguaje común que unifica los criterios de gestión de calidad a nivel mundial. Pero, de forma simultánea, y junto a las normas de aplicación voluntaria, determinadas normas obligatorias pueden tener como efecto indirecto el de ser instrumento de defensa comercial frente a productos fabricados en otros países

7.2.2. La protección de las innovaciones

Un segundo ejemplo de política regulatoria lo constituye lo que en derecho mercantil se conoce como “propiedad industrial”, o legislación para la protección de las innovaciones. En el caso de las industrias tradicionales (textil, calzado, mueble, etc.) no sólo reviste importancia una regulación adecuada de las medidas de protección de las innovaciones (patentes, modelos de utilidad, diseño, etc.) sino sobre todo, y de modo especial, una aplicación judicial ágil de la defensa de tales derechos. Para estas industrias tradicionales figuras como la de los “modelos de utilidad” (que consiste en dar a un objeto una configuración, estructura o constitución que permita alguna ventaja útil para su uso o fabricación) pueden llegar a tener tanta o más importancia que las propias patentes de cara a la protección de las innovaciones.

De modo particular reviste una especial trascendencia el “diseño industrial” cuya protección ha sido regulada recientemente en España por la Ley 20/2003 de Diseño Industrial. El registro del diseño confiere a su titular “el derecho exclusivo de fabricación, oferta, comercialización, importación y exportación o uso de un producto que incorpore el diseño”.

De acuerdo con los datos de la Oficina Española de Patentes y Marcas, y tal como se observa en el cuadro nº 1, la mayor parte de las solicitudes de registro de diseño corresponden a comunidades autónomas con un peso relevante de sectores tradicionales en su estructura industrial. Así la Comunidad Valenciana representa el 24,25% del total de solicitudes de registro de diseño cuando su peso en el VAB industrial español significa el 11,2%. En segundo lugar se sitúa Cataluña (con un 17,2% de las solicitudes de diseño) que, sin embargo, ocupa la primera posición entre las comunidades autónomas en el ámbito de las patentes y los modelos de utilidad.

CUADRO N° 2 PROPIEDAD INDUSTRIAL. AÑO 2003 Solicitudes de Patentes, modelos de utilidad y dibujos industriales								
	<i>Patentes</i>		<i>Modelos utilidad</i>		<i>Model y Dibujos Industriales</i>		<i>TOTAL</i>	
	<i>Nº</i>	<i>%s/total</i>	<i>Nº</i>	<i>%s/total</i>	<i>Nº</i>	<i>%s/total</i>	<i>Nº</i>	<i>%s/total</i>
Andalucía	267	9,52	231	8,10	156	7,67	654	8,50
Aragón	166	5,92	123	4,31	50	2,46	339	4,41
Asturias	41	1,46	41	1,44	29	1,43	111	1,44
Islas Baleares	58	2,07	47	1,65	44	2,16	149	1,94
Canarias	41	1,46	48	1,68	100	4,92	189	2,46
Cantabria	15	0,53	17	0,60	11	0,54	43	0,56
Castilla-La Mancha	63	2,25	64	2,24	46	2,26	173	2,25
Castilla y León	79	2,82	78	2,73	57	2,80	214	2,78
Cataluña	713	25,43	827	28,99	349	17,17	1.889	24,56
Comunidad Valenciana	391	13,94	469	16,44	493	24,25	1.353	17,59
Extremadura	36	1,28	20	0,70	14	0,69	70	0,91
Galicia	106	3,78	118	4,14	87	4,28	311	4,04
Madrid	518	18,47	435	15,25	301	14,81	1.254	16,31
Murcia	55	1,96	96	3,36	129	6,35	280	3,64
Navarra	65	2,32	54	1,89	44	2,16	163	2,12
País Vasco	168	5,99	153	5,36	84	4,13	405	5,27
La Rioja	19	0,68	29	1,02	33	1,62	81	1,05
Ceuta y Melilla	0	0,00	1	0,04	5	0,25	6	0,08
No consta	3	0,11	2	0,07	1	0,05	6	0,08
TOTAL	2.804	100,00	2.853	100,00	2.033	100,00	7.690	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de OEPM

Nuevamente, y al igual que ocurría en el caso de la política de normalización, hay que subrayar el hecho de que las administraciones de carácter supranacional vienen adquiriendo –por el propio carácter de esta políticas- un creciente protagonismo en el terreno de la política regulatoria. Así la Unión Europea ha creado una oficina comunitaria (la OAMI, situada en la ciudad de Alicante) que mediante una sola solicitud permite una protección unitaria y uniforme del diseño en el conjunto de países que forman parte de la Unión Europea.

7.3. Ayudas públicas a las empresas

En relación con esta línea de política industrial conviene detenerse en tres aspectos.

- En primer lugar uno de carácter terminológico: la propia definición de “ayuda pública”.
- En segundo lugar un aspecto que combina elementos cuantitativos (cuál es el peso de las ayudas a la industria en España en comparación con otros países) con otros de carácter instrumental (qué tipo de ayudas son las predominantes: subvenciones, incentivos fiscales, ...).
- En tercer lugar se analizará un ámbito fundamental de cambio en España en los últimos veinte años, consecuencia del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas derivado de la Constitución de 1978 y en especial el protagonismo creciente de estas últimas a la hora de aplicar acciones de política industrial.

7.3.1. La definición de ayudas públicas

No existe una clara delimitación del concepto de “ayuda pública” (Levet, 2003). Los organismos internacionales realizan aproximaciones de tipo operativo, y así la *Organización Mundial del Comercio (OMC)* define las subvenciones en tanto que elementos afectados por el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (“acuerdo SMC”). Para la OMC una subvención comporta tres características:

1. es una contribución financiera;
2. es otorgada por los poderes públicos o por cualquier organismo público de ámbito territorial de un Estado miembro;
3. confiere una ventaja a quien la recibe.

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), por su parte, adopta una concepción de ayuda pública a la industria que va más allá de esta definición de subvenciones. Para la OCDE las ayudas constituyen:

“medidas específicas de apoyo financiero directo e indirecto aplicadas por una administración central o infranacional a favor de la industria manufacturera y producen un coste neto para el Estado”.

Esta concepción más amplia incluiría tanto apoyos directos a las empresas como indirectos (gastos públicos en forma de servicio, apoyo a organismos intermedios, etc.)

A efectos prácticos en esta sección se utilizará la reciente definición de ayuda adoptada por la Comisión Europea (“Marcador de ayudas estatales – actualización primavera de 2003”. Bruselas 30.04.2003. COM(2003) 225 final) en tanto que permite una comparación con otros países sobre una base homogénea. La Comisión hace uso de una definición abierta de ayuda pública :

“las ayudas estatales son una forma de intervención utilizada para promover una actividad económica determinada”.

En principio tales ayudas se consideran incompatibles con el Mercado Común en tanto que afectan a los intercambios entre Estados miembros.

Sin embargo este principio tiene dos derogaciones:

- a) el de las *ayudas automáticamente compatibles* (por su carácter social o porque sirven para hacer frente a acontecimientos extraordinarios);
- b) el de *ayudas potencialmente compatibles* (especialmente las dirigidas al desarrollo económico de determinadas regiones).

En todo caso, la regla fundamental que rige estas ayudas potencial o automáticamente compatibles es el de la notificación previa a la Comisión. A esta obligación de comunicación existen tres excepciones:

- las ayudas a una empresa por debajo de un tope de 100.000€ en un periodo de tres años (ayudas en régimen de minimis);
- las ayudas para la formación;
- las ayudas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas.

La Comisión contempla, básicamente cuatro tipos de ayudas:

1. Ayuda íntegramente transferida al beneficiario (subvenciones o bonificaciones de interés obtenidas directamente por el destinatario).

2. Tomas de participación (bajo cualquier forma, incluida la conversión de deuda).
3. Interés reducido (préstamos a tipos reducidos, préstamos participativos, adelantos reembolsables).
4. Garantías.

7.3.2. El apoyo a las empresas en España

Las ayudas a la industria en España se caracterizan por tres rasgos. En primer lugar, por su peso relativamente reducido en comparación con el conjunto de la UE; en segundo lugar, por una evolución decreciente en la segunda mitad de los años noventa, tanto en términos absolutos como relativos (medidas en porcentaje del valor añadido industrial o a través del *ratio* ayuda por empleado); en tercer lugar, por una elevada concentración de la ayudas en forma de subvenciones frente a la nula o reducida utilización de otros instrumentos (exenciones fiscales y garantías, por ejemplo). Veamos brevemente estas tres características.

En relación con la primera de las características reseñadas, y tomando como referencia las ayudas estatales al sector industrial en el año 2001 medidas en porcentaje sobre el valor añadido –ver cuadro 2-, se observa como este *ratio* alcanza en España el 1,1%, por debajo del 1,4% correspondiente al conjunto de la UE., en la cual países como Dinamarca y Alemania alcanzan el 2,3% y el 1,8% respectivamente.

CUADRO Nº 2 AYUDAS ESTATALES AL SECTOR INDUSTRIAL, 2001																
	EU	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Ayudas estatales al sector industrial, en mill. €	21.287	604	604	7.577	462	1.041	3.305	459	3.905	29	595	497	203	335	380	1.290
Ayudas estatales al sector industrial, en % del valor añadido	1,4	1,4	2,3	1,8	3,7	1,1	1,3	1,5	1,7	1,2	1,0	1,2	1,1	1,1	0,7	0,5

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, Marcador de ayudas estatales actualización primavera 2003 (COM (2003)225). Bruselas, 30.04.2003

En segundo lugar, y desde el punto de vista de la evolución de las ayudas, éstas han experimentado en España una clara reducción en el periodo comprendido entre mediados y final de la última década del siglo pasado. Como se observa en el cuadro 3, esta disminución de las ayudas se produce tanto en términos absolutos (al pasar de 2.117 millones de euros de media anual en los años 1995-1997 a los 1.548 millones de euros en los años 1997-1999) como en términos relativos (en porcentaje del valor añadido y en euros por empleado).

Ciertamente en el conjunto de la UE también se produce un descenso en el volumen de las ayudas, pero tal afirmación debe ser doblemente matizada. De un lado, porque dicho descenso no es generalizable a todos los países europeos (véanse los incrementos de las ayudas de países como Francia, Irlanda y, más ligeramente, Dinamarca). De otro lado, hay que considerar en el caso español el bajo peso relativo de las ayudas medido por el *ratio* euros por empleado: para el último periodo considerado (1997-1999), las ayudas al sector manufacturero en España se situaban en 567 euros/empleado frente a los 916 euros/empleado del conjunto de países de los Quince. El dato correspondiente a España no resiste la comparación con determinados países: significa la mitad de las ayudas de Francia (1.235 euros/empleado), Alemania (1.211) e Italia (1.108), y prácticamente supone

un tercio de la ayuda que dirigen a sus sectores manufactureros países como Irlanda (1.683) o Dinamarca (1.453) que cuentan con activas políticas de promoción del sector industrial.

CUADRO N° 3 AYUDAS AL SECTOR MANUFACTURERO (medias anuales 1995-1997 y 1997-1999 en precios constantes 1998)						
	En porcentaje del valor añadido		En euros por empleado		En millones de euros	
	1995-1997	1997-1999	1995-1997	1997-1999	1995-1997	1997-1999
Austria	1,4	1,3	685	696	473	478
Bélgica	2,1	1,7	1.237	1.003	826	657
Dinamarca	2,6	2,6	1.429	1.453	642	655
Alemania	3,4	2,4	1.592	1.211	13.144	9.808
Grecia	5,5	4,3	1.093	876	677	537
España	2,5	1,7	841	567	2.117	1.548
Finlandia	1,7	1,6	937	968	394	424
Francia	1,9	2,0	1.090	1.235	4.141	4.651
Irlanda	1,3	2,0	1.075	1.683	263	477
Italia	5,0	2,7	2.025	1.108	10.350	5.694
Luxemburgo	2,3	2,1	1.464	1.380	48	45
Holanda	1,1	1,0	561	530	595	571
Portugal	0,9	0,9	185	193	183	192
Suecia	0,9	1,0	490	557	364	418
Reino Unido	0,7	0,6	357	322	1.558	1.408
EU 15	2,6	1,9	1.193	916	35.775	27.563

Fuente: Ninth Survey on State Aid in the European Union. Brussels, 18.7.2001 COM (2001) 403 final

En tercer lugar, y en cuanto a los instrumentos utilizados (cuadro nº4), las ayudas en España se canalizan de forma mayoritaria a través de subvenciones (88,1% del total de ayudas, frente al 63,3% del total de la UE). La utilización de las garantías tiene, sin embargo, un peso relativo muy reducido en España.

Las exenciones fiscales, que en el conjunto de la UE significan el 26,1% de las ayudas no han sido utilizadas como instrumento de política industrial en el caso español.

La reducida utilización de este instrumento en el caso español, contrasta con el impacto positivo del mismo que pone de manifiesto la experiencia internacional. En el caso de EE.UU. las desgravaciones fiscales a la inversión en I+D fueron introducidas en 1981 y han estado operando desde entonces (con un lapso de un año en 1995). Según Hall (2001) la evidencia empírica derivada de la aplicación de esta medida de fomento de la innovación industrial en Estados Unidos permite afirmar que la elasticidad de los gastos en I+D en relación con las desgravaciones excede la unidad; es decir, la pérdida de ingresos fiscales es superada por el gasto inducido en I+D.

CUADRO Nº 4 AYUDAS ESTATALES A LOS SECTORES INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS, POR TIPO DE INSTRUMENTO DE APOYO, 1999-2001 (%)						
TIPO DE AYUDA						
	<i>Subvenciones</i>	<i>Exenciones fiscales</i>	<i>Participaciones de capital</i>	<i>Préstamos bonificados</i>	<i>Aplazamiento impuestos</i>	<i>Garantías</i>
Austria	82,2	--	0,1	12,3	--	5,4
Bélgica	78,7	14,9	0,2	5,5	0,3	0,4
Dinamarca	86,7	10,0	--	2,5	--	0,9
Alemania	49,9	35,8	0,2	7,2	0,9	6,1
Grecia	81,2	18,7	--	0,0	--	0,1
España	88,1	--	0,7	11,1	--	0,1
Finlandia	93,8	1,5	--	4,6	--	0,1
Francia	47,1	38,7	--	10,4	0,3	3,5
Irlanda	18,9	76,8	4,3	--	--	0,0
Italia	77,9	17,5	0,3	4,1	--	0,3
Luxemburgo	94,3	--	--	5,7	--	--
Holanda	78,1	8,7	--	5,8	4,9	2,5
Polonia	78,3	11,0	0,9	8,5	--	1,4
Suecia	73,8	14,2	1,0	10,8	--	0,2
Reino Unido	96,2	2,6	1,1	0,1	--	--
EU	63,3	26,1	0,3	6,6	0,5	3,1

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, Marcador de ayudas estatales actualización primavera 2003 (COM (2003)225). Bruselas, 30.04.2003

De modo complementario con el análisis comparativo con otros países europeos que se acaba de realizar, el cuadro 5 recoge los presupuestos destinados a “política industrial y energética” durante el periodo más reciente. Varias conclusiones pueden derivarse de su examen. En primer lugar, la ausencia de lo que se ha definido como políticas industriales activas (Myro, 1994); un programa como el de “competitividad de la empresa industrial” que se introduce en el año 2000 con acciones de apoyo al diseño y de fomento de la sociedad de la información, desaparece a partir del año siguiente. Así mismo, la línea presupuestaria de “desarrollo industrial” que se pone en marcha el año 2003 como consecuencia de un reparto competencial con el Ministerio de Economía (consecuencia en parte de la desaparición del Ministerio de Industria y Energía) cuenta con un presupuesto que ni siquiera alcanza el millón de euros.

En segundo lugar, el presupuesto destinado formalmente a “política industrial y energética” no sólo se reduce un 9,7% en el periodo 2000 al 2004 (en términos corrientes), sino que además en su mayor parte va destinado a acciones de explotación minera y desarrollo alternativo de comarcas mineras (3.659,77 millones de euros en el conjunto del periodo considerado, que representan el 50,3% de total).

De las actuaciones de “reconversión”, el más claro exponente es el sector de construcción naval. Aunque en un principio el plazo para la concesión de ayudas en forma de primas estaba limitado por el *Reglamento (CE) 1540/58* del Consejo hasta finales del año 2000, la detección de prácticas de competencia desleal de determinados países asiáticos permitió su prolongación durante varios años.

De esta forma, prácticamente el 93% de las acciones de reconversión y reindustrialización, son, en realidad primas y subvenciones al tipo de interés destinados al sector de construcción naval.

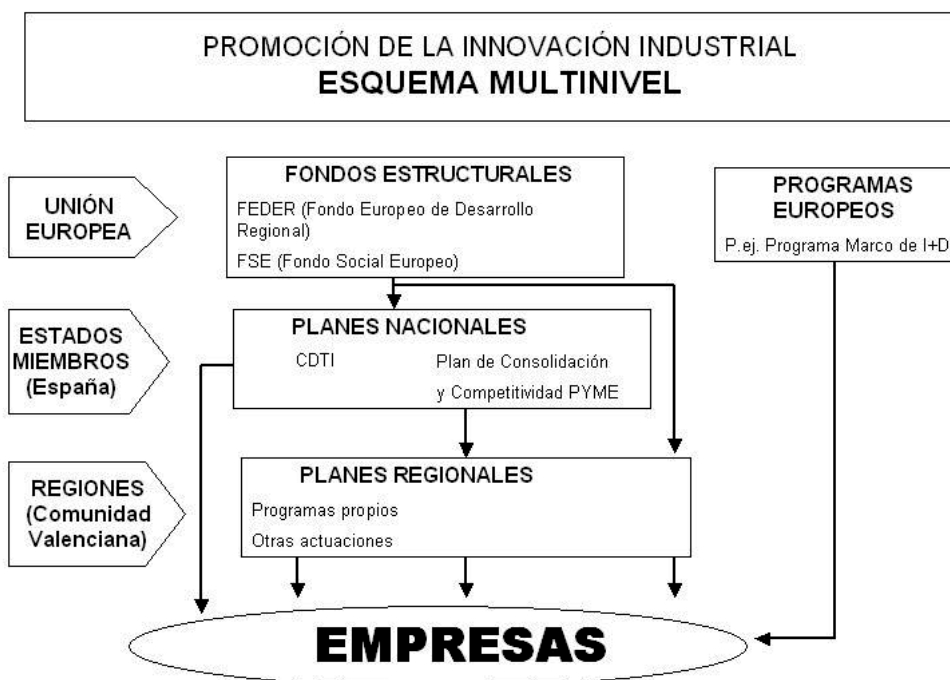
En definitiva, sólo las acciones de incentivos regionales a la localización industrial -cofinanciadas con fondos FEDER- tienen un componente de política activa. El año 2004 esta línea presupuestaria contó con 275,6 millones de euros, una de las de mayor volumen en términos absolutos. En todo caso, parece exagerado definir estas acciones –como lo hace la memoria de acompañamiento de los presupuestos- como “(...) la mejor alternativa de política regional dentro del marco en que se desenvuelve la economía española”.

CUADRO N° 5 ESPAÑA: Presupuestos de Política Industrial y Energética. (Clasificación funcional) (Datos en millones de Euros)							
<i>Programa</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2004/00 Tasa de crecimiento</i>	<i>% s/total</i>
Seguridad Nuclear y Protección Radiológica	32,89	33,85	35,97	42,84	48,18	46,47	2,67
Dirección y Servicios Generales	33,76	--	--	--	--	--	0,46
Regulac y PROTECA. de la Propiedad Industrial	55,64	54,14	58,25	117,56	62,32	12,00	4,79
Calidad y Seguridad Industrial	22,69	12,69	10,92	13,08	9,08	-59,98	0,94
Competitividad de la Empresa Industrial	130,41	3,07	--	--	--	--	1,84
Reconversión y Reindustrialización	354,27	310,72	200,44	204,83	204,52	-42,27	17,54
Incentivos Reg. a la Localización Industrial	270,59	270,64	270,59	270,81	275,58	1,84	18,68
Desarrollo Industrial	--	--	0,00	0,91	0,69	--	0,02
Normativa y Desarrollo Energético	42,05	26,01	26,42	43,34	59,70	41,98	2,72
Desarrollo alternativo comarcas mineras del carbón	--	--	--	96,31	114,60	--	2,90
Explotación Minera	686,59	686,90	686,63	692,78	695,96	1,36	47,44
TOTAL	1.628,89	1.398,02	1.289,22	1.482,48	1.470,63	-9,72	100,00
Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado							

7.3.3. Política de promoción empresarial y “modelo multinivel” en España

En estructuras administrativas complejas como es el caso de la española, en la que conviven distintos niveles administrativos, existen diferentes modos de formulación de políticas (Wallace y Wallace, 2000). En el caso de la política industrial se podría hablar de un “modelo multinivel” en cuya elaboración y gestión intervienen profusamente, además de los actores institucionales tradicionales (nacionales y europeos), agentes y autoridades regionales.

Así, tal como se observa en el esquema adjunto, las actuaciones de promoción de la industria llegan a las empresas a través de un sistema escalonado complejo, en el que las regiones, en cuanto administraciones más cercanas al tejido empresarial, suelen actuar como gestoras e implementadoras no solo de sus propios programas, sino también de los de administraciones supranacionales (en virtud del principio de subsidiariedad) y también de determinadas acciones de carácter estatal.



Una aproximación al peso de cada uno de los niveles administrativos puede hacerse a partir de la base de datos “Support Measures and Initiatives for Enterprises (SMIE)”, elaborada por la Comisión Europea, que recoge (a fecha de junio de 2004) un total de 1.560 acciones puestas en marcha por los distintos países europeos agrupadas por tipología de las medidas, objetivos que persiguen y niveles de gobierno. A partir de esta base, se ha elaborado el cuadro 6 en el que claramente puede apreciarse como España es, junto con Bélgica, el país en el que las medidas de carácter subnacional (adoptadas a nivel regional o provincial) tienen un mayor peso al representar el 70,9% y el 75,3% respectivamente, de las medidas de apoyo empresarial. En el extremo opuesto (y al margen del caso especial de Luxemburgo) estaría Francia donde el 98% de las acciones de apoyo a las empresas se adoptan desde la Administración Central.

CUADRO Nº 6 DISTRIBUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE APOYO A LAS EMPRESAS POR NIVELES DE GOBIERNO																
%	A	B	DK	FIN	F	D	EL	IRL	I	L	NL	P	E	S	UK	UE
Nacional	57,8	24,7	95,0	85,3	98,0	51,6	95,5	95,5	32,1	100,0	68,4	93,3	29,1	76,9	85,2	66,2
Subnacional	42,2	75,3	5,0	14,7	2,0	48,4	4,5	4,5	67,9	0,0	31,6	6,7	70,9	23,1	14,8	33,8

Fuente: Elaboración propia a partir de “Support Measures and Initiatives for Enterprises”. Comisión de la UE (junio 2004).

No es éste el lugar para un análisis de detalle de la política industrial de las Comunidades Autónomas para el que se cuenta con el excelente trabajo de Plaza y Velasco (2001). Aquí tan solo resaltaremos dos características. De un lado la utilización de un amplio espectro de medidas de apoyo financiero directo a las empresas (ver cuadro 7) por parte de las Agencias que asumen el papel de impulso al desarrollo empresarial en las diferentes comunidades autónomas.

CUADRO Nº 7 AYUDAS FINANCIERAS DIRECTAS							
	<i>Galicia IGAPE</i>	<i>Andalucía IFA</i>	<i>Cataluña CIDEM</i>	<i>País Vasco SPRI</i>	<i>Asturias IDEPA</i>	<i>Cast.León ADE</i>	<i>Valencia IMPIVA</i>
SUBVENCIONES	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CRÉDITOS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PARTICIPACIONES CARTERA		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
AVAL O GARANTÍA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SUBVENCIONES TIPO INTERÉS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CRÉDITOS CON SUBVENCIONES AL TIPO DE INTERÉS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

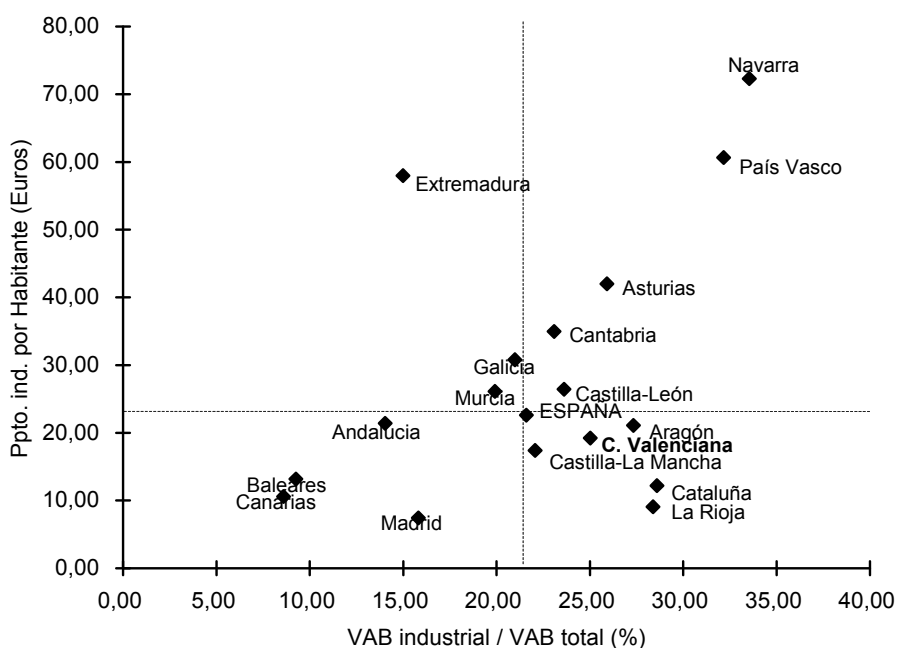
Fuente: Elaboración propia a partir de EURADA (Asociación Europea de Agencias de Desarrollo) año 2002/2003

Como se observa en el cuadro 7 estos instrumentos comprenden, en algunos casos, incluso la subvención al tipo de interés en los créditos en un momento en que dichos tipos han llegado a alcanzar mínimos históricos.

De otro lado, conviene comparar los presupuestos que las Comunidades Autónomas dedican al apoyo a la industria (dentro de la clasificación funcional). El gráfico adjunto muestra en su eje de ordenadas el presupuesto industrial de cada comunidad autónoma en relación con el número de habitantes. En el eje de abscisas se representa el peso que supone el sector secundario en la estructura económica de cada región. Con excepción de Navarra y el País Vasco –y en menor medida Asturias, Cantabria y Castilla-León-, no se detecta una clara correspondencia entre la importancia del sector industrial en relación al VAB total, y un mayor esfuerzo presupuestario regional hacia la industria medido a través de la canalización de mayor volumen de recursos presupuestarios por habitante hacia dicho sector.

GRÁFICO

Presupuestos industriales y peso del sector industrial por CC.AA. (1993-2002)



7.4. Servicios a empresas

Dentro del bloque de servicios a las empresas, se encuentra un amplio abanico de actividades que, aunque de un modo u otro, sirven para mejorar el funcionamiento de las actividades empresariales, ocupan posiciones estratégicas distintas.

Por ello, desde el punto de vista de las políticas públicas de servicios a empresas conviene distinguir varios tipos de funciones atendiendo a dos elementos fundamentales para el diseño de una estrategia pública:

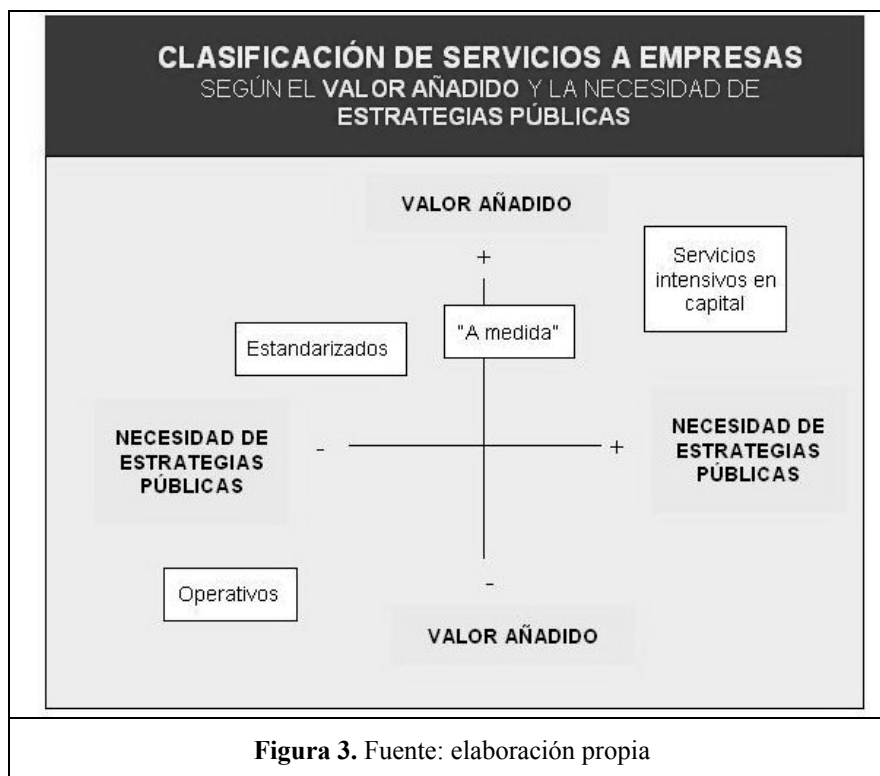
- a) El *valor añadido* o el potencial de diferenciación que cada tipo de servicio aporta a las pequeñas y medianas empresas.
- b) La menor o mayor necesidad de una *actuación pública* de promoción de tales servicios, según la forma en que cada uno de los servicios sea suministrado por el propio mercado.

Así, a partir de estos dos criterios, y sin pretensiones de exhaustividad, puede resultar de interés la tipología expuesta en la figura nº2. El orden en el que las funciones aparecen ordenadas (de arriba hacia abajo) es de creciente valor añadido, y de creciente dificultad para su provisión por el mercado (imperfecciones o fallos de mercado), en ausencia de una intervención pública.

SERVICIOS a las EMPRESAS				
Valor Añadido	SERVICIOS	CARACTERÍSTICAS	EJEMPLOS	Provisión por el mercado
	OPERATIVOS	ALTAMENTE INTENSIVOS EN MANO DE OBRA	Limpieza, "catering", etc.	
	ESTANDARIZADOS	POSIBILIDAD DE AUTOMATIZACIÓN Y CODIFICACIÓN	Asesoría fiscal, contable, laboral,...	
	ESPECÍFICOS O "A MEDIDA"	ADAPTADO A NECESIDADES CONCRETAS DEL CLIENTE	Consultoría, ingeniería, diseño, etc.	
	INTENSIVOS EN CAPITAL	REQUERIMIENTOS DE ESCALA y DE "MASA CRÍTICA" (LABORATORIOS DE ANALISIS, ENSAYOS, ETC.) <i>EFECTOS EXTERNOS</i>	Investigación y Desarrollo; asesoramiento tecnológico, formación especializada	

Figura 2

De modo complementario, la figura 3 ilustra esta clasificación y recoge en su eje horizontal el menor o mayor espacio para la actuación pública, y en su eje de ordenadas el nivel de aportación de valor añadido de cada tipo de servicio. En él emergen por su repercusión sobre la competitividad de las pymes -en términos de aportación del valor añadido- los servicios intensivos en capital, que, además son los que requieren de una actuación pública más decidida por las externalidades que este tipo de servicios comportan.



7.4.1. Los servicios intensivos en conocimiento y su impacto en las pymes

Buena parte de las aproximaciones al análisis del sector servicios en general, pero también de modo particular a los servicios a las empresas, llevan a cabo definiciones que podrían denominarse de arrastre o aluvión. Con este punto de partida (definir lo que *no* se es) se llega a conceptualizaciones en términos negativos. Así se destaca de los servicios su carácter *no* transportable; su inmaterialidad (es decir, su carácter *no* tangible); su *no* almacenabilidad; etc.

Sin embargo, puede realizarse una definición en positivo de los servicios a empresas intensivos en conocimiento tomando en consideración dos aspectos diferenciadores de los mismos:

- en primer lugar, la forma en que se prestan o el modo en que se producen;
- en segundo lugar, el tipo de impacto que la utilización de servicios intensivos en conocimiento produce sobre las empresas usuarias, y en particular sobre las pymes.

Con respecto a la primera característica (el modo en que se presta) hay que resaltar el *carácter interactivo* usuario/prestatario de los servicios intensivos en conocimiento. Decir interactivo es decir *coproducido*. En este sentido, el servicio resulta ser un *proceso* que requiere no sólo de la acción del prestador, sino de la participación activa del cliente (los servicios se consumen durante su producción). Existe una relación directa entre el grado de interrelación proveedor/cliente y el potencial de aportación de valor añadido. Ambos elementos (nivel de interrelación y valor añadido) van de la mano.

A su vez, el nivel de interacción vendrá condicionado, en parte, por el grado de proximidad. De ahí que -como se verá en el apartado 4.3-, en el marco de las políticas de promoción de servicios, sobre todo de los servicios intensivos en conocimiento dirigidos a las pymes, los espacios económicos regionales están siendo, generalmente, el ámbito escogido para ello. La dimensión regional permite conjugar una doble exigencia: primero, la citada proximidad a las pymes potencialmente usuarias y el consiguiente conocimiento de sus características y necesidades; segundo, la posibilidad de dar cobertura a los requerimientos de escala necesarios para atender tales servicios.

El segundo aspecto a destacar de los servicios intensivos en conocimiento está relacionado con el anterior y tiene que ver con los efectos que produce sobre los destinatarios: la utilización de servicios avanzados facilita la *conectividad* y *receptividad* a las redes de información y conocimiento. Así, para las pequeñas y medianas empresas el acceso a los servicios intensivos en conocimiento constituye una suerte de instrumento de mediación de interacciones crecientes entre conocimientos *tácitos* (aquellos que las pyme pueden obtener basándose en su experiencia específica), y conocimientos *genéricos* (con un contenido más codificable).

7.4.2. Los servicios de los Centros Tecnológicos

Entre los proveedores de servicios intensivos en conocimiento se encuentran los Centros Tecnológicos. El abanico de funciones que pueden cubrir dichos centros es extenso y variado. La especialización funcional viene determinada por el arco de competencias técnicas de cada centro que, a su vez, está definido por tres variables: la propia demanda de los usuarios (en función, asimismo, de las características de la estructura económica y empresarial del entorno); las opciones estratégicas que tomen los órganos rectores de los centros; y, en su caso, por las directrices que adopten las Administraciones que contribuyan con recursos económicos a su financiación.

En esta investigación no se analiza la prestación de aquellos servicios que, o bien son de carácter básico, o aun requiriendo de conocimientos y alta preparación técnica no llevan aparejada una gran inversión de capital. Ello no obstante, hay que advertir sobre la dificultad operativa de separar en la práctica la prestación de determinados servicios de uno y otro tipo, e incluso puede que no resulte conveniente una separación total entre los mismos en determinadas etapas (la de lanzamiento o de penetración en nuevos segmentos de empresas, p. ej.). Esto hace que algunos Centros Tecnológicos asuman también la prestación de servicios que, en principio, no entrarían en esta categoría. De nuevo es una cuestión de opción que dependerá de la situación de desarrollo de cada territorio y de sus características empresariales, institucionales, etc.

Las actividades de servicios de los Centros Tecnológicos pueden categorizarse de acuerdo con diferentes criterios. En una primera aproximación, el cuadro 8 recoge a título de ejemplo algunos tipos de asistencia que, en menor o mayor grado, las empresas pueden encontrar en la infraestructura de soporte a la innovación según la etapa del proceso productivo en que se encuentren.

CUADRO 8. TIPOS DE ASISTENCIA PRESTADA POR LAS INFRAESTRUCTURAS DE SOPORTE A LA INNOVACIÓN EN DISTINTAS ETAPAS		
<i>Generación y adquisición de conocimiento y tecnología</i>	<i>Preparación para la producción</i>	<i>Preparación para la comercialización</i>
Generación de nuevos productos y procesos (proyectos de I+D)	Normalización y calidad	Estudios de mercado
Realización de prototipos	Instalaciones piloto	Apoyo a la realización de planes de negocio
Apoyo a la adquisición de tecnología (patentes, <i>copyrights</i> y licencias de uso y de comercialización)	Ingeniería, modernización y automatización de procesos	Apoyo a la apertura de nuevos mercados
Asesoramiento para la compra de equipos tecnológicamente mejorados	Ensayos, pruebas, certificaciones, homologaciones y acceso a medios de laboratorio	Apoyo a la internacionalización
Formación y acceso a nuevas ideas	Apoyo a la apertura de nuevas líneas de producción	Apoyo al lanzamiento de productos
Acceso a recursos cualificados	Solución de problemas técnicos	Apoyo a la protección de tecnologías propias
No se han incluido los servicios exclusivamente orientados al apoyo para la búsqueda de financiación.		
Fuente: COTEC 2003		

Un segundo criterio se refiere al grado de inmediatez de los problemas que atienden a través de los distintos servicios que prestan. A corto plazo, los problemas de carácter inmediato relacionados con la puesta en el mercado de productos y servicios son atendidos a través de los laboratorios de ensayo; básicamente se trata de acciones de control y aseguramiento de calidad de materias primas, productos semielaborados o productos finales. En el mediano plazo se plantean problemas relacionados con el mantenimiento y mejora de los procesos de producción empresarial; aquí se incluyen desde la concepción y el diseño hasta la fabricación y la organización. A este tipo de necesidades se puede atender a través de servicios de asesoramiento técnico. A más largo plazo los centros tecnológicos pueden llevar a cabo proyectos de I+D+I (nuevos productos, nuevos procesos de producción y nuevas metodologías, etc.).

El tercer criterio de clasificación de los servicios tiene un carácter más funcional. En este sentido, los Centros Tecnológicos pueden cubrir tres tipos de acciones: un primer grupo de actividades guarda relación con la *difusión de conocimientos* (formación, información, demostración). Un segundo bloque va dirigido al fomento de las *interacciones entre los agentes* del sistema, y especialmente las empresas mediante acciones de incentivación, cooperación o mejorando las transacciones de información a partir de la experiencia de conocimiento de los agentes (intermediación). El tercer paquete de actividades tiene un carácter más individualizado y consiste en la prestación de *servicios específicos* a empresas concretas (I+D bajo contrato; formación a medida; consultoría y asesoramiento tecnológico, etc).

UN EJEMPLO DE SERVICIOS DE UN CENTRO TECNOLÓGICO:
El caso del Instituto Tecnológico Agroalimentario (AINIA)

El Instituto Tecnológico Agroalimentario tiene su sede en el Parque Tecnológico en Paterna (Valencia) y cuenta con delegaciones en Alicante, Barcelona, Madrid y Sevilla. Dispone de un Plan Director. Las actividades de AINIA pueden agruparse de un modo sistemático en torno a tres grandes bloques:

7.4.2.1. Investigación, desarrollo e Innovación

La I+D+I propia y en colaboración con las empresas, constituye el objetivo prioritario de la estrategia de AINIA. El conjunto de esta actividad investigadora de AINIA responde a una estrategia planificada, agrupada en cuatro grandes líneas. La primera de las líneas es la de **materias primas y nuevos productos**. Aquí se incluye la *identificación y caracterización de alimentos* de cara a que estos adquieran valor para el consumidor: seguridad alimentaria (p.ej.: control de productos fitosanitarios en frutas y hortalizas) o la *cualificación e identificación de compuestos* de interés apreciados por el consumidor (vitaminas) por la atribución de efectos beneficiosos para la salud. En esta misma línea se incluye el desarrollo de *nuevos productos alimentarios*, tanto basados en las denominadas culturas del “sin” (sin sal, sin aditivos, sin calorías, etc.) y del “con” (con fibra, con vitamina, con sales minerales, etc.), como en el desarrollo de platos ligados a la dieta mediterránea (productos vegetales frescos listos para consumo; combinación y tratamiento de frutas y verduras, etc.).

Una segunda línea de I+D+I la constituye la de **tecnologías del envase**. El acondicionamiento de las atmósferas de los envases a los productos que contienen o la identificación de las interacciones envase-producto, son algunos de los temas objeto de investigación con líneas de trabajo tales como: utilización de materiales anti-vaho; la posibilidad de utilizar papel o cartón recuperado; el diseño de partes del envase relacionado con su uso (dosificadores, cierres, etc.).

La tercera línea de investigación es la **aplicación de tecnologías a los procesos industriales**. Los diagnósticos tecnológicos permiten la identificación de oportunidades en subsectores como el de aditivos, condimentos y especias, productos lácteos, edulcorantes, restauración y platos preparados.

La última de las líneas de investigación es la de **instrumentación y automatización** de cara a la mejora de la calidad mediante la integración de sistemas electrónicos que incorporen sensores no destructivos (en el caso de vino) o de los sistemas de control para la detección de metales y cuerpos extraños, especialmente biosensores.

7.4.2.2. Análisis, estudios y servicios

La consecución de **técnicas analíticas** más rápidas, eficientes y precisas, permite garantizar el cumplimiento de la seguridad alimentaria. Los análisis químicos (aditivos alimentarios, fungicidas, etc.): los bioensayos (coliformes, bacterias, ADN transgénico, etc.); los análisis físicos y sensoriales (composición gaseosa, turbidez, etc.). Tales ensayos alcanzaron la cifra de 33.587 en el año 2001. Un segundo apartado lo constituye la **formación**, entendida como elemento clave para facilitar los procesos de transferencia y asimilación de nuevas tecnologías en las estrategias empresariales. La formación y reciclaje de técnicos y profesionales permitió a AINIA llegar a 1.921 alumnos de 602 empresas. La **gestión de calidad** (diagnóstico on-line; normalización, etc.) y la **gestión medioambiental** (programas de vigilancia y control de legionelosis y muestreos y mediciones, etc.) y los servicios de información sobre *legislación alimentaria y medioambiental* (vigilancia y asistencia legislativa, etc.).

7.4.2.3. Divulgación, vigilancia y transferencia de tecnología

Este bloque de actividades incluye la publicación de boletines, revistas electrónicas, elaboración de hojas técnicas y la publicación de artículos científicos y técnicos. El acercamiento de las ofertas y demandas tecnológicas a las empresas favoreciendo su contacto, se lleva a cabo mediante un amplio abanico de acciones: informes (a medida) sobre el estado de la técnica; generación de bases de datos de vigilancia tecnológica; publicación de ofertas y demandas tecnológicas.

7.4.3. Modelos europeos: análisis de casos

A la hora de analizar cómo se promueve la prestación de servicios, hay que partir de la base de que los espacios económicos regionales están siendo el ámbito en el que se desarrollan tales actividades. Paralelamente a las transformaciones económicas de las dos últimas décadas, el desarrollo político-institucional de la mayor parte de países europeos -y de la propia Unión Europea como tal- está avanzando en el sentido de una mayor descentralización (*regionalización*), bien mediante la institución de poderes políticos subestatales dotados de un mayor o menor grado de autonomía, o bien desconcentrando territorialmente las acciones del poder político central.

Sin embargo, este proceso de regionalización, que podría afirmarse que es general en el conjunto de la Unión Europea, no es uniforme: afecta especialmente a los grandes países, pero reviste formas que difieren notablemente en cada uno de ellos. Los Länder alemanes, las Comunidades Autónomas españolas, las Regiones italianas y francesas o las “naciones” que integran el Reino Unido constituyen realidades político-administrativas diferentes. La Unión Europea recoge estas realidades heterogéneas haciendo abstracción de su naturaleza política al trasponerlas como unidades de su “Nomenclatura de Unidad Territorial Estadística (NUTS)”.

Este apartado analiza cómo se articula la prestación de servicios a las empresas por parte de Centros Tecnológicos en diferentes espacios regionales europeos. A efectos operativos, el concepto de región vendrá dotado de un sentido económico-territorial más que jurídico-político. En todo caso, los factores institucionales que informan ese espacio regional influyen decisivamente en la forma en que se diseñan y se desarrollan las acciones.

Los casos analizados son los de Baden-Württemberg (estado federado dentro de Alemania), Dinamarca (un Estado soberano) y Emilia-Romagna (región italiana de régimen común). Junto a estos tres casos se analizan también en el apartado 5 los Centros Tecnológicos en España, y de modo específico el modelo de la Comunidad Valenciana donde, se localizan una parte importante de los centros tecnológicos españoles (Bresó, 2001).

Se trata en todos los casos estudiados de realidades comparables *grosso modo* en dimensión territorial (entre 20.000 y 45.000 Km²) y demográfica (entre 4 y 10 millones de habitantes), no tanto en lo económico (su PIB per cápita oscilaba en 1998 entre 77,2 y 129,5 sobre una base 100 para el conjunto de la Unión Europea), y totalmente dispares en su capacidad política autónoma.

Al mismo tiempo son regiones que presentan estructuras económicas y locacionales diferentes pero todas ellas han desarrollado una notable actividad de promoción de la innovación en su ámbito territorial. Por ello pueden ejemplificar adecuadamente los distintos elementos de discusión en torno a la provisión de servicios reales a las empresas: la convergencia de agentes públicos y privados; el papel atribuido al mercado como regulador de la provisión de los servicios; la existencia o no de un ente coordinador de las diferentes estructuras encargadas de proveerlos; la elección de fórmulas descentralizadas o concentradas para la prestación.

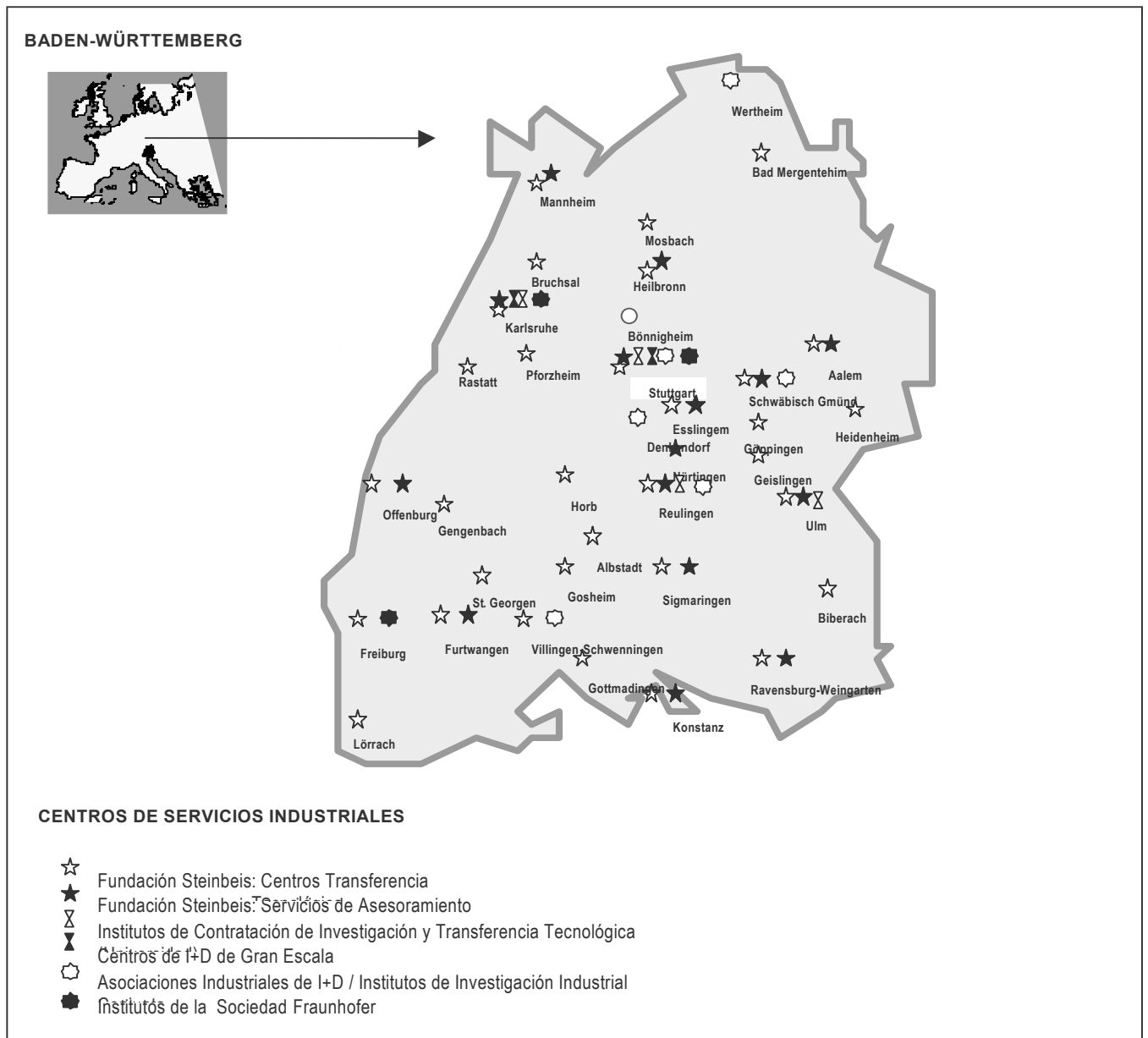
Estos elementos se ven influidos por dos factores condicionantes: la *base económico-productiva* y el *contexto político-institucional* en que ésta se desenvuelve. Tales factores constituyen una realidad dinámica y hacen que las estructuras que prestan servicios a las empresas evolucionen. Por este motivo, los análisis de casos que siguen a continuación toman una referencia temporal flexible centrada en términos generales en la segunda mitad de la década de los noventa.

7.4.3.1. Las Redes de servicios tecnológicos en Baden-Württemberg

La estructura de prestación de servicios tecnológicos a las empresas en el Land alemán de Baden-Württemberg comprende una multiplicidad de centros que se ha venido desarrollando a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque algunos de ellos contaban con precedentes anteriores. Baden-Württemberg, con una población que supera ligeramente los diez millones de habitantes (un 12,5 % de la población de Alemania) representa cerca del 17% del PIB total del país. Su industrialización data de la segunda mitad del siglo XIX y ha dado lugar a una notable proliferación de centros de enseñanza técnica superior estrechamente vinculados con el tejido económico. Cuenta con una estructura industrial diversificada, si bien predominan las actividades relacionadas con el sector del automóvil y la fabricación de bienes de equipo. Las empresas de tamaño mediano constituyen el núcleo de su tejido industrial.

La mayor parte de los centros de investigación y servicios a empresas pertenecen a redes, autónomas entre sí, que operan dentro y fuera del Land (ver mapa 1). En estas redes converge la colaboración del Gobierno Federal, el gobierno del Land y los agentes privados (entidades empresariales de carácter asociativo y sectores académicos). Los centros de cada una de las redes disponen a su vez de una elevada autonomía funcional para orientar su actividad y su colaboración con las empresas, si bien cada red mantiene una orientación preferente en función del grado de aplicabilidad de la investigación que realiza. Como resultado existen numerosos solapamientos en la prestación de servicios, lo cual ofrece a las empresas amplias posibilidades de elección para adquirir los servicios. En contrapartida se suele imponer a los centros un alto grado de disciplina presupuestaria. Al mismo tiempo las distintas redes cuentan con estructuras relativamente complejas en sus órganos directivos y consultivos que dan lugar a numerosas participaciones cruzadas y facilitan la coordinación y colaboración entre ellas. Igualmente, en la práctica, existe cierta movilidad en la adscripción de los centros que permite el paso de una a otra red en función de cambios en la orientación del centro. La financiación es compartida según un marco acordado entre los Gobiernos Federal y del Land, con una proporción de 90/10 en los centros de mayor escala, y de 50/50 en el caso de los de menor escala.

Mapa 1



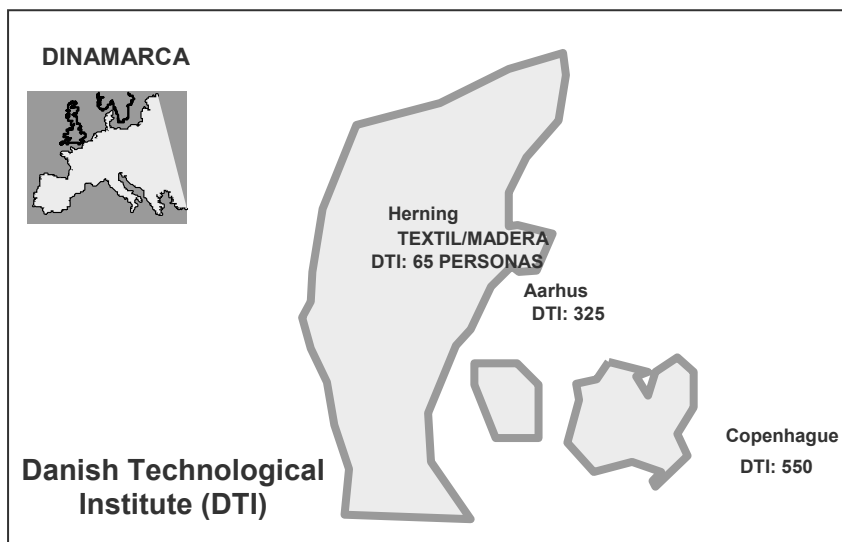
7.4.3.2. El Instituto Tecnológico Danés

La prestación de servicios tecnológicos en Dinamarca reúne las características propias de un espacio asimilable a una dimensión regional por sus características geográficas, económicas y demográficas (su extensión supera en un 20 % la de Baden-Württemberg, pero su población y su Producto Interior Bruto son aproximadamente la mitad), mientras que en lo político-institucional dispone de plena soberanía como Estado. Por otra parte la actividad industrial desempeña un papel relativamente pequeño en la economía danesa (inferior al 20 % del PIB total).

La principal entidad prestadora de servicios tecnológicos a las empresas en Dinamarca es el Instituto Tecnológico Danés (DTI). Su creación data de 1906 impulsado por los líderes de las primeras industrias urbanas que empezaban a desarrollarse en el país, inspirándose en la notable tradición cooperativa danesa en el ámbito agrario. Tiene estatuto jurídico de entidad privada independiente sin

fin de lucro y opera en toda Dinamarca para proveer soluciones integradas a las necesidades de las empresas y de la sociedad a través del desarrollo y difusión de la innovación tecnológica (ver mapa 2).

Mapa 2



Las actividades del DTI abarcan investigación y desarrollo, asesoramiento, ensayos, certificación, formación, desarrollo de producto y de proceso, gestión de la calidad, tecnologías de la información, tecnología de materiales y del medio ambiente y cooperación internacional. Algunos servicios tecnológicos similares a los del DTI también son prestados por otras entidades como la Academia de Ciencias Técnicas o por diversos laboratorios de ensayos existentes.

Desde su creación el DTI ha experimentado cambios de orientación importantes. Inicialmente el núcleo de su actividad estuvo centrado en la oferta de servicios de consultoría para formación, incorporando progresivamente servicios de ensayos. Entre 1955 y 1975 tuvo lugar un fuerte crecimiento del Instituto apoyado en una importante aportación de recursos públicos que llegaron a suponer el 70 % del presupuesto total. Sin embargo, a partir de 1975 el DTI entra en una fase de progresiva retirada del sistema público: salida del esquema funcional, eliminación gradual de los programas públicos que apoyaban la contratación de servicios del DTI por parte de las empresas -lo que se tradujo en una considerable reducción de la demanda de servicios especialmente por las empresas de menor tamaño-, finalización de las aportaciones públicas para equipamiento, y reducción de la financiación básica (desde más del 50 % hasta menos del 10 % de los ingresos totales en 1989).

Esta caída en la aportación pública básica sumió al DTI en una profunda crisis financiera (situación de pérdidas y endeudamiento) durante la primera mitad de los noventa, de la cual parece haberse recuperado (en 2000 tuvo un beneficio neto de 3,9 millones de euros). No obstante, ello ha supuesto cambios profundos organizativos, de funcionamiento y de relación con el mercado:

- Apertura de cuatro centros regionales menores y desconcentración de algunas actividades a localidades más próximas a la zona productora.
- Reorganización del Instituto con reducción del número de departamentos y cambio en los sistemas de evaluación y remuneración del personal.
- Segregación de los Centros Locales de Información Tecnológica (quince en total distribuidos en toda Dinamarca a razón de uno por condado) que, en 1996, pasaron a ser una organización independiente, aunque siguieran realizando funciones de asesoramiento básico y punto de acceso a los servicios del DTI.

- Diseño de una estrategia de impulso de redes de cooperación entre pymes para compartir los costes de contratación de servicios del Instituto como forma de estimular la demanda.
- Reorientación de la actividad del DTI en función de la demanda del mercado (formación para empresas y particulares, asesoramiento y ensayos) y de las líneas de interés oficial que el Gobierno esté dispuesto a financiar.

7.4.3.3. Emilia-Romagna. Un ente coordinador: de ERVET a ASTER

Emilia-Romagna es el ejemplo más conocido de modelo industrial conformado sobre “distritos industriales”. Forma parte de la llamada “Tercera Italia”, con un nivel de desarrollo intermedio entre las regiones más avanzadas del noroeste (Lombardía y Piamonte) y las regiones atrasadas del sur del país. Sin embargo su desarrollo industrial, relativamente reciente, registra niveles de crecimiento superiores de manera que en las últimas décadas constituye la zona más dinámica del país. Ello ha colocado a Emilia-Romagna en el lugar decimotavo en PIB por habitante entre todas las regiones de la Unión Europea.

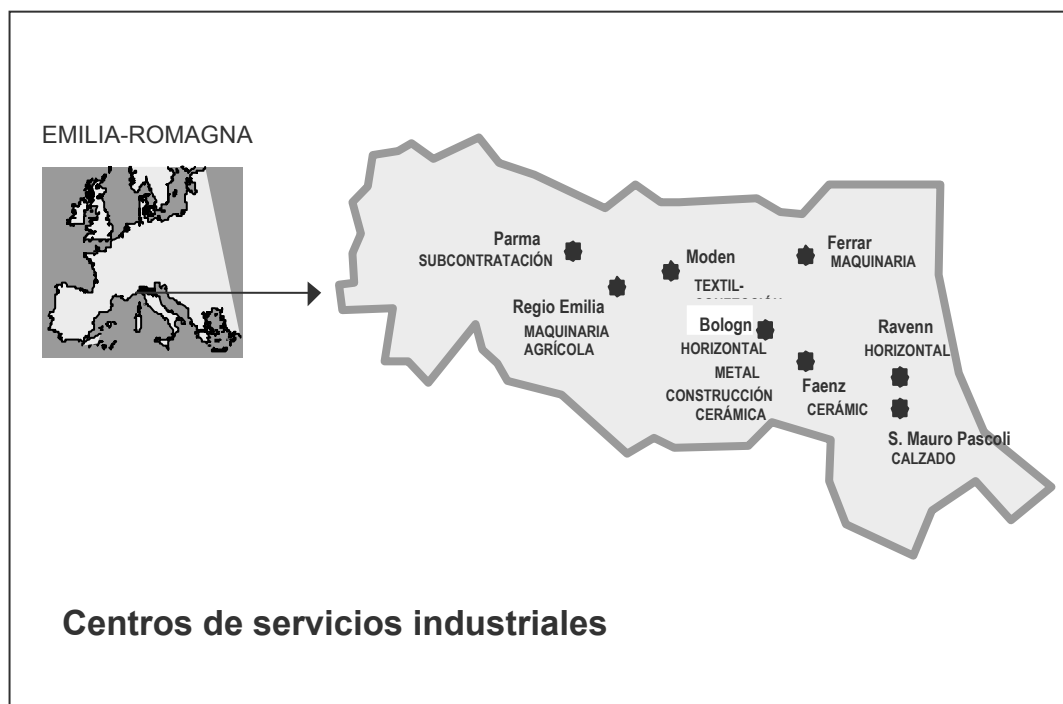
La existencia en su territorio de diversos distritos industriales configura en conjunto un tejido industrial diversificado sectorial y territorialmente. Así existen distritos estructurados sobre la industria agroalimentaria (Parma), la maquinaria agrícola (Reggio nell’Emilia), la industria cerámica (Sassuolo), la confección (Carpi), la industria mecánica (Módena y Bolonia) y la industria del calzado (San Mauro Pascoli). Dentro de esta diversificación hay un cierto predominio de las industrias metalmeccánicas, que representan más de un tercio del empleo industrial de la región. En comparación con el conjunto de Italia la región adolece de un déficit relativo de sectores de tecnología avanzada y de un menor peso de actividades de I+D (su gasto en I+D representa en torno al 3,5 % del total de Italia). No obstante este déficit debe ser matizado en función de la alta concentración tecnológica en las dos regiones italianas punteras antes citadas.

La región presenta también peculiaridades de tipo socio-económico que son consideradas como un componente básico de la dinámica districtual: un denso tejido urbano de ciudades de tamaño medio, una escasa polarización social, un desarrollo notable de formas de economía social, una estructura de producción flexible con profusión de relaciones de especialización/cooperación entre las empresas y unas relaciones fluidas entre sindicatos y emprendedores (a menudo antiguos trabajadores cualificados convertidos en empresarios).

Al amparo de las competencias regionales, limitadas hasta fechas recientes a materias de formación, artesanía y pequeña empresa, y desarrollo y ordenación del territorio, la Región ha estructurado una red de entes dotados de autonomía funcional y administrativa y con capacidad para participar en sociedades, asociaciones o consorcios de entes públicos que asumen la realización de actividades inherentes al desarrollo económico y social o prestan servicios de alcance regional.

El planteamiento inicial de la creación de los Centros de servicios (ver mapa 3) incluía la previsión de avanzar hacia la autofinanciación por diversas vías: precios por servicios unido a un aumento de usuarios, encargos de investigación, patrocinio de entidades financieras, comercialización de productos innovadores generados en los Centros (sistemas de CAD, manuales de calidad, etc.). Sin embargo la experiencia ha mostrado que la propia actividad de los Centros genera una dinámica expansiva: hace emerger nuevas necesidades que estaban latentes o permite vislumbrar nuevas posibilidades de actuación. En vista de esto la idea de autofinanciación parece haber sido abandonada. La prestación de cada nuevo servicio intensivo en capital implica periodos de retorno largos de la inversión que sólo podría ser autofinanciada con fuertes aumentos de precios en los servicios ya consolidados. Esto se considera que sería un obstáculo a su utilización por las empresas de menor dimensión.

Mapa 3



7.4.4. Los Centros Tecnológicos en España: el caso de la Comunidad Valenciana

Aunque no existe una definición de Centro Tecnológico en España, a efectos operativos puede servir como referencia la recogida en el ejemplo, que, en buena parte, los asimila a los Centros de Innovación y Tecnología. La mayor parte de estos Centros forman parte de FEDIT (Federación de Entidades de Innovación Tecnológica de España) por lo que la información compilada por esta Federación puede constituir una fuente aproximada para analizar la realidad de los Centros Tecnológicos en España.

¿QUÉ ES UN CENTRO TECNOLÓGICO?

Si bien no se cuenta en España con una definición legal de Centro Tecnológico, de forma operativa puede resultar de utilidad la del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000-2003). El Plan conceptúa como Centros Tecnológicos aquellos que cumplen dos requisitos: por un lado el no presentar en su órgano de gobierno o en su propiedad una mayoría de representación de las administraciones públicas; por otro lado, el haber sido registrados y reconocidos como Centros de Innovación y Tecnología de acuerdo con el Real Decreto 2069/1996.

Dicha norma exige básicamente, tres requisitos para que una entidad sea reconocida como Centro de Innovación y Tecnología: (i) que tenga personalidad jurídica propia y no cuente con fines lucrativos; (ii) que entre sus objetivos estatutarios se encuentre el de contribuir a la mejora de la competitividad empresarial a través de la innovación y la tecnología; (iii) que actúe en España, y que sea reconocido y registrado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología tras acreditar el cumplimiento de determinados requisitos: disponibilidad de recursos personales y materiales adecuados; no discriminación en el acceso a sus servicios de ningún tipo de empresas; etc.

La primera característica a resaltar de los Centros Tecnológicos en España es su notable concentración en dos comunidades autónomas: el 41,6% (según el Registro de Centros de Innovación y Tecnología) o el 55,6% (según los datos de FEDIT) del total de Centros se localizan en la Comunidad Valenciana y en el País Vasco. El peso relativo del sector industrial en la estructura económica, la tipología empresarial con una amplia presencia de pymes, pero, especialmente las pautas de localización dispersa de las unidades empresariales en dichos territorios, son algunas de las razones que contribuyen a explicar dicha aglomeración. De acuerdo con la experiencia internacional (véase el caso de Emilia Romagna en Italia) los Centros Tecnológicos constituyen un instrumento de política de innovación particularmente adaptado a zonas con presencia de “distritos industriales”.

Una segunda característica de los Centros Tecnológicos en España es el de su juventud. No ha existido en España una tradición arraigada sobre el papel de la tecnología en la competitividad empresarial. Mientras el origen del Instituto Tecnológico Danés se sitúa en 1907 y las Instituciones alemanas se ponen en marcha tras la segunda guerra mundial, el surgimiento de los Centros Tecnológicos españoles comienza de forma mayoritaria en la segunda mitad de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado. En el periodo 1986-1995 se crean el 52,4% de los centros tecnológicos existentes en el conjunto español; de modo específico, en dicha década se constituyen las tres cuartas partes del total de institutos tecnológicos valencianos.

CUADRO 9. N° de Centros FEDIT y N° de Centros de Innovación y Tecnología				
Comunidad Autónoma	Centros FEDIT		Registro de Centros de Innovación y Tecnología	
	N° Centros	%	N° Centros	%
Andalucía.	2	3,2	3	4,2
Aragón.	1	1,6	3	4,2
Asturias.	1	1,6	1	1,4
Canarias.	0	0,0	0	0,0
Cantabria.	0	0,0	0	0,0
Castilla- La Mancha.	1	1,6	2	2,8
Castilla y León.	5	7,9	10	13,9
Cataluña.	6	9,5	8	11,1
Ceuta.	0	0,0	0	0,0
Comunidad Valenciana.	16	25,4	16	22,2
Extremadura.	0	0,0	1	1,4
Galicia.	2	3,2	2	2,8
Illes Balears.	1	1,6	2	2,8
Madrid.	4	6,3	4	5,6
Melilla.	0	0,0	0	0,0
Murcia.	2	3,2	3	4,2
Navarra.	3	4,8	3	4,2
País Vasco.	19	30,2	14	19,4
Rioja.	0	0,0	0	0,0
TOTAL ESPAÑA	63	100,0	72	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de FEDIT y Registro de CIT

La puesta en marcha de estas iniciativas constituye una expresión de las políticas regionales descentralizadas que comienzan a desplegarse en distintas comunidades autónomas a medida que asumen competencias en el ámbito industrial tras la aprobación de sus Estatutos de Autonomía y disponen de presupuestos. Estas políticas que han sido asimiladas a la presencia del pensamiento evolucionista responden al tipo de política industrial que se practica en el último tramo del siglo XX:

una política más centrada en el entorno que en las propias empresas (Myro, 1994; Plaza y Velasco, 2001). Pero además, el momento de lanzamiento de los Centros Tecnológicos viene a coincidir en el tiempo con el de ingreso de España en las Comunidades Europeas lo que facilitó el acceso a programas comunitarios para financiar tales infraestructuras.

Tanto en el caso valenciano como en el vasco –que concentran la mitad de los Centros Tecnológicos españoles- se produce una clara descentralización de dichas entidades siguiendo el modelo de distribución territorial del tejido productivo. La proximidad a las empresas (la ubicación de los centros “a pie de fábrica”) se presenta como un factor de eficiencia de cara a romper la distancia (no sólo física) de las empresas respecto a las medidas de política de innovación y, en términos más generales, respecto a la propia Administración Pública. Sin embargo, más allá de esta similitud, un análisis pormenorizado de la forma de funcionamiento de los modelos vasco y valenciano, permite apreciar dos diferencias fundamentales entre ambos.

La primera diferencia se refiere al tipo de actividades específicas de servicio que desarrollan los Centros Tecnológicos en cada uno de los territorios. Esta diferencia puede apreciarse a partir del análisis de los ingresos generados por cada uno de los servicios prestados. A estos efectos los servicios pueden subdividirse en tres bloques:

1. investigación y desarrollo tecnológico;
2. asesoramiento tecnológico y transferencia de tecnología;
3. formación.

El primero de estos apartados, la investigación y el desarrollo tecnológico, representa más de tres cuartas partes de los ingresos de los Centros del País Vasco (76,9%), mientras que no alcanza la mitad de la facturación total de los Institutos valencianos (47,8%). Esta diferente orientación de los servicios – de I+D en el País Vasco, y de asesoramiento y transferencia de tecnología en la Comunidad Valenciana- responde, en buena parte, a la distinta especialización sectorial (mayor peso de los sectores de alta y media tecnología en el caso vasco, frente al predominio de los bienes de consumo en la Comunidad Valenciana). Ello condiciona el tipo de demanda que reciben los Centros. Junto al mayor peso del asesoramiento y la transferencia tecnológica, parte de los centros valencianos utilizan, también, la formación como una estrategia de atracción de nueva demanda y de interlocución con las empresas (los ingresos por formación representan el 11,8% de los ingresos en el caso valenciano, frente al 4,6% que significan en el País Vasco).

La segunda diferencia entre los modelos valenciano y vasco tiene que ver con la forma de organización y de gestión de los Centros, y, de modo más concreto, con la participación de los agentes privados. La forma jurídica más habitual entre los Centros del País Vasco es la fundación sin ánimo de lucro (existe una regulación específica vasca), hasta el punto de que en la segunda mitad de los noventa adoptaron esta forma centros preexistentes. Los Institutos de la Comunidad Valenciana, por su parte, están configurados como “asociaciones de empresas”. En el caso valenciano el número de empresas que participan de un modo u otro en la gestión de los centros es muy elevado (4.484 empresas frente a 6.549 en toda España).

7.4.4.1. La Red de Institutos Tecnológicos de la Comunidad Valenciana

Al igual que en el resto de regiones españolas, el inicio de una política industrial de ámbito regional valenciano tiene lugar a partir de mediados de la década de los ochenta cuando, una vez concluido el proceso de reasignación de competencias, empiezan a desarrollar su labor las instituciones de gobierno de la región.

En el caso de la Comunidad Valenciana la política industrial puesta en marcha por el Gobierno regional ha combinado medidas de transferencia, amparadas en buena medida por el carácter de región Objetivo 1, con la puesta en marcha de una política funcional centrada en la oferta de servicios de

apoyo a la innovación mediante la creación de una red de Institutos Tecnológicos, en su mayoría sectorialmente orientados.

Esta red ha buscado adaptarse a los rasgos básicos de la realidad industrial valenciana que podrían resumirse a estos efectos en tres características:

- especialización en productos básicamente de carácter duradero destinados al consumo final y orientados en buena medida a la exportación, especialmente a la Unión Europea. Se trata de actividades usuarias de tecnologías normalmente generadas fuera del propio sector, por lo que la posibilidad de innovación tecnológica resulta condicionada por la disponibilidad de agentes externos proveedores y/o adaptadores de la tecnología;
- fuerte presencia de pequeñas y medianas industrias, con un tamaño medio de 11,5 personas ocupadas por establecimiento, lo que acentúa la dependencia de agentes externos que alimenten o coadyuven al proceso de innovación;
- distribución multipolar: la industria valenciana se distribuye entre las tres áreas urbanas principales (Valencia, Alicante-Elche y la Plana de Castellón) y una serie de núcleos industriales de tamaño medio fuertemente especializados en sectores concretos: el Valle del Vinalopó, especializado en la industria del calzado; la zona de Ibi-Onil, en industrias del juguete; la zona de Onteniente-Alcoy, especializada en industria textil, y el área de Alcora-Onda-Villareal, dedicada a la fabricación de pavimentos y revestimientos cerámicos. La relación se podría alargar con más casos de carácter local.

Estas tres características configuran un modelo industrial con características districtuales en el que las economías externas adquieren un gran protagonismo en el funcionamiento de los sistemas locales. En estos sistemas el factor proximidad, entendido en su doble sentido geográfico y económico, resulta fundamental tanto para organizar el funcionamiento de las empresas como para articular la prestación de los servicios. Por otra parte los sistemas locales necesitan mantener enlaces con el exterior para evitar el riesgo de incurrir en dinámicas involutivas que acaben estrangulando el desarrollo.

La Agencia regional encargada de impulsar, promover y coordinar las líneas de política industrial autonómica es el Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana (IMPIVA). Se configura como una empresa pública creada por Ley de las Cortes Valencianas en el año 1984, que se rige en relación con terceros por el ordenamiento jurídico privado.

Un elemento prioritario en su actuación ha sido la promoción de infraestructuras de servicios de apoyo a las empresas (Institutos Tecnológicos) y la diversificación de la estructura industrial (Centros de Empresas o *incubadoras*). En la primera década de funcionamiento, periodo en que tuvo lugar la creación de la mayor parte de estas infraestructuras, absorbieron el 71,4 por 100 del presupuesto dedicado a la promoción industrial.

Actuación de la Red de Institutos Tecnológicos

La prestación de los servicios de carácter funcional en el modelo valenciano se basa principalmente en tres características:

- organización en red;
- participación de los agentes económicos;
- descentralización territorial

Organización en Red: interacción

La infraestructura de servicios (Institutos Tecnológicos y Centros de Empresas e Innovación) está organizada en forma de Red intentando lograr una interacción entre los distintos componentes: De un lado el IMPIVA tiene en los Institutos Tecnológicos y en los Centros de Empresas e Innovación elementos en los que apoyar una parte de su actuación al proporcionarle medios de acción,

infraestructura territorial y contactos estrechos cotidianos con el tejido industrial. Con ello se busca obtener un efecto de retroalimentación para definir sus propios objetivos y orientar su actuación. Por otro lado, el IMPIVA también aplica sus propios recursos técnicos, organizativos y presupuestarios al logro de los distintos objetivos en convergencia con la actuación específica de los demás elementos de la red (programas de apoyo a proyectos empresariales de inversión; promoción y preparación de actividades de formación; servicios de gestión de información; etc.). En el año 2002 esta red adquirió rango jurídico con la constitución de REDIT (Red de Institutos Tecnológicos de la Comunidad Valenciana).

Participación de los agentes económicos

Cada Instituto Tecnológico se constituye como una asociación de empresas del sector industrial correspondiente.¹ Como tal, cuenta con personalidad jurídica propia, con un carácter de entidad privada sin fin de lucro. La adopción de ésta fórmula facilita la integración de las empresas como miembros asociados de los Institutos Tecnológicos mediante el abono de cuotas –sin desembolso, por tanto, de capital– y el correspondiente pago de las tarifas por los servicios que reciben. Esta fórmula resulta especialmente adecuada para la participación de las pequeñas y medianas empresas, a las que asegura una representación igualitaria en los órganos de gobierno de las asociaciones y un coste moderado y proporcional al uso de servicios. Cerca de un 70% de las empresas asociadas cuenta con menos de 50 trabajadores.

Por otra parte, la característica *non profit* de las Asociaciones empresariales que sustentan a los Institutos Tecnológicos hace posible la canalización de apoyo público a las fuertes inversiones que –especialmente en su fase de lanzamiento– han de realizar dichas entidades para dotarse de instalaciones y equipos adecuados.

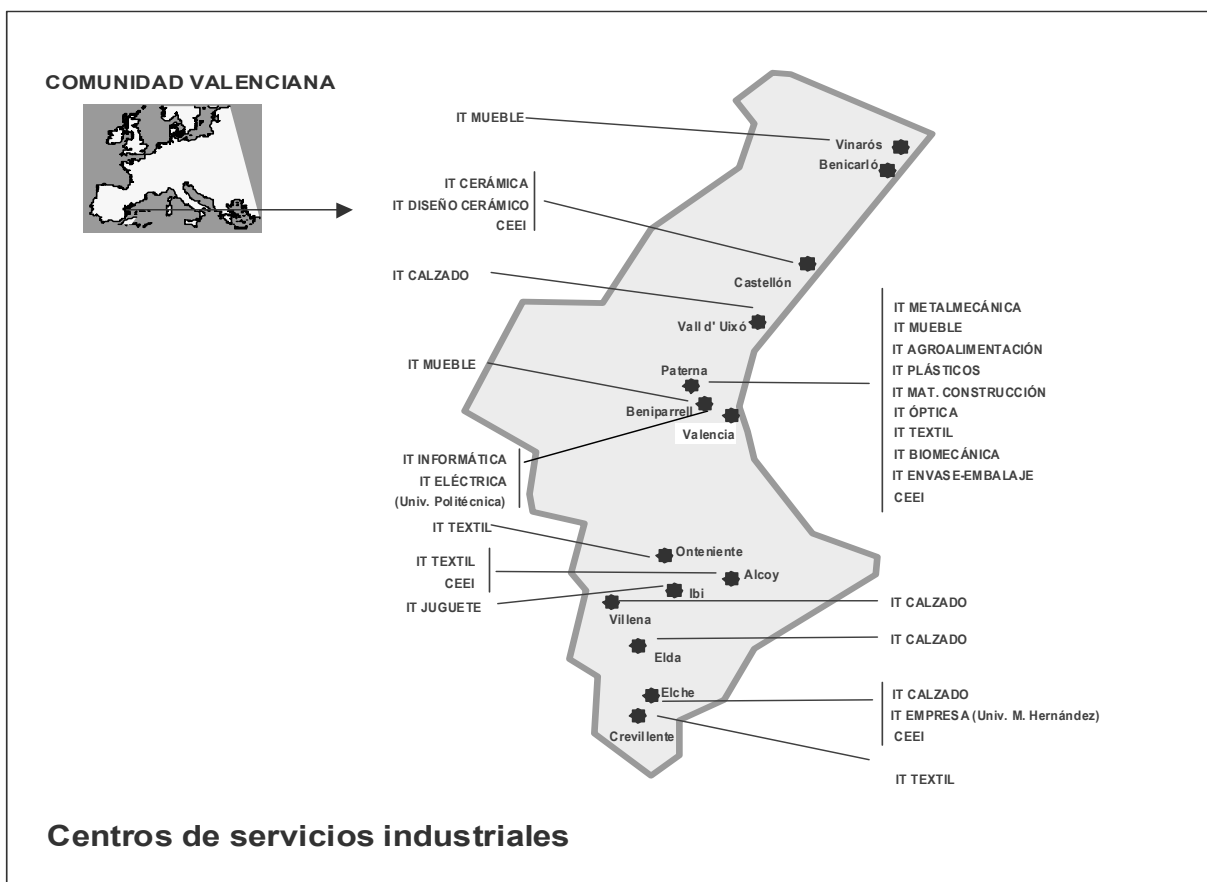
Un «contrato-marco» entre el Gobierno Regional y los Institutos Tecnológicos (idéntico para todos ellos) que se concreta anualmente con «contratos-programa» (Convenios) de carácter específico para cada Instituto, define las actividades a desarrollar y el marco de financiación correspondiente. Junto a esta formalización contractual, en el órgano directivo ordinario de cada Instituto Tecnológico (Consejo Rector), además de empresarios del sector (quienes tienen la mayoría de votos y ostentan la presidencia del Consejo), hay representantes del gobierno de la Comunidad Autónoma (a través del IMPIVA) y de los departamentos de la Administración Central competentes en materia de industria y tecnología.

Descentralización territorial

La Red de Institutos se distribuye de manera descentralizada en el territorio para atender al carácter multipolar de la localización industrial en la región. De este modo, los Institutos Tecnológicos intentan situarse «a pie de fábrica», ubicando su sede en los núcleos con mayor concentración de empresas de su sector, y en su caso, instalando unidades técnicas (delegaciones) en otras zonas geográficamente separadas o con especializaciones intrasectoriales diferenciadas (ver mapa 4). Con ello los Institutos Tecnológicos pueden participar de la dinámica local de cada uno de los sistemas productivos respondiendo a la necesidad de proximidad en el doble sentido, geográfico y socioeconómico, al tiempo que conectan con estructuras supralocales de tipo político-administrativo (Gobierno Regional, Administración Central, Direcciones de la Comisión Europea) o de carácter científico-técnico (Federaciones de centros de investigación y tecnología o federaciones de centros sectoriales de servicios a empresas a nivel nacional o internacional).

¹ En realidad esta vía constituye una fórmula de cooperación interempresarial (Menguzzato, 1992). Sobre algunos de los problemas que suscitan los acuerdos de cooperación, debe verse Menguzzato y Dasi (1999).

Mapa 4



7.5. Conclusión

En contextos regionales con un tejido denso de pequeñas y medianas empresas, la estrategia de promoción de una oferta de servicios intensivos en capital se está convirtiendo en una de las políticas básicas de promoción empresarial. Las razones para ello son de diversa índole pero, al menos cabría señalar tres. En primer lugar, su relativa neutralidad en relación con los distintos agentes económicos que operan en el territorio y su reducida incidencia directa sobre las condiciones de competencia en los mercados, lo que facilita su aceptación dentro de un contexto económico liberalizado y globalizado.

En segundo lugar, estaría la capacidad de alcance de este tipo de medidas para incidir en colectivos amplios de pymes de características heterogéneas, tanto a través de la prestación directa de servicios como por la vía de incrementar la capacidad del entorno para proporcionar externalidades a las empresas.

Una tercera razón consiste en una relación probablemente adecuada entre recursos puestos en juego y resultados obtenidos. Aun cuando los métodos de evaluación disponibles no permiten hoy por hoy disponer de valoraciones ajustadas acerca de la eficiencia de la mayor parte de las políticas de corte microeconómico, parece razonable pensar que los recursos dedicados a ofertar servicios intensivos en capital, al menos dentro de ciertos límites, permiten lograr una adicionalidad mayor de resultados en relación con las tradicionales medidas de transferencia.

En cualquier caso, esto último no debe hacer olvidar que la oferta de servicios intensivos en capital es una herramienta más dentro del *tool kit* de que disponen los gestores públicos. La eficacia de la

herramienta, e incluso la posibilidad de poder emplearla, normalmente depende de su utilización combinada con otros instrumentos, tanto mecanismos de transferencia como instrumentos de carácter regulatorio. Así cabe señalar la complementariedad que se establece, por ejemplo, entre oferta de servicios intensivos en capital, medidas de cobertura financiera para la inversión y medidas de apoyo a la aproximación a mercados con altos niveles de exigencia o con pautas diferenciadas de demanda cuya satisfacción requiera de asesoramiento específico.

Igualmente, las medidas reguladoras en materia de calidad, medio ambiente, seguridad, etc. pueden impulsar dinámicas innovadoras en las empresas actuando así como medidas defensivas de tipo positivo frente a competidores exteriores: las marcas de calidad cuando son ampliamente aceptadas en un mercado o cuando adquieren carácter obligatorio, como la marca CE en el caso de los juguetes, pueden aprovecharse para desencadenar procesos de innovación en las empresas locales que normalmente requieren del concurso de los servicios intensivos en capital. De este modo es posible que operen como barrera frente a competidores que no se incorporan al proceso innovador y se mantienen aferrados a prácticas retardatarias (menor calidad, *dumping* social, etc.)

Por otra parte, para valorar la interacción entre las medidas de oferta de servicios avanzados y los demás tipos de medidas, también debe tenerse en cuenta que las propias infraestructuras de servicios a empresas, y de modo particular los servicios intensivos en capital, interactúan con los instrumentos de transferencia y de regulación. En cuanto a los primeros, en muchos casos, operan como elementos de difusión o incluso como agentes colaboradores en la tramitación y evaluación de proyectos. En cuanto a las segundas, los centros de servicios a menudo participan en los procesos de elaboración de normas, asesoramiento a las empresas, realización de los ensayos correspondientes y certificación de cumplimiento. Desde este punto de vista conviene subrayar el carácter integral y multifacético de las políticas de pymes.

8. Liderazgo y toma de decisiones en el entorno local

CAROLINA MOLINER CANTOS

JUAN CARLOS MARZO CAMPOS

Universidad Miguel Hernández de Elche

Introducción

El curso está dirigido principalmente a dos sectores:

- Por una parte pueden estar interesados los Agentes de Desarrollo Local en activo.
- Puede ser también de interés para personas no profesionales de desarrollo local, pero que tienen interés por introducirse o conocer este ámbito de trabajo.

Estructura y análisis de los contenidos

Los materiales que se presentan corresponden al desarrollo de los contenidos del módulo 5 “Liderazgo y Toma de Decisiones” que se enmarca dentro del Máster de Gestión y Promoción de Desarrollo Local. Estos contenidos se estructuran en dos capítulos básicos:

- a) Liderazgo.
- b) Toma de decisiones

Objetivos

Objetivo General:

Conocer las principales aproximaciones al estudio de liderazgo y la toma de decisiones en las organizaciones, analizando su aplicabilidad en el contexto específico de los Agentes de Desarrollo Local.

Objetivos Específicos:

- Aclarar el concepto de liderazgo.
- Conocer los principales modelos teóricos sobre liderazgo.
- Saber la evolución contextual del concepto de liderazgo.
- Conocer las distintas aproximación teóricas a la toma de decisiones.
- Explicar las fases del proceso de toma de decisiones.
- Conocer los factores que influyen en la toma de decisiones.

8.1. Liderazgo

El liderazgo ha sido siempre uno de los procesos básicos de estudio en la Psicología Social (*Morales, 1985*). Su estudio, dentro de la disciplina, arrastra una historia de unos setenta años, encontrándose presente en la actualidad, el concepto de liderazgo, en nuestra cultura con connotaciones de valor positivo (*Quiroga, R. 2001*). Existe la creencia en su importancia para el funcionamiento de las organizaciones (*Peiró, 1993*) y el cumplimiento de las actividades y las metas organizacionales, al ser considerada como una de las variables que influye claramente en la consecución de la efectividad o

eficacia organizacional (De Quijano, S. 2001) justificándose su estudio sobre el convencimiento de que es mayor el número de resultados positivos que conlleva (López, 2001). De ahí el interés por saber cuál es su influencia sobre el éxito o fracaso, sobre los procesos y sus resultados.

Se le otorga al liderazgo, un papel relevante en la concepción de las variables que configuran el estudio del comportamiento organizativo.

Una revisión de la literatura sobre el liderazgo permite observar una evolución conceptual desde el estudio del líder que “nace” como un sujeto que posee un conjunto de cualidades entendidas como rasgos de personalidad, pasando por el entendimiento del liderazgo como un conjunto de conductas entrenables que los líderes ejecutan (*estudios de la Universidad de Ohio y de la Universidad de Michigan o la malla gerencial de Blake y Mouton*). Para posteriormente, McGregor plantear la aproximación humanista del liderazgo basada en los estilos de liderazgo autoritario o igualitario, argumentada sobre la teoría X y la teoría Y. Enfoque humanista, al que le ha seguido el estudio del liderazgo en función de la situación, planteado en *la Teoría de los caminos de meta (House)*, *el Modelo de liderazgo participativo propuesto por Vroom y Yetton* y *el Modelo de contingencia de Fielder*, desde el cual se sugiere que la efectividad del rol de liderazgo es contingente a condiciones situacionales, de forma que en ciertas situaciones, con cierto tipo de tareas, actitudes de los seguidores y posiciones de poder, existen diferencias en cuanto a la efectividad de un líder.

Este enfoque ha dado lugar a encontrarnos en la actualidad en un enfoque grupal en el estudio del liderazgo, muy relacionado con el cambio. Y ello desde una previa diferenciación entre directivos y líderes, desarrollada ampliamente en la literatura por autores como Kotter (1990) al afirmar que:

- los directivos administran,
- mientras que los líderes innovan (anteriormente planteada por Zalenick 1997), y tienen una influencia diferencial, en igualdad de poder (Pascual, 1987).

El nuevo tipo de liderazgo debe responder a las demandas y preocupaciones del momento presente, plantea nuevas formas de entender la efectividad organizativa, en un ambiente de dificultad para el mantenimiento del compromiso y la motivación de los empleados, ante, por ejemplo, las frecuentes reducciones de plantilla. Enfoque que está inicialmente, considerando nuevamente rasgos de personalidad, al plantear, recientemente, autores como Boyett y Boyett (1998) que la única característica que diferencia a los líderes de los no líderes es que los primeros tienen seguidores, replicando a Drucker (*en Boyett y Boyett 1998*) cuando expone que el único rasgo de personalidad que tenían en común todos los líderes efectivos era su carisma. Sin embargo, los rasgos no se pueden considerar como explicación suficiente.

El nuevo enfoque pasa por la conceptualización del liderazgo como un proceso que en mayor o menor medida se produce en todas las organizaciones sociales, más como producto de la interacción social, que como un conjunto de características individuales (*Schweider, 1997*), poniendo de este modo de manifiesto el papel que juega el líder en el grupo (*Kuhnert 1994, y Conger y Kanungo 1994*), y desarrollando el liderazgo transformacional, acuñado por Burns en 1978, como contrapuesto al ya existente Liderazgo Transaccional, dependiendo del tipo de intercambio producido entre líder y subordinados. En este capítulo revisamos los enfoques y teorías más relevantes en el estudio del liderazgo.

8.1.1. Introducción

Como hemos indicado en el estudio del liderazgo pueden identificarse determinadas etapas históricas.

¿El líder nace o se hace? Esta es una de las preguntas tradicionales en el estudio del liderazgo. No lejana de una gran investigación y debate. Un tipo de respuesta u otro llevará a diversos modos de investigación y aproximación al estudio del liderazgo.

Otra frase, esta se suele escuchar en los cursos de formación, es: **“el líder se hace siendo líder”**. Si esto es así, ¿qué factores de la situación llevan a que una persona se convierta en líder? o ¿qué características tiene esa persona para haber llegado a esa posición? Los factores de la situación pueden ser el grado en que la misma sea o no favorable, o el tipo de personas que la protagonizan. El concepto de liderazgo, muy ligado al desarrollo de su estudio, ha sido concebido como:

proceso grupal, rasgo de personalidad, forma de inducir compromiso, ejercicio de influencia, conductas específicas, forma de persuasión, relación de poder, instrumento para alcanzar metas, efecto de la interacción, rol diferenciado.

Como se puede observar son diversas las cuestiones que surgen a la hora de aproximarnos al liderazgo. En este capítulo se tratará de dar respuesta a ellas. Para ello, en primer lugar definimos qué es el liderazgo. Seguidamente, se presentan las teorías tradicionales al estudio de esta temática, las cuales consideran el liderazgo como un conjunto de rasgos. Se presentan luego las teorías de la contingencia, que centran su atención en la situación. Para finalizar se presentan las teorías del liderazgo transformacional.

8.1.2. Definición de liderazgo

Existen numerosas definiciones de liderazgo, pero en general, un líder puede ser considerado como aquella persona que es capaz de motivar a otros a que realicen, de manera implicada, una serie de actividades que buscan satisfacer un objetivo de interés común tanto para el líder y sus seguidores. Peiró (1991) lo define como la capacidad de influir en un grupo con el objetivo de que alcance metas, pudiendo tener un origen formal o informal.

Se puede presentar las siguientes definiciones:

“Es el proceso de motivar y ayudar a los demás a trabajar con entusiasmo par alcanzar objetivos” (Davis y Newstrom, 1991).

“... el proceso de llevar a un grupo (o grupos) en una determinada dirección, fundamentalmente por medios no coercitivos. Un liderazgo eficiente lo definimos como aquel que produce un movimiento hacia el logro de lo que es mejor, a largo plazo, para el grupo(s)” (Kotter, 1988).

“...el proceso de influir para que entiendan y estén de acuerdo acerca de las necesidades que se deben atender y cómo hacerlo de forma efectiva, y el proceso de facilitar esfuerzos individuales y colectivos para alcanzar objetivos compartidos” Yukl (2002, p. 7).

Estas definiciones de liderazgo son suficientes para entender la importancia del mismo en las organizaciones, ya que implican, en primer lugar, una aceptación de necesidades grupales o de la organización, quedando las necesidades de los individuos subordinadas a éstas. Además se hace énfasis en la necesidad de optimizar los resultados, buscando el mejor modo de realizar las cosas. Esto supone que el líder debe tener tanto capacidades de gestión, como de motivación.

8.1.3. Teorías clásicas: rasgos, estilos y contingencia

8.1.3.1. Teoría de los rasgos

Esta fue la primera aproximación al estudio del liderazgo. Se basa en el supuesto según el cual todos los líderes poseen una serie de características comunes (rasgos) que les permitiría ejercer este tipo de rol.

Desde esta perspectiva, se considera que dichas características son innatas restando protagonismo al hecho de que el liderazgo puede ser aprendido. Es decir, se otorga un papel más importante a la naturaleza (los líderes *nacen*) frente a la educación (los líderes *se hacen*).

Así, el liderazgo, se estudia como un factor de personalidad, por lo que se espera que toda persona que tenga este tipo de factor se convertiría en un líder.

Fueron muchos los estudios que trataron de probar esta teoría. Sin embargo, éstos fueron bastante pobres, lo que propició el abandono de esta línea de investigación. Por una parte, se hicieron críticas metodológicas. La metodología utilizada no fue correcta, téngase en cuenta que estos estudios datan de los años 30 y 40, momento en el cual no estaban muy desarrolladas las técnicas de medición de la personalidad. Por otra parte, no se consiguió demostrar la universalidad de dichos rasgos: *la relación entre la existencia de ciertos rasgos y la eficacia como líder se demostró inconsistente*. Se establece qué tipo de persona es más probable que ocupe un puesto de líder, pero no pudo establecerse lo eficaz, o no, que sería ejerciendo dicha función (Yukl y Van Fleet, 1982). A esto se añadió que hay que considerar también que el líder, por muchas características o atributos que tenga, si no posee un grupo que confíe en él, difícilmente podrá ejercer su función.

Pese a todo, se pueden mencionar una serie de rasgos que son en general bastante comunes entre los líderes, lo cual no quiere decir que si una persona los tiene deba ser un líder. Estos son:

- ambición y energía,
- afán por dirigir,
- honradez e integridad,
- inteligencia,
- conocimiento del trabajo,
- autoconfianza,
- flexibilidad y,
- autocontrol.

La falta de resultados consistentes de esta teoría llevó al surgimiento de una nueva perspectiva: el enfoque centrado en la conducta y el estilo.

8.1.3.2. Enfoques conductuales y estilos de líderes

Este grupo de investigaciones se centra no en qué rasgos definen al líder, es decir, cuáles son sus *rasgos*, sino en las conductas que caracterizan a un buen líder. Es decir, se pasa a considerar que las conductas son las responsables de la eficacia del liderazgo y pueden aprenderse.

Dentro de este enfoque destacan dos grupos principales de investigación: La Universidad del estado de Ohio y la Universidad de Michigan.

1. Desde el grupo de investigación de la Universidad de Ohio se definen dos dimensiones: *la estructura inicial y la consideración*.

- La primera (estructura) hace referencia al grado en que el líder define y estructura su rol, y los de los subordinados, con el objetivo de alcanzar las metas.
- La segunda dimensión (consideración) se refiere a la medida en que un líder puede establecer relaciones laborales que se caracterizan por la confianza recíproca, respeto por las ideas de los subordinados y la consideración de sus sentimientos.

Esta es la primera vez que se establece la diferencia entre el líder centrado en la tarea (estructura) y líder centrado en las personas (consideración). Así, mientras la primera dimensión hace hincapié en la importancia de centrar la energía en el trabajo y en los objetivos del mismo, la segunda se centra más en las personas y su bienestar. A priori, podría pensarse que un líder orientado a la estructura sería más eficaz, pues conseguiría una mayor optimización del modo de trabajo, pero si no se preocupa por los sentimientos y el bienestar de sus subordinados, estos pueden caer en una desidia que les lleve a la desmotivación. Por el contrario, centrarse sólo en los sentimientos, puede llevar a la falta de consecución de los objetivos marcados. A partir de ahí se hicieron predicciones de que el liderazgo eficaz es el que combina altos niveles de ambas dimensiones.

2. En la misma línea, los estudios de la Universidad de Michigan identificaron tres tipos de estilos:
 - a) *Líder orientado a la producción*: da importancia a los aspectos técnicos o laborales del trabajo. Su gran preocupación es terminar las actividades de trabajo, y los miembros del grupo representan un medio para alcanzar ese fin.
 - b) *Líder orientado a los empleados*: concede importancia a las relaciones interpersonales se interesa personalmente por las necesidades de sus subordinados y acepta las diferencias individuales de sus miembros.
 - c) *Líder participativo*: en este caso el líder trata de fomentar la participación de los subordinados en la toma de decisiones, haciéndolos copartícipes de los objetivos a conseguir y el modo de conseguirlos.

La Malla Gerencial de Blake y Mouton (1964)

Basada en esta perspectiva teórica se encuentra la “Malla Gerencial” o “Managerial Grid “ de Blake y Mouton (1964). Estos autores postulan que las organizaciones se caracterizan por la existencia de un objetivo o propósito, las personas y la jerarquía. Así el liderazgo efectivo se mueve por dos dimensiones:

- el interés por las personas (con una puntuación de 1 a 9),
- y el interés por la producción u objetivos (que también oscila de 1 a 9).

Estas dos dimensiones se considera independientes y la mejor, de las 81 combinaciones posibles, sería la 9:9. Es decir, aquel líder que tenga una alta preocupación tanto por la consecución de la tarea, como por el bienestar de las personas, será el que consiga los resultados más óptimos.

La teoría X e Y de McGregor (1960)

Otra de las teorías dentro del enfoque conductual es la Teoría X e Y de McGregor (1960). Según la *Teoría X* el hombre siente una repugnancia intrínseca al trabajo y lo evita siempre que puede. Además el ser humano prefiere ser dirigido y evitar responsabilidades. Esta teoría se basa en el supuesto de que las personas, por naturaleza, no quieren trabajar, por lo que para conseguir tal fin habrá que tratarlas con métodos coercitivos. Las personas prefieren estar dedicándose a otros placeres, por lo que el trabajo siempre se verá como algo instrumental, que nos sirve para conseguir un fin deseable, pero nunca como una meta en sí misma, es decir, trabajar para sentirse bien trabajando. Si esto es así, el estilo de dirección deberá basarse en objetivos económicos. Además el líder deberá vigilar, motivar y modificar la conducta de los empleados, para asegurarse que estos no tienden a la holgazanería, para lo cual deberá utilizar un estilo autoritario.

Aunque son muchas las personas que pueden que vean el trabajo como un instrumento, otras tantas lo ven como un modo de desarrollo personal, un medio para crecer y autorrealizarse. Desde este planteamiento se presenta la Teoría Y. Esta teoría plantea una total de 6 supuestos:

- *El esfuerzo físico en el trabajo es natural*. La persona es capaz de esforzarse ante actividades que son de su interés. Cuando el trabajador realiza una labor que le gusta, tendrá la motivación suficiente para invertir su esfuerzo en la consecución del objetivo laboral.

- *El esfuerzo humano no sólo se consigue amenazándolo.* La consideración de este supuesto lleva a buscar cuales son los incentivos adecuados para que el trabajador realice su labor. Esto conducirá a un análisis de los elementos del puesto de trabajo, y una ponderación de la importancia de los mismos para el trabajador.
- *La motivación, potencial para el desarrollo y capacidad para asumir responsabilidades hacia los objetivos de la organización, también se encuentran en la gente.* Contrariamente a lo que decía la Teoría X, a los trabajadores sí les gusta tener responsabilidades, sintiéndose motivados por las mismas. Las personas pueden, y quieren, asumir los objetivos de la organización como suyos propios, implicándose en alta medida en la consecución de los mismos. La labor principal del líder será hacerles ver la importancia de su tarea para el mantenimiento de la organización.
- *La gente se compromete por las compensaciones asociadas al logro de los objetivos.* Este supuesto indica que la gente busca algún tipo de compensación, pero ésta no necesariamente tiene que ser monetaria. A veces un reconocimiento de la labor realizada, y explicar cómo ésta ha ayudado a la consecución de los objetivos, es un reforzador suficiente para que la persona siga motivada en su trabajo.
- *La capacidad de imaginación, potencia intelectual y creatividad, es propia de grandes sectores de la población.* En ocasiones se piensa que estas cualidades están reservadas a una pequeña proporción de la población, pero no es verdad. El problema es que muchos directores y gerentes piensan que sus trabajadores no poseen esas cualidades, por lo que ni siquiera les preguntan. La realización cotidiana del trabajo ofrece gran cantidad de información que, a veces, es desconocida por los gerentes y/o directores. Así el trabajador se convierte en el gran experto de su puesto, por este motivo debe ser una de las principales fuentes de opinión a la hora de modificar, adaptar e incluso desarrollar su propio puesto de trabajo.
- *La organización debe procurar los medios para que mediante la consecución de los objetivos individuales se consigan los organizacionales.* La combinación de sendos objetivos llevará a maximizar los beneficios para las dos partes. Para ello es importante saber cuales son los objetivos individuales, y buscar la manera de gestionarlos, al mismo tiempo que son utilizados para llevar a la organización a conseguir los suyos.

Éste último supuesto se convierte en la clave de la gestión de la Teoría Y. El líder debe ser un gran conocedor de sus empleados y buscar los medios necesarios para que estos lleguen a conseguir sus objetivos. Por otra parte, debe conocer los métodos adecuados para que la consecución de dichos objetivos ayude al desarrollo de la organización.

Hasta ahora las teorías presentadas se centran en las personas y parece como si las mismas sirvieran en cualquier situación. La realidad es muy diferente, no todas las teorías, ni todos los métodos funcionan igual en todas las situaciones. Por este motivo, se hace imprescindible la consideración de la situación a la hora de plantear el método de liderazgo más adecuado. Con este planteamiento surgen las teorías de la contingencia.

8.1.3.3. Teorías de la contingencia o situacionales

Teoría de la contingencia (Fiedler, 1967)

Esta teoría parte de que la eficacia de los distintos estilos de liderazgo depende de que la situación resulte más o menos favorable. Se basa en la descripción del líder realizada por la persona con quien él o ella, ha tenido las mayores dificultades (Least Preferred Coworker, LPC).

Mediante un cuestionario se averigua el nivel de LPC que tiene el líder, el cual indicará en qué medida se orienta hacia las personas, o hacia las tareas. Cuanto mayor sea la puntuación que le ha dado el “trabajador menos preferido”, mayor orientación hacia la tarea, mientras que cuanto más baja sea

dicha puntuación, querrá decir que el líder se orienta hacia las personas. Pese a que el objetivo era considerar el LPC como una característica de personalidad, no se han encontrado relaciones significativas entre un nivel determinado de LPC y un estilo de personalidad.

La orientación de la personalidad del líder (e implícitamente el estilo de conducta) que más contribuye al desempeño del grupo, varía de acuerdo con lo favorable o no de la situación. Para determinar en qué medida la situación es favorable, o no, hay que fijarse en estos tres parámetros:

1. La calidad de las relaciones del líder con sus subordinados.
2. El poder de la posición formal del líder.
3. El grado de la estructura de la tarea.

La situación ideal para que el líder sea seguido es un nivel alto en los tres parámetros. Según Fiedler en situaciones poco favorables o muy favorables funcionará mejor el líder orientado a la tarea; mientras que en situaciones intermedias se espera que funcione mejor el líder orientado a las relaciones.

Existe una amplia investigación sobre esta teoría, sin embargo los resultados no permiten una conclusión unánime sobre la misma. Esto quiere decir que no se ha encontrado una relación estable entre el nivel de LPC y el hecho de que la situación sea más o menos favorable.

Teoría del camino-meta (House, 1971)

Esta teoría establece que el líder conseguirá lo que quiera de sus subordinados si les explica, claramente, qué deben realizar, y cómo llevar a cabo dicha tarea. Si, además, los objetivos de las tareas están relacionados con los objetivos de los subordinados, la consecución de los objetivos se ve facilitada.

La eficacia del liderazgo dependerá de la interacción de tres tipos de variables:

- a) la conducta de los líderes (conducta centrada en la tarea, de apoyo, participativa y conducta orientada al logro),
- b) los rasgos de los subordinados (dependencia, autoritarismo, habilidad y locus de control) y
- c) determinadas variables situacionales (estructura de la tarea, ambigüedad de rol, autonomía y ámbito de trabajo, e interdependencia de la tarea).

En referencia a la conducta de los líderes ya se ha hecho hincapié más arriba, por lo que se considera que no es necesaria una mayor explicación. Los rasgos de los subordinados que se consideran son:

- *La dependencia:* este rasgo hace referencia al hecho de que la persona necesite de los demás para poder sentirse bien psicológicamente.
- *Autoritarismo:* hay personas que sienten una gran aceptación de la autoridad y la necesitan para saber qué deben realizar y si lo están haciendo correctamente. Toda persona autoritaria reconoce el poder de una autoridad superior, por lo que será obediente ante la misma.
- *Habilidad:* (Característica cognitiva). Se refiere a la capacidad que la persona tiene en estos momentos de realización de un conjunto amplio de tareas. Son de la persona pero se deducen de la propia actividad. Es decir, una persona puede tener habilidad para relacionarse con la gente, pero hasta que no la veamos interactuar con otras personas no podremos saberlo con certeza.
- *Locus de control:* esta característica hace referencia a que hay personas que controlan su propia actividad y se sienten responsables de sus propios actos (locus de control Interno), mientras que hay otro tipo de personas que prefieren que sean los demás quienes tomen esas responsabilidades (locus de control Externo). Así, en el primer caso, la persona es capaz de

hacer las cosas que le apetecen, y que considera debe de hacer; mientras que en el segundo la persona hace las cosas que los otros les dicen que tiene que hacer, siendo la responsabilidad última de quien ordena la acción, no de quien la realiza.

Lógicamente la tenencia o no de estos rasgos, hará que el estilo de liderazgo a utilizar sea muy diferente en cada caso.

Así, por ejemplo, si una persona es muy autoritaria, difícilmente sabrá trabajar en un ambiente democrático; o si una persona tiene un locus de control interno, tendrá poca probabilidad de sentirse a gusto en un trabajo donde todo el tiempo esté recibiendo órdenes.

Con respecto a las *variables de la situación*, se han mencionado:

- *Estructura de la tarea*: Cantidad de partes y secuencia de una determinada tarea. Canto más estructurada esté una tarea, mayor será la definición de las partes que la componen, y en mayor medida estarán marcados los pasos que son necesarios para llevarla a cabo.
- *Ambigüedad de rol*: Grado de definición de las tareas que debe realizar una persona en su puesto de trabajo. A mayor ambigüedad de rol, menor será el conocimiento de la persona para saber qué debe hacer y cómo de hacerlo.
- *Autonomía y ámbito de trabajo*: La primera se refiere al nivel que tiene la persona para realizar las cosas sin depender de los demás. La segunda tiene que ver con el espacio dedicado a la actuación de determinadas actividades.
- *Interdependencia de la tarea*: Cuando la realización de una tarea determinada depende de que otra persona haya realizado adecuadamente la suya, se dice que somos dependientes de esa persona.

Todas estas características definen una situación. Como se puede observar son numerosas las variables que han de considerarse. Además el planteamiento del modelo es muy genérico, lo cual hace difícil su puesta en práctica.

Modelo de liderazgo de Vroom y Yetton (1973)

Es modelo parte de 6 supuestos básicos:

1. *La conducta del líder no es ambigua*: El líder debe tener claro lo que debe de hacer y cómo hacerlo, y así debe presentarse a los demás. Los otros no tendrán ninguna duda sobre la actuación del líder, ni sobre su intención de conducta.
2. *Método de liderazgo no generalizable*: Cada grupo deberá poseer un estilo de líder determinado. Un buen líder para un grupo, no tiene por que serlo para otro. Al igual que un líder puede ser muy bueno en una situación, y mostrar una alta ineficacia en otra.
3. *La situación viene determinada por el problema y por el contexto*: Un mismo problema puede conllevar una solución diferente en función de la situación en la que esté apareciendo.
4. *El liderazgo debe ser adaptativo*: Cada situación requerirá de un estilo de liderazgo u otro. Un buen líder será capaz de enfrentarse a esas diferentes situaciones adaptando su gestión y forma de implicar al grupo en la solución de problemas.
5. *El estilo de liderazgo variará en función del número de subordinados*: Lógicamente no es lo mismo coordinar a 4 personas que a 40. Por lo tanto el estilo deberá adaptarse al número de personas implicadas en el proceso de ejecución.

6. *La resolución del problema vendrá determinado por el grado de participación de los subordinados.* No todos los líderes consultan a sus empleados como podría resolverse una situación, ni todos los empleados desean participar en la solución. Por lo tanto, la solución se planteará de un modo o de otro en función de la libertad de los subordinados para participar en la toma de decisión.

Precisamente este último supuesto vertebrará su modelo de toma de decisiones dando lugar a 5 estilos de liderazgo:

- *Sin participación, sólo información disponible.* El líder no permite la participación de los subordinados y toma la decisión sólo mediante la información de la que dispone.
- *Información de los empleados, decisión propia.* El líder solicita información a los empleados, el objeto de esta consulta es tener acceso a una mayor información, lo cual no implica que los subordinados sean partícipes de la solución. De hecho, la decisión será única y exclusivamente del líder.
- *Información de los empleados uno a uno, consideración de la información, toma de decisión propia.* El líder pregunta a los empleados sobre el tema en cuestión, uno a uno, analizando la información que le proporcionan, pero tomando la decisión por sí mismo.
- *Consulta en grupo con los empleados, decisión posterior propia.* El líder reúne a los empleados y les plantea cuál es el problema, entre todos determinan cuáles pueden ser las posibles soluciones, pero es el líder quien decide cual llevar a cabo.
- *Consulta en grupo y acuerdo en toma de decisiones.* El líder consulta con sus empleados y entre todos, no sólo plantean posibilidades, si no que determinan en qué nivel una puede ser mejor que otra y llegan a un consenso sobre la solución que debe ser llevada a cabo.

Las 5 alternativas de conductas van de la más autoritaria (*menor participación de los empleados*) a la más democrática (*mayor participación de los empleados*). La opción por una u otra vendrá determinada por los siguientes parámetros:

- *Grado de información y experiencia del líder para tomar una decisión propia.* Cuanto menor sea la experiencia del líder en toma de decisiones, o menor sea la información de la que disponga para solucionar el problema, mayor será la necesidad que tendrá de consultar con los subordinados.
- *Grado de información que tienen los subordinados, como colectivo, para generar una decisión de alta calidad.*
- *Estructura del problema.* En qué medida el problema está claramente definido, así como la solución ante este tipo de asuntos, o el problema posee cierto grado de ambigüedad, y/o no tiene una solución estándar.
- *Grado de aceptación de los subordinados.* A la hora de tomar cualquier decisión en la que están inmersos un grupo de personas, hay que asegurarse que dicho grupo aceptará la decisión. Si no se está seguro de dicha aceptación, se corre el riesgo de que la decisión tomada no pueda seguir adelante.
- *Grado de motivación de los subordinados para la resolución del problema.* Si el líder da la oportunidad a los empleados de participar en la resolución del problema, pero éstos no quieren participar en la misma, de poco servirá que se les dé dicha posibilidad. Por lo que, para optimizar la rapidez y eficacia de la decisión, el líder debe saber la disponibilidad y motivación que tienen los empleados para participar en la resolución de problemas.
- *Probabilidad de conflicto por diferencias de soluciones preferidas.* Este es otro de los aspectos que hay que tener en cuenta a la hora de determinar el grado de participación de los

subordinados. Así, cuanto mayor sea dicha probabilidad, mayor deberá ser la participación de los mismos para evitar que surja el conflicto.

Modelo de Liderazgo Situacional de Hersey y Blanchard (1982)

Este modelo también es de contingencia. Implica cambios de conducta del líder a partir de factores externos. Propone que la variable determinante para el logro de los objetivos es el nivel de desarrollo de los subordinados, entendido este como la combinación de la capacidad para realizar una tarea y el grado de motivación o voluntad que se tenga a nivel individual para lograrla.

A partir de la evaluación que el líder hace de esto, se proponen cuatro estilos de dirección, cuatro estilos de liderazgo: *el que dirige, el que persuade, el que participa y el que delega*, de tal modo que, de acuerdo con el tipo de trabajador, la conducta del jefe tendrá que modificarse (ver Figura 1).

Figura 1. Estilos de liderazgo. Hersey y Blanchard (1982)	
Estilos de liderazgo.	Nivel de desarrollo de los trabajadores.
Eficacia.	Poca habilidad y voluntad.
Disposición.	Poca habilidad, mucha voluntad.
Participación.	Gran habilidad, poca voluntad.
Delegación.	Gran habilidad, mucha voluntad.

Es evidente que este enfoque, de alguna manera, está orientado hacia el trabajador, y deja de lado el conflicto que puede derivarse de un trato diferenciado en el interior de un grupo de trabajo. Además, difícilmente la labor gerencial y el dinamismo interno de las organizaciones permitirá una atención personalizada de cada empleado, el cual se encuentra en desventaja, en la medida que puede, de entrada, ser encuadrado en una categoría diferente a la que realmente ocupa por la propia subjetividad y simpleza de esta valoración inicial.

Los modelos presentados hasta ahora se centran en primer lugar en los rasgos, luego en la conducta y finalmente en la situación. Se ha visto que las diferentes alternativas se muestran insuficientes para dar una adecuada respuesta a la realidad. Ante esta situación surge el liderazgo transformacional, como integración de todo lo anterior y añadiendo una perspectiva que hasta ahora no se había tenido en cuenta: *las emociones de los empleados*.

8.1.4. Enfoques recientes

8.1.4.1. Liderazgo transformacional / transaccional

El liderazgo transformacional surge como respuesta al nuevo tipo de situaciones organizacionales, con un ambiente dinámico y cambiante. El liderazgo transformacional considera los rasgos, el poder y la conducta, y las variables situacionales, por ello resulta una perspectiva más amplia que las primeras teorías de liderazgo (Yukl y Van Fleet, 1992).

El *liderazgo transformacional* y el *liderazgo transaccional* son dos dimensiones separadas (Avolio y Bass, 1988). Mientras la primera se centra más en las reacciones emocionales, la segunda fija su objetivo en el intercambio coste-beneficio.

El *liderazgo transaccional* clarifica lo que espera de sus subordinados y lo que recibirán a cambio. Este tipo de liderazgo presenta ciertas similitudes con los modelos de liderazgo como conducta (Ramos, 2002).

El *liderazgo transformacional* enfatiza la importancia de las reacciones emocionales de los subordinados como respuesta a su visión trascendente y subraya los procesos colectivos de motivación tales como identificación social (Yukl, 1999). Lleva a los miembros del equipo a la auto-realización. Además, estos líderes se caracterizan por estimular intelectualmente al personal y por prestar atención a las diferencias individuales entre las personas (Yammarino y Bass, 1990).

Componentes del liderazgo transformacional

El líder transformacional consigue motivar a sus empleados, transmitiéndoles motivación, haciendo que se impliquen, interesándose por las personas, sus diferencias, analizando su potencial y buscando el modo de desarrollarlo. Todo ello dentro de una visión donde se antepone el beneficio del grupo al del individuo.

Según Bass y Avolio (1994) existen 4 dimensiones que componen el liderazgo transformacional:

1. *Carisma*: Se caracteriza por que actúa de modelo para los subordinados y proporciona una visión de futuro. El líder tiene en cuenta las necesidades de los subordinados antes que sus necesidades personales. Esta dimensión recoge la capacidad del líder de infundir orgullo y obtener el respeto y confianza de los subordinados. Él confía en sus subordinados y viceversa.
2. *Inspiración*: Hace referencia a la capacidad del líder para transmitir a sus subordinados altas expectativas de realización. Fomento del trabajo en equipo.
3. *Estimulación intelectual*: Promueve el pensamiento crítico entre los subordinados. Hace que se planteen diversas maneras de realizar su trabajo. Promueven la inteligencia y la racionalidad en la solución de problemas (Bass, 1985).
4. *Consideración individualizada*: Se refiere a la consideración de las diferencias individuales a la hora de realizar las tareas. Requiere que el líder asesore sobre cómo realizar su tarea, así como que dé feedback sobre el desempeño de la misma.

Además el liderazgo transformacional tiene en cuenta el desarrollo de los empleados a largo plazo.

Diversos estudios han relacionado este tipo de liderazgo, comparándolo con otros estilos, con una mayor satisfacción por parte de los miembros del grupo, una mayor eficacia y un mayor esfuerzo (Klein y House, 1995; Bass, Avolio y Atwater, 1996; Yammarino y Bass, 1990). Además este tipo de líderes aumenta el compromiso ya que hace que los subordinados incrementen el sentimiento de autoestima, interioricen actitudes favorables hacia el desempeño del éxito colectivo, quieran imitarlos y les demuestren su apoyo (Shamir, House y Arthur, 1993).

La cultura de la organización cambia en función del tipo de liderazgo utilizado. Si se utiliza el liderazgo transaccional los empleados piensan más en sus propios beneficios, no se implican tanto con la organización, y trabajan con una perspectiva de planificación y resultados a corto plazo. El liderazgo transformacional se caracteriza por fomentar un ambiente más dinámico, donde las personas están más implicadas por el trabajo en equipo. Los miembros se sienten parte de la organización y buscan activamente cómo sacarla adelante. Cuanto más inestable sea el ambiente, mayor necesidad de ejercer un liderazgo transformacional.

El liderazgo transformacional se presenta como un estilo dinámico, con una alta capacidad de adaptación a las nuevas situaciones, donde se busca el trabajo en equipo y el desarrollo del mismo, bajo la perspectiva de que esto ayudará al beneficio y progreso de la organización.

8.2. Toma de decisiones

8.2.1. Introducción

Uno de los aspectos más importantes a la hora de liderar cualquier proyecto o empresa es la capacidad de toma de decisiones. En el Modelo de liderazgo de Vroom y Yetton (1973), presentado anteriormente, se presenta una propuesta de estilo de toma de decisiones en función de la relación con los subordinados. En esta parte se va a analizar cual es el proceso de toma de decisiones. El conocimiento de este proceso resulta fundamental para saber reaccionar de manera adecuada ante las diferentes decisiones que un líder debe llevar a cabo.

Para definir qué es la toma de decisiones, se toma la propuesta de Radford (1968), el cual afirma:

“La esencia de la toma de decisiones consiste en la formulación de cursos de acción alternativos y, en la elección entre esas alternativas después de una evaluación de su eficacia para lograr los objetivos del decisor”.

8.2.2. Modelos conceptuales de la toma de decisiones

A la hora de conceptualizar la toma de decisiones, existen dos tipos de modelos:

- Normativos;
- descriptivos.

Los primeros establecen cómo deben ser las decisiones y qué condiciones se han de cumplir en ellas. Mientras que los segundos pretenden simular, del modo más adecuado y exacto posible, la conducta de los decisores en los tipos de problema a los que se aplica el modelo.

Modelos Normativos

Dentro del primer grupo se encuadra el *Modelo del Hombre Económico*. Desde éste se asume que el hombre a la hora de tomar sus decisiones:

- a) *Está completamente informado*: Tiene a su disposición toda la información necesaria para considerar una decisión u otra.
- b) *Es infinitamente sensible a los cambios*: Tiene una capacidad extrema para detectar cualquier cambio que se da en el ambiente, el cual pueda repercutir sobre la decisión a considerar.
- c) *Hace elecciones completamente racionales*: Es capaz de analizar todas y cada una de las ventajas e inconvenientes que conllevan las diferentes opciones que pueden considerarse.

Su comportamiento vendrá determinado por el hecho de que:

1. Conoce el conjunto de alternativas relevantes para la situación. Al disponer de toda la información, puede evaluar las diferentes alternativas y saber cual de ellas es más conveniente.
2. Conoce las consecuencias que van unidas a las alternativas. Este conocimiento puede ser de 3 tipos:
 - *Situaciones de certidumbre*: El sujeto conoce, debido a su experiencia pasada o al alto control que tiene sobre la situación, qué consecuencias conllevarían cada una de las alternativas. De este modo puede decidir de manera segura entre ellas.
 - *Situaciones de riesgo*: Existen diversas alternativas de solución y aunque se conoce la probabilidad de éxito de las mismas, no se está seguro de que vayan a ser las soluciones más adecuada. La experiencia da pistas sobre qué es lo más probable que suceda, pero la

situación puede que no sea exactamente igual a otra anterior, lo cual hace que puedan surgir resultados diferentes.

- *Situaciones de incertidumbre:* En este caso no se conoce el éxito de la respuesta. Ni la experiencia anterior, ni el conocimiento de la situación posibilitan el dar una respuesta segura.
3. Función de utilidad. El líder conoce el grado de utilidad de las diferentes alternativas de respuesta, por lo que puede realizar una ordenación de las mismas.
 4. El decisor selecciona la alternativa que conduce al grupo preferido de consecuencias, teniendo en cuenta las características de la situación (certidumbre, riesgo, e incertidumbre)

El modelo se basa en supuestos muy poco probables. Asume que el sujeto conoce todas las alternativas posibles, que conoce sus consecuencias y que conoce sus probabilidades. Esto es muy difícil que ocurra en la realidad, ya que en muchas ocasiones, es prácticamente imposible que se conozcan todas las alternativas. Para ello la situación debe ser muy previsible, o el sujeto debe tener una gran cantidad de información para poder evaluar las diferentes soluciones, así como lo que supondrá cada una de ellas, además debería poder realizar dicho análisis desde diferentes puntos de vista. Aunque todo ello fuera posible, la toma de decisión sería tan lenta que perdería toda su eficacia.

Modelos Descriptivos

Dentro de los modelos descriptivos, se encuentra el *Modelo del Hombre Administrativo*. Este modelo es más realista que el anterior. En primer lugar asume que las personas tenemos una racionalidad limitada. Lo cual quiere decir que no podemos disponer ni de toda la información, ni saber exactamente cuales van a ser las consecuencias que conllevan. Además se considera que en la toma de decisiones no sólo se influyen aspectos racionales, si no también hechos y valores. En este caso se buscan soluciones satisfactorias, y no óptimas como en el modelo anterior. Por otra parte, en la búsqueda de soluciones también se considera la participación de los otros. En definitiva este modelo se aproxima más a cómo se toman las decisiones en la realidad. Esto es, a la hora de tomar una decisión influye tanto la información de la que se dispone, como la actitud que se tiene ante la situación, además de los aspectos de la situación, entre los que podemos incluir a los otros miembros. La inclusión de estos supone, por una parte, considerar sus ideas y opiniones ante el problema presentado, y por otra, la consideración de cómo afectará la solución a los mismos.

8.2.2.1. Tipología de la toma de decisiones

Las decisiones se pueden clasificar según 4 criterios.

1. *Programabilidad de las tareas.* Las tareas que conllevan la decisión pueden estar programadas, es decir establecido previamente cómo debe realizarse la tarea, el procedimiento a seguir. Otra posibilidad es que la tarea no esté programada, lo cual supone tener que definir un procedimiento de realización. Esto supondrá tener que correr el riesgo de que el procedimiento no dé el resultado esperado, con la necesidad de realizar un replanteamiento del mismo. Una última posibilidad podría ser que la solución esté programada de manera intermedia.

Es decir, una parte del procedimiento ya está establecido, pero otra parte, debido a las características de la situación, o a otras variables, debe ser definida para este problema en concreto.

2. *Características de la conexión entre alternativas y sus consecuencias: certidumbre, riesgo, incertidumbre y competición.* Esta última hace referencia a la situación en la que tenemos dos alternativas equivalentes y hay que decidir entre ellas.

3. *Número de sujetos que participan.* En ocasiones la decisión influye solamente en el decisor, pero en la mayoría de ocasiones tiene efecto sobre diversas personas, las cuales pueden ser partícipes de la solución o de las consecuencias de la misma.
4. *Número de objetivos que persiguen.* Una decisión puede tener un único objetivo, o considerar varios al mismo tiempo. En función del número de objetivos se pueden considerar como micro o como macrodecisiones.

8.2.2.2. Proceso de toma de decisiones

Son diversos los autores que han planteado distintos momentos por los que pasa el proceso de toma de decisiones. Aquí se presentan tres ejemplos de ellos.

Simon (1960) plantea el proceso en 4 momentos: Inteligencia, diseño, elección y revisión. El primero hace referencia a la capacidad del sujeto para determinar la existencia del problema, así como la definición de las variables que lo componen. El siguiente paso sería el diseño. En este momento debe plantearse las diversas soluciones que nos permitirían resolver, o al menos minimizar, el problema. Tras ello, se deberá escoger la solución que se considera más adecuada y ponerla en marcha. Finalmente quedará la revisión. Esta tratará de determinar si, dado el problema que había, la solución que se tomó, y se puso en marcha, es la más acertada.

El proceso de toma de decisiones, según Reitman (1964), plantea tres momentos. El primer momento es el de detección del problema y toma en consideración de las posibles soluciones. El segundo momento es el proceso que llevará de la situación actual a la situación esperada o deseada. Y el tercer momento sería dicha situación. Para pasar del primer al tercer momento, en primer lugar el sujeto debe ser consciente de la diferencia entre los dos momentos, además debe estar motivado para poner en marcha el proceso, así como disponer de recursos y capacidades para llevarlo a cabo.

El último autor que presentamos es Janis (1968), este propone 5 momentos:

1. Conciencia del problema. El sujeto se percata de que la situación debe cambiar para poder mantenerse.
2. Búsqueda de alternativas. Tras analizar la situación plantea diversas alternativas que puedan hacer que la situación deje de plantear un problema.
3. Ponderación de las alternativas. Una vez se tienen las diferentes alternativas, el sujeto deberá sopesar cada una de ellas y considerar cuál es la más adecuada.
4. Deliberación acerca del modo de ejecución. En esta fase el sujeto deberá decidir cómo pone en marcha la solución.
5. Elección. Este último punto da por finalizado el proceso. El sujeto ha elegido y tiene que poner en marcha la solución que considera más adecuada, en el modo que considere mejor.

Como se puede observar, los tres modelos, aunque con diferentes etiquetas, describen el proceso de forma muy similar, considerando las diferentes partes de los tres modelos, tal vez se tenga aquel que más se adecua a la realidad.

8.2.3. Factores que influyen en la toma de decisiones

A la hora de agrupar los diferentes factores que influyen en el proceso de toma de decisiones, se consideran 3 categorías:

- características del decisor,
- factores ambientales y

- factores organizacionales.

Características del Decisor

Entre los factores del decisor se puede mencionar 4 aspectos.

- El primero se refiere a las Habilidades Perceptuales del Decisor. Estas deben permitirle realizar un adecuado análisis de la situación, ya que el mismo debe servirle de base para plantear diferentes alternativas de mejora.
- El segundo aspecto se centra en la capacidad de procesamiento de la información. No sólo es necesario que el decisor disponga del máximo de información posible, sino que además debe saber hacer un buen uso de ella.
- Por supuesto, otro factor a tener en cuenta son las actitudes y valores que tiene el sujeto. Estos determinarán el tipo de decisión que tomará, así como las consecuencias por las que está dispuesto a hacer pasar a las personas implicadas en el proceso.
- Por último, aunque no menos importante, se debe mencionar la personalidad del decisor. Este aspecto viene heredado de la tradición de la teoría de los rasgos. Pese a que no llegó a encontrarse una serie de rasgos que fueran comunes a los diferentes miembros como parte de su personalidad, no cabe duda que ésta afectará al tipo de decisiones que se consideren, así como al modo de llevarlas a cabo.

Factores Ambientales

La segunda categoría, los factores ambientales, se refiere a la Influencia del Grupo sobre el Decisor. La situación no sólo viene definida por la decisión a tomar, sino también por los miembros que están implicados en la misma. No todas las personas se sienten igualmente influenciadas por la opinión de su grupo, del mismo modo que no todos los grupos poseen el mismo nivel de influencia sobre sus líderes.

Factores Organizacionales

Por último se pueden mencionar los factores organizacionales. En función del tipo de objetivos que tenga la organización, el tipo de decisión será diferente. Así, una organización que busca el máximo beneficio para sí misma, independientemente de las consecuencias para sus empleados, utilizará un tipo de decisión mucho más autoritaria, que otra que busque un beneficio común, la cual será más democrática. La forma en que esté dividido el trabajo también influirá en el tipo de decisión, y más concretamente en la manera en que ésta se ponga en marcha. El clima y la presión temporal serán las dos últimas variables que aquí se consideran a la hora de determinar tanto el tipo de decisión, como la forma de llevarla a cabo. Un clima democrático, permitirá una mayor participación de todos los miembros, y por lo tanto una mayor satisfacción de los mismos con la solución tomada. Lo cual conllevará una mayor implicación. Dicha participación, aunque siempre deseable, puede provocar que el proceso de decisión sea más lento, por lo que puede ocurrir que la decisión se tome sin consultar al grupo, no por que se pretenda apartarlos, si no por que la participación de los mismos conllevaría una inversión de tiempo, en ocasiones, amenazante.

Cuantas más personas están implicadas en el proceso de detección del problema y propuesta de soluciones, más lento es el proceso para decantarse por una u otra.

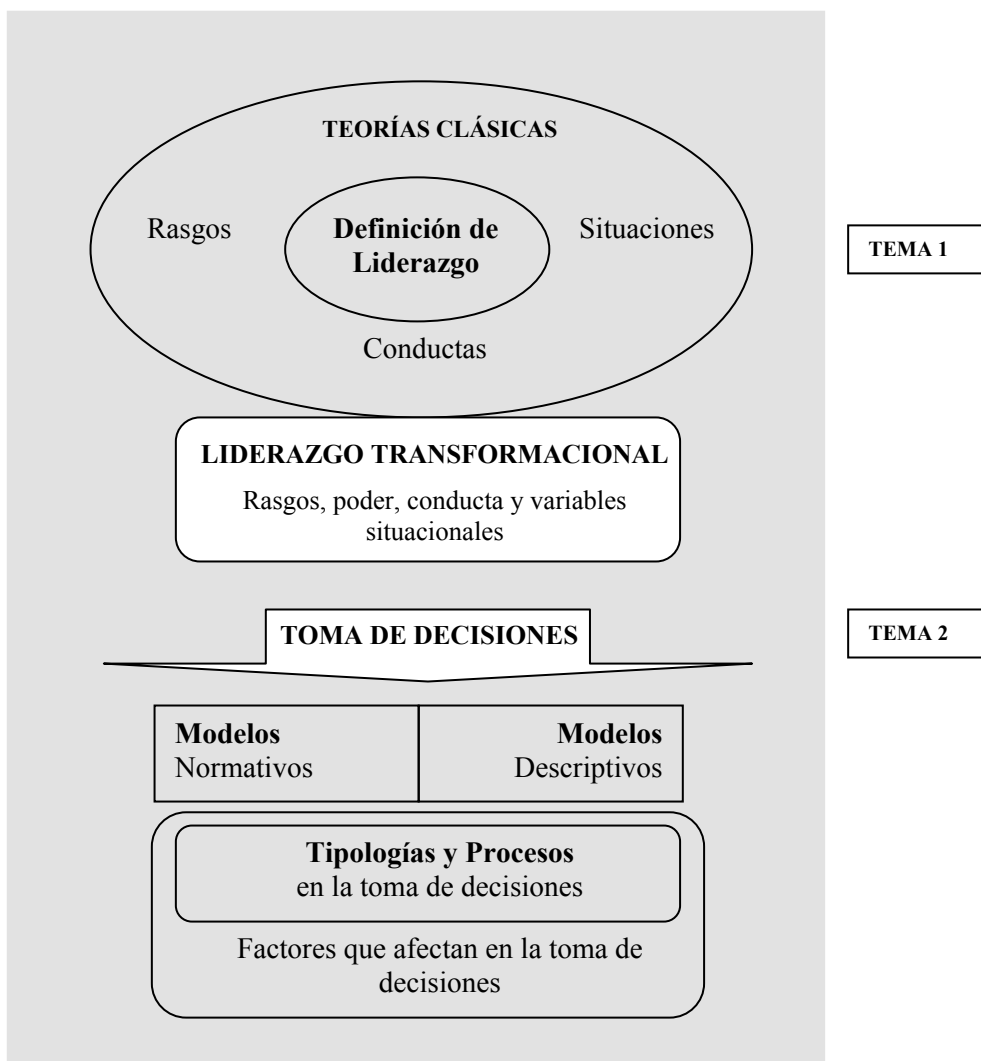
Como se ha podido observar son diversas las variables que hay que tener en cuenta en el proceso de toma de decisiones. Aunque parezca complicado, nuestra capacidad cognitiva nos permite tomar decisiones de manera rápida y, la mayoría de veces acertada, como por ejemplo cuando estamos conduciendo.

En este caso el proceso está tan automatizado, que el viajar de un lugar a otro, aunque sea del trabajo a la oficina, provoca una gran cantidad inmensa de decisiones, donde están implicados todas las personas y objetos que nos encontramos por dicho trayecto, tanto conductores como peatones. En este caso el proceso de toma de decisiones ocurre prácticamente sin que uno se dé cuenta.

Sin embargo, se es mucho más consciente cuando la decisión es en el ámbito laboral y se debe decidir, por ejemplo, qué plan de empleo es el más adecuado para una determinada zona. En este caso la decisión será mucho más meditada, y llevará mucho más tiempo, al mismo tiempo que requerirá de una búsqueda de información mucho mayor. Estos son dos ejemplos del grado de variación que puede existir entre un proceso de toma de decisiones y otro. Si uno se acuerda de los pasos que siguió para llegar a ser un buen conductor, tal vez le sea posible saber qué pasos debe seguir para encontrar una solución adecuada en el segundo caso.

8.3. Inclusión de elementos de información adicional

Mapa conceptual



9. Conflicto y técnicas de negociación y participación: el lenguaje de la negociación

Los procesos de resolución de conflictos son invitaciones a participar en diferentes dominios explicativos de la experiencia

EUGENIO DE MANUEL ROZALÉN

Federación Valenciana de Municipios y Provincias

9.1. Líneas generales de la negociación

Estratégicamente, se entiende básico considerar tres aspectos:

1. Superar la Negociación basada en Posiciones.
2. La Exploración a fondo de las Necesidades y de los Intereses.
3. La evaluación de las prioridades en relación con esas Necesidades e Intereses.

9.1.1. Superar la Negociación basada en Posiciones

Cuando se produce una Negociación basada en Posiciones, cada parte, en ocasiones, no se pregunta el **para qué** o el **por qué** de su deseo.

Esquema: el Negociador asume una posición y la mantiene intentando no ceder frente a las demandas o argumentaciones del otro. Ante la puesta en valor de Tácticas, cada negociador asume una posición inicial (denominadas anclas) y efectúa concesiones a medida que transcurre la negociación, generalmente tratando que sus concesiones sean a cambio de concesiones de su contraparte. Habitualmente el proceso se conduce a un Acuerdo que es una posición intermedia (en los procesos de Regateo, “partir diferencias”) entre las anclas de los negociadores.

En el proceso de la Negociación basada en Posiciones resultan fundamentales tres elementos:

- a) Las posiciones iniciales adoptadas por las partes.
- b) Las tácticas puestas en valor por las partes.
- c) Las eventuales estrategias de engaño a las que, en ocasiones, recurren las partes.

La Negociación basada en Posiciones genera una serie de inconvenientes que se pueden agrupar en dos categorías:

1. Conduce, con frecuencia, a resultados pobres

El proceso de Negociación basado en Posiciones da prioridad a los Puntos Intermedios. Un Punto intermedio es simplemente una opción, pero no necesariamente pertenece al conjunto de mejores opciones al problema que enfrentan las partes en disputa. Así pues los resultados son pobres, a pesar de que las partes se sientan satisfechas con ellos.

2. Contribuye, con frecuencia, al deterioro de las relaciones entre las partes

Las técnicas asociadas al regateo implican la adopción de conductas adversariales: se advierte que no se harán más concesiones, se amenaza, se otorgan concesiones a regañadientes, se bloquean concesiones adicionales. El proceso deteriora la confianza, el clímax, entre las partes, ya que se impone la sensación de que lo que un Negociador gana es justamente lo que su contraparte pierde.

Un buen proceso de Negociación debería de conducir a que ambas partes ganen mejorando las relaciones intersubjetivas, aún cuando el medio y el entorno sean hostiles.

9.1.2. La Exploración a Fondo de las Necesidades y de los Intereses

El objetivo consiste en abrir el camino que facilite la construcción de acuerdos satisfactorios para las partes. En las negociaciones reales se constatan:

- Una escasa habilidad para comprender los intereses de la contraparte.
- Una atribución esquemática y simplista de los intereses de la contraparte.

El tema central en una Negociación no es la búsqueda de una supuesta realidad objetiva, sino más bien la comprensión a fondo de las experiencias y las interpretaciones de éstas que han tenido y tienen los negociadores.

En ocasiones, la dificultad radica en la nula colaboración de la contraparte a la hora de manifestar sus intereses explícitamente (mostrar debilidades que pueden ser utilizadas en su contra a través de Infotácticas de comunicación). Pero en otras, los negociadores no identifican nunca los intereses de la contraparte ya que el negociador carece de habilidades para explorarlos. Este hecho, negado generalmente por los negociadores, significa la pérdida significativa de oportunidades en el proceso.

Razones explicativas sobre las dificultades en la exploración de los Intereses y Necesidades de los otros Negociadores.

Pueden ser válidas las siguientes respuestas:

- No somos conscientes de que explorar los intereses y necesidades de la contraparte resulta valioso para nosotros como negociadores.

Algunos expertos consideran que explorar debilita al negociador ya que puede llegar a compartir las motivaciones de la contraparte y a abandonar la defensa de sus propios intereses.

Para otros expertos, explorar no significa compartir, sino comprender: analizar sus fortalezas y debilidades, su filosofía, su trayectoria, sus aficiones, sus recursos potenciales y operativos, *aprehender* su conducta. Una habilidad valiosa para el negociador consiste en ser capaz de impulsar la *empatía*, que significa conseguir que ambas partes entiendan el conflicto desde la perspectiva contraria.

“El Arte de la Guerra”: estrategias militares desde hace dos mil años hasta el mundo de los negocios, o el general Norman Schwarzkopf. Recomendaciones al estratega: idea fuerza: ganar sin luchar es la mejor habilidad del gran estratega.

So assess them to find out their plans, both the successful ones and the failures. Incite them to action in order to find out the patterns of their movement and rest. (Anónimo, 1988, p.109 – 110). Evalúelos para descubrir sus planes, los aciertos y los incidentes. Incítelos a la acción para descubrir los modelos de su movimiento y de su respuesta.

Test them to find out where they are sufficient and where they are lacking. (Anónimo, 1988, p.111). Pruébelos para descubrir donde son eficientes y dónde están fallando.

So a military force has no constant formation, water has no constant shape: the ability to gain victory by changing and adapting according to the opponent is called genius. (Anónimo, 1988, p.113). Una fuerza militar no tiene una formación constante, el agua no tiene ninguna dimensión variable y constante: la capacidad de ganar la victoria es ir cambiando y adaptándose según el opositor eso se llama genio.

- No somos sensibles a las oportunidades que la contraparte nos brinda para explorar sus intereses. Muchos negociadores no ven, no escuchan, no palpan ni tocan..., en suma, no perciben ni captan las invitaciones de la contraparte.

- Creemos que la Negociación es una actividad en la que el que más habla es el que mejores resultados obtiene.

En una negociación, el hablar no es el arte: el arte consiste en, pacientemente, saber escuchar, analizar, definir estrategias y planificar coherentemente las acciones propias. Procesos de *escucha activa*.

Una recomendación al estratega en el Arte de la Guerra (Anónimo, 1988, p.81):

La conquista militar es un asunto de coordinación, no de contar con una gran masa de combatientes.

Es constatable una gradualidad etapista en el ámbito comunicacional de las partes.

- Pensamos que lo más importante en la Negociación es que nuestra contraparte entienda nuestras preocupaciones y se comprometa a tratar de satisfacerlas.

Buscar una estrategia altamente fiable y mínimamente vulnerable, a través de la que las partes ganen, generando confianza. Es necesario comprender integralmente a nuestra contraparte.

- Somos torpes indagando los intereses de la contraparte.

Diferentes tácticas para explorar los intereses de la contraparte. En todo caso, se deben de reformular las estrategias:

Therefore victory...is not repetitious, but adapts its form endlessly. Determining changes as appropriate, do not repeat former strategies to gain victory. (Anónimo, 1988, p.112). Por lo tanto la victoria... no es repetitiva, sino adapta su forma final. Determinados cambios son apropiados, no relance las estrategias anteriores para alcanzar la victoria.

Max Bazerman (1990) define 5 Tipos de Estrategias Globales dirigidas a obtener información de la contraparte en una Negociación:

1. Trabajar para edificar un clima de confianza.
2. Formular muchas preguntas.
3. Compartir información con la contraparte (información blanca y marcada).
4. Realizar múltiples ofertas simultáneamente, y analizar las respuestas de la contraparte.
5. Buscar Acuerdos Post Acuerdo – APA- (Raiffa, 1985).

La recopilación informativa de la contraparte y su entorno adquiere, siempre, un carácter estratégico, al igual que la canalización de la crítica.

9.1.3. La Evaluación de las Prioridades en Relación con esas Necesidades e Intereses

En algunas controversias sujetas a Negociación, se constatan opciones que permiten una repartición de los recursos en una forma óptima, permitiendo la máxima satisfacción posible de ambas partes. En otras controversias, no parecen existir opciones de acuerdo que permitan una satisfacción del 100% para ambos negociadores.

- ✓ Caso de los limones.
- ✓ Caso de los CD.

Caso de los CD. (Figura N° 1)

Un negociador debe de dirigir esfuerzos a:

1. Obtener la mayor utilidad para él.
2. Llegar a un acuerdo que se sitúe sobre la Frontera Óptima de Pareto.

9.2. Conceptos básicos

Mejor Alternativa de Acuerdo Negociado (MAAN)

La mejor alternativa que el negociador tiene por fuera de la mesa de negociación en caso de no llegar a ningún acuerdo con su contraparte.

Sirve para saber si la opción de acuerdo planteada dentro de la Negociación es aceptable, o no lo es.

Frontera Óptima de Pareto (FÓP)

Conjunto de acuerdos negociables a partir de los que no es posible incrementar la utilidad para un negociador sin reducir simultáneamente la utilidad obtenida por el otro negociador, y no dejando ganancias sobre la mesa.

Es útil para comprender lo que significa:

apropiarse de todas las ganancias en un proceso de negociación o no dejar ganancias sobre la mesa.

Zona de Posibles Acuerdos

Es el espacio en el que se pueden concretar una serie de posibles opciones de acuerdo entre la parte y la contraparte. Gráficamente, es el área comprendida entre los ejes de ordenadas y abscisas, que señalan las utilidades de los negociadores, y la FÓP.

Zona de Acuerdos Factibles y Deseables (ZAFD)

Gráficamente es el **área** (matemáticamente *región convexa*) o **línea** comprendida entre la MAAN de las partes y la FÓP.

Sus diferentes puntos indican que los negociadores dejaron ganancias sobre la mesa de Negociación. Esto es, los negociadores no tuvieron la capacidad suficiente, o la visión, de *agrandar el pastel*, aún cuando existía objetivamente la oportunidad.

En las negociaciones reales, la ZAFD es generalmente un **área**. Usualmente, en los procesos de Negociación es factible que la parte y la contraparte ganen simultáneamente. No obstante, existen procesos de Negociación en los que las partes no ganan simultáneamente, y la ZAFD puede ser representada con una **línea**. Esta distinción es fundamental a la hora de definir estrategias y diseñar tácticas convenientes, eficaces y eficientes en la Negociación.

9.3. Diferenciación entre las negociaciones integrativas y negociaciones distributivas

Desde una perspectiva genérica, se pueden determinar dos formas de Negociación diferenciadas, que se pueden denominar:

1. Negociación Integrativa. En la que la ZAFD es concebida como un área.
2. Negociación Distributiva. En la que la ZAFD puede ser representada como una línea.

Caso Negociación Caja de Fresas. (Figura N° 2)

Las Negociaciones Distributivas implican el uso de estrategias y tácticas de carácter competitivo entre los negociadores, ya que el problema para éstos no consiste en *agrandar el pastel*, sino se reduce sencillamente a *repartirlo*.

Las Negociaciones NO son Distributivas por naturaleza o porque determinadas situaciones (medios, coyunturas, totalidad social de un país, cultura empresarial o sindical...) EXIJAN ese tipo de Negociación. Es esencial tener presente que lo que es, o puede llegar a ser, una Negociación lo definen, en gran medida, los negociadores mismos. Dicho en otras palabras:

El juego es aquello que las partes piensan que el juego es.

- Si una Negociación se concibe como Distributiva, el negociador asume la resolución de un problema competitivo, ya que debe de competir con su contraparte si quiere obtener una ganancia. La Negociación se conceptualiza como un proceso del tipo ganar – perder. Las estrategias y técnicas competitivas son el instrumento fundamental para enfrentar el problema.
- Si una Negociación se concibe como Integrativa, los negociadores pueden comportarse como solucionadores cooperadores de un problema, buscando una agenda común. La Negociación se conceptualiza como un proceso del tipo ganar – ganar. Las estrategias y técnicas cooperadoras y colaboradoras constituyen unas herramientas básicas para abordar conjuntamente la Negociación.

Bazerman (1990) y otros expertos en Negociación, consideran que los acuerdos integrativos son, en muchas ocasiones, soluciones no obvias a los conflictos planteados, y al mismo tiempo, generan mayores resultados positivos que los acuerdos de carácter distributivo. La tesis se fundamenta, básicamente, en:

- La racionalidad humana en los procesos de toma de decisiones parte, por motivos educacionales, culturales, sociales..., del supuesto del pastel de tamaño fijo.
Muchas personas cuando negocian con alguien suponen que necesariamente sus intereses y necesidades están en contraposición con los intereses y necesidades de la contraparte.
- El supuesto del pastel de tamaño fijo está muy arraigado en las sociedades post industriales actuales. En la vida cotidiana se observa en los juegos deportivos de masas, en los ambientes laborales o en determinados ciclos del ámbito educativo. Las personas buscan resolver sus conflictos, automáticamente y miméticamente, haciendo propio el tipo gana – pierde.

Esa visión estática y tradicional de la realidad, aunque de amplia difusión social, tan sólo es una foto fija aceptada comúnmente, pero cada día más cuestionada desde diversos ámbitos. El fenómeno de la Globalización en los países desarrollados ha conducido a que las personas, cada individuo, sean muchas cosas al mismo tiempo. Vamos hacia una cultura del mestizaje y del matiz. De Manuel, E.J. (1998) señala que en todos los países desarrollados con estructura económica de mercado y sistema

político democracia existe una enorme vigencia del PCCE®. Efectivamente, los ciudadanos son al mismo tiempo:

- a) Productores,
- b) Consumidores,
- c) Contribuyentes,
- d) Electores,
- e) y Receptores de información.

Muchas Negociaciones involucran **aspectos competitivos y cooperativos**. Se pretende *agrandar el pastel*, con creatividad y visión estratégica, y también *distribuirlo*.

Situaciones de Negociación que tienen la potencialidad de ser Integrativas deberían de abordarse con estrategias cooperadoras que permitieran incrementar el tamaño del pastel, la Zona de Posibles Acuerdos, y posterior o alternadamente, hacer uso de estrategias y tácticas competitivas para apropiarse de la tajada del pastel más lucrativa.

Se puede afirmar que la gran mayoría de los conflictos no son en esencia distributivos, como demuestran experimentalmente Bazerman, Magliozzi y Neale (1985), porque la mayoría de conflictos involucran **varios elementos o variables** (costo, tipo sectorial de mercado, mano de obra local, participación accionarial...) **que son valorados de forma diferente por las partes**.

En el caso de que existan **varios elementos o variables que sean valorados de forma diferente por las partes**, se puede considerar que el conflicto por naturaleza o potencialmente es **Integrativo**. Sin embargo, si las partes lo conciben o lo abordan como Distributivo, lo convertirán en Distributivo: utilizarán estrategias y tácticas competitivas, y dejarán ganancias sobre la mesa. El Acuerdo final será, probablemente, ineficiente.

9.4. La mediación

En las Negociaciones basadas en Posiciones férreas, y con el ánimo de resolver el conflicto, se considera de interés la intervención conciliadora de un tercer actor que ejercita la **Mediación**.

En muchas ocasiones, a la **Mediación** las partes llegan con la idea de que el problema que enfrentan es eminentemente distributivo, y usan estrategias y tácticas competitivas (exageración de peticiones iniciales, agresiones psíquicas o físicas, amenazas de procesos judiciales, secuestro del valor más apreciado, ultimátums...). Así pues, se alzan obstáculos que dificultan ya no llegar a un acuerdo satisfactorio, sino a cualquier tipo de acuerdo.

Respecto a las agresiones en la Negociaciones es necesario indicar que la **confrontación** es uno de los modos de tratar un conflicto que, es ocasiones, es imprescindible.

Grandes paradigmas de paz en el siglo XX, como Mahatma Gandhi, Martin Luther King o Nelson Mandela han sido grandes confrontadores. El enfrentamiento en la Negociación debe de seguir unas pautas basadas en:

- la firmeza de argumentaciones,
- lealtad en los acuerdos parciales,
- confidencialidad,
- y ausencia de cualquier manifestación violenta.

La labor fundamental de la **Mediación** consiste, siguiendo a Moore (1986), en dirigir la Negociación, con creatividad, para extraer a las partes de sus respectivos criterios distributivos, impulsando

estrategias cooperadoras (exploración de intereses y necesidades de las partes, búsqueda de criterios de equidad y justicia, generación de múltiples opciones de acuerdo en el proceso...).

A través de la **Mediación** se puede ampliar la ZAFD. La labor del mediador, como figura intermedia y aceptada por las partes, en determinados conflictos puede ser decisiva ya que:

1. Tiene acceso a información y preferencias de ambas partes, lo que permite vislumbrar el diseño de acuerdo integrativo.
2. En conflictos de elevado grado de emocionalidad, o calientes, la **Mediación** mantiene una actitud reflexiva, de punto de encuentro, con la cabeza fría.
3. Tiene una perspectiva más amplia y general del conflicto, lo que unido al dominio de las habilidades negociadoras y a su capacidad analítica, puede garantizar con mayor éxito una creativa solución al conflicto.

Para Ledrach (1994) un proceso de **Mediación** cuenta de las siguientes Fases:

Entrada / Cuéntame / Situarse / Arreglar / Acuerdo

9.5. Casos

9.5.1. Caso de los Limones

Ángela está teniendo un día lleno de actividades, de idas y venidas, de gestiones, de un despacho a otro... sin parar. Se encuentra un poco cansada y siente que está perdiendo la voz. Su compañera de trabajo, y sin embargo amiga, Marta, le ha dicho que debería de tomarse un zumo natural de limón para mejorar su faringitis y recuperar la voz, ya que al día siguiente la jornada será, con toda seguridad, también intensa. Marta propone a Ángela que cuando terminen el trabajo le acompañe a su casa, en las afueras de la ciudad, ya que en su huerto tiene plantados varios limoneros, y de esa forma podrá escoger los limones que desee, y hacerse el zumo. Ángela acompaña a Marta y, ya en su casa, escoge 12 hermosos limones, que considera suficientes.

Cuando Ángela ya está en su domicilio, y trata de ponerse cómoda, suena el timbre de la puerta. Es la típica visita relámpago de Claudia, su única y mejor hermana, que al ver los espléndidos limones desea llevárselos a su casa. En el rápido regateo, Ángela se queda con 6 limones (piensa que tiene suficientes para hacerse el zumo, y por lo tanto está satisfecha, ya que al fin y al cabo ha compartido los limones con su hermana pequeña...), y Claudia se queda con los 6 restantes (piensa que también está satisfecha ya que ha conseguido seis hermosos limones de buen calibre).

Claudia se despide, y Ángela, tras pensar que su hermana ni siquiera le había preguntado por su salud, decide, por fin, hacerse el zumo. Corta los 6 limones por la mitad, exprime su jugo y arroja a la basura las pieles sobrantes.

Cuando Claudia llega a su casa decide hacer con los 6 limones un buen postre para ella y Joana, su compañera de piso. Pela los limones y con las cortezas prepara una compota de limón y unas natillas, tirando a la basura el resto de los limones. Ángela y Claudia estaban satisfechas.

Explicación:

Ángela y Claudia están satisfechas pero podrían haber optimizado al máximo su grado de satisfacción. La utilidad obtenida por cada una de ellas se podría haber incrementado al 100% en el caso de que hubieran procedido a explorar a fondo las necesidades e intereses de cada una.

La satisfacción total de ambas partes se podría haber obtenido si Ángela se hubiera hecho el zumo con los 12 limones (deseaba hacerse zumo de limón) y Claudia se hubiera quedado con las pieles de los 12 limones (deseaba hacer postre natural de limón), no dejando restos sin utilidad en la Negociación.

El supuesto es un típico caso de Negociación Integrativa que se aborda por las partes como Negociación Distributiva (*el juego es aquello que las partes piensan que el juego es*).

9.5.2. Caso de los CD

Juan Carlos es un melómano empedernido. Con el tiempo, y con esfuerzo, ha logrado reunir una buena colección de CD en la que está representada todo tipo de música, pero sobre todo la que más de agrada: la Música Clásica (MC) por su composición y belleza y los Cantautores (C), ya que le recuerdan su época universitaria y suelen combinar músicas tradicionales y mensajes. No ha sido fácil conseguir reunir a toda la colección en gran parte formada por versiones originales. La afición de Juan Carlos es compartida por su hija Ana (A), que toca el oboe en la Banda Municipal, y por su hijo Benjamín (B), que suele componer letras y buscar melodías para el grupo folk del instituto. Era habitual que los fines de semana, después de comer, A y B conjuntamente, escucharan los CD que Juan Carlos hacía sonar. Ya era una costumbre.

Juan Carlos valoró el interés de A y B por su colección de CD, y un día decidió desprenderse de 1.200 CD, regalando a A 300 CD de MC y 300 de C, y a B 300 de MC y 300 de C, en aras del principio de igualdad. La alegría y satisfacción de A y de B era evidente, y rápidamente empezaron a escuchar sus CD con sus respectivos equipos.

A los dos días A descubrió que le agradaba mucho más la MC, y B descubrió que los CD de C eran mucho más valorados por él que los CD de MC. Así pues, lo hablaron en el desayuno, y acordaron que A se quedara con los 600 CD de MC, y B con los 600 CD de C.

Explicación:

Se realiza el supuesto de que A valora los CD de MC el doble que los CD de C (promedio válido para el conjunto de CD). La satisfacción de A por cada CD de MC se puede representar con un valor de 2.0 con relación a la satisfacción que le representa cada CD de C (valor de 1.0). Para B la satisfacción de cada CD de C se podrá representar con un valor de 2.0 con relación a la satisfacción que le representa cada CD de MC (valor de 1.0). Obviamente los valores absolutos podrían ser otros, pero lo importante es la relación 2 a 1 entre ellos, dado que A asigna una valoración 2 veces mayor a los CD de MC sobre los CD de C, y B asigna una valoración 2 veces mayor a los CD de C sobre los CD de MC.

Aceptando las cifras, para A y para B la repartición original realizada por Juan Carlos equivalía a una Utilidad de 900 puntos.

Para A:

- 300 CD de MC * 2.0 = 600 puntos.
- 300 CD de C * 1.0 = 300 puntos (A' en la Figura 1, pág. 12).

Para B:

- 300 CD de C * 2.0 = 600 puntos.
- 300 CD de MC * 1.0 = 300 puntos (B' en la Figura 1, pág. 12).

El acuerdo posterior entre A y B equivale a una Utilidad de 1.200 puntos, esto es, se incrementa la satisfacción de ambos en un 33%.

Para A 600 CD de MC * 2.0 = 1.200 puntos (B' en la Figura 1, pág. 12).

Para B 600 CD de C * 2.0 = 1.200 puntos (B' en la Figura 1, pág. 12).

De esta forma, ni A ni B deberían de aceptar un acuerdo que significara un resultado inferior a 900 puntos (valor garantizado fuera de la mesa). Por ejemplo, si B ofrece a A un acuerdo que implica que A se quede con 200 CD de MC (200 * 2.0 = 400 puntos) y 450 CD de C (450 * 1.0 = 450), su utilidad

llegaría a 850 puntos, por debajo de los 900 puntos, esto es, de su Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado (**MAAN**).

Otros posibles Acuerdos podrían ser los siguientes:

- Para A: 400 CD de MC y 200 CD de C = 1.000 puntos.
- Para B: 400 CD de C y 200 CD de MC = 1.000 puntos (C en la Figura 1, pág. 10).
- Para A: 500 CD de MC = 1.000 puntos.
- Para B: 100 CD de MC y 600 CD de C = 1.300 puntos (D en la Figura 1, pág. 10).

Para B: 400 CD de C y 200 CD de MC = 1.000 puntos (C en la Figura 1, pág. 12).

Para B: 100 CD de MC y 600 CD de C = 1.300 puntos (D en la Figura 1, pág. 12).

El mejor de los supuestos para A será obtener 1.800 puntos (600 CD de MC * 2.0 = 1.200 puntos, y 600 CD de C * 1.0 = 600 puntos). El mejor de los supuestos para B también será obtener 1.800 puntos (600 CD de C * 2.0 = 1.200 puntos, y 600 CD de MC * 1.0 = 600 puntos). El peor de los supuestos para A o para B, o para ambos a la vez, será obtener 0 puntos: es posible que A y/o B decidan regalar los CD a un tercero, o que los CD se pierdan...

Puntos como C son mejores que un no acuerdo y son aceptables para los dos negociadores, pero no son el acuerdo óptimo ya que existen puntos como B' que significan simultáneamente un mejor acuerdo tanto para la parte como para su contraparte. Puntos como C significan que los negociadores dejaron ganancias sobre la mesa de Negociación. Los negociadores no tuvieron la habilidad de *agrandar el pastel*, aunque existía esa oportunidad.

El Caso de los CD es un supuesto de Negociación Integrativa.

9.5.3. Caso de la Caja de Fresas

Ana está cansada de la ciudad, de sus ruidos y de la dura dieta alimenticia basada en comida rápida y bocadillos, y un domingo por la mañana decide irse a su pueblo para ver a su madre, comerse una rica paella y traerse comida casera para la semana siguiente.

Cuando va conduciendo hacia su pueblo piensa que ya hace varios días que ni siquiera ha hablado con su madre telefónicamente y tiene algo similar a la mala consciencia, ya que ni siquiera lleva unos pasteles o algo parecido. A mitad de camino, ve junto al arcén un cartel con letras grandes escritas a mano que pone *Fresas Recién Cosechadas*. Decide rápidamente poner el intermitente y estacionar su coche junto al puestecillo de fresas.

Ana le pregunta al Vendedor el precio de las fresas y este le responde que la Caja grande costaba 6.000 pesetas. Ana le ofreció 4.000 pesetas por la Caja grande, aunque consideraba razonable el precio de 6.000 pesetas y estaba decidida a comprar. El vendedor consideraba razonable vender la Caja grande por 4.000 pesetas, y aunque estaba decidido a aceptar, deseaba venderlas por un precio mayor.

Ana y el Vendedor llegan al acuerdo del precio, que es de 4.800, todo lo que Ana dice que lleva en su cartera. El Vendedor está satisfecho ya que ha obtenido 800 pesetas más, y ayuda a Ana a introducir la Caja grande de Fresas en el maletero de su vehículo. Ana está también satisfecha, ya que sólo se ha gastado 800 pesetas más, y podrá llevar a su madre, y también cocinera, una Caja grande de *Fresas Recién Cosechadas*.

Explicación:

Es un caso de Negociación Distributiva. Las partes sólo conciben el Precio de la caja de fresas como única variable de la Negociación.

El eje de la disputa son las 2.000 pesetas. Para el Vendedor y el Comprador en el mejor de los casos se quedan con las 2.000 pesetas. Ambos han dado por supuesto la compraventa.

Como se observa en la Figura 2, el incremento de la Utilidad obtenida por C reduce la Utilidad de V, y viceversa.

Es un caso de juego de suma cero.

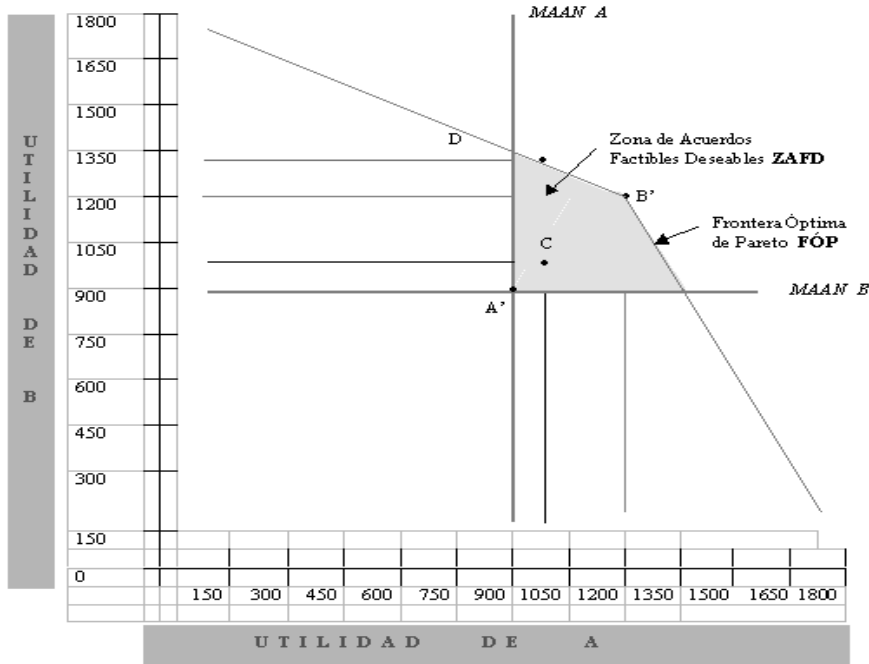


Figura 1. Caso de los CD. Negociación Integrativa.

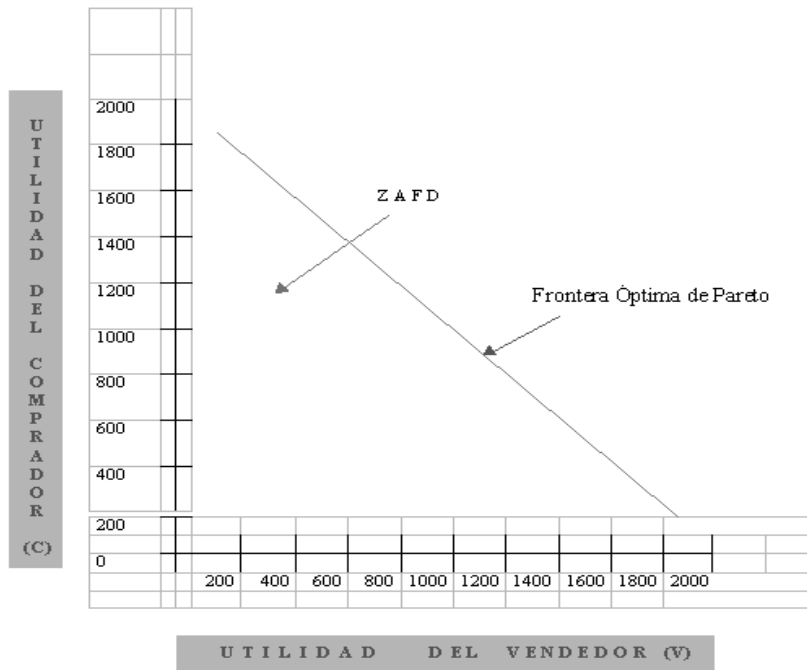
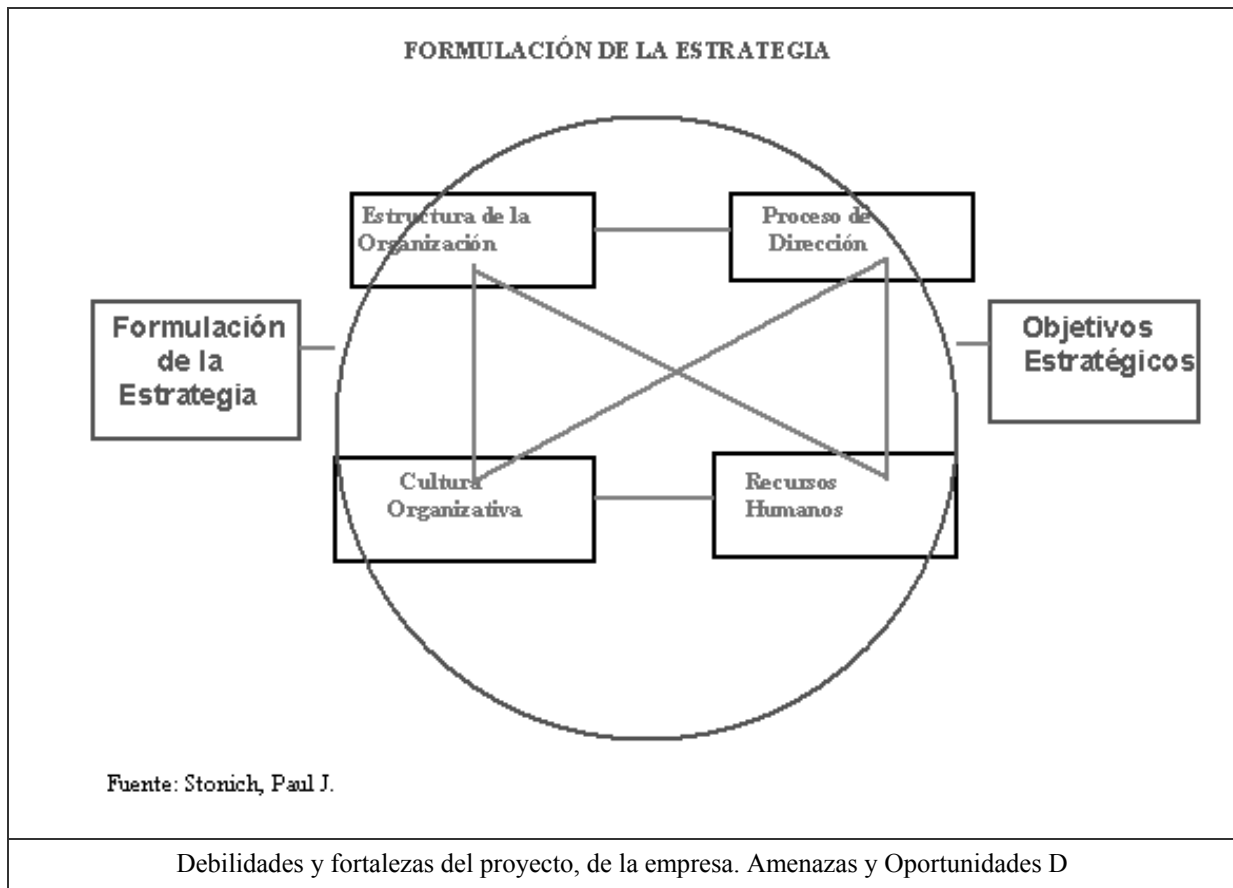


Figura 2. Caso de la Caja de Fresas. Negociación Distributiva

9.6. La información es poder

Para abordar con suficientes garantías de éxito un proceso negociador es útil que el negociador:

- Disponga de la necesaria *Información* sobre el asunto que se pretende negociar.
- Conozca las habilidades imprescindibles para acceder, tratar, interpretar y *limpiar* la Información disponible.
- Participe de una *visión estratégica*, amplia, dinámica y *sistémica*, en la que se sitúen las partes, los asuntos en litigio y los posibles o futuribles acuerdos.



Stonich, P. J. recuerda la necesidad de definir estrategias e implementarlas para optimizar los recursos propios. El método de análisis **DAFO** permite determinar las debilidades y fortalezas, las amenazas y oportunidades para establecer estrategias negociadoras (con sus Objetivos estratégicos y Operativos) que se van resituando, permanente, ante los cambios de la contraparte y del Entorno, cada vez tan turbulento que puede dar lugar a *vértigos del cambio*. El *ciberespacio* parecía algo tan lejano pero está cada día infinitamente más cercano. Negroponte N., Director y Fundador de MEDIALAB del MIT (Massachusetts Institute of Technology) considera que los conceptos raciales, económicos animan la dicotomía entre ricos y pobres, norte y sur, negro y blanco, pero cuando hablamos de los *privilegiados de la información* y de los *no privilegiados* nos referimos claramente a una *cuestión generacional*. Las generaciones más jóvenes están altamente familiarizados con las Nuevas Tecnologías, y curiosamente según Negroponte, el grupo de edad en EEUU que tiene el porcentaje más alto de conexión a INTERNET es el de 55 años para arriba (el 30% de más de 70 años tienen un ordenador personal). Así, los *indigentes digitales* son la generación intermedia que curiosamente es líder política y social, y autora, según él, de la despreciable Ley norteamericana de Telecomunicaciones (1996).

Para las partes negociadoras en cualquier tipo de conflicto es esencial adaptar una visión estratégica que pretenda convertir las amenazas en oportunidades y las debilidades en fortalezas. Nunca es apropiado reírse de las tonterías o debilidades de la contraparte. Lo realmente inteligente es aprovechar esas debilidades para fortalecer la situación y postura negociadora propia.

En los países avanzados de economía de mercado, la estructura jurídico-política tiende hacia el Sistema Democracia. En este ámbito se produce una **vigencia absoluta del PCCE®**, debido a que los Individuos son al mismo tiempo:

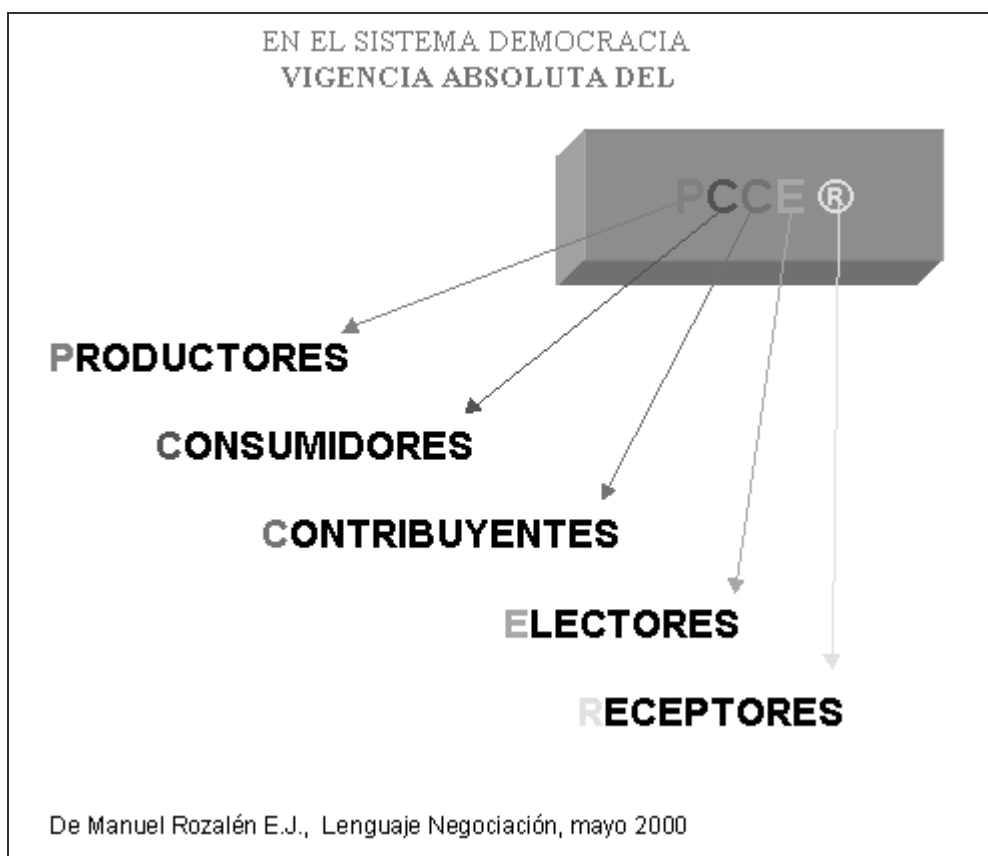
- Productores,
- Consumidores,
- Contribuyentes,
- Electores,
- y Receptores de información.

En el ámbito de cualquier tipo de Negociación, las partes deben de tener presente este hecho en todo momento. Efectivamente, la contraparte no sólo es lo que aparenta ser, sino que es mucho más de lo que da a conocer o de la imagen que trata de trasladar. La consideración mutua de la parte y de la contraparte como personas que viven, conviven e incluso sobreviven en una sociedad determinada, con todos los matices que se consideren oportunos y con todas las variables que se estimen adecuadas, pueden ayudar a impulsar los procesos de Negociaciones Integrativas.

Los individuos reciben alrededor de 10.000 impactos informativos diarios. En la sociedad de la Información, los lectores, los oyentes, los televidentes, los usuarios de INTERNET... están teóricamente mejor informados que cualquier individuo a lo largo de la Historia de la Humanidad. Las encuestas, la opinión pública, la opinión publicada..., forman parte de la realidad cotidiana.

El arco político, desde la *nueva derecha* hasta los *últimos marxistas* pasando por *los socialdemócratas trufados de humanismo*, como caracteriza A. Minc a las fuerzas políticas actuantes en la Europa Occidental, están resituando sus actuaciones ante el fenómeno de la Mediocracia.

El Poder de la Información construye las agendas de las Instituciones, de las Asociaciones, y diseña la opinión del individuo. Los Medios de Comunicación crean líderes, sitúan en prime time hechos que no pueden serlo, mientras que otros acontecimientos no son considerados relevantes. Minc considera que la Democracia de Opinión se patentiza en la Santa Alianza entre los Medios de Comunicación – Jueces – Opinión Pública (que da lugar al populismo político), siendo necesaria una Nueva Alianza formada por las Elites – la Opinión – los Políticos, para recuperar el espíritu fundacional del sistema democrático. En suma, la Mediocracia puede crear otra aparente realidad, una especie de paranoia global, en la que los diferentes Actores participan de una u otra forma.



9.7. Las infotácticas

Es necesario tener siempre presente que la Negociación es, siempre, un juego de poder, y que el proceso de Negociación de éxito debe de garantizar un equilibrado y satisfactorio *feed back* entre las partes. Esa Comunicación, con mayor o menor intensidad y densidad, se realiza siguiendo los esquemas ampliamente estudiados por la sociología y la politología. Cuando se está negociando es imprescindible activar el *chip* que mantenga la atención sobre la pregunta del millón de dólares: quién sale beneficiado en el proceso negociador, quién es perjudicado y qué oportunidades existen. Toffler, A., distingue entre Infotácticas y Metatácticas Comunicacionales.

- a) Las Infotácticas son las tácticas, relacionadas con una o varias estrategias, orientadas al tratamiento de la información, en el ámbito de lo que se puede llamar Microgestión, o gestión doméstica.
- b) Las Metatácticas son las tácticas, relacionadas con una o varias estrategias, orientadas al tratamiento de la información, en el ámbito de la Macrogestión (grandes empresas transnacionales, relaciones gubernamentales internacionales...).

Desde esta perspectiva, cualquier dato, información o conocimiento comunicado requiere:

- Una **Fuente** o Emisor.
- Un conjunto de **Canales** o medios a través de los que el Mensaje fluye.
- Un Receptor.
- Un Mensaje.

Los expertos en el dominio de las habilidades propias de las Infotácticas, sobre todo en las sociedades Mediocráticas, son caracterizados como *guerrilleros comunicacionales* o *burócratas espabilados*. De forma esquemática, y sin ánimo de exhaustividad, se relacionan algunas Infotácticas.

Respecto a la Fuente

Táctica del Secreto.

Táctica de la Filtración Dirigida:

- Misiles Informativos.
- Memoranda Publicable.

La Fuente Enmascarada.

- Caso de la Reclusa.

Respecto a los Canales

Canales Centrales.

Canales Traseros.

Táctica del Doble Canal:

- Mensajes Alternativos / Contradictorios.

Respecto al Receptor

Táctica de Acceso.

Táctica de la Necesidad de Saber.

Táctica de la Necesidad de No Saber.

Táctica de Obligar a Saber.

- Memorando Cover Your Ass.

Respecto al Mensaje

El Masaje del Mensaje.

Táctica de la Omisión.

Táctica de la Generalidad.

Táctica del Momento Oportuno.

Táctica del Goteo.

Táctica del Maremoto.

Táctica de la Nebulosa.

Táctica del Retorno.

Táctica de la Gran Mentira.

Táctica del Revés.

9.8. Leyes básicas de la técnica de negociación

La Negociación es el proceso por el que, aplicando un conjunto de técnicas, se intentan resolver problemas o conflictos entre individuos, colectivos u organizaciones. Siempre han existido procesos de

negociación. La década de los 90 se caracterizó por el control del Gasto, tanto en el mundo de las Empresas como de la Administración Pública.

Por ejemplo, en el ámbito gubernamental público, para al menos prestar los mismos servicios a los ciudadanos controlando, al mismo tiempo, el gasto público era necesario definir políticas de cooperación institucional y colaboración interasociativa (con la Iniciativa Privada o el Tercer Sector) para implementar programas con mayor eficiencia. La forma de concertar esa cooperación y colaboración fue a través de la Negociación.

Negociar implica tener la voluntad de encontrar una solución satisfactoria para *cada una* de las partes. En ocasiones, el acuerdo parece improbable o diferido en el tiempo, pero el negociador debe ser consciente de que *no existe nada imposible, ya que lo que existe, en todo caso, son problemas mal planteados*.

Negociar significa confrontar ideas, intereses, puntos de vista..., para evitar enfrentamientos mayores, *ya que la diplomacia es más económica que la guerra*.

Al negociar no se trata de imponer la propia ley por la fuerza porque:

- a) No se está en disposición de hacerlo.
- b) Se considera, éticamente, mejor solución la Negociación. Caso del MITI.
- c) Se supone que es más eficaz a corto, medio y / o largo plazo un principio de acuerdo que un conflicto degenerado y vivo. Caso del Ajedrez.

Sobre la base de que *Cooperar es Ganar*, el campo abierto en los procesos de Negociación aunque finito es todo lo amplio que decidan los negociadores. Käser G. define las siguientes **Leyes Básicas de Negociación**:

Ley Primera

El Hombre (cada Hombre) es capaz de todo.

Ley Segunda

El Hombre tiene en un determinado momento sólo una única idea, un solo pensamiento, un único propósito en la cabeza.

- Quien hoy dice NO, mañana puede decir SÍ.

Ley Tercera

Todo estímulo exterior (ocasión, situación, atracción) provoca (efectúa, desencadena, llama) una imagen que puede dar lugar, en primer lugar, a unas ideas determinadas, y éstas, a su vez, a deseos, después a impulsos, y por último a actos.

1. Técnica de Alargar Flechas.
2. Caso de la Secretaría Particular.

Ley Cuarta

En todo caso, el interlocutor tiene la elección.

- Técnica del Convencimiento.

Ley Quinta

Puesto ante la alternativa de elegir entre dos posibilidades, el interlocutor se olvida de la tercera.

1. Técnica de Definición de Referencia y Comparación.
2. Caso del Camello.
3. Caso del Programa de TV de mayor audiencia.

Ley Sexta

El interlocutor sigue pensando, por lo que es necesario influir (*ideas auxiliares*) para que descubra por sí mismo nuestra respuesta.

- Técnica del Tengo Hambre.
- Caso del Vendedor Suizo.

Ley Séptima

No se pueden iluminar en las mentes de los otros más que aquellas ideas que también están presentes en nuestras mentes.

- a) Técnicas de Preparación.
- b) Técnicas de Convencimiento.

Ley Octava

Para nuestro interlocutor es positivo todo lo que se adapta a sus propias ideas y le aproxima a su ídolo personal.

- Técnicas de Aproximación evitando la adulación.
- Técnicas de Cooperación Vinculante.

9.9. Principios fundamentales de la negociación

1. Si no es necesario, no negociemos.
2. Preparación.
3. Que trabaje el otro.
4. Utilizar nuestras fuerzas con suavidad.
5. Que compitan ellos.
6. Dejemos margen de maniobra.
7. Mantener la dignidad.
8. Callar, ver y escuchar.
 - Principio del Colador del Café.
9. Todo es valioso.
10. No perder contacto.
11. Que se familiaricen con nuestras grandes ideas.

9.10. Visión esquemática de un proceso negociador

Los procesos negociadores albergan diversos grados de dificultad. Cada proceso es diferente de otro aún cuando sean evidentes los rasgos de similitud. Con carácter escueto, se enuncian una serie

elementos, a modo de recomendación, que el negociador debe de tener presentes y aplicar según la estrategia negociadora. Estas reflexiones hacen referencia a:

- Proceso de Negociación.
- Durante la Negociación.
- Tácticas en la Negociación.
- Final de la Negociación.

9.10.1. Proceso de Negociación

Conseguir la máxima información.

Definir el problema / conflicto.

Evaluar el poder de la Negociación.

- a) Maximin.
- b) Minimax. Línea de Retirada.

Fijar el Objetivo Estratégico.

Establecer Tácticas, analizando lo que espera la contraparte.

Analizar los puntos débiles del contrario.

Empezar a negociar.

Modificación del Objetivo.

- propios / contrarios.

Entendimiento y Acuerdo.

Cierre de Negociación.

1. Firma Documentos.

Evaluación del Proceso.

9.10.2. Durante la Negociación

Propiciar que la contraparte presente primero la Propuesta.

Conocer profundamente el tema o asunto.

Ser muy claros.

Evaluar lo que las dos partes pueden perder en el caso de no existir Acuerdo.

Negociar concesiones a cambio de concesiones. No hay nada gratis.

Saber escuchar.

- Técnica de Escucha Activa.

Evitar negociaciones en momento de urgencia.

Ser reservado con la información.

No entrar en discusiones colaterales tratando de demostrar la equivocación del interlocutor.

Aparcar provisionalmente los puntos más conflictivos.

Provocar un aplazamiento ante una situación de bloqueo.

No dejarse nunca impresionar.

Buscar siempre un Acuerdo Válido, Eficaz y Duradero.

Ser, en privado, nuestro peor crítico.

Cuando el Grupo de la contraparte esté dividido, no apoyar ninguna postura específica. Papel de *Asesor Objetivo*. Que decidan ellos.

Cuando un interlocutor del Grupo de la contraparte monopoliza en exceso el debate evitando que los demás se expresen, es necesario plantear preguntas directamente al resto de interlocutores (información adicional...). Todos tienen que expresar su punto de vista.

Evitar reuniones que duren más de 90 minutos.

- Descansos... comida conjunta.
- Resumen de Situación.
- Determinar Etapas.

Establecer *claves de comunicación* dentro del propio Grupo negociador.

Jamás quemar las naves.

9.10.3. Tácticas de Negociación

Tácticas de Preparación.

La Avanzadilla.

La Bola de Nieve.

El Cebo.

El Electrón Libre.

Tácticas de Actuación.

El Troceado de la Tarta.

El Regateo.

El Doctor No.

El Ultimátum.

El Bluf.

Tácticas de Desviación.

El sí pero no.

El Sordo.

El Muro.

El Papagayo.

9.10.4. Final de la Negociación

Si no se llega puntualmente a un Acuerdo, concluir y aplazar la reunión (estableciéndose nueva fecha).

Si no se llega definitivamente a un acuerdo, despedida suficientemente cortés. Nunca hay que perder *ahora* un amigo de *mañana*.

Si el negociador obtiene un Acuerdo satisfactorio para sus pretensiones y expectativas, debe de abstenerse de triunfalismos y apoyar la cordura de la contraparte por la decisión tomada.

A mayor claridad de Acuerdos Parciales, más fácil será la síntesis final.

Cuidado con el cansancio final. El peligroso café.

Recapitular los puntos de encuentro como un avance para impulsar el acuerdo final, comparándolo con lo poco que resta.

Acabar con la *tradición oral*. Todo escrito y firmado.

Permitir salvar las apariencias del interlocutor. Vergüenza torera.

Nunca adquirir un compromiso inviable.

Cuidar que el interlocutor no se pase. Equilibrio.

Controlar la euforia que sigue a la relación de la tensión acumulada. Despedida cortés.

9.11. Aspectos a considerar en un proceso negociador

A continuación se abordan, de forma enunciativa, una serie de aspectos que condicionan la labor negociadora y que influyen decididamente ya en parte o durante todo el proceso, en el éxito o fracaso de la concertación. Estos aspectos hacen referencia a:

- a) La Tipología de Negociación.
- b) La Distribución de papeles en el Grupo Negociador.
- c) El Espacio de la Negociación o Entrevista.
- d) Las Anotaciones durante la Negociación.
- e) Los Miedos en la Negociación.

A) La Tipología de Negociación

Los Tipos de Negociación pueden, en un primer análisis, referirse a los **Actores** involucrados, a la **Forma** – aparente o real – y a su **Aplicación**.

1. En relación con los Actores:

Persona Persona.

Persona Grupo.

Grupo Grupo.

2. En relación con la Forma.

Preparada Espontánea.

Formal Informal.

Homogénea Heterogénea.

3. Respecto a su aplicación.

Empresarial Comercial, Técnica, Organizativa...

Social Asociaciones Corporativas, OONNGG, relaciones intersubjetivas.

Gubernamental ámbito Local, Autonómico, Estatal, Europeo, Transnacional.

Cooperación Intersectorial

B) La Distribución de papeles en el Grupo Negociador

En las negociaciones unipersonales, o de persona a grupo, las diversas tareas a desempeñar en una Negociación son asumidas según las posibilidades reales o la estrategia. Esto es, una sola persona realiza distintos papeles en la Negociación.

No obstante, en una Negociación *Tipo* deben de implementarse los siguientes oficios, con funciones obvias:

- El Analista.
- El Secretario.
- El Orador.
- El Negociador / Decisor o Mandante.

C) El Espacio de la Negociación o Entrevista

El lugar físico de la Negociación refleja la Personalidad del negociador anfitrión, y la Identidad Corporativa de la organización a la que representa.

1. El Lugar Físico

Debe de favorecer / persuadir la concentración y propiciar / evitar la distracción.

Aspectos que suelen *distraer* y que se deben de utilizar según la Estrategia y la Táctica son:

- Luz intensa y molesta.
- Temperaturas inadecuadas.
- Ruidos.
- Teléfonos sonando.
- Entradas repentinas.
- Asientos incómodos.
- Desorden generalizado o total.
- *Juguetitos* sobre la mesa.
- Fotografías familiares.
- Pinturas, Calendarios, Cerámicas...no apropiadas.
- Simbología política o societaria.
- Actividad al otro lado de la ventana.
- Humo de cigarrillos.
- Olores molestos.
- ...

2. El Mobiliario

Dar impresión de:

- Accesibilidad.
- Tiempo suficiente.
 - Interés por el Mensaje.

No dar impresión de:

- Que somos importantes.
- Que dominamos o somos temidos.
 - que tenemos algo mejor que hacer con nuestro tiempo.

Sillas:

- Armónica distribución de asientos.
 - Igual modelo.
 - Comodidad.
 - No a los distintos niveles (poltronas, entarimados...).

Mesas:

- Formalidad en la Negociación.
 - Proximidad.
 - Servicios complementarios.
 - Evitar *Salas de Negociación*.

D) Las Anotaciones durante la Negociación

Letra grande y legible. No ser parco en el uso de papel.

Encuadrar para resaltar.

Subrayar convenientemente.

Mantener separaciones amplias, con suficiente margen.

Colores.

Numerar páginas.

Hacer con los Apuntes un *Conjunto bien Relacionado* (incluso encuadernar).

Separar bien los distintos temas (separadores...).

Agenda Comentada del proceso negociador.

Realizar Cálculos durante el proceso negociador entraña un riesgo seguro.

E) Los Miedos en la Negociación

En ocasiones el negociador siente una sensación de Miedo en el proceso previo o durante la Negociación. El Miedo en la Negociación sustrae la posibilidad del Negociador paciente de aprovechar oportunidades. Y sobre todo, en el caso de que el Miedo, o cualquier manifestación de éste (inseguridad, nerviosismo...) sea percibida por la contraparte, otorga a ésta enormes posibilidades para que sus posiciones tengan el éxito deseado.

En una Negociación (en las Entrevistas, presentación de Iniciativas o Proyectos *también* se está negociando) el Miedo se puede manifestar en:

1. Rubor / palidez,
2. transpiración,
3. aceleración cardiaca,
4. contracción de la garganta,

5. dolor de estómago,
6. rigidez articulaciones y músculos (nuca, cara, tics...),
7. mente en blanco,
8. gestos manuales (jugar con el reloj o con un anillo o pulsera, manosear un bolígrafo, sobar clips...).

Los Miedos en la Negociación se combaten:

- Preparando amplia y profundamente la intervención.
- Alimentando la Autoestima.
- Haciendo uso de Técnicas de Relajación.

Los Miedos en la Negociación suelen estar producidos por los siguientes factores:

- a) La entrada en *escena*.
- b) La opinión de los demás (mandantes, iguales, interlocutores).
- c) La frecuente falta de coherencia en las expectativas (instrucciones, indicaciones) de los Mandantes.
- d) Déficit coyuntural o estructural de la convicción personal.
- e) Dificultades de argumentación.
- f) Zancadillas de la contraparte.

Estos Miedos explican algunas reacciones que se producen a lo largo de una Negociación, tales como:

- La Demostración de Fuerza.
- Las explosiones de Agresividad.
- El Combate del Honor.

Ahora bien, puede ser de utilidad para el aprendizaje del negociador conocer algunas recomendaciones generales para saber actuar ante alguna de las mencionadas reacciones.

Cómo actuar ante la Demostración de Fuerza

No discutir, no polemizar.

Tomar notas. Sin agresividad ni ironía.

Responder con su propia demostración.

En caso de repetirse, en posterior periodo del proceso, resaltar los avances realizados hasta ese momento.

Comunicar Calma.

La Calma y la Determinación son las mejores tácticas ante una Demostración de Fuerza.

Cómo actuar ante las Explosiones de Agresividad

No replicar. Evitar la *escalada verbal*.

No actuar con comportamientos irónicos o despectivos.

Si se llega al insulto personal es necesario romper la Negociación, o como mínimo suspenderla. Sin acritud sobre la posibilidad de un entendimiento.

Cuando se acabe la demostración no formular comentarios que demuestren impaciencia o menosprecio hacia la contraparte.

Comentar, sin agresividad, que esos excesos verbales impiden hacer avanzar las negociaciones.

No perder la sangre fría, no polemizar.

La Firmeza y la Actitud Constructiva son las mejores respuestas ante una Explosión de Agresividad.

Cómo actuar ante el Combate del Honor

No actuar atropelladamente.

No dar señales de impaciencia.

Nunca responder.

Dejar que las tensiones se expresen, se deshinchén.

Mostrar los avances en común.

Procurar que la contraparte tenga oportunidad de rectificar, dándose cuenta del interés mutuo.

La Dignidad y la Confidencialidad son los valores a salvaguardar ante un Combate del Honor.

9.12. Aproximación a los actores involucrados en un proceso de negociación o presentación de proyecto o propuesta

A la hora de redactar Proyectos, Gestionar Programas, o Dinamizar con políticas determinadas un territorio concreto, ya sea desde la Administración Pública, desde la Iniciativa Privada o desde el Tercer Sector, se evidencia, en múltiples ocasiones que las ideas, los planteamientos, adecuados y certeros o no, tienen que ser concertados, adecuados, vendidos, aproximados.

En muchas circunstancias, un Proyecto que se puede catalogar o valorar como excelente, acaba en papel mojado, y un Proyecto más mediocre acaba por implementarse. La causa, al margen del poco peso de los planteamientos meritocráticos en nuestra sociedad, puede residir fundamentalmente en la Ventana, en la Puerta de Acceso al Circuito del Proceso de Toma de Decisiones, y en el dominio de las Habilidades y Destrezas para negociar y concertar la iniciativa.

El impulsor de la iniciativa negocia ya dentro de su organización para preparar la Propuesta, y negocia la Propuesta con los Agentes exteriores intervinientes en el proceso. Algunas personas están dotadas de las habilidades necesarias para afrontar con éxito una Negociación. No obstante, esas Habilidades pueden aprenderse, a través del aprendizaje y de la experiencia.

Algunas **recomendaciones** que pueden ser útiles en el Proceso son las siguientes:

1. *Preparar* concienzudamente la Propuesta.
2. Recabar la máxima *información* posible (oficial y oficiosa) sobre el territorio, sus agentes y competidores.

3. Actuar *estratégicamente*: definir los Objetivos, venciendo las amenazas y transformando las debilidades en fortalezas.
4. Identificar correctamente a los diversos *Actores* que pueden intervenir.
5. Definir y dimensionar los principios *Ganar / Perder, Ganar / Ganar*.
6. Plantear la Propuesta como *controladamente* Abierta, dando lugar a una participación aleatoria.
7. Establecer una correcta *comunicación* con todos los Agentes involucrados.
8. ...

No obstante, la estrategia de segmentación es absolutamente imprescindible en el ámbito de la comunicación. Todos los Agentes involucrados deben de estar informados, pero el uso de información gradual dirigida es básico, ya que deberán estar mejor informados los que decidan en última instancia, o aquellos que gocen de una elevada consideración o respeto social en la comunidad y que generan opinión autorizada, que otros agentes menos decisivos, pero que no se desean tener en contra de la Propuesta.

Propiciar apoyos y combatir resistencias es el vademécum del impulsor de una iniciativa que para implementarla debe negociarla.

En el ámbito Municipal, se pueden detectar los siguientes **Agentes** relacionados sin orden de preferencia:

- Alcalde/sa Presidente / a.
- Concejal/a Delegado Equipo de Gobierno.
- Concejal/a de la Oposición.
- Secretario/a – Interventor / a de la Corporación Local (disco duro de la Administración Local).
- Arquitecto/a Municipal.
- Juez de Paz.
- *Administración* Sanitaria (Médico/a, ATS, Farmacéutico/a...).
- Confesiones Religiosas (párroco, pastor, rabino...).
- Director /a y Empleados locales de Entidades Financieras.
- Administración Docente (Profesorado Centro Educativo, Educación Permanente de Adultos, Programas de Garantía Social, Escuela Taller...).
- Comerciantes (ultramarinos, panaderías, carnicerías, bares, restaurantes, alojamientos, mecánicos, peluquerías...).
- Asociaciones Agro – Ganaderas (regantes, Cooperativas...).
- Asociaciones Socio – Culturales (Asociación de Mujeres, Casa de Cultura, Escuela de Música, Grupo de Teatro..., Grupos Juveniles, Peñas de Fiestas, Cofradías...).
- Artesanos e Industriales.
- Constructores y agentes inmobiliarios.
- Entidades vinculadas a la Naturaleza (Asociación de Cazadores, Grupos Ecologistas, centro excursionista, clubes deportivos...).
- Corresponsales Locales de Medios de Comunicación.

- Partidos Políticos.
- Organizaciones Sindicales.

En todo caso es necesario tener presente que:

1. Se negocia siempre con uno.
2. Existe una Unicidad Estratégica y una Diversidad Táctica.
3. La presión de la opinión pública puede beneficiar o perjudicar (Externalidad Negativa) el Proceso de Negociación.

El Negociador debe de tener la capacidad de detectar los **roles** que desempeñan los Actores con relación a la iniciativa, propuesta o proyecto presentado. Se pueden establecer los siguientes roles tipo:

- El **Iniciador**: aquel que descubre y comunica la existencia de la necesidad y el producto.
- El **Influenciador**: aquel que por sus conocimientos / experiencias / situación personal / laboral / social, ejerce sobre el Decisor una influencia directa, para que tome la decisión final.
- El **Decisor**: aquel que tiene la autoridad legal o el poder real para decidir.
- El **Administrador / Comprador**: aquel que formaliza el acto físico del trámite o adquisición, siguiendo las indicaciones del Decisor.
- El **Utilizador** (Usuario): aquel que por la iniciativa, propuesta o proyecto satisface y cubre sus necesidades, ya directamente (empleo, mayores ventas en su negocio, venta de patrimonio...) o indirectamente (*bueno para el pueblo*).

En cualquier situación, la propuesta y Negociación debe de pretender satisfacer las necesidades generales, y si es posible también las específicas, de cada uno de los actores. Establecer un *Común Denominador* de los Agentes es uno de los retos del Negociador de la Iniciativa. Y poner el **rostro a las Asociaciones**, humanizarlas y *fidelizarlas* es una compleja tarea principal.

Una vez puesto en valor el Proyecto, el promotor de la iniciativa negociada no debe de descuidar las relaciones externas con las instituciones y colectivos locales, colaborando en eventos locales, fiestas e iniciativas generales sentidas por la población (sentimiento de pertenencia a la sociedad civil). La comunicación con el **Mantenedor** de la contraparte en el Acuerdo es esencial para optimizar el Acuerdo suscrito y para buscar nuevas oportunidades negociables.

9.13. La teoría de juegos

La Teoría de Juegos es un conjunto de sistemas que aglutinan diversas técnicas útiles en el **aprendizaje de la toma de decisiones** en situaciones de conflicto sobre la base de la construcción de una matriz formal que permite comprender el mismo conflicto y sus posibles soluciones.

La Teoría de Juegos es también conocida como la **Teoría de las Situaciones Sociales**. Un *Juego* es una situación conflictiva en la que una parte debe tomar una decisión sabiendo que la otra u otras partes también lo hacen (*interactividad*), y que el resultado final del conflicto se determina de algún modo a partir de todas las decisiones realizadas.

Los Juegos, desde la perspectiva pedagógica, han sido considerados, históricamente, como elementos creativos, que servían para el ejercicio intelectual del autor a la hora de mostrar o refrendar una tesis. La valoración del Juego se modificó el 12 de octubre de 1.994, cuando dos científicos norteamericanos y uno alemán, Harsanyi J., Seiten R. y Nash J., compartieron el Premio Nobel de Economía por un

trabajo basado en el Ajedrez, verdadero paradigma en la búsqueda científica de las estrategias de interacción y el manejo de variables a favor de la mejor opción. Los tres Premios Nobel de Economía elaboraron una teoría que servía para explicar el funcionamiento de las relaciones entre empresas competidoras. La *Fórmula de Equilibrio Nash* hace depender de la Información que se recibe del oponente el posicionamiento para la competencia y la decisión para las estrategias de acción. Seiten y Harsanyi adecuaron las fórmulas hacia una mayor adaptación a la realidad cotidiana del mercado.

Dentro de la Teoría de Juegos se pueden distinguir dos grandes áreas:

1. Juegos Cooperativos: los individuos racionales actúan recíprocamente entre sí en un esfuerzo por lograr maximizar sus propias metas.
2. Juegos No Cooperativos: los individuos racionales actúan recíprocamente entre sí en un esfuerzo por lograr metas interdependientes con la finalidad de maximizar los intereses particulares de cada uno a través del logro de metas compartidas, basadas en el consenso.

A través de la Teoría de Juegos se pueden aprender las habilidades del negociador.

La visión, desde diversas perspectivas, de una situación de conflicto (los Árboles, las Tablas,...) y la definición del problema, la selección de estrategias, su readaptación permanente, la solución de Dilemas...son destrezas que deberían de ser conocidas por las personas que en el desempeño de su trabajo están expuestos a las relaciones intersubjetivas y sociales. Un problema bien planteado tiene infinitas mejores soluciones que un conflicto mal planteado. Sus aplicaciones en el mundo de las empresas, de la publicidad son una realidad.

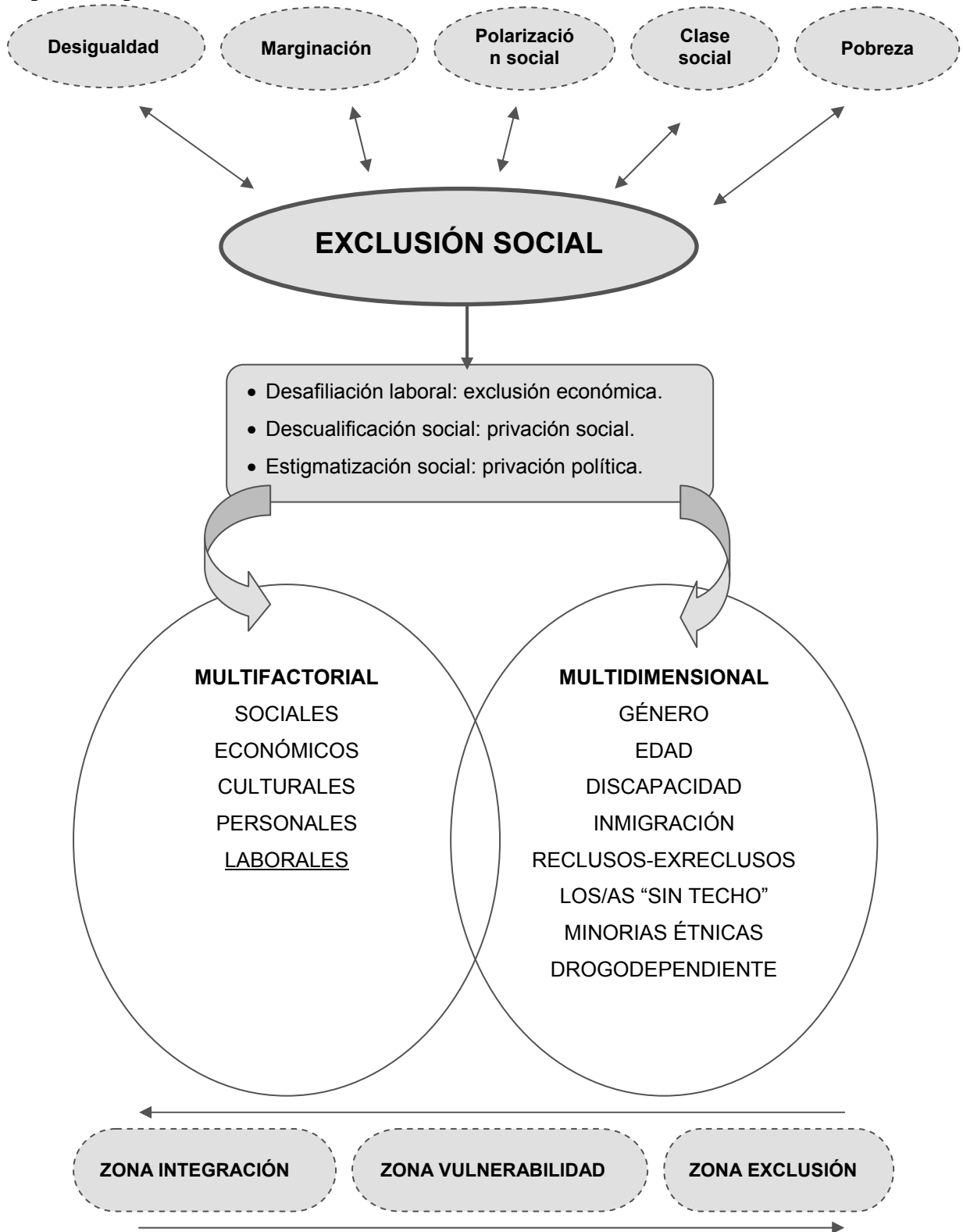
El desconocimiento de las teorías negociadoras y de su aprendizaje, generan enormes oportunidades a los conocedores de éstas.

10. Integración de colectivos en riesgo de exclusión social

XAVIER UCEDA I MAZA

Universitat de València

Mapa conceptual



Introducción

La exclusión social es a la vez un fenómeno del pasado y del presente y si no se le remedia, del futuro. Afecta a millones de personas que tratan de sobrevivir, en las más duras condiciones de vida y de trabajo. A lo largo de la historia, las formas de la exclusión han ido evolucionando tanto en sus características como en la concepción que se tiene de ellas. En la actualidad, la exclusión presenta rostros distintos en los diversos continentes, y aun dentro de ellos, en las regiones y países.

La exclusión es simultáneamente visible y opaca, agrupa a toda una serie de conceptos, es decir, hablar de exclusión es hablar de:

- pobreza
- marginación
- desigualdad social
- polarización
- estigmatización
- clase social
- vulnerabilidad
- precariedad
- etc.

Por ello es necesario profundizar en algunas precisiones conceptuales que nos faciliten la diferenciación de los conceptos así como sus nexos de unión, siendo esto fundamental entre dos conceptos tan complementarios como son pobreza y exclusión.

La exclusión es un fenómeno de carácter mundial o global, multidimensional y multifactorial que presenta rostros diferentes, de hecho se ha convertido en un concepto ampliamente utilizado por la OIT, ONU, la UNESCO, el Banco Mundial, etc., profusamente por las instituciones europeas (la Unión Europa, el Consejo de Europa, la OCDE, etc.), y las instituciones estatales, autonómicas y locales en España, y obviamente, en la sociedad y sus organizaciones sociales, habiéndose constituido redes foros, colectivos, etc. contra la exclusión.

La exclusión, o quizás deberíamos decir exclusiones, no afecta a todas las personas y colectivos por igual, por ello se habla de vulnerabilidades y de procesos, dónde cabe reseñar la especial incidencia en las transformaciones del mercado de trabajo actual, sacudido por reconversiones industriales, deslocalización, flexibilidad laboral, que nos han hecho pasar de un modelo basado en el empleo estable a un modelo basado en la precariedad laboral.

A este proceso de precariedad laboral se suman las transformaciones en la unidad familiar, el aislamiento social de muchas personas, las crecientes dificultades en los canales de socialización, la fragmentación social, la discriminación de género, la marginación social, los fenómenos migratorios actuales, etc.

Finalmente, referenciar que la aparición de la conceptualización de la exclusión se produce en sintonía con la discusión que nos sacude en éstas décadas sobre la legitimidad y viabilidad del Estado del Bienestar, dónde desde planteamientos neoliberales principalmente, se ha puesto en entredicho la protección social pública, reclamando su reducción, reconversión y desaparición en muchos casos de las últimas redes que protegen a las personas y colectivos en sus procesos de exclusión.

En definitiva, nos encontramos en un momento de mayor profusión de los riesgos, de una menor cohesión social entre familias y vecinos y, de unas débiles políticas públicas de protección, sobre todo en el Estado Español, lo que nos aumenta la vulnerabilidad y nos desprotege ante la exclusión.

10.1. Algunas precisiones conceptuales

Hoy en día hablamos de exclusión social¹ en los ámbitos académicos y profesionales con regularidad, pero estamos todas conceptualizando de la misma manera, ¿entendemos todas por exclusión social lo mismo?... seguramente no; suele pasar con los conceptos en ciencias sociales, que detrás de cada conceptualización, se esconden premisas, planteamientos, ideas, imprecisiones, ..., que cuando hacemos referencia al concepto pensamos que las demás lo están entendiendo de igual forma, con todo nuestro contenido y continente.

La primera cuestión de referencia sería la diferenciación entre pobreza, desigualdad y exclusión, dado que en ocasiones se hace una lectura homogénea de los tres términos, cuando en realidad hacen referencia a matizaciones diferentes.

Sin duda cuando hablamos de exclusión, hablamos de desigualdad, de polarización social de pobreza y en ciencias sociales, históricamente se ha hablado de clases sociales. Todos estos conceptos se encuentran íntimamente entrelazados pero sostienen matizaciones diferentes y singulares, y habitualmente complementarias, dado que para explicar la situación social de hoy, todos ellos nos aportan elementos para su comprensión.

- **Desigualdad:**

Por desigualdad entendemos: la distancia entre los miembros de una sociedad, en distribución de renta, gasto, propiedades, etc. o dicho de otra forma, indica la apropiación desigual de la riqueza por parte de individuos o grupos sociales diferentes.

- **Polarización Social:**

Se utiliza para reflejar una agudización de las diferencias sociales que se provoca cuando los extremos de la escala de desigualdad crecen más que los segmentos centrales.

- **Marginación:**

Por marginación se entiende estado en el que un individuo o grupo social no es considerado parte, o lo es pero como parte extrema, de una determinada sociedad, en inicio se refiere a los fenómenos de tensión o desorientación en situaciones de emigración y relaciones raciales o interétnicas. El término como observamos parte de un substrato cultural, interétnico, para posteriormente extenderse su uso a una gran variedad de sujetos sociales como son: delincuentes, vagabundos, pandillas juveniles, etc., indicando la subalternidad de estos grupos y su situación al “margen”, de lo procesos dominantes, normalizados y apreciados en el contexto social de residencia. En épocas pasadas se ha utilizado como sinónimo de exclusión social. (Giner, 2002:454).

- **Clase Social:**

Resulta complicada la definición de este concepto, dado que comporta en si una multiplicidad de elementos, pero para nuestro objetivo seguimos la definición adoptada por Santos (2004:271), donde condensa el concepto en dos rasgos fundamentales:

1. Las clases sociales se estructuran por las relaciones económicas conflictivas en torno al lugar ocupado respecto a la propiedad de los medios de producción, fábrica por extensión; el mundo laboral es el escenario donde se expresa la lucha de clases.
2. Los individuos enclavados en una clase desarrollan una conciencia de pertenencia a la clase, mutuamente compartida y basada en los intereses y objetivos que comparten.

¹ Será un autor francés René Lenoir en 1974 con su obra *Les exclus, un français sur dix*, quien divulga e inicia este concepto sobre los excluidos y sus repercusiones.

- Pobreza:

Por pobreza nos referimos a un fenómeno de carácter individual, basado en la insatisfacción de las necesidades básicas y medido en términos monetarios. Por tanto, nos estaríamos refiriendo a la “situación en la que se encuentran las personas que no disponen de lo necesario para vivir”, dicho de otra forma hace referencia al umbral de renta institucionalmente determinado por debajo del cual se hace difícil alcanzar el nivel de vida mínimo en una sociedad y una época determinada.

Desde el punto de vista analítico se ha diferenciado entre pobreza absoluta y relativa:

- a) **Pobreza Absoluta:** aquella persona que dispone de recursos económicos por debajo de la cuarta parte (25%) de la renta per cápita media de cada país.
- b) **Pobreza Relativa:** aquellos que disponen de recursos económicos por debajo de la mitad (50%) de la renta per cápita media de cada país.

- Exclusión:

Proceso social de separación de un individuo o grupo respecto a las posibilidades laborales, económicas, políticas y culturales a las que otros sí tienen acceso y disfrutan. (Giner: 285). Otra definición sería la adoptada en los informes de la Unión Europea, donde la define como la imposibilidad de gozar de los derechos sociales sin ayuda, en la imagen desvalorizada de sí mismo y de la capacidad personal de hacer frente a las obligaciones propias, en el riesgo de verse relegado de forma duradera al estatus de persona asistida y en la estigmatización que todo ello conlleva para las personas y, en las ciudades, para los barrios en que residen.

En cualquier caso, estamos hablando de una situación de separación o privación en la que se encuentran determinados individuos o grupos. Suele concebirse como opuesto a inclusión social, aunque también a integración social,² si bien son usuales los pares de opuestos exclusión/inclusión y marginación/integración.

Un grupo marginado por razones culturales, sociales, etc., sería en la actualidad el pueblo gitano.

Un grupo excluido sería por razones jurídicas, económicas y sociales, sería en la actualidad los inmigrantes no comunitarios, donde su exclusión varía en función de su situación regularizada o no, pero que en cualquier caso siempre existe una ley que limita sus derechos como ciudadanos/as.

² Entendiéndose Integración social, como el proceso social por el que un individuo o grupo no se desarrolla de forma integrada en una sociedad.

Finalmente es preciso remarcar que nos encontramos en un momento de la historia dónde las desigualdades se encuentran “in crescendo”, tanto desde el punto de vista individual como colectivo.

La brecha entre países se ha visto agrandada, es decir, hoy los países más ricos son más ricos y los países más pobres más pobres que hace 14 años cuando la ONU formuló los objetivos del milenio en la cumbre de Copenhague³ sobre desarrollo social, dónde se estableció un nuevo consenso para situar al ser humano en el centro de la preocupación y se adquirieron los compromisos de: profundizar en el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza, promover el empleo pleno y productivo y fomentar la integración social para lograr instaurar sociedades estables, seguras y justas para todos y todas.

10.2. De la necesaria diferenciación entre pobreza y exclusión social

Algunas consideraciones de la Pobreza

Como ya hemos referenciado anteriormente, la Pobreza responde a una lectura individual basada en las carencias económicas, y dentro de la dinámica arriba-abajo, de los umbrales definidos en cada momento por una sociedad como los mínimos para subsistir, basados en un sentido contextual, en función del propio desarrollo global y de los estándares de la sociedad en la que se vive.

Las⁴ Pobres se estudian desde visiones estáticas (ingresos económicos en un momento dado en función de los estándares definidos), por ello hacemos la lectura de que están ahí, son fácilmente medibles,⁵ siempre han existido, y las sociedades se han organizado para, en función de los planteamientos existentes en cada época, desarrollar principios de actuación, bien desde instituciones religiosas, civiles, o desde las instituciones públicas en nuestro mundo occidental.⁶

Algunas consideraciones de la Exclusión

La exclusión denotaría procesos estructurales de separación, que afectan a grupos sociales, y que tienen como referencia y ponen el acento en el estar o no estar en la sociedad o en el grupo, en ser o no apartados, marginados o segregados, es decir, la dinámica dentro-fuera.

Por el contrario el concepto moderno, aunque ciertamente impreciso de Exclusión Social, recoge diferentes elementos, superando al concepto de pobreza, como son:

- Dimensión cultural, social y política: desarrollo personal y cultural de los colectivos en las sociedades, participación en la toma de decisiones, etc.
- Dimensión económica: recoge las aportaciones del concepto de pobreza, dado que resulta fundamental medir los ingresos económicos, elaborar los estándares mínimos de subsistencia, etc.

³ Informe de la Cumbre de Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8).

⁴ Mejor hablemos en femenino dado que necesariamente el género también es una dimensión de vulnerabilidad, y hoy se ha constatado el proceso de feminización de la pobreza.

⁵ La primera medición la hará el empresario de Liverpool Charles Booth (Siglo XIX), comprobando que un 1/3 de sus conciudadanos/as se encuentran en situación de pobreza.

⁶ En los países occidentales, desde la Biblia, ya existía una reflexión en torno a la pobreza, posteriormente se desarrollaran diferentes planteamientos, instituciones. Quizás históricamente el que supuso una importante innovación y cambio social fueron las aportaciones del valenciano Lluís Vives (1526), cuando publica su memorandum “*De subventione pauperum, sive de humana necessitate*”, destinado a impulsar acciones hacia los pobres de los poderes civiles de las ciudades; en este caso el memorandum lo dirige a la ciudad de Brujas.

- Dimensión laboral: dado que se confiere la vinculación laboral como uno de los mecanismos fundamentales para la inclusión/integración.

De esta lectura, inferimos que el término exclusión debe ser entendido desde la órbita de negación de derechos sociales y oportunidades vitales fundamentales, es por ello que no se puede comprender sin hacer referencia a los derechos de ciudadanía, que como señalan diferentes autores F. Tomillo (2003: 63) cabe entenderla como un ejercicio y no como un estatus, que se adquiere o se da.

El ejercicio de la ciudadanía nos facilita tres elementos claves para prevenir la exclusión social:

1. La identidad (pertenencia).
2. La participación cívica y democrática en todas sus manifestaciones (cultural).
3. El ejercicio de nuestros derechos y deberes en la convivencia de la comunidad (social).

Para seguir diferenciando claramente los fenómenos de pobreza y exclusión, reproduzco el cuadro del profesor Tezanos (1999:32), donde delimita y precisa ambas conceptualizaciones y nos permite definir el marco conceptual de exclusión social a partir de las diferencias con el propio concepto de pobreza.

Diferencias entre las nociones de pobreza y exclusión social		
Rasgos de diferenciación	Pobreza	Exclusión social
Situación	Es un estado.	Es un proceso.
Carácter básico	Personal.	Estructural.
Sujetos afectados	Individuos.	Grupos sociales.
Dimensiones	Básicamente unidimensional (carencias económicas).	Multidimensional (aspectos laborales, económicos, sociales, culturales).
Ámbito histórico	Sociedades industriales (o en su caso tradicionales).	Sociedades postindustriales y/o tecnológicas avanzadas.
Enfoque analítico aplicable	Sociología de la desviación.	Sociología del conflicto.
Variables fundamentales	Culturales y económicas.	Laborales.
Tendencias sociales asociadas	Pauperización.	Dualización social.
Riesgos añadidos	Marginación social.	Crisis de los nexos sociales.
Dimensiones personales	Fracaso, pasividad.	Desafiliación, resentimiento.
Evolución	Residual. Estática.	En expansión. Dinámica.
Distancias sociales	Arriba-abajo.	Dentro-fuera.
Variables ideológico-políticas que influyen	Liberalismo no asistencial.	Neoliberalismo desregulador

10.3. Tres teorías que enmarcan el fenómeno de la exclusión

Como nos señala el profesor Bueno (1996:20), existen diferentes teorías de referencia para interpretar el fenómeno de la exclusión. De entre algunas, destacamos tres, que nos aportan tres vectores de fuerza para comprender este fenómeno:

1. **Castel:** Ha puesto el énfasis en un fenómeno estructural: el análisis histórico de la crisis del nexo salarial. Emplea el término de desafiliación que nos recuerda el proceso entre el trabajo asalariado y los procesos de socialización y la ruptura ocasionada en la misma por las

transformaciones y metamorfosis producidas en el mundo del trabajo. Para Castel el “excluido” es en efecto, un desafiado dentro de la trayectoria de haber tenido una serie de descolgadas por relación a los estados de equilibrio anteriores siendo estos más o menos estables o inestables.

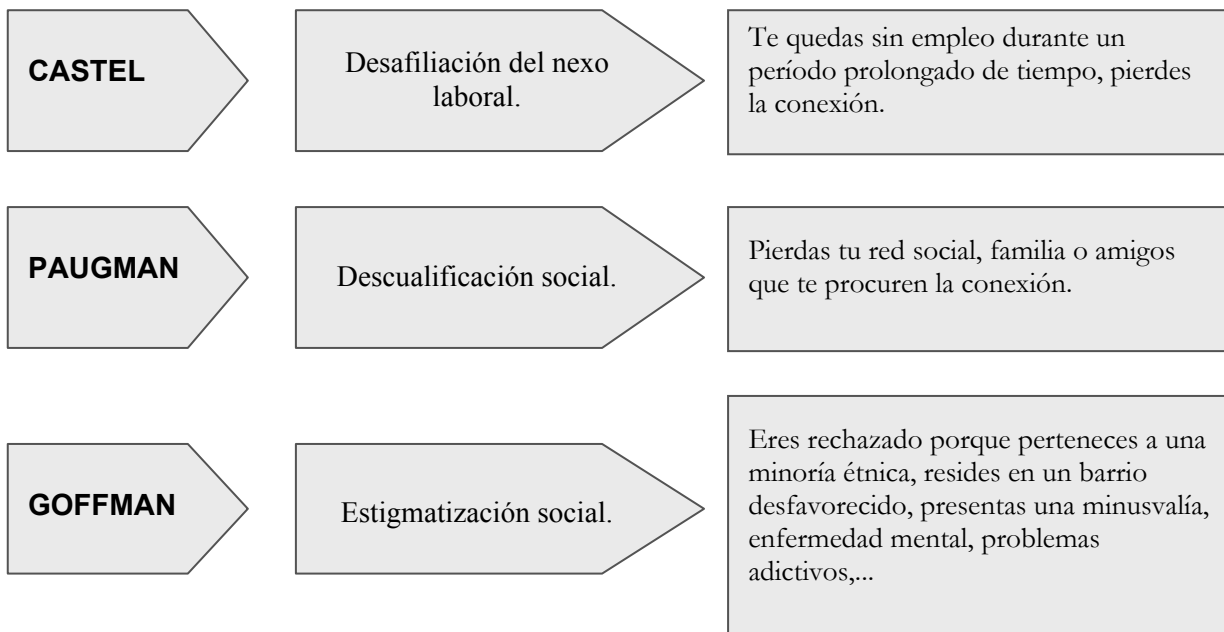
Un/a parado/a de larga duración mayor de 45 años, fue expulsado/a del mundo del empleo, y perdió el nexo a consecuencia de un reconversión industrial en su sector.

2. **Paugman:** En su trabajo sobre los saberes de la exclusión social, nos plantea el concepto de la descualificación social, por medio del cual ha buscado caracterizar el proceso de retroceso fuera de la esfera productiva de franjas muy numerosas de la población de las experiencias vividas que les acompañan las diferentes fases.

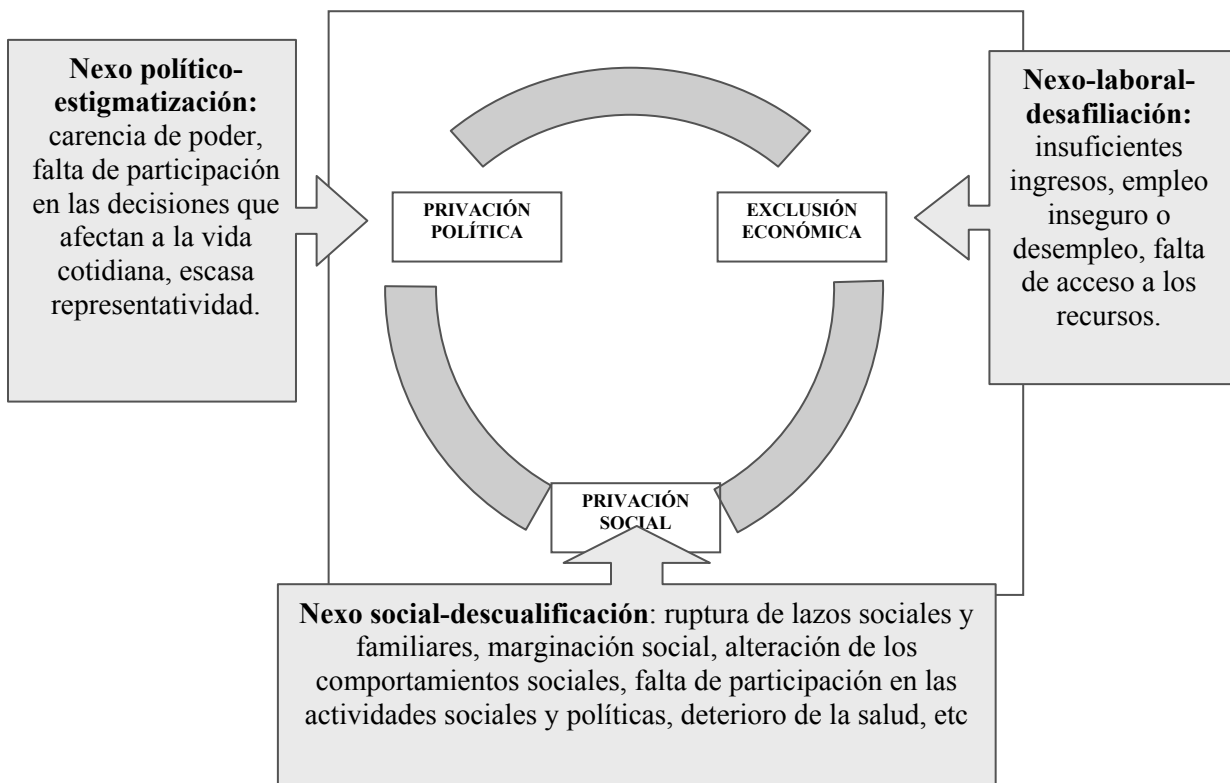
En los/as jóvenes de los años 60, las situaciones estaban inscritas dentro de un cuadro fijo: se ha dejado la escuela, hemos encontrado un empleo estable, nos hemos casado, todo esto se produce en un tiempo relativamente cercano. Por ello la situación social es estable y clara. Hoy las situaciones son fluctuantes, de hecho hoy un joven no tiene la suerte de encontrar un empleo enseguida, podrá conocer el paro, reconversiones, otra concepción de la familia (separaciones, divorcios...), todo configura otro escenario social.

3. **Goffman:** Utilizó el concepto de estigmatización, para recoger la opinión de identidad a través de la diferencia, por medio de la cual la mayoría de la sociedad tiende a rechazar a estos individuos. La noción de estigmatización nos plantea estar cerca de comprender cómo se construyen los prejuicios y estereotipos en consideración a las poblaciones marginalizadas. Los conceptos de segregación espacial o de relegación espacial nos plantean pensar en la concentración de la pobreza y del cúmulo mayor de minusvalía, handicaps o desigualdades dentro de algunos barrios.

Un/a joven procura no decir que reside en el barrio de La Coma (Paterna) o el barrio de las 613 Viviendas de Burjassot o, intenta que no se perciba que es gitano/a, por miedo al rechazo que puede sufrir.



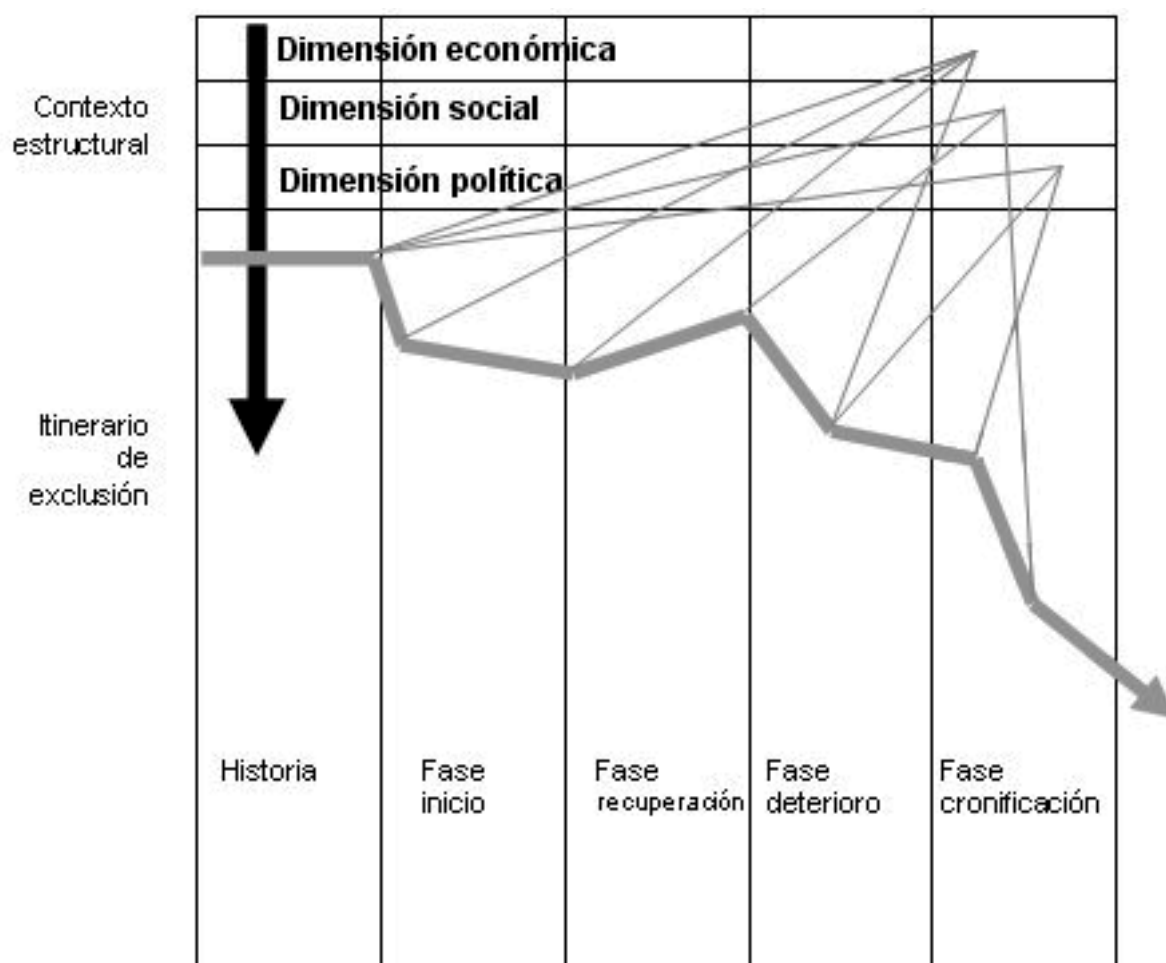
En síntesis, tres vectores nos hacen recaer en la idea principal de la multidimensionalidad y multifactorialidad de la exclusión, dónde podríamos señalar tres grandes áreas de exclusión: exclusión económica, privación social y privación política.



10.4. De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso

Hablar de exclusión, de vulnerabilidad es hablar de desigualdad social, de estratificación social, de escala social, de la relación de Dentro/Fuera, en cualquier caso siempre implica hacer referencia al proceso, dado que no es un estado definitivo que diferencia a los incluidos de los excluidos, sino que ha de analizarse como trayectorias que conducen a la ruptura de los vínculos sociales, siendo para ello de gran utilidad el término de vulnerabilidad.

La exclusión es móvil y dinámica, y como ya hemos mencionado multifactorial y multidimensional, lo que comporta necesariamente analizar las diferentes dimensiones y cruzarlas con los diferentes factores que pueden hacer que un colectivo se encuentre excluido o incluido/integrado, fuera o dentro, o en proceso de vulnerabilidad que puede comportar un camino hacia la exclusión.



Fuente: Jordi Estivill: "Panorama de la lucha contra la exclusión social"

El término vulnerabilidad llega a las ciencias sociales modernas desde el ámbito de la medicina. Dentro de la práctica de la prevención se suele hacer referencia a si personas o grupos son mas vulnerables a determinados problemas de salud. Luis Fernández Ríos cita a Weinstein porque entiende que los términos susceptibilidad, riesgo y/o vulnerabilidad se pueden emplear como sinónimos (2004:96), y el concepto de riesgo, incorpora relatividad y subjetividad, dado que las personas perciben de diversa manera el riesgo según distintos trasfondos culturales.

Metodológicamente necesitamos identificar aquello que nos diría que un sujeto o colectivo se encuentra integrado, en situación de vulnerabilidad o ya en proceso de exclusión. Para ello nos

servimos de la clasificación de Castel (1995:29), en tres zonas de organización o cohesión social: Zona de Integración, Zona de Vulnerabilidad y Zona de Exclusión.

Clasificación que reproduce Tezanos (45), *Los riesgos de la exclusión social*, en el siguiente cuadro, y que nos ayudará a identificar las tres zonas:

	Riesgo	Trabajo	Ingresos	Vivienda	Relaciones/apoyos sociales
Zona de Integración	Bajos	Empleo estable	Riqueza, ingresos suficientes	Vivienda propia	Familia e integración satisfactoria en redes sociales
Zona de Vulnerabilidad	Medios	Trabajo precario y/o poco remunerado	Ingresos mínimos garantizados	Vivienda en alquiler, situaciones de hacinamiento	Crisis familiares, redes sociales débiles. Apoyos institucionales compensatorios
Zona de Exclusión	Altos	Exclusión del mercado de trabajo	Situación de pobreza	Infravivienda, "sin techo"	Aislamiento, rupturas sociales. Carencia de apoyos institucionales

Como señala Castel (36):

“la exclusión es lo que se encuentra al final de una cadena, es lo que nos encontramos, y nos encontraremos cada vez más, en la exacta medida en que se renuncie a actuar río arriba, en sus fuentes. La exclusión es algo que difícilmente se podrá eliminar si se persiste en contemplarla bajo el prisma de preocupaciones relativas a la lucha contra las desigualdades, es decir a la lucha por la justicia social, la igualdad de oportunidades, etc.

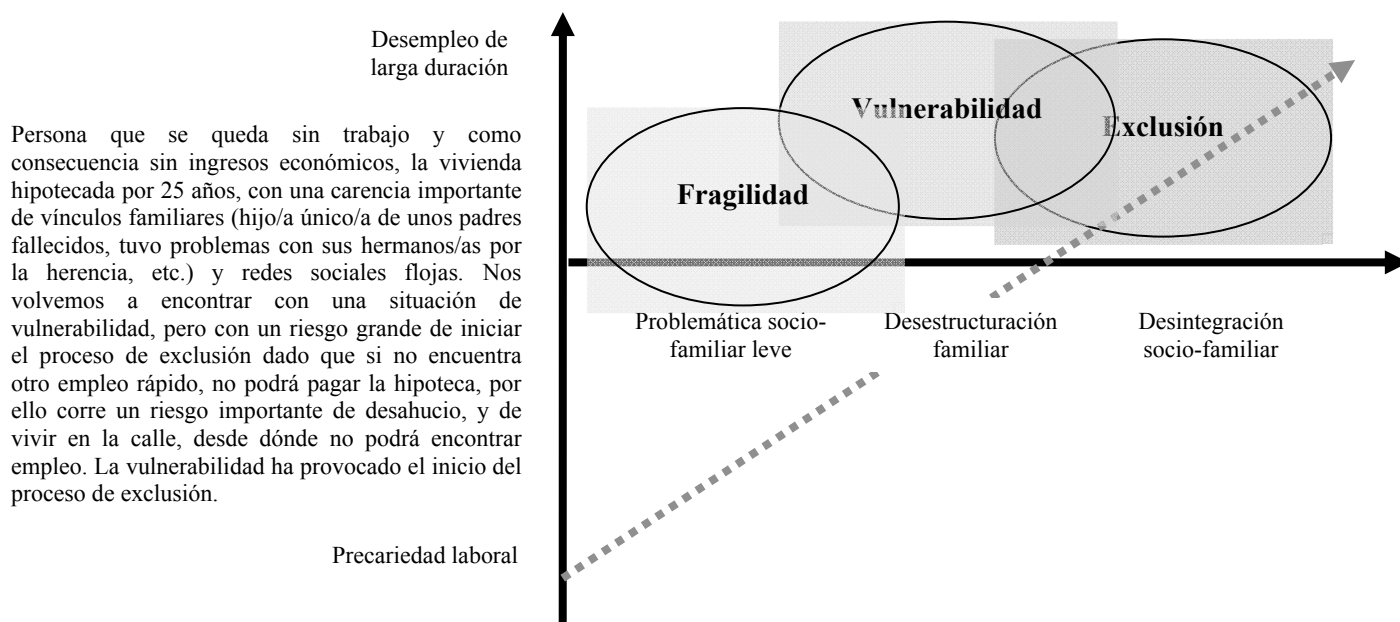
La exclusión que se encuentra al final, viene precedida por la vulnerabilidad, que no afecta a todas las personas, grupos o colectivos por igual, sino que existen múltiples factores que nos pueden proteger de ella, y obviamente sus correspondientes factores que nos pueden acelerar a ella.

Veamos algunos ejemplos:

Persona que se queda sin trabajo y como consecuencia sin ingresos económicos pero dispone de vivienda propia que accedió a ella por herencia, y de apoyo familiar y social fuerte. Obviamente nos encontramos en una situación de vulnerabilidad, pero al disponer de la vivienda propia evitará un desahucio, y su red familiar y social seguramente le apoyaran económicamente mientras puede acceder a otro empleo. La vulnerabilidad no ha provocado el inicio del proceso de exclusión.

Persona que se queda sin trabajo y como consecuencia sin ingresos económicos, la vivienda hipotecada por 25 años, con una carencia importante de vínculos familiares (hijo/a único/a de unos padres fallecidos, tuvo problemas con sus hermanos/as por la herencia, etc.) y redes sociales flojas. Nos volvemos a encontrar con una situación de vulnerabilidad, pero con un riesgo grande de iniciar el proceso de exclusión dado que si no encuentra otro empleo rápido, no podrá pagar la hipoteca, por ello corre un riesgo importante de desahucio, y de vivir en la calle, desde dónde no podrá encontrar empleo. La vulnerabilidad ha provocado el inicio del proceso de exclusión.

Podemos observar que desde el modelo de vulnerabilidad (reflejado bajo) se interpreta que en una persona, grupo o colectividad confluyen un conjunto de factores de riesgo que pueden hacer aumentar la probabilidad de que las personas inicien un proceso de exclusión.



Fuente: Elaborado por el Consorci Pactem Nord.

Reproducimos un cuadro de Tezanos (44) donde podemos observar en función de las variables laborales, económicas, culturales, personales y sociales, los factores de exclusión e integración. De acuerdo con ello podríamos inferir las diferentes situaciones de vulnerabilidad de las personas y obviamente se podría formular la hipótesis de trabajo de:

a mayor acumulación de factores y en las diferentes dimensiones, mayor vulnerabilidad y riesgo de iniciar un proceso hacia la exclusión.

Y por otra parte si nos fijamos en los factores que protegen a la persona de la exclusión, sabremos cuáles deben de ser potenciados para la prevención del proceso que precede y alimenta la exclusión.

Principales factores del equilibrio "exclusión-integración"		
Variables	Factores de exclusión	Factores de integración
Laborales	Paro. Subempleo. Temporalidad (agricultura, servicios, etc.). Precariedad laboral. Carencia de Seguridad Social. Carencia de experiencias laborales previas.	Empleo fijo o estable. Buen nivel de ingresos (como asalariado, o por cuenta propia). Condiciones de empleabilidad razonable. Experiencia laboral.
Económicas	Ingresos insuficientes. Ingresos irregulares (economía sumergida). Carencia de ingresos. Endeudamiento. Infravivienda, hacinamiento. Sin vivienda.	Ingresos regulares. Fuentes alternativas de ingresos. Vivienda propia.
Culturales	Pertenencia a minorías étnicas. Extranjería. Barreras idiomáticas y	Integración cultural.

	culturales. Pertenencia a grupos de “rechazo” (cultural y político). Analfabetismo o baja instrucción. Elementos de estigma.	Perfiles “culturales” aceptados e integrados. Alto nivel de instrucción, posesión de cualificaciones demandadas.
Personales	VARIABLES “CRÍTICAS” DE EDAD Y SEXO (jóvenes y mujeres). Minusvalías. Handicaps personales. Alcoholismo, drogadicción, etc. Antecedentes penales. Enfermedades. Violencia, malos tratos, etc. Débil estructura de motivaciones y actitudes negativas. Pesimismo, fatalismo. Exilio político, refugiados.	Capacidad e iniciativa personales. Cualidades personales valoradas socialmente. Buena salud. Motivaciones fuertes. Optimismo, voluntad de realización. Facilidad de trato.
Sociales	Carencia de vínculos familiares fuertes. Familias monoparentales. Carencia de otras redes sociales de apoyo. Entorno residencial decaído. Aislamiento.	Apoyo familiar. Intensa red social, relaciones. Pertenencia a asociaciones. Residencia en zonas en expansión. Integración territorial.

Una vez estudiadas las distintas dimensiones y factores podemos comprender aquello que nos puede hacer que nos encontremos en la Zona de Integración, de Vulnerabilidad o de Exclusión.

Hagamos una prueba. Marque de estos ítems, donde se situaría usted en nuestra escala de integración – exclusión, habiendo considerado las dimensiones y los factores:

DENTRO	BASTANTE DENTRO	MÁS DENTRO QUE FUERA	MÁS FUERA QUE DENTRO	BASTANTE FUERA	FUERA
INTEGRACIÓN					EXCLUSIÓN

En síntesis, resulta fundamental interiorizar que previo al estado de exclusión que se visualiza en situaciones de marginalidad extrema, aislamiento social, pobreza absoluta, nos encontramos con procesos de vulnerabilidad, precariedad y fragilidad económica y social que lo preceden y alimentan, siendo por ello reconocible dónde una sociedad debe actuar para prevenir la situación de exclusión.

10.5. Algunos elementos para comprender las causas de la exclusión social

Habiendo analizado las dimensiones y los factores de exclusión e integración que nos ayudan a comprender el fenómeno procesual al que nos estamos enfrentando, conviene realizar una pequeña referencia a las causas que la preceden y alimentan.

No hay que perder de perspectiva que el uso del término exclusión social en ciencias sociales tiene como telón toda una serie de realidades que se han objetivado en el Estado Español durante la última década del siglo XX, que las podemos referir siguiendo el esquema de J. Borja (F.Tomillo:64)

- La irreductibilidad de las tasas de desempleo en épocas de desarrollo económico en nuestro país.
- La crisis de los Estados del Bienestar y la pérdida de poder administrativo por parte de nuestros gobernantes (crisis de modernidad).
- El fenómeno de la inmigración, relativamente reciente en nuestro país, y las diferentes realidades administrativas que cautivan la posibilidad de ejercer prácticas sociales y culturales de participación plena en lo social.
- La pertinaz diferencia de género y sus consecuencias para la participación plena en lo social.
- El definitivo despoblamiento de nuestras zonas rurales a favor de modelos de grandes urbes, con la consiguiente suburbanización de las mismas.
- Las transformaciones de las realidades familiares⁷, donde sobre todo en las culturas mediterráneas, las familias han sido las cuidadoras de nuestros/as mayores, discapacitados/as, enfermos/as mentales, menores, con redes de solidaridad ante situaciones de necesidad, lo que ha configurado durante décadas un ambiente de protección para las personas que por un motivo u otro tenían una dificultad personal o social.

Por su especial relevancia nos vamos a referir a tres de estos procesos (Santos): las transformaciones en el mercado de trabajo, el cambio de rumbo de la acción del Estado y el crecimiento del paro y de nuevas desigualdades sociales y económicas

Las transformaciones en el mercado de trabajo

Cualquier conversación nuestra se podría iniciar con la siguiente pregunta: *¿Qué haces, estudias o trabajas? ¿De qué trabajas?*

Qué preguntas tan inofensivas y tan cargadas de fundamento, ideas, pensamientos, prejuicios,..., en cualquier caso, las hacemos porque nos ayudan a estructurar nuestra concepción de la otra persona, nos señala el marco general en el que nos movemos, e incluso nos puede decir si pueden ser interesantes como pareja o no en el futuro, en definitiva nos marcan la situación en la línea de:

- **Dentro-Inclusión:** persona que se encuentra con su nexo laboral estructurado, es decir con un empleo estable, acorde con su formación, ingresos económicos garantizados, por lo que dispone de vivienda, e intuimos y prejuzgamos toda una serie de elementos configurados en aquello que como sociedad establecemos como “lo normalizado” (cualidades personales, estudios, apoyo familiar, redes sociales, autoestima...).
- **Fuera-Exclusión:** persona que se encuentra en desempleo, con un empleo muy temporal o subempleo, sin ingresos o escasos recursos económicos, sin poder acceder a la vivienda, e intuimos y prejuzgamos toda una serie de elementos configurados en aquello que como sociedad establecemos como “lo problemático” (handicaps personales, problemas, baja instrucción, poco motivado/a, carente de redes sociales, baja autoestima...).

Las transformaciones en el mercado de trabajo han configurado una vulnerabilidad específica, que se denomina precariedad laboral.

⁷ No se encuentra referenciado por el autor y lo añadimos dado que nos parece también fundamental.

Precariedad Laboral (Santos: 271).

Este concepto sintetiza las actuales tendencias en el mundo del trabajo y su traducción en procesos de desigualdad. La precariedad supone un grado de incertidumbre para el trabajador/a que la sufre en cuanto a su capacidad de determinar su futuro profesional. Esta situación implica también vulnerabilidad económica y una restricción en los derechos sociales y laborales propios de la estabilidad del empleo.

De un modelo de empleo estable caracterizado por el contrato fijo, sistemas de promoción previsible (antigüedad, formación continua,...), representación sindical (negociación colectiva), condiciones y jornada de trabajo reguladas para la mayoría de los/as trabajadores/as, demanda de la reducción de la jornada de trabajo fijando como meta las 35 horas semanales... **a un modelo basado en la precariedad laboral** caracterizado por empleos inestables basados en contratos temporales, a tiempo parcial, de aprendizaje, de prácticas, disponibilidad absoluta para el/la empresario/a, jornadas laborales de 40 horas y más, debilitamiento de las estructuras sindicales, etc.

En el Estado Español, el porcentaje de población activa con contratos temporales ha aumentado exponencial, dado que las cifras de la EPA en el segundo trimestre de 1987, estaban en torno al 16% y actualmente se encuentran alrededor del 30% de la población activa.

En años anteriores, el acceso a un empleo estable configuraba una realidad social de protección y una vinculación clara entre las trayectorias laborales y las trayectorias vitales, es decir un/a joven acabados sus estudios o habiendo llegado a la edad laboral, entraba en una empresa, desde dónde giraba todo su universo social: acceso a vivienda, proyección familiar (matrimonio e hijos/as), redes sociales, etc.

Fragmentación social, desigualdad y paro

La precariedad laboral existente actualmente y configuradora de las nuevas relaciones en el mundo del trabajo ha producido sin lugar a dudas un relanzamiento de la vulnerabilidad, que se concreta en:

- Persistencia del paro de larga duración, es decir de aquellos/as que fueron expulsados/as del mercado de trabajo, con edades en torno a los 45 años, y que en un modelo de relaciones laborales basado en la estabilidad si vuelven a entrar en el mercado de trabajo lo harán bajo las nuevas formas que configuran el espacio de la precariedad laboral. Castel (31), lo ha denominado la “*desestabilización de los estables*”.⁸

Podemos pensar en lo que ha supuesto el cierre de la empresa MB-JUEGOS que desarrollaba su actividad en el municipio de Manises. Empresa con beneficios económicos y que habiendo recibido importantes subvenciones públicas para la innovación tecnológica y la exportación para abrirse espacio en nuevos mercados, etc., decide cerrar la empresa bajo el fenómeno de la deslocalización (traslado de las empresas de países occidentales a países del sur, dónde las condiciones laborales y sociales permiten un aumento del beneficio).

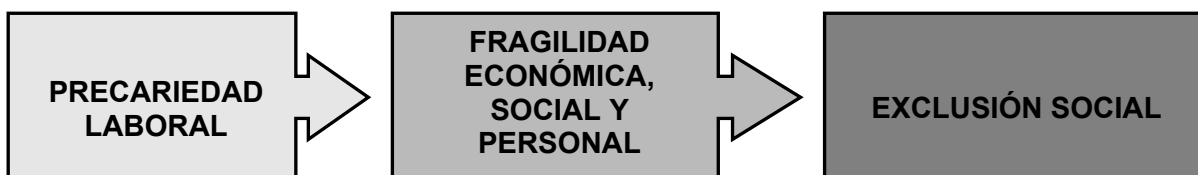
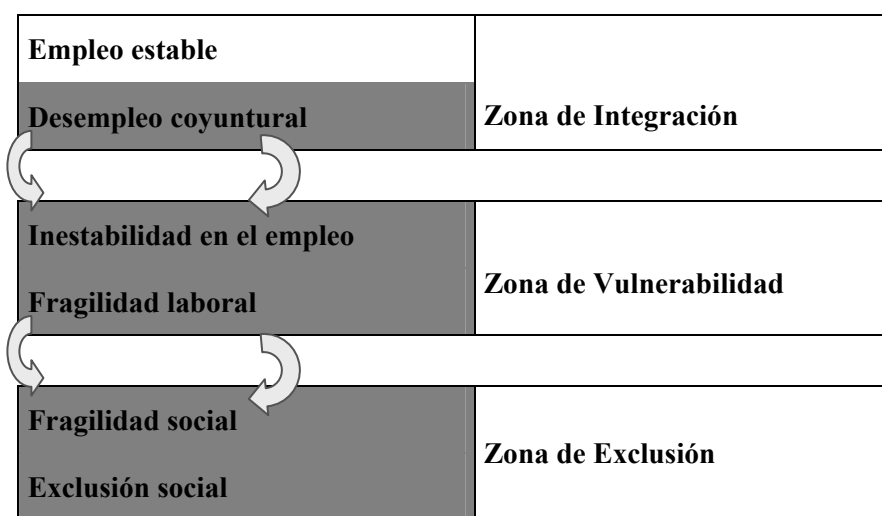
En cualquier caso, la plantilla de esta juguetera estaba formada en su mayoría por personas de edades entre los 40 y 50 años, con más de 15 años dedicados a la empresa, con contratos de trabajo estables, y habiendo configurado su trayectoria vital en relación a esa empresa. (Personas que serán consideradas demasiado mayores para seguir siendo rentables, demasiado jóvenes para gozar de una eventual jubilación,...).

⁸ De la vulnerabilidad....

- Personas con contratos breves, entradas y salidas del empleo, altas y bajas en la seguridad social, discontinuidad en las cotizaciones, salarios a la baja, jornadas flexibles y adaptadas a la realidad de la empresa y no a la conciliación de la vida laboral y familiar. Por ello, se va configurando una sociedad no del pleno empleo sino de la entrada y salida del mundo de trabajo con cierta rapidez y caracterizada por la precariedad laboral.

Con estas transformaciones se va configurando una sociedad dónde la precariedad laboral, supone una precariedad social, que se caracteriza en la desestructuración de los ciclos de vida normalmente secuenciados por la sucesión de los tiempos de aprendizaje, de los tiempos de actividad y del tiempo ganado y asegurado para la jubilación, una desestructuración marcada por los tipos de riesgos de desestabilización que eso supone para los modos de vida y las redes relacionales.

La representación gráfica desde el punto de vista del empleo y sus conexiones con la exclusión la podríamos realizar de la siguiente forma:



El deterioro de la intervención del Estado

Estamos asistiendo al debilitamiento de la intervención del Estado en la protección social, de hecho las políticas occidentales en las últimas décadas, en mayor o menor peso, según países, han girado sobre tres ejes:

1. Rebajas de las prestaciones sociales.
2. Desregulación del mercado de trabajo.
3. Privatización del sector público.

El Estado español ha seguido un modelo en este sentido muy claro en los últimos ocho años del gobierno del partido popular, pero que ya fue iniciado con el último gobierno socialista.

Se ha firmado el Pacto de Toledo sobre las pensiones que supone un incremento de los años cotizados para la consecución de la pensión y un aumento de los años para calcular la base reguladora que hará disminuir las nuevas pensiones; los decretazos en materia de desempleo que aumentan los meses de trabajo para tener derecho a prestaciones sociales; congelación de los servicios sociales básicos, etc.

En nuestro territorio, me refiero al País Valencià, en los últimos 8 años se han abandonado las estrategias colectivas de lucha contra la exclusión social, es decir:

- a) Se paralizó el Plan de Erradicación del Chabolismo como si todo el mundo estuviera alojado en viviendas o no existieran chabolas o infraviviendas.
- b) Se dejó sin presupuesto al Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente que desarrollaba programas en los barrios más vulnerables.
- c) Se ha enterrado brutalmente el Plan de Medidas de Inserción Social destinado a los colectivos vulnerables, siendo la única Comunidad Autónoma sin políticas de Rentas Mínimas.
- d) Y por último, señalar el Plan de Inclusión Social en la Comunitat Valenciana, que únicamente ha sido publicado en la página Web oficial lo que parece ser una síntesis, sin un estudio previo o diagnóstico y recogiendo como toda actuación una serie de medidas que ya, y desde hace años, la Generalitat dejó de realizar como las expuestas anteriormente.

En síntesis, el Estado Español ocupa los últimos lugares en todas las estadísticas del gasto social: en el año 2000 se dedicó el 20'1 % del PIB mientras que la media europea fue del 27'3%. Esta tendencia hace que en una década este gasto haya descendido en 5 puntos, del 24% al 19'2%).

10.6. Colectivos en situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión

Desde cualquier punto de vista y después de lo expuesto anteriormente es complicado el establecimiento de perfiles cerrados de exclusión, y sería más interesante hablar de los perfiles de vulnerabilidad.

Para la clasificación de los colectivos en riesgo de exclusión he seguido la realizada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el II Plan Nacional de Acciones para la Inclusión Social 2003-2005⁹, obviamente con aportaciones realizadas por otros estudiosos sobre el tema.

10.6.1. La dimensión del género en la vulnerabilidad: Déficit de igualdad y exclusión laboral

Las sociedades democráticas occidentales y sus diferentes ordenamientos jurídicos han considerado constitucionalmente el principio de igualdad entre mujeres y hombres, no obstante, es más sencillo modificar la legislación que las estructuras cognitivas de la población, las formas de relación, los usos y costumbres, etc.

Sin duda, en los últimos 25 años la posición de la mujer ha experimentado una profunda transformación; su incorporación masiva al sistema educativo y al mundo del empleo ha supuesto una revolución silenciosa pero presente, no obstante, quedan muchas asignaturas pendientes para encontrarnos en una sociedad dónde el género no suponga una discriminación.

Podemos señalar algunas de las transformaciones socioeconómicas que se han producido:

- Cambios en el sistema económico.

⁹ En adelante, PNAIS

- Cambios culturales: Abandono del rol tradicional para la mujer de ama de casa.
- Aparición y extensión de los métodos anticonceptivos: reduciéndose la natalidad de 2'80 en 1976 a 1'22 en la actualidad, siendo la más baja de Europa y de las más baja del mundo. Retraso de la edad media del primer hijo.
- Cambios sociales: aumento de mujeres que no contraen matrimonio; retraso en la edad de contraer matrimonio; aumento de separaciones y divorcios y por ello de familias monomarentales, es decir familias encabezadas por mujeres.
- Cambios educativos: aumento de mujeres que realizan estudios e incremento del nivel formativo de las mujeres.
- Avances tecnológicos para el hogar: lo que ha posibilitado una menor dedicación en tiempo a las tareas de la casa, aunque pese a los cambios tecnológicos, las mujeres vienen dedicando como media más horas que los hombres.¹⁰

Una vez señalados los cambios, vamos a referenciar los ejes de vulnerabilidad en función de la dimensión del género.

Pobreza y género

El porcentaje de mujeres que vive por debajo del umbral de la pobreza es siempre superior a la cifra correspondiente a los hombres. La tasa de pobreza en general en el período 1994-2001¹¹ se ha reducido del 19'6% en 1994 al 18'8% en el 2001, no obstante cabe señalar que ha descendido en dos puntos la tasa de pobreza de los hombres, mientras que las mujeres ven incrementarse su probabilidad de ser pobres en algo más de medio punto, es decir de 19'7% en 1994 hasta el 20'3% en el 2001.

Incidencia de la pobreza persistente por sexo (1994-2001)

1994						
Pobreza			Pobreza persistente			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total	19,6	19,4	19,7	..	..	..
1997						
Pobreza			Pobreza persistente			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total	20,4	19,9	20,8	11,4	11,3	11,5

¹⁰ Como señala el profesor Santos (290) "En la última década los hombres españoles han incrementado en 40 minutos su dedicación al trabajo doméstico (de 2 horas y media en 1993 se pasó a 3 h 10' en 2001), exactamente la misma proporción en la que, para el mismo periodo, ha disminuido el femenino de 7 h 58' a 7 h 22', lo que significa que dentro del hogar las mujeres conceden 4h 12' más como media. En el año 2002, esta diferencia se ha reducido a 3 horas y, simultáneamente, la dedicación de ambos sexos al ámbito doméstico es menor".

¹¹ Informe de Pobreza y pobreza persistente en España. 1994-2001, en adelante informe pobreza (1994-2001).

1999						
Pobreza			Pobreza persistente			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total	18,9	18,5	19,3	10,7	10,5	11,0

2001						
Pobreza			Pobreza persistente			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total	18,8	17,3	20,3	10,5	9,9	11,0

Observando la tabla podemos comprender por qué hoy en día se habla de la **Feminización de la pobreza**.

La Inserción Laboral y género

La tasa de paro femenina supera la masculina en algo más del doble, disparidad que prácticamente se mantiene en todos los niveles educativos y tramos de edad. Por otra parte el 63'4% (II-PNAIS) de los parados de larga duración son mujeres.

El último informe anual de educación de la OCDE¹² revela que las mujeres tienen un mejor rendimiento que los hombres en todas las etapas del sistema educativo. Durante el curso 2000/2001 se licenciaron en las universidades públicas españolas 122.816 mujeres y 85.522 hombres, en términos relativos supone una superioridad femenina del 58'95%, sobre el 41% de licenciados. No obstante, la tasa de actividad masculina supera a la femenina en más de 20 puntos como media, y esta abismal distancia se mantiene para todos los niveles educativos hasta alcanzar los superiores (grados técnico y universitario), en los que las mujeres acortan considerablemente estas diferencias, hasta reducir las a menos de 2 puntos respecto a la actividad de los varones. Lo mismo ocurre con las tasas de paro: si incrementar el nivel de estudios la reduce para ellos en casi 8 puntos, el descenso se cifra en ellas en más de 11.

Las tasas de paro femenino constituyen el indicador que hace más visible las desigualdades de género. En el año 2000 (Santos:283) en el estado español nos encontramos con un 10'4% de paro, siendo el 15'1% en mujeres y el 7'3 en hombres, es decir con casi siete puntos de diferencia.

Por otra parte, cabe resaltar que la desigualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo no es sólo cuantitativa, sino que presenta toda una serie de peculiaridades que refieren una mayor vulnerabilidad, con el riesgo que eso representa para la exclusión, como son:

1. **Discriminación salarial:** se estima una diferencia salarial del 30% en relación a los salarios masculinos. Las causas principales de ello son la desigual ubicación en la estructura ocupacional y las dificultades de promoción profesional. Para poder comparar, diremos que la diferencia retributiva media entre los sexos en los países de la Unión Europea se cifra en un 15%, es decir la mitad que las trabajadoras españolas.
2. **Concentración sectorial horizontal:** las mujeres encuentran empleos preferentemente en ocupaciones en las que desarrollan actividades "propias de las habilidades femeninas" como

¹² Presentado en Londres el 29 de octubre, denominado "Education at glance, OCDE, Indicators".

madres y esposas (enseñanza, sanidad, limpieza), derivadas de la socialización diferencial de género. Se trata de sectores y cualificaciones más desprestigiadas por lo que ubicamos a las mujeres en una situación de subordinación, donde la feminidad aparece ligada a la incompetencia tecnológica, a la emotividad y sensibilidad o a la falta de agresividad.

El primer informe oficial del INE titulado “Mujeres y Hombres en España” (2003), concluye que sólo el 26% de los empresarios el 28% de los diputados y el 34% de los profesores universitarios son mujeres.

3. **Precariedad contractual:** nos referimos a las formas de contratación, la temporalidad y la jornada a tiempo parcial que parecen ir inexorablemente asociadas al colectivo femenino, con lo que comporta escasas o nulas posibilidades de promoción, falta de protección y peores salarios.

En España, la tasa de temporalidad en el 2003 subió de un 30'2% a un 30'6%, y cabe señalar que un 44% de estos asalariados son mujeres.

Con respecto a la contratación a tiempo parcial, nos encontramos que en el año 2003 en España el 82% de los ocupados a tiempo parcial son mujeres, dado que la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar es una ilusión óptica, seguimos estando en un Estado dónde la mujer sigue asumiendo casi en exclusividad la crianza y cuidado del hogar, con la ausencia del varón y sin la existencia de políticas públicas.

España ocupa el último lugar de la Unión Europea en prestaciones y servicios a las familias, destinando el 0'5% del PIB, o sea, cuatro veces menos que Europa cuya media es del 2'1%.

Otros elementos importantes de la inserción laboral de las mujeres son la mayoritaria presencia femenina en la economía irregular, trabajando en el domicilio, servicios domésticos, etc, sin reconocimiento en la Seguridad Social y sin acceso a ningún tipo de protección o seguridad jurídica que las expone a una vulnerabilidad absoluta.

10.6.2. La dimensión de la edad en la vulnerabilidad. Las personas mayores, infancia-familias monomarentales y jóvenes

10.6.2.1. Las personas mayores

El incremento de la esperanza de vida en España, los profundos cambios socio-familiares y la ausencia de una política pública de apoyo a nuestros/as mayores, están comportando un incremento de la vulnerabilidad de las personas ubicadas en la tercera y cuarta edad.

Según las proyecciones del INE (PNAIS), en el año 2005 en España habrán un total de 7.150.252 personas mayores de 65 años (un 1'6% más que en 2001) de las cuales aproximadamente un cuarta parte tendrá más de 80 años (1.863.243). El porcentaje de las personas mayores sobre el total de la población crece constantemente, particularmente el de mayores de 80 años, que suponen actualmente un 23% de las personas mayores.

El colectivo de personas mayores seguirá aumentando y, teniendo en cuenta la mayor esperanza de vida de las mujeres, aumentará su proporción. Actualmente el 58% de las personas entre 65 y 79 años son mujeres, porcentaje mayor aún entre los mayores de 80 años, entre los que aproximadamente el 66'7% son mujeres.

Es preciso tener presente que las mujeres, por lo explicado en el punto anterior, disponen de pensiones muy inferiores a las de los hombres, lo que las sitúa en un grado mayor de vulnerabilidad en las edades mayores.

Pobreza y personas mayores (informe pobreza)

Incidencia de la pobreza persistente en la tercera edad (1994-2001)

1994						
Pobreza			Pobreza persistente			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Más de 65 años	17,5	17,5	17,5	..	..	..

1997						
Pobreza			Pobreza persistente			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Más de 65 años	15,7	15,8	15,7	8,9	9,9	8,1

1999						
Pobreza			Pobreza persistente			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Más de 65 años	16,0	16,2	17,9	9,5	10,1	9,0

2001						
Pobreza			Pobreza persistente			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Más de 65 años	22,2	19,5	24,2	10,7	11,1	10,5

Observando la tabla superior, que la reproducimos del Informe de Pobreza y Pobreza Persistente en España, nos encontramos que en el período analizado la personas mayores se encuentran en peor situación, tanto en pobreza, como en pobreza persistente:

- **Pobreza**, en 1994, se encontraban en situación de pobreza un 17'5% de los mayores de 65 años, cifra que se ha visto aumentada en el 2001 a un 22'2%.
- **Pobreza persistente:** en 1997 se encontraban en situación de pobreza persistente el 8'9% de los mayores de 65 años, cifra que se ha vista aumenta en el 2001 a un 10'7%.

Otras vulnerabilidades

No cabe duda que a edades mayores las personas se vuelven dependientes y precisan ayuda para el mantenimiento de la vida cotidiana. Hasta la fecha en el Estado Español la atención a las personas dependientes ha recaído única y exclusivamente en las mujeres, lo que ha comportado un handicap (cuidadoras) en su proceso de inserción socio-laboral.

Con las transformaciones familiares esto se encuentra en metamorfosis y no ha comportado un desarrollo de los servicios públicos para nuestros mayores lo que comporta un aumento exponencial de la vulnerabilidad.

Sólo un 1'5% de ancianos en España tiene acceso a los servicios públicos de atención domiciliaria frente al 30% de Suecia o al 7% de Francia.

En la Unión Europea ya se ha comprobado que existe un incremento de la tasa de actividad femenina proporcional al desarrollo de las políticas familiares, y en especial de atención a los mayores.

En Suecia estos empleos ocupan a un 8% de población activa mientras que en España sólo a un 0'8%.

10.6.2.2. La infancia-familias monomarentales y la juventud

Infancia - familias monoparentales y pobreza

El informe de “Incidencia de la pobreza y de la pobreza persistente en España. 1994-2001”, presenta para la infancia un incremento de niños y niñas que se encuentran viviendo en situación de pobreza. De acuerdo con el informe se ubicaría en un 25%, y es más, siguiendo el intervalo de 0 a 15 años, el porcentaje ha pasado de un 23'4 en 1994 a 25'5 en 2001 es decir, se ha visto incrementado el nivel de pobreza básicamente en 2 puntos, habiendo crecido también la pobreza persistente, pasando de 15'9% en 1997 a 16'3% en 2001. Veamos los datos completos.

Incidencia de la pobreza persistente en la infancia (1994-2001)

		1994					
		Pobreza			Pobreza persistente		
		Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
0-15 años		23,4	23,4	23,5	..	..	..
		1997					
		Pobreza			Pobreza persistente		
		Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
0-15 años		26,2	24,2	28,4	15,9	15,7	16,2
		1999					
		Pobreza			Pobreza persistente		
		Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
0-15 años		25,0	24,3	25,7	14,8	14,2	15,5
		2001					
		Pobreza			Pobreza persistente		
		Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
0-15 años		25,5	24,7	26,5	16,3	15,3	17,4

De acuerdo con todos los estudios esto se encuentra íntimamente relacionado con los cambios socio-familiares y la feminización de la pobreza, es decir, con el incremento de las familias monoparentales, que deberíamos denominar monomarentales, ya que un 89'6% se encuentran encabezadas por mujeres separadas, divorciadas o solteras que tienen bajo su responsabilidad entre 1 y 2 hijos/as.

Familias monoparentales, según sexo y estado civil de la persona de referencia, I/2003						
<i>I Trimestres 2003</i> <i>Unidades: miles</i>	<i>Ambos sexos</i>		<i>Mujeres</i>		<i>Hombres</i>	
	<i>Absolutos</i>	<i>% Muj.</i>	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>
Total	310,4	89,56	278,0	100,0	32,5	100,0
Casadas/os	17,5	80,57	14,1	5,07	3,4	10,46
Solteras/os	35,4	98,02	34,7	12,48	0,7	2,15
Viudas/os	61,1	85,43	52,2	18,78	8,9	27,38
Separadas/os	196,5	90,08	177,0	63,67	19,5	60,00

Fuente: Instituto de la mujer. Explotación específica de la Encuesta de Población Activa, INE.

Si tomamos como referencia el punto de desigualdad de género, podremos comprender que un 25% de nuestros menores se crían en situación de pobreza, por lo que resulta fundamental incidir en la situación de la mujer, con políticas de inserción socio-laborales y con políticas sociales de apoyo a las unidades familiares dónde ya vimos que el gasto público en España es ínfimo.

En lo que se refiere a la relación con la actividad económica de la persona de referencia (tabla siguiente), nos encontramos que cuando es una mujer, es activa laboralmente en el 82% de los casos, e inactiva en el 18%. Si la persona de referencia es varón, será activo en el 90% de los casos e inactivo en el 9'2%. Así solamente en el 71% de las familias monoparentales que cuentan con una mujer de referencia, está se encuentra ocupada, y en el 11% se encuentra parada, mientras que en los varones estos porcentajes son del 86% y 5% respectivamente.

Familias monoparentales según sexo y actividad económica de la persona de referencia, I/2003						
<i>I Trimestres 2003</i> <i>Unidades: miles</i>	<i>Ambos sexos</i>		<i>Mujeres</i>		<i>Hombres</i>	
	<i>Absolutos</i>	<i>% Muj.</i>	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>
Total	310,4	89,56	278,0	100,0	32,5	99,69
Activas/os:	258,6	88,63	229,2	82,45	29,4	90,46
Ocupadas/os	225,1	87,65	197,3	70,97	27,8	85,54
Paradas/os	33,5	95,22	31,9	11,47	1,6	4,92
Inactivas/os	51,8	94,21	48,8	17,55	3,0	9,23

Fuente: Instituto de la Mujer. Explotación específica de la Encuesta de Población Activa, INE.

Juventud

La juventud como etapa de transición hacia la madurez, transición que implica a los diferentes ámbitos de las relaciones sociales (familia, afectividad, valores, trabajo, etc.), se ha visto transformada en las dos últimas décadas.

Las formas de incorporación de la juventud al mercado de trabajo han variado en los últimos 20 años: el acceso al empleo de los/as jóvenes se ha retrasado; el periodo de formación en general se ha alargado; la estancia en el domicilio familiar se alarga, ya sea por la dificultad de acceso a la vivienda, por los escasos ingresos económicos de los/as jóvenes, por el tipo de empleo, etc.

Aunque resultan características generalizables las expresadas anteriormente, el colectivo de jóvenes se caracteriza por su gran heterogeneidad y amplitud.

Juventud y pobreza

En el informe de pobreza, para el grupo de jóvenes que son los que se encuentran entre el intervalo de 16 y 24 años, se ha producido un ligero decrecimiento pasando del 23% en el año 1994 al 19'7% en el 2001, produciéndose este decrecimiento también en la pobreza persistente, pasando en el año 1997

de 14'8% a 13'5%. Esta reducción sin duda tiene relación con el decrecimiento que ha experimentado la tasa de paro para nuestros/as jóvenes.

Incidencia de la pobreza persistente en la juventud (1994-2001)

		1994					
		Pobreza			Pobreza persistente		
		Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
16-24 años		23,0	22,1	23,9	..	..	..
		1997					
		Pobreza			Pobreza persistente		
		Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
16-24 años		25,0	24,0	26,0	14,8	14,3	15,4
		1999					
		Pobreza			Pobreza persistente		
		Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
16-24 años		23,0	23,6	22,4	14,7	14,6	14,7
		2001					
		Pobreza			Pobreza persistente		
		Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
16-24 años		19,7	18,8	20,7	13,5	12,2	14,8

Juventud e inserción laboral

En los últimos cinco años el paro juvenil ha disminuido considerablemente frente a los años 80 y buena parte de los 90 dónde el paro juvenil fue considerado una lacra social; hoy los y las jóvenes son deseados por los empresarios frente a los otros grupos de edad.

Como señala Santos (292):

los cambios en el mercado de trabajo, la mayor maleabilidad de su fuerza de trabajo y el hecho de que guardan poca o ninguna memoria de la estabilidad del empleo, les convierte en mano de obra apetecible en este periodo de expansión de la inestabilidad social.

De acuerdo con Santos (294), se pueden observar cuatro tendencias del trabajo juvenil:

1. Desde 1996, viene reduciéndose el paro juvenil, habiendo representado en 1987 un 63% del total y en la actualidad un 45%. Pese a ella, la tasa de paro juvenil en el 2002 del grupo de jóvenes se sitúa en el 21%, siendo del 12% en el resto de la población. Lo que sí resulta fundamental es la dimensión del género en el paro juvenil donde las chicas siguen teniendo tasas de paro muy superiores a los chicos, de hecho, en ellas se eleva al 26% mientras que en ellos se encuentra al 16%, pese a que estamos hablando de edades donde las chicas superan en estudios a los chicos, etc.
2. Por otra parte, un dato fundamental es la temporalidad del empleo, rasgo ineludible de la vulnerabilidad, su tasa ronda un 60%, predominando los contratos de trabajo por debajo de los seis meses (70%).

La temporalidad de los contratos de trabajo sería un rasgo ineludible de la vulnerabilidad.

3. El crecimiento de la flexibilidad supone una ruptura de trayectorias vitales juveniles. Es decir, el/la joven en los años 60 encontraba trabajo en una empresa donde adquiriría la formación específica y la estabilidad, en la actualidad se encuentran con trabajos sumamente temporales, con ingresos insuficientes para adquirir una autonomía plena; no puede pensar en la compra de una vivienda, aspecto básico para su autonomía y difícilmente en formar una familia.

La emancipación de los/as jóvenes es de mala calidad, caracterizada por una fuerte inseguridad y la fragilidad en las trayectorias vitales.

4. Acumulación de empleos en los segmentos ocupacionales más descualificados, no hemos conocido en nuestra historia otro período donde la juventud se encuentre más formada, pero no se corresponde con los puestos de trabajo que ocupan. Un 53% de los puestos de trabajo que ocupan únicamente requieren niveles educativos de primaria, y sólo un 15% universitarios.

Cajeros/as, telefonistas, recepcionistas, camareros/as, dependientes de comercio, limpiadores/as, vigilantes, repartidores/as, pizzeros/as, mensajeros/as, empleados/as de restaurantes de comida rápida, comerciales,...puestos ocupados por licenciados/as, diplomados/as.

En síntesis trabajos que no generan cualificación, ni mejoran el currículum sino que sólo suponen una acumulación de experiencias de poco valor y nula trayectoria.

10.6.3. La dimensión de la discapacidad en la vulnerabilidad

Algunos elementos conceptuales

A lo largo de la historia, las personas con (dis)capacidad han recibido numerosas denominaciones todas ellas cargadas de prejuicios e ideas que han comportado la exclusión de este colectivo: Desde todas las esferas; algunas de esas denominaciones que todavía siguen siendo de uso popular como idiota, imbécil, cretino, subnormal, inválidos, inútil,..., configuran todo un constructo de cómo ha entendido la sociedad la discapacidad y como ha obrado en consecuencia.

La organización mundial de la salud (OMS), en 1980, realiza la clasificación internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías:

- **Deficiencia** es toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica.
- **Discapacidad** es toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.
- **Minusvalía** es una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de su edad, sexo o factores sociales y culturales).

Posteriormente, en el año 2001, la OMS revisa la terminología explicada anteriormente y la complementa con la denominada Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la

Salud (CIF), haciendo hincapié en la *Discapacidad como término que engloba las deficiencias (problemas en las funciones o estructuras corporales, tales como una desviación o una pérdida), las limitaciones en la actividad (dificultades que un individuo puede tener en el desempeño/realización de actividades) y las restricciones en la participación (problemas que el individuo puede experimentar al involucrarse en situaciones vitales)*. Finalmente en el 2003 con la celebración del Año Europeo de las personas con Discapacidad se concreta el concepto de esta manera:

Discapacidad: como una relación entre las personas y su entorno, como la pérdida o limitación de oportunidades de participar en la vida de la comunidad en condiciones de igualdad, de alguna manera observamos un cambio de enfoque, dado que se centra en la situación de la persona en unión con su entorno y no en las habilidades de personas aisladas entre sí.

Algunos elementos clasificatorios

1. Dada la heterogeneidad de las circunstancias, personas y colectivos de los que estamos hablando, es necesario proseguir con las clasificaciones, y para ello reproducimos, versión simplificada del Instituto Nacional de Estadística, la clasificación que realizó la OMS, donde se dividen de la siguiente forma:
 - a) Deficiencias: psíquicas, sensoriales, físicas, mixtas,...
 - b) Discapacidades: comunicación, cuidado personal, locomoción, conducta, disposición del cuerpo, destreza y de situación.
 - c) Minusvalías: orientación, independencia física, de movilidad, de ocupación, de integración social y de insuficiencia económica.

En el cuadro siguiente podemos observar las divisiones mencionadas anteriormente como las subdivisiones, precisándonos cada ítem y sus referencias, que sin duda nos ayuda a comprender en qué amplio campo nos estamos moviendo.

Clasificación de la OMS: Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías. (Versión simplificada del INE)		
DEFICIENCIAS	DISCAPACIDADES	MINUSVALIAS
<p>1. PSÍQUICAS Retraso mental. Profundo y severo. Medio. Ligero Enfermedad mental. Otras</p> <p>2.SENSORIALES De la audición. Sordera total Sordera de un oído. Mala audición. De la vista Ceguera total Ceguera de un ojo Mala visión. Del lenguaje</p> <p>3.FÍSICAS Aparato circulatorio Aparato respiratorio Aparato digestivo Aparato genito-urinario Sistema nervioso Endocrinometabólicas Aparato locomotor Deficienc. Cab. Y tronco Deficienc. Extremidades: En las superiores En las inferiores Carencias de extremd.</p> <p>4.MIXTAS Parálisis cerebral. Otras</p>	<p>1. VER Ciego total Ciego de un ojo Mala visión</p> <p>2.OIR Sordo total Sordo de un oído Mala audición</p> <p>3.HABLAR Mudo Tartamudez grave Lenguaje incomprensible</p> <p>4.OTRAS COMUNICACIONES Para escribir o leer Hacer/entender signos gráficos</p> <p>5.CUIDADO PERSONAL</p> <p>6.ANDAR Necesita silla de ruedas Necesita alguna ayuda</p> <p>7. SUBIR ESCALERAS</p> <p>8. CORRER</p> <p>9. SALIR DE CASA</p> <p>10. ACTIVIDAD COTIDIANA Para abrir y cerrar Para estirarse o agacharse</p> <p>11.DEPENDENCIA RESISTENCIA De algún aparato De una dieta estricta Problemas del equilibrio</p> <p>12. AMBIENTAL</p> <p>13. CONDUCTA CON UNO MISMO Dic.identificar/comprender Dif.para evitar riesgo</p> <p>14.CONDUCTA CON LOS DEMÁS drogadicción o alcoholismo agresividad automarginación</p> <p>15.POSIBLES DISCAPACIDADES FUTURAS</p>	<p>1.DE ORIENTACIÓN</p> <p>2. INDEPENDENCIA FÍSICA</p> <p>3. DE MOVILIDAD</p> <p>4. DE OCUPACION</p> <p>5. DE INTEGRACIÓN SOCIAL</p> <p>6. DE INSUFICIENCIA ECONÓMICA</p> <p>7. NINGUNA</p>

Fuente: Discapacidad y trabajo en España. MTAS.

2. Con respecto al número, los estudios señalan que la discapacidad afecta alrededor de un 10% de la población europea (unos 37 millones de personas), y en el Estado Español, de acuerdo con los datos de la encuesta de discapacidades de 1999, estaríamos hablando de un 9%, algo más de 3'5 millones de personas. De la tabla de Personas Discapacitadas en España, podemos inferir lo siguiente:
 - A medida que aumenta la edad se van incrementando el número de personas con discapacidad.

- Los tramos que comprenden aquellas personas de más de 45 años, engloban el 81'9% del total de la población con discapacidades.
- La distribución porcentual del número de discapacitados en España se sitúa en torno al 58% que padece la población femenina, frente al 42% de la población masculina con deficiencias.

Distribución porcentual de las personas con alguna discapacidad por sexo, grupo de edad y nivel de estudios terminados						
	Población de 10 a 64 años			Población de 65 y más años		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	mujeres
Personas con discapacidad (número)	1.376.210	699.075	677.134	2.072.652	733.809	1.338.843
Analfabetos	10,8	9,9	11,7	15,1	6,6	9,6
Sin estudios	24,3	22,9	25,7	42,1	41,8	42,2
Estudios primarios o equivalentes	37,4	36,8	37,9	34,9	37,0	33,7
Enseñanza secundaria	19,0	21,0	17,0	4,4	5,7	3,7
Enseñanza profesional	5,0	5,9	4,1	1,4	2,5	0,8
Estudios universitarios o equivalentes	3,6	3,5	3,7	2,0	3,2	1,4

Fuente: II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2003-2005.

3. Por otra parte, de acuerdo con la Encuesta de Discapacidades del año 99, se puede señalar que:
- El tipo de deficiencia más común entre la población se sitúa en torno a las deficiencias sensoriales, destacando en todos los tramos de edad, que el número de deficientes por visión y audición son casi constantes tanto en hombres como en mujeres.
 - Un especial referencia al incremento de deficiencias múltiples que se van incrementado con los años, por lo que acaba afectando a las personas mayores.
 - El tipo de discapacidad que más obstaculiza el desarrollo de los discapacitados se produce en los desplazamientos fuera del hogar, provocada por diferentes tipos de barreras; como son estructurales y el acceso de información.
 - Se puede apreciar que los hombres sufren un mayor porcentaje de deficiencias en torno a problemas de comunicación y de relación con otras personas y en la mujer el desplazarse y la realización de tareas del hogar, aspectos muy relacionados con los roles ejercidos históricamente.

Factores de exclusión social de las personas con discapacidad

En el estudio realizado por el CERMI,¹³ “Discapacidad y exclusión social en la Unión Europea” (2003) las personas con discapacidad señalan como factores fundamentales que contribuyen a su exclusión social los siguientes:

- Falta o acceso limitado al entorno social y desempleo (94%).

¹³ Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad.

- Falta o acceso limitado a los servicios (85'4%).
- Estigmatización de las personas discapacitadas (83'3%).
- Falta de formación adecuada (81'2%).
- Falta de servicios especializados (80%).
- Sistemas educativos inadecuados (77'1%).
- Falta de políticas económicas para compensar el gasto extra de la discapacidad (75'7%).
- La estructura del sistema de subsidios (75%).
- Vivir en instituciones (60%).

Personas con discapacidad y pobreza

Las personas con discapacidad son uno de los grupos más vulnerables a la pobreza. El estudio referenciado anteriormente, muestra que una gran mayoría de las personas con discapacidad tienen dificultades graves o muy graves (77'5%) para satisfacer sus necesidades básicas.

Los subsidios por discapacidad son inadecuados para cubrir sus necesidades básicas o para hacer frente a los gastos extras vinculados con su discapacidad.

Las familias de las personas con discapacidad también se enfrentan a un gran esfuerzo financiero, dado que la dependencia de sus familiares, les obligan a contratar una persona que los cuide o dejar sus trabajos para hacerlos personalmente y en consecuencia se produce una reducción de sus ingresos.

Personas con discapacidad y empleo

De acuerdo con el II Plan Nacional para la Inclusión Social, el colectivo de personas con discapacidad en España, tiene graves dificultades para acceder al mercado de trabajo, presentando los siguientes datos:

- Sobre el conjunto de la población con algún tipo de discapacidad y que con edad de trabajar, únicamente el 23'9% está ocupado, el 8'4 % parado y el 67'7% inactivos.
- Señalar que respecto al género, las mujeres presentan una menor participación en el mercado de trabajo con un 23'7% sobre un 40'6% de los varones.
- Las personas paradas con discapacidad, la tasa asciende a un 26'1%, muy superior a la media española (15'7%).

Distribución porcentual de las personas con alguna discapacidad por sexo y relación con la actividad económica			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total personas	1.337.708	678.378	659.330
Total activos	32,3	40,6	23,7
Ocupados	23,9	31,6	15,9
Parados	8,4	9,0	7,9
Total inactivos	67,7	59,4	76,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de la Salud.1999, INE.

Tasa de paro, 1999			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Población con discapacidad(1)	26,1	22,1	33,1
Población total(2)	15,7	11,0	23,1

Fuente: Elaboración propia a partir de (1) Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de la Salud.1999, INE y (2) EPA, INE, medias aritméticas de datos trimestrales.

Finalmente, aportamos las reflexiones de la profesora Barranco cuando señala que: “con las personas con discapacidad cabe trabajar desde el principio de normalización que hace énfasis en la idea de que para que pueda aplicarse el derecho a la igualdad entre los seres humanos, estos colectivos con discapacidades, han de recibir los apoyos para incrementar su desarrollo y aumentar sus capacidades. También en fomentar la integración social, es decir, en la implantación de medidas sociales para que estas personas puedan hacer uso de los servicios de la comunidad como cualquier otro ciudadano/a, teniendo participación y presencia activa. Ello pasa por crear condiciones de accesibilidad a dichos servicios generales y a los servicios específicos, cuando éstos sean indispensables, ubicándolos dentro de los espacios comunitarios de la ciudad”.

10.6.4. Las vulnerabilidades en otros grupos poblacionales

10.6.4.1. Inmigración y exclusión

Quizás no haya fenómeno en la actualidad que nos sorprenda a todos y todas en nuestra vida diaria como la inmigración, en pocos años España ha pasado de ser un país pobre del sur de Europa, dónde sus ciudadanos emigraban a Francia y Alemania en búsqueda de trabajo, a ser un país receptor de inmigrantes.

Fruto de ello es que en un período inferior de 4 a 10 años, se han realizado 4 Leyes Orgánicas para regular los flujos migratorios, los permisos de residencia y trabajo, etc. En estos momentos, la actualidad viene dada porque el próximo 7 de febrero se abrirá un plazo de regularización extraordinaria¹⁴, necesario por el importante número de inmigrantes que hay en el Estado Español en situación irregular y obviamente, por la ineficacia de las regulaciones anteriores para canalizar una situación extremadamente compleja y que depende de una gran variedad de factores no controlables por la legislación española. Con ello nos estamos refiriendo a que la inmigración de tipo económico, que es mayoritariamente la actual, responde a variables macro, de tipo socio-económicas, que deberían ser analizadas de forma mundial y no por cada país receptor, dado que los flujos son imparables.

Evolución de la población extranjera

De los aproximadamente 350.000 extranjeros censados en 1991 se ha pasado a más de 1.500.000 en el censo de 2001, pero el padrón de habitantes para el 2003, señala 2.750.392 extranjeros, lo que representa un importante aumento. Al finalizar el 2003, había en España 1.647.011 extranjeros con tarjeta o permiso de residencia (supone un incremento del 24'40% respecto a diciembre de 2002)¹⁵, y 1.103.381 en situación irregular. Con respecto al 2004, no se disponen de datos pero se puede estimar

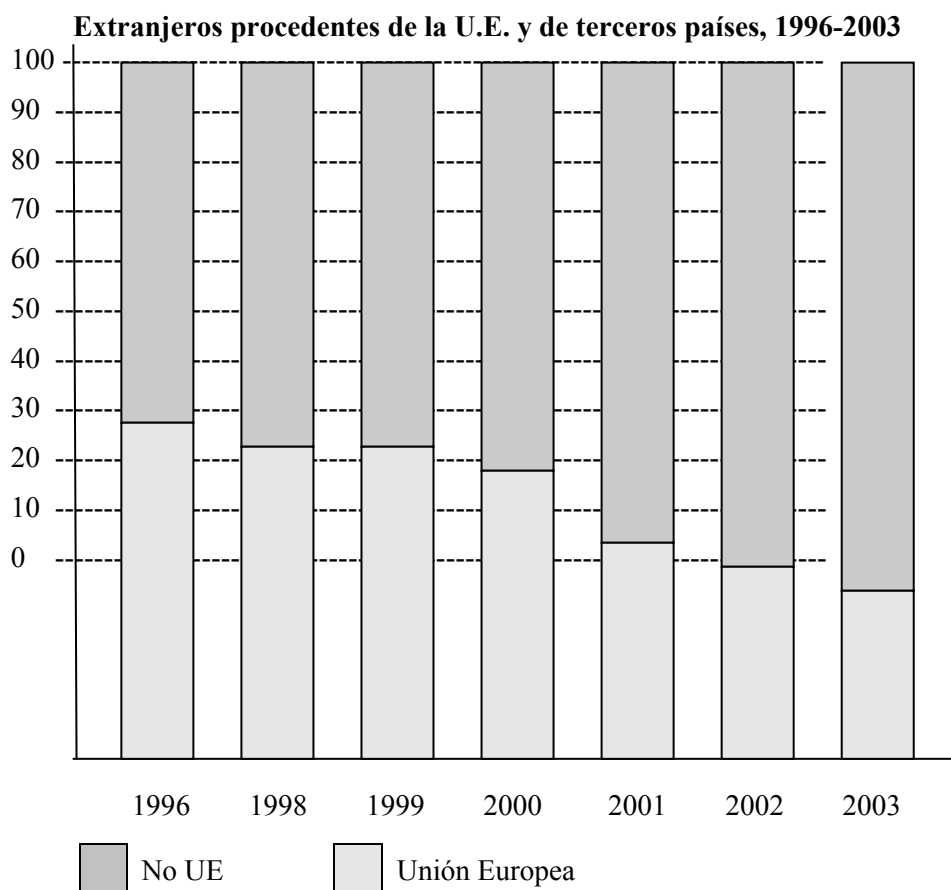
¹⁴ Ya hubo procesos de regularización extraordinaria en el año 1986, 1991, 1996 y 2000.

¹⁵ Observatorio Permanente de la Inmigración, informe de 30 de diciembre de 2003.

un incremento considerable de la población en situación irregular¹⁶, dado que no ha habido proceso extraordinario de regularización y el ordinario, de acuerdo con las opiniones de expertos y entidades, es en la práctica un callejón sin salida que admite muy pocas posibilidades para la regularización.

Procedencia

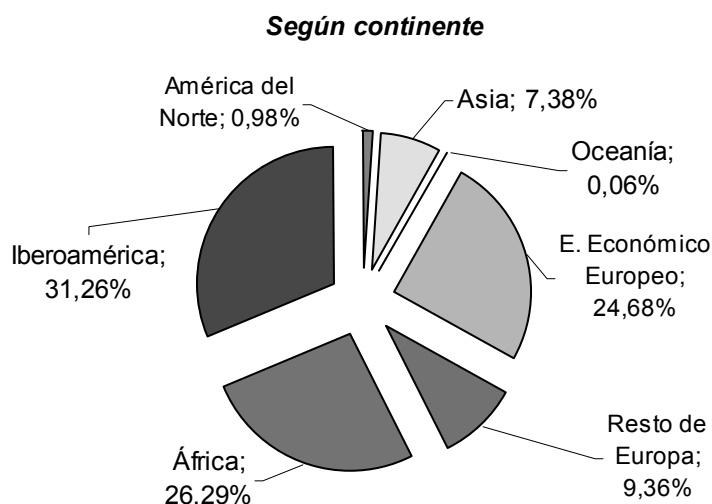
Respecto a la procedencia, lo más destacado sería el cambio producido desde el año 1991, cuando en su mayoría eran procedentes de la Unión Europea, rompiéndose esta tendencia en 1996, donde los comunitarios pasan a ser un 46%, y en 2003, tan sólo un 22%.



Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes, en el informe del CES.

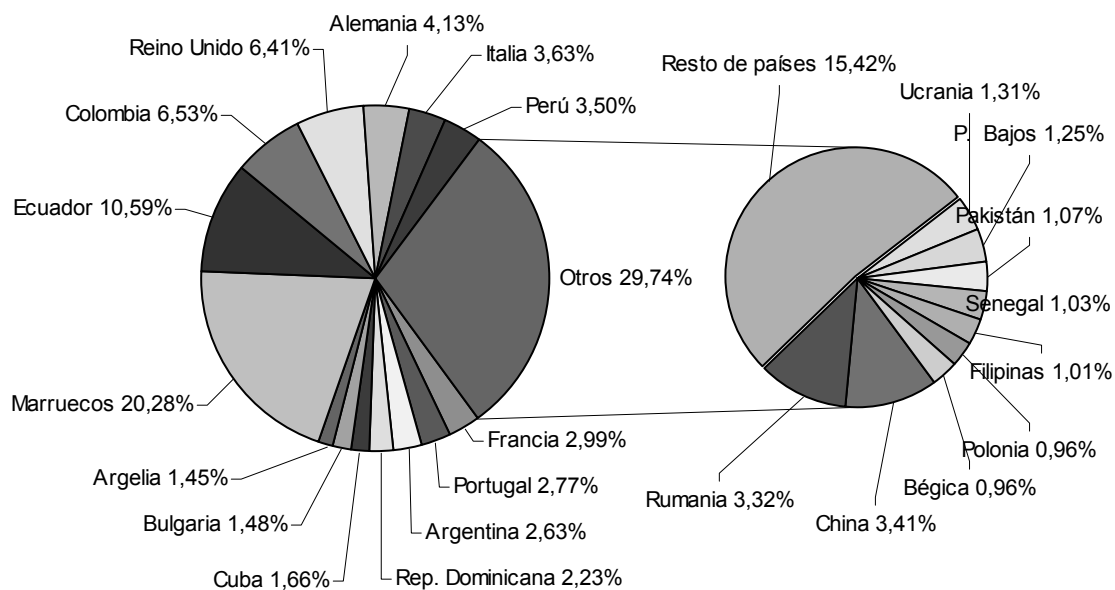
Respecto a la procedencia por continentes, podemos observar por los datos que aparecen en el informe del Observatorio Permanente de la Inmigración, un fuerte incremento de Iberoamérica que representa el 31'26%, seguido de África en un 26'29%, del Esp. Económico Europeo en un 24'68%, del resto de Europa en un 9'36%, Asia 7'38%, América del norte 0'98% y Oceanía en un 0'06%.

¹⁶ En el municipio en el que trabajo, cada tres meses, suelen haber 300 extranjeros/as nuevos empadronados, lo que supone un incremento de 1.200 cada año sobre una población de 38.000 habitantes.



Quizás lo más destacado de los datos es que en el año 2000, la mayor cifra de empadronados no comunitarios correspondía a ciudadanos/as africanos/as (del Magreb en su mayoría) y en sólo dos años, el número de nacionales de algún país de América del Sur o Central se ha multiplicado por 5⁶, siendo en estos momentos la procedencia mayoritaria.

Principales nacionalidades en la población inmigrante empadronada, 2003.



Características básicas de la población inmigrante en España

En el último informe del Comité Económico y Social de mayo de 2004¹⁷ “La inmigración y el mercado de trabajo en España”, se señala que se pueden trazar con claridad las características básicas de la población inmigrante en España, que se pueden resumir en lo siguiente:

¹⁷ En adelante, Informe CES.

- Un fuerte peso de algunas nacionalidades, americanas y norteafricanas (en concreto Ecuador y Marruecos), pero con una importancia creciente de algunos otros grupos, como es el caso de los/as ciudadanos de países europeos fuera del ámbito de la Unión Europea.
- Una población relativamente joven, que presenta un equilibrio casi completo entre hombres y mujeres, salvo entre los de algunos orígenes, con una importante diversidad en las fórmulas de convivencia de esta población en los hogares, aunque con un alto porcentaje de parejas con hijos.
- Una composición por nivel de estudios terminados similar a la población española e incluso algo mayor en ciertos grupos nacionales, con la excepción de las nacionalidades africanas.
- Unos tiempos medios de residencia declarada que indican, pese al fuerte impacto de las entradas correspondientes al periodo 2000-2003, una elevada frecuencia de afincamientos en España, al menos en lo que se refiere a los que han alcanzado el medio plazo.

Las características que nos presenta el CES son suficientes para valorar que estamos hablando de un grupo de población de gran heterogeneidad, con situaciones muy diferentes..., pero que con importantes factores que pueden favorecer su integración en la sociedad española si realizamos las políticas adecuadas.

Algunas vulnerabilidades

En el II Plan Nacional para la Inclusión Social se señalan las vulnerabilidades fundamentales actuales con las que se encuentra la población inmigrante, y son:

- a) El acceso al mercado de trabajo se realiza de forma mayoritaria a través de puestos que requieren poca cualificación profesional y en consecuencia, una retribución salarial reducida y mayor precariedad, aspecto que matizaremos en el punto siguiente.
- b) Algunos niños/as, y adolescentes inmigrantes en edad de formación encuentran dificultades para integrarse en el sistema educativo y muchos de ellos/as terminan por abandonarlo.
- c) El acceso a la vivienda resulta complicado para todos y todas, máxime en su situación, lo que les aboca a condiciones de hacinamiento.
- d) Otro factor fundamental que cabe tener presente es que el fenómeno de la inmigración produce graves problemas de desestructuración familiar, dado que el/la inmigrante tiene como objetivo la búsqueda de una opción económica más próspera, no sólo para sí, sino también para su familia, que frecuentemente permanece en su lugar de origen.

Inmigración y pobreza

El profesor Santos (320) al respecto señala que la población inmigrante se encuentra en tasas superiores a la población autóctona en cuanto a pobreza. Como se puede ver en la tabla “Proporción de hogares y personas en los distintos niveles de pobreza sobre el total de hogares y personas pobres de cada grupo poblacional”,¹⁸ en concreto el 11’5% se encuentra en situación de pobreza extrema, siendo 4’4% en la población autóctona y 24’9% en pobreza grave, frente al 12’3% de la población autóctona.

Inmigración y mercado de trabajo

En la actualidad, la inmigración en el Estado Español, y para la población no comunitaria, está sujeta al mercado de trabajo, en función de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero y el Real Decreto 864/2001, que configura dos mecanismos de entrada regular en el mercado laboral español:

¹⁸ Ver punto de :Población gitana y exclusión.

1. Contingentes anuales: se trata de que la administración fija un cupo determinado de trabajadores/as extranjeros/as en ramas de actividad concreta; en su origen se trata de cubrir de manera organizada las actividades de temporada (recogida de cosechas).
2. Diferentes permisos de trabajo. A (actividad de temporada), B-inicial (actividad y ámbito geográfico concreto), B-renovado (varias actividades), C- cualquier actividad (todo el territorio), D-inicial (por cuenta propia), E-renovado (iguales condiciones que sus homólogos B y C por cuenta ajena).

Según el informe del CES, procedentes del censo 2001 y de la EPA de 2003, se pueden apreciar dos hechos: la población inmigrantes tiene una participación laboral más elevada que la española y afronta con más frecuencia situaciones de desempleo, pero ambos rasgos se presentan con claridad sólo en el caso de los hombres.

¿En qué sectores se encuentran trabajando?

Como se señalan en todos los informes, la inserción laboral de los/as inmigrantes se ha encontrado fuertemente condicionada a los siguientes sectores:

- El 58'5%, de los permisos han sido concedidos para el sector servicios, en concreto para trabajos caracterizados por su precariedad, bajos salarios, temporalidad, etc. (domésticos, hostelería, restauración...); todo ello, como ya vimos, variables de vulnerabilidad.
- Un 21% se emplea en la agricultura, también un sector caracterizado por su estacionalidad, que también implica vulnerabilidad.
- Un 9'3% en la construcción.
- Y un 7'5% en el sector industrial.

Resulta asimismo paradójico, pero los trabajadores/as extranjeros/as se insertan en función de su procedencia de diferente forma en los sectores:

- El 92% de los permisos concedidos en el sector agrícola lo son para africanos/as (de los cuales un 77% corresponde exclusivamente a nacionalidad marroquí).
- El 90% de los/as asiáticos/as se concentra en la hostelería, con una representatividad dentro del sector de un 21'5%.
- El 85'5% de los/as iberoamericanos/as se concentra en el servicio doméstico, lo que significa un 40% del sector.

La exclusión de las exclusiones

Si anteriormente hemos referido las vulnerabilidades asociadas al tipo de trabajo que realizan los/as extranjeros/as regularizados/as, cabe señalar que en este colectivo se produce la *exclusión de las exclusiones* y con esta afirmación nos estamos refiriendo a los/as inmigrantes no regularizados, que se encuentran en la desprotección más absoluta: sin papeles, sin forma de obtenerlos, sin protección social, con dificultades de encontrar un alojamiento, bajos ingresos, obligados/as a trabajar en la economía sumergida y en numerosas ocasiones en manos de mafias, etc.

Como señala el profesor Santos (306) “la irregularidad jurídica, derivada de las restrictivas políticas de los países receptores, y la precariedad laboral, son, junto con la distancia geográfica y/o cultural, los rasgos distintivos de los movimientos migratorios iniciados en el último tercio del siglo XX, convirtiendo a estas personas en altamente vulnerables en un mercado de trabajo profundamente desregulado y flexible”.

Solicitantes de asilo y refugiados

Por último, señalar otro colectivo con características propias dentro del fenómeno de la inmigración, lo componen los/as solicitantes de asilo y refugiados/as, que se han incrementado en el Estado Español en los últimos años: 7.926 (2000), 9.490 (2001), 6.309 (2002).

Señalar que son refugiados/as políticos/as, perseguidos/as en sus países y comunidades de origen, por lo que vienen huyendo de situaciones personales-sociales y políticas muy complejas, lo que comporta situaciones de fragilidad psico-emocional muy específicas inicialmente y mientras resuelven su solicitud les es otorgado permiso de residencia y de trabajo, con lo que inician su proceso de integración social en nuestra sociedad. Posteriormente, cuando la administración resuelve la solicitud, después de uno o dos años, son denegadas más del 90 %, con lo que pasan a formar parte de los/as inmigrantes irregulares que se encuentran en nuestro país, donde además de las dificultades por la falta de documentos, se unen las situaciones de fragilidad psico-emocional que comporta la huida por persecuciones socio-políticas de su país o comunidad de origen y el cambio de estatus, de encontrarse en situación regularizada a dejar de estarlo.

10.6.4.2. Población Gitana y Exclusión Social

Desde la expulsión de los/as moriscos/as y los/as judíos/as, no hay pueblo que haya sido tan perseguido como el pueblo gitano en el Estado Español. Asentados en España en el siglo XV, han pervivido como minoría cultural, resistiendo contra hierro y fuego la asimilación de la sociedad mayoritaria que con políticas de fuerza, control, persecución, expulsión, han intentado la desaparición cultural de este pueblo.

Pragmática de Felipe V (octubre 1745). “Se ordena cazar a los Gitanos por el hierro y por el fuego, y hasta la santidad de los templos podrá ser allanada en su persecución, arrancándolos de las gradas del altar, si hasta él llegaren huyendo en busca de asilo”.

La persecución con la ley en la mano dura hasta la Constitución de 1978, y quizás posteriormente, dado que hasta 1979 no se deroga la Ley de Peligrosidad Social o se modifica el reglamento de la Guardia Civil que ordena su permanente vigilancia.

Reglamento Guardia Civil. “Como esta clase de gente (pueblo gitano) no tiene por lo general residencia fija, se traslada con mucha frecuencia de un punto a otro en que sean desconocidos; conviene tomar de ellos todas las noticias necesarias para impedir que cometan robos de caballerías o de otra especie”.

Se estima que la población gitana española lo forman entre un 1'4 -1'9% de la población total, concentrándose en su mayor parte en Andalucía (mas del 40%), País Valencià y Región de Murcia, y en grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Sevilla, Granada, València y Zaragoza.

Dentro de la comunidad gitana española se vienen operando fuertes transformaciones en los últimos años que son fáciles de observar en nuestros barrios y ciudades: la coexistencia de sensibilidades diferentes ante la propia cultura, las formas de preservarla ante el riesgo de la asimilación por el conjunto, la revisión de ciertas tradiciones, de los papeles convencionales tanto de los mayores como de las mujeres, del valor de la educación y del trabajo... Cambios en las formas de interrelación entre sus miembros que en definitiva vienen derivados, por una parte, de cambios fuertes en el medio (el paso a formas de vida urbanas y convivencia con el resto de los ciudadanos) y por otra, acompañadas

por la extensión de nuevos planteamientos y nuevas actitudes, especialmente entre la población joven y más instruida que a su vez favorecen nuevas transformaciones.

La marginación social a la que se ha visto sometido el pueblo gitano, lo ha colocado en una situación de desventaja social y vulnerabilidad importante con respecto a la población mayoritaria en las áreas de educación, vivienda, economía, trabajo, etc.

Señalaremos algunas vulnerabilidades fundamentales referentes a pobreza, escolarización y exclusión laboral.

Pueblo gitano y pobreza

Como señala el profesor Santos (320), los datos demuestran que la situación del colectivo gitano es la más desfavorecida: del total de pobres, más del 51% de la población es gitana y el 44'5% de éstos viven en situación de pobreza extrema y grave. Para el colectivo inmigrante, la población en estas condiciones se reduce a un 36'4% y el porcentaje de hogares no llega al 27%. Entre los/as españoles sólo un 16'7% de la población y menos de un 12% de los hogares se halla en estos mismos niveles de pobreza.

Nivel de pobreza	Española en general		Española gitana		Inmigrantes	
	Hogares	Poblac.	Hogares	Poblac.	Hogares	Poblac.
P. Extrema	2,8	4,4	17,8	21,9	7,8	11,5
P. Grave	9,1	12,3	26,7	29,8	19,0	24,9
P. Moderada	36,1	42,8	39,9	38,8	30,7	33,2
Precariedad Soc.	52,0	40,5	15,6	9,5	42,5	30,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: EDIS (1998) (en Santos: 320)

Escolarización del pueblo gitano

En los últimos años han mejorado de forma notable los niveles de escolarización de la población gitana. En los estudios realizados por la Fundación Secretariado General Gitano (2002), la mayoría de los niños y niñas gitanos (91%) empieza su escolarización a la misma edad que el resto de la población, siendo no obstante la escolarización de la población no-gitana de un 100%. En el mismo estudio se hace referencia a la correspondencia de edad de los niños y niñas gitanos y su curso académico tendiendo a aumentar hacia el final de la enseñanza primaria.

Por otra parte el profesor Santos (322) nos añade algunos datos más que nos señalan la vulnerabilidad del pueblo gitano con respecto a la escolarización, en concreto nos dice que:

- **las tasas de desescolarización** entre los/as niños gitanos pobres son infinitamente más altas, alcanzando el 13'7%, que las de españoles/as o inmigrantes que se cifran en un 2'7% y un 5'6%, respectivamente.
- **respecto al analfabetismo**, nueve de cada diez gitanos/as que viven por debajo del umbral de pobreza, son analfabetos/as funcionales o absolutos, lo que equivale a una tasa del 89'2% de analfabetismo total, reduciéndose hasta el 58% entre la población inmigrante y hasta el 54'2% para los/as españoles.

Inserción laboral del pueblo gitano

En Secretariado General Gitano nos señala que la relación entre la comunidad gitana y el empleo se encuentran múltiples factores de riesgo:

1. Las profesiones de las que han vivido tradicionalmente están en recesión o exigen una fuerte reconversión en los modos tradicionales de ejercerlas; muchas de ellas se están situando dentro de las economías informales y resultan inviables para las nuevas generaciones.
2. Son muy pocos los/as gitanos/as que acceden a la oferta de formación profesional normalizada (Plan FIP, cursos del INEM...) bien sea por falta de interés o por falta de adaptación de estos cursos a la situación, características y necesidades de los gitanos.
3. Las condiciones de vida de muchos gitanos/as (chabolismo, necesidades subsistencia, etc.) junto con los prejuicios y estereotipos sociales inciden negativamente.
4. Los aspectos culturales (hábitos, tradiciones de referencia, etc.) repercuten asimismo negativamente en la mayoría de los casos a la hora de acceder a un empleo.

Principales Actividades laborales de la comunidad gitana. Datos aproximados de la Fundación Secretariado General Gitano (S.G.G.)			
	<i>Descripción</i>	<i>Sectores profesionales</i>	<i>Porcentaje sobre total</i>
<i>Profesiones tradicionales (generalmente ejercidas por cuenta propia)</i>	En proceso de transformación	Venta ambulante. Recogida de residuos sólidos urbanos. Temporerismo.	50-80 %
	Profesiones liberales	Anticuarios. Comerciantes. Profesiones relacionadas con el mundo de las artes	5-15 %
<i>Nuevas profesiones (generalmente ejercidas por cuenta ajena)</i>	No cualificados	Sector construcción. Obras públicas funcionarios no cualificados. Otros	10-15 %
	Cualificados	Funcionarios cualificados. Otros.	

El profesor Santos (322) nos remarca en referencia al empleo las siguientes magnitudes:

- a) la tasa de paro entre la población gitana pobre es la más alta de entre todos los grupos pobres; alcanza un 61'3% frente al 58% entre españoles y un 40'7% entre inmigrantes.
- b) La tasa de subempleo entre los/as gitanos/as se cifra en el 27'1%, más del doble de la existente entre pobres españoles/as que es del 12'9%, y en torno a 10 puntos porcentuales inferior a la del colectivo inmigrante cifrada en 37'6%, posiblemente consecuencia de las situaciones de irregularidad legal.

En síntesis el pueblo gitano sigue siendo una asignatura pendiente de los poderes públicos y de la sociedad en general, y es por ello que habrá que realizar todavía muchos esfuerzos para que puedan, como mínimo, encontrarse dentro de los estándares del resto de la sociedad.

10.6.4.3. Personas sin hogar y exclusión

En la Unión Europea de acuerdo, existen 3 millones de personas que carecen de vivienda (aproximadamente un 1% de la población total), y unos 18 millones que habitan en infraviviendas o casas prefabricadas en las que no disponen de agua corriente, electricidad u otras mínimas condiciones de habitabilidad.

La Unión Europea define como “sin techo” o “sin hogar” a todas aquellas personas que no pueden acceder a conservar un alojamiento digno y permanente que proporcione un marco estable de convivencia.

De acuerdo con los estudios realizados por Cáritas y la Universidad Pontificia de Comillas se estima que en España unas 30.000 personas viven en la calle y unas 250.000 personas se alojan en chabolas, infraviviendas o casas prefabricadas.

Sobre **la composición de este grupo**, en los estudios del “II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social” no confirman un cambio en el perfil de las personas sin techo. Del perfil clásico del indigente varón de edad avanzada hemos pasado a:

- Jóvenes entre 16-24 años.....20 - 23%
- Inmigrantes/extranjeros..... 13 - 24%
- Trabajadores temporeros.....14 - 17%
- Mujeres.....8 - 13%
- Grupos familiares..... 2 - 5%
- Menores de 16 años..... 1 - 2%

Además, cabe señalar la idea sostenida socialmente y por muchos especialistas de que el colectivo de los “sin techo” está formado por enfermos mentales y alcohólicos, dado que los mismo estudios nos señalan la siguiente composición:

- Factores asociados a la salud mental (17-18%)
- Factores asociados a alcoholismo u otras drogas (24-26%)
- Sin ningún factor asociado de los dichos anteriormente (56%)

Estos datos coinciden con otros estudios al señalar que entre las personas sin hogar está creciendo el número de jóvenes y el de mujeres, debido a las dificultades de acceso a una vivienda, precariedad laboral, bajos ingresos económicos y problemas relacionales, familiares y de salud.

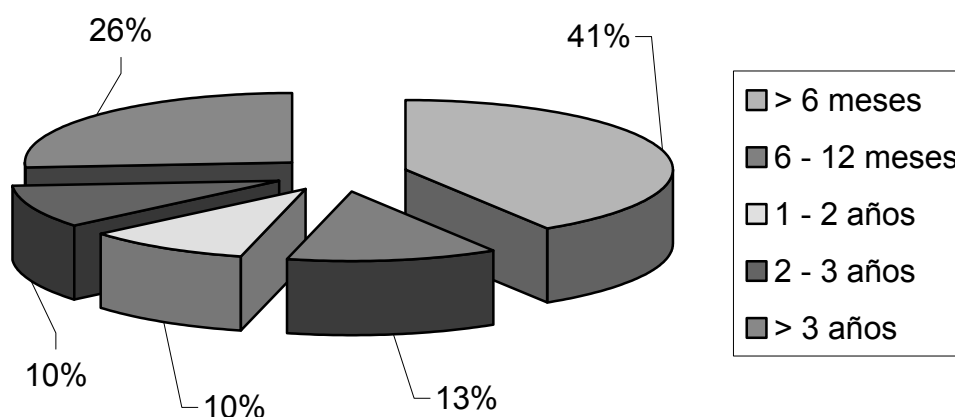
Inserción laboral de los sin techo

Respecto a la inserción laboral de los sin techo, el profesor Santos (317) nos realiza aportaciones interesantes en este tema, como son:

- Se debe rechazar el tópico de que el “mendigo no quiere trabajar”, dado que un 95% declara haber tenido al menos un empleo de un mínimo de 3 meses. Entre los oficios se encuentran: albañil (14%), camarero/a (11%), empleado/a de comercio (6%), empleos asociados a la precariedad.

- Un 22% manifiesta realizar algún trabajo actualmente como reparto de propaganda, limpieza de portales, venta ambulante, descarga de camiones, mudanzas, empleos asociados a la informalidad, por no señalar la marginalidad.
- Periodos prolongados en el paro: un 22% son parados/as de muy larga duración (más de 2 años), un 34% acumulan entre 1-2 años, un 23% entre 6-12 meses, y finalmente un 21% menos de 6 meses.
- Aunque un 80% está inscrito en el INEM, únicamente un 3% recibe un subsidio por desempleo.

Experiencia laboral de los “sin techo”



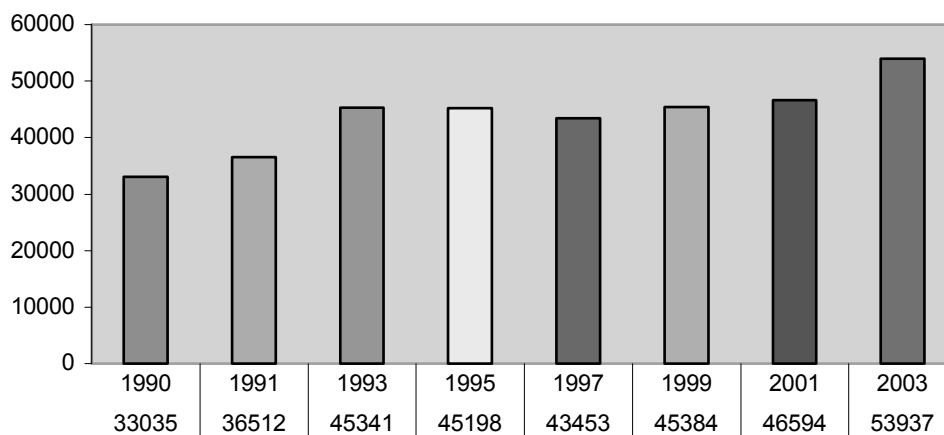
Fuente: Cabrera, 1998, en Santos (317).

Como dice el profesor Santos (318) “las largas permanencias en el desempleo son un grave obstáculo para retornar al empleo, pero casi mayores son los problemas derivados de los trabajos que se les ofrecen. Los sin techo no pueden aceptar un empleo que les requiera un desembolso inicial en uniformes, herramientas o transporte; no tienen una dirección o un lugar donde dejar sus pertenencias, no les resulta fácil encontrar horarios compatibles con los servicios sociales donde comen o se alojan...”

10.6.4.4. Población reclusa, ex-reclusa y exclusión

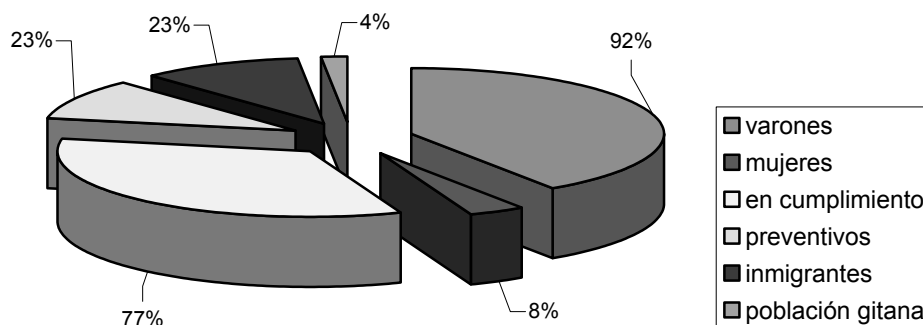
En los últimos años, la población reclusa no ha hecho más que aumentar en el conjunto de la Unión Europea, pero en el Estado Español se ha incrementado un 20%, representando una tasa de 125 reclusos por 100.000 habitantes, quedando por debajo del Reino Unido y Portugal.

Población reclusa en España



Fuente: DGIP

Composición de la población reclusa



Fuente: DGIP, Santos (331).

La inserción laboral de los/as reclusos/as y exreclusos/as, sigue siendo una asignatura pendiente, de acuerdo con los últimos datos; sólo un 15% en el 2002 realizaban una actividad laboral dentro de los centros penitenciarios, siendo tareas muy descualificadas, sin oportunidad de formación, es decir, que la finalidad de reinserción social brilla por su ausencia, y los/as exreclusos se encuentran en un círculo vicioso al salir a la calle con la sombra añadida del certificado de penales.

En síntesis, los/as sin trabajo, sin educación, sin expectativas, sin salud, sin papeles, sin redes de apoyo pueblan abrumadoramente las cárceles en el Estado Español.

10.6.4.5. Las drogodependencias como factor de exclusión sociolaboral

Resulta complejo el abordaje de las drogodependencias dada las diferentes adicciones, perfiles, carencia de datos y por ello siempre nos referiremos a estimaciones.

Los datos globales obtenidos por la Encuesta Domiciliaria sobre el Consumo de Drogas de 1999¹⁹ permite estimar el número de personas con drogodependencia en España en alrededor de 400.000.

Según el último informe²⁰ (octubre 2003) del Observatorio Europeo sobre Drogas y Toxicomanía (OEDT), España es uno de los países con mayor consumo de cannabis (segundo después de Irlanda), cocaína (segundo tras Inglaterra) y éxtasis (en tercer lugar tras Irlanda e Inglaterra). Ocupa el primer lugar en los tratamientos de desintoxicación de cocaína en un 17%, seguido de Holanda con un 15'4%.

En el II Plan Nacional para la Inclusión Social se referencia que el perfil socioeconómico del admitido a tratamiento y por tanto, sujeto de futuros programas de inserción socio-laboral, esta cambiando hacia un mayor nivel de deterioro biopsicosocial y de aislamiento social y familiar concretándose en:

- a) Un menor nivel socioeconómico del colectivo atendido, con graves carencias económicas y de alojamiento.
- b) Envejecimiento de la población.
- c) Problemas asociados de patología mental y de deterioro de salud.
- d) Menor apoyo familiar.
- e) Aparición de drogodependientes de otros países.
- f) Ausencia de mínimos de escolarización (50'1% tiene un nivel inferior a 5º de EGB).
- g) Situación laboral precaria (Paro en un 46%).

10.6.4.6. La enfermedad crónica como factor de exclusión: enfermos mentales y enfermos crónicos (SIDA)

La OMS define la salud como el bienestar físico, psíquico y social, la protección de la salud significa la educación y la promoción de la salud, la prevención de enfermedades, la curación de todas las formas de pérdida de salud y la reinserción social de las personas, individual y colectivamente. Las enfermedades crónicas constituyen una de las vulnerabilidades más señaladas, y las personas con trastornos mentales y las enfermas crónicas de SIDA, por sus características propias personales-sociales, han de considerarse personas en proceso de vulnerabilidad y/o en situación de exclusión.

Las personas con enfermedad mental

La enfermedad mental ha formado parte de nuestra realidad desde siempre, y quizás podamos decir que en Valencia en 1409 se construye el primer hospital dedicado a los enfermos mentales por obra del mercedario Gilabert Jofré que sensibilizó a la ciudad para la construcción y mantenimiento de la primera institución dedicada a los enfermos mentales. Reproducimos aquí, en valenciano medieval, su alocución en la catedral justificando el proyecto, dado que los enfermos mentales eran abandonados en la ciudad, maltratados por los ciudadanos, y consecuencia de ello se convertían en peligrosos para la ciudad.

Predicando el "Pare Jofré per a la construcció de Spital dels Folls

"...construcció de un hospital o casa hon los pobres ignoscens o furiosos fosen acollits[...] molts pobrets ignoscens[...] pasen grans desaires de fam, fret e injuries[...] dormen per les carreres e pereixen de fam e fret, e moltes malvades persones[...] los fan moltes injuries e enuchs...la hon los troben adormits los nafren e maten alguns, e a algunes fembres ignoscens ahonten..." "los pobres furiosos fan dany a moltes persones anants per la ciutat,[...] seria sancta cosa e obra molt sancta que en la ciutat de Valencia fos feta una habitacio o hospital en que semblant folls e ignoscens estiguessen en tal manera que no anassen per la ciutat, ni poguesseen fer dany nils ne fos fet".

¹⁹ Citado en el II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social.

²⁰ Citado por Santos (325).

Desde el siglo XV al siglo XXI muchas cosas han cambiado en la atención psico-social de los enfermos mentales, pero sigue habiendo un substrato que ya nos marca el “pare Jofrè” como es la estigmatización de la enfermedad mental, no superada en la sociedad actualmente.

La **enfermedad mental** es definida por la Asociación de Psiquiatría Americana en 1995 como:

Síndrome o un patrón comportamental y psicológico de significación clínica, que aparece asociado (ej. deterioro en una o varias áreas de funcionamiento) a un riesgo significativamente aumentado o de morir o de sufrir de dolor, discapacidad o pérdida de libertad.

Cualquiera que sea su causa, debe considerarse como la manifestación individual de una disfunción comportamental, psicológica o biológica, dónde sin duda existe una predeterminación del grupo social, dado que decide quién de sus miembros está enfermo en función de unos factores previos; por ello cabe interrelacionar los tres elementos: enfermedad, entorno social, capacidad asistencial.

Como señala la OMS, el origen de las enfermedades mentales puede ser de varios tipos:

1. Por problemas genéticos que presenten daño orgánico en alguna zona del cerebro que tiene que ver con el comportamiento y/o aprendizaje humano.
2. Por trastornos orgánicos, funcionales o fisiológicos provocados por diversos factores.
3. Por algún problema sufrido en el cerebro durante el parto.
4. Por problemas ambientales que puedan ser ocasionados por algún contaminante o como resultado de vivencias de situaciones violentas, emocionales, estresantes o traumáticas, sobre todo durante la infancia y adolescencia.
5. Como resultado de un estilo de vida que implique situaciones educativas, violentas o antisociales.
6. Por problemas seniles que van deteriorando y limitando las funciones mentales.
7. Por el uso y consumo de drogas o fármacos no recomendados.
8. Como consecuencia de accidentes y lesiones cerebrales.

En cuanto a la capacidad asistencial y de promoción de las personas con trastornos mentales cabe señalar que desde el psiquiátrico del “pare Jofré” hasta los años 50-60, los enfermos mentales son recluidos en los denominados “manicomios”, aislados de la sociedad para protegerlos y protegerse ella. Posteriormente, en los años 70, coincidiendo con los movimientos antipsiquiatría, la crítica de las políticas institucionalizadas y la defensa de los programas comunitarios que faciliten la atención y promoción personal-social en sus comunidades de origen se procede a la desintitucionalización y a la creación de las Unidades de Salud Mental de Zona, siendo equipo interdisciplinarios formados por psiquiatras, psicólogos/as, trabajadores/as sociales, etc.

Es importante señalar que en el País Valencià, ya se han desarrollado diferentes Planes Integrales de Salud Mental, pero ninguno ha sido llevado a la práctica, lo que sin duda ha profundizado en la vulnerabilidad de estas personas, que no disponen de centros comunitarios, viviendas tuteladas, apoyos psico-sociales, etc.,

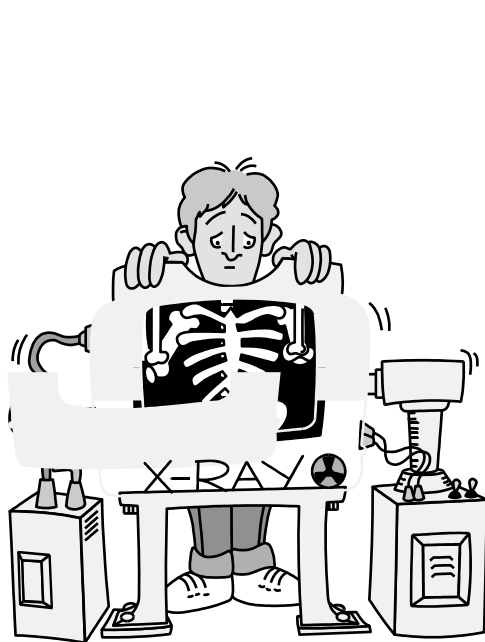
Entre los **factores** de exclusión de las personas con trastornos mentales crónicos, podemos señalar los siguientes:

- La asistencia sanitaria se reduce al control de episodios agudos.
- Seguimiento escaso o nulo por parte de las unidades de salud mental de zona.

- Dificultades de acceso a recursos psicosociales.
- Escasos recursos económicos.
- Escasos recursos educativos y de promoción social.
- Problemas sociales de incomunicación, soledad y aislamiento.
- Dificultades de seguir el tratamiento, si viven solos.
- Problemas de las familias de estos enfermos:
 - Gran carga emocional y esfuerzo,
 - Escaso apoyo del sistema sanitario,
 - Pérdida de salud importante en el cuidador principal.

El enfermo puede llegar a sufrir un proceso de exclusión social. Sus habilidades no son aprovechadas ni reconocidas como productivas para el sistema, que no ha desarrollado una capacidad asistencial, de promoción personal-social, apoyo a las familias e integración social y económica.

El prototipo de las personas enfermas mentales en España según estudio realizado por la Junta de Castilla y León



- ✓ Persona adulta.
- ✓ Hombre o mujer.
- ✓ Soltero/ soltera.
- ✓ Sin pareja.
- ✓ Sin hijos.
- ✓ Que vive con la familia.
- ✓ Bajo nivel de estudios
- ✓ Inactivo laboralmente.
- ✓ Pensionista incapacitado.
- ✓ Experiencia laboral en el pasado
- ✓ Con pensión baja.
- ✓ Dependiente económicamente de la familia.
- ✓ Con diagnóstico de esquizofrenia.
- ✓ Enfermo más de 10 años.
- ✓ Con ingresos hospitalarios contra su voluntad.
- ✓ Con conciencia final de su enfermedad.
- ✓ No pertenece a asociaciones de familiares y enfermos mentales

Las personas enfermas de SIDA

A finales del siglo XX la epidemia de la infección por el virus de inmunodeficiencia humana o VIH, causante del SIDA, se ha extendido por todo el mundo y afecta a todas las edades, credos y orientaciones sexuales.

El SIDA hizo su aparición en 1981, cuando en las ciudades de Los Ángeles y San Francisco (EE.UU), se detectaron los primeros casos, y actualmente el fenómeno ha alcanzado niveles epidémicos, hablándose de pandemia en el África subsahariana.

En España, desde que comenzó la epidemia y hasta el 30 de junio de 2002, según datos del II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, se han contabilizado un total de 64.662 casos.

La población infectada se encuentra en situación de gran vulnerabilidad conforme se desarrolla la enfermedad, dado que precisa de una atención y cuidados permanentes. En cualquier caso con los avances farmacológicos se ha logrado aumentar la esperanza de vida de las personas infectadas y su calidad de vida.

Ahora bien, las personas infectadas, en numerosas ocasiones añaden otras vulnerabilidades a su situación: provienen de colectivos estigmatizados socialmente como son los drogodependientes, etc.

Por otra parte la infección afecta con especial relevancia al grupo de edad entre los 20 y 40 años (edad media de diagnóstico en España 38'8 años), es decir a personas en plena edad productiva.

La estigmatización social de la enfermedad incrementa el riesgo de perder el trabajo,²¹ ver disminuidos los ingresos económicos, y si a esto se une la ausencia de redes familiares y sociales, nos encontraremos con una persona en situación de exclusión social.

²¹ Fiel reflejo de ello es la película de Jonathan Demme, "*Philadelphia*", narra la historia de un brillante abogado homosexual y afectado de SIDA, que su pierde su trabajo a causa de su enfermedad y por el temor al contagio de sus superiores.

11. Técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación social

M^a JOSÉ CARRETERO JIMÉNEZ

Ayuntamiento de Catarroja

Objetivos

Objetivos Generales

Dar a conocer las técnicas de investigación social y su aplicación en el desarrollo local, como instrumentos que nos acercan al conocimiento de la realidad local sobre la que actúa el Agente de Empleo y Desarrollo Local.

Objetivos Específicos

- Conocer las distintas técnicas de investigación social y sus condiciones de aplicación.
- Diseñar correctamente una investigación social, determinando las técnicas adecuadas que se deben utilizar.
- Diseñar un sistema permanente de recogida de información como base para la elaboración de un sistema de indicadores.

11.1. Introducción

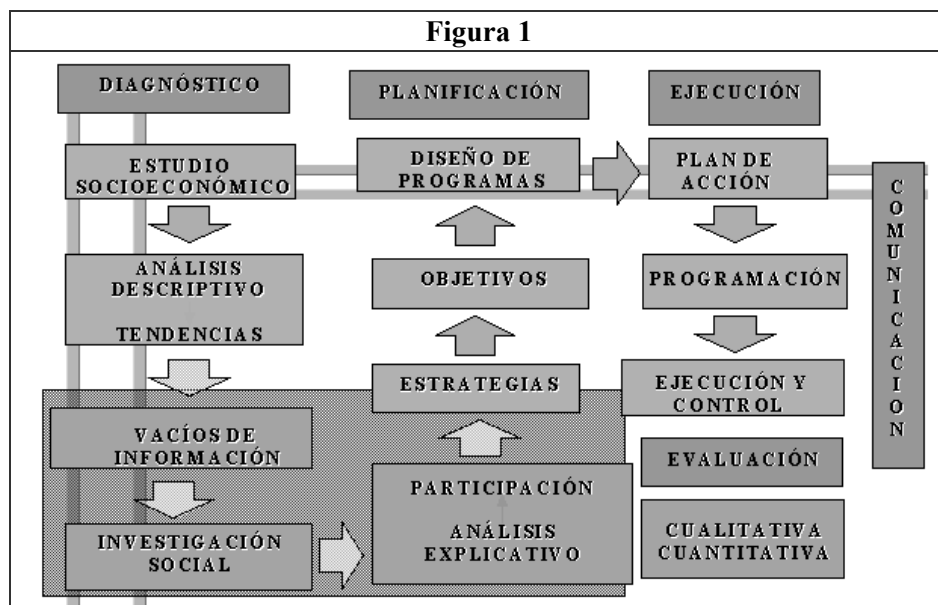
En este texto se pretende ofrecer una guía sobre como aplicar las técnicas de investigación social al Desarrollo Local. El Agente de Empleo y Desarrollo Local (AEDL) necesita, para realizar de una manera efectiva su trabajo, conocer la realidad sobre la que debe actuar. Por ello, la primera tarea que el AEDL suele realizar es un estudio socioeconómico del territorio en el que trabaja, basándose fundamentalmente en la explotación de las bases de datos municipales disponibles.

En esta primera aproximación a la realidad local, y una vez explotadas todas las fuentes (bases de datos, documentos y estudios existentes, etc.), se elaboran las tendencias socioeconómicas del municipio (demográficas, económicas, del mercado de trabajo, etc.). Una vez finalizado este estudio, el AEDL puede encontrarse ante una carencia de información sobre determinados aspectos que le impide explicar las tendencias que ha ido detectando. Algunos ejemplos de las incógnitas que se pueden plantear en este momento pueden ser:

- Necesidades de formación de las empresas y determinación de los perfiles profesionales emergentes.
- Grado de tecnificación e introducción de innovaciones en las empresas locales.
- Ciclo de vida de las empresas de la zona.
- Huecos de mercado existentes.
- Conocimiento de sectores concretos: comercio, empresas industriales, empresas de servicios,...
- Conocimiento de la percepción de los distintos sectores sobre la situación del municipio y su posible evolución.

Es decir, una vez explotada la información disponible, el AEDL debe plantearse salir a conocer la realidad local buscando profundizar su conocimiento de la misma y, a partir de esta investigación, establecer un diagnóstico que le permita proponer actuaciones con garantía de éxito.

11.1.1. Aproximación a una Metodología de Actuación



Tal como aparece reflejado en la Figura 1, la secuencia normal de actuación de un AEDL comienza con la realización de un **DIAGNÓSTICO** que tiene su resultado en un estudio socioeconómico del municipio. En este estudio se describe la realidad del municipio (demografía, sectores económicos, mercado de trabajo, etc.) y se suelen detectar las tendencias.

Detectamos el aumento o descenso del desempleo, su temporalidad, etc.

Sin embargo, muchas veces la explicación de estas tendencias no es posible utilizando la información disponible, por lo que se detectan en estos casos vacíos de información.

Será necesaria la realización de una investigación específica para poder responder a las preguntas que se nos plantean.

Incluso, como en el caso de las técnicas cualitativas, acercarnos a aspectos intangibles (culturales, sociales, etc.) que nos ayudan a entender la realidad en la que nos movemos.

En muchos casos, tal como se propone a lo largo de este tema, la participación de los agentes sociales es fundamental. Sólo integrándolos en nuestro sistema de trabajo podremos obtener la información que buscamos. El AEDL muchas veces realiza de una manera intuitiva y sin sistematizar la recogida de información de tipo cualitativo.

Cuando se entrevista con empresarios, presidentes de asociaciones, etc. el AEDL incorpora la información que obtiene a su conocimiento de la realidad local.

Esto hace que con el tiempo vaya comprendiendo aspectos que antes le resultaban confusos o carentes de explicación. Formular de una manera clara nuestras necesidades de información, incorporando a nuestro trabajo formularios sencillos que nos permitan recoger esta información, nos ayudará en la explicación de la realidad local sobre la que debemos actuar.

Ante los vacíos de información que detecta el AEDL debe investigar para, de esta manera, obtener la explicación (*análisis explicativo*) de las tendencias que ha detectado en el *análisis descriptivo*. Sólo así podrá concluir adecuadamente el proceso de diagnóstico y desarrollar la planificación de sus actuaciones con garantía de éxito.

Superada esta primera etapa de diagnóstico, el AEDL comenzará la etapa de **PLANIFICACIÓN** que tendrá como punto de partida el análisis (descriptivo y explicativo) realizado en la etapa anterior. En esta etapa no está tan presente la utilización de técnicas de investigación social. Tan sólo a la hora de diseñar los programas debemos tener en cuenta la necesidad de destinar recursos a la evaluación de las acciones (tanto al control de su ejecución como la evaluación final). Serán en la **EJECUCIÓN**, a través del control de las acciones, y en la **EVALUACIÓN** donde las técnicas de investigación social volverán a ser necesarias.

11.1.2. Principales Dificultades en la Aplicación de las Técnicas de Investigación Social en el Desarrollo Local

En la aplicación de la metodología que se propone (Figura 1) el AEDL suele encontrarse con dificultades.

En numerosas ocasiones, el AEDL depende de financiación externa para la realización de sus programas, lo que le dificulta poder desarrollar investigaciones concretas, aunque éstas sean necesarias.

Como resultado, el AEDL no cuenta con un diagnóstico completo de la realidad local lo que dificultará el diseño de programas que sean efectivos para la consecución de los objetivos que se plantean. Esta falta de definición tiene como consecuencia que AEDL se enfrente a objetivos genéricos (“disminuir el desempleo”, “aumentar la actividad empresarial”) sin que exista una planificación estratégica que marque las líneas de actuación y las estrategias adecuadas para conseguir los objetivos que se definen.

Este escenario que se ha intentado reflejar también afecta a la obtención de datos sobre la eficacia y eficiencia de los programas que se llevan a cabo y, por tanto, influye negativamente en la consolidación de Agencias de Desarrollo dentro de las organizaciones locales. Debemos tener en cuenta que la comunicación del éxito de un programa debe basarse en los resultados obtenidos.

Existe mucha diferencia entre decir que un programa ha funcionado muy bien a señalar que entre las personas que se han beneficiado de esta actividad un 80 % la ha considerado muy satisfactoria, un 19 % la ha considerado satisfactoria y un 1% la ha considerado normal.

Llevando esto al extremo podemos decir que **lo que no se mide no existe**.

En este punto podemos ir más allá incorporando **políticas de calidad** en las Agencias de Desarrollo Local. Debemos tener en cuenta que el cambio que se está produciendo en la administración local hace

necesario que se deban incorporar políticas de calidad a nuestra gestión. Esto significa que incorporar el punto de vista de nuestros usuarios – ciudadanos a nuestras actuaciones cada vez será más crítico.

Ver ejemplo anexo I sobre un cuestionario para la medición de la calidad en el servicio de creación de empresas de una agencia de desarrollo local.

La escasez de medios o el considerar que es algo que no me corresponde hacer como AEDL, hace que se deseché “a priori” la posibilidad de investigar. Sin embargo, una investigación puede adaptarse a los recursos de que se dispongan y, como AEDL, debemos ser capaces de realizar investigaciones sencillas. En este sentido, la utilización de técnicas cualitativas puede hacer enormemente rentable el esfuerzo del AEDL.

La investigación no debe separarse de la acción, ya que al realizar el trabajo de campo se podrán ir estableciendo relaciones con los principales agentes socioeconómicos de la localidad, abriendo vías para la participación y la colaboración. De esta manera aumentarán en efectividad los programas que se realicen, ya que los colectivos afectados se sentirán implicados en los mismos.

El desconocimiento de las técnicas de investigación social suele ser otra de las dificultades que hace que se desista de su aplicación. A veces la inexperiencia puede traer aparejado un “miedo a investigar” ya que se teme no hacerlo bien. Conocer las técnicas de investigación ayudará a la superación de este temor, aunque hay que ser conscientes que será la práctica la que nos permita aprender realmente.

Dificultades para la aplicación de las Técnicas de Investigación Social al Desarrollo Local
<ul style="list-style-type: none">• Falta de financiación.• Desconocimiento de las técnicas de investigación social.• Inexperiencia que se traduce en un “miedo a investigar”.• Falta de planificación.• Considerar que no es parte del trabajo del AEDL.

También hay que señalar que la existencia de datos es necesaria para apoyar a los políticos en la toma de decisiones sobre los programas a emprender y asignar los recursos según las necesidades. Los datos que se obtengan no sólo serán de utilidad para las Agencias de Desarrollo, sino que deben ser compartidos con el resto de departamentos de la organización, apoyando la puesta en marcha de programas horizontales y, captando, por tanto, recursos para las políticas de desarrollo.

Por último, debemos tener siempre presente que la finalización de una actuación termina con **LA COMUNICACIÓN** de sus resultados. Los recursos que se dedican a la investigación social son muy “rentables”, tanto para el político responsable del área como para el resto de los departamentos de la organización que pueden necesitar los datos que les ofrecemos para realizar una correcta planificación. Es, por tanto, un excelente “marketing” para la Agencia de Desarrollo Local.

En este material se podrá encontrar una breve descripción sobre las principales técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas y sus condiciones de aplicación.

11.2. Técnicas de investigación social: aproximación metodológica

Para conseguir el desarrollo local del territorio en el que se trabaja es necesario realizar un diagnóstico lo más completo posible de la situación de partida para lo que será necesario aplicar las técnicas de

investigación social adecuadas a nuestros objetivos (definición del objeto de la investigación) y adaptadas a los medios que disponemos (planificación de la investigación)

En la siguiente tabla se hace referencia a las principales técnicas de investigación social y a sus características genéricas más relevantes.

Técnicas de investigación social	
TÉCNICAS CUANTITATIVAS	TÉCNICAS CUALITATIVAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ El cuestionario o encuesta. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entrevistas en profundidad. ✓ Los grupos de discusión. ✓ La técnica DELPHI.
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis descriptivo de la realidad. ✓ Cuantificación. ✓ Representativo estadísticamente. ✓ Facilitan el examen y aseguran la comparabilidad de las respuestas. ✓ Método costoso: recursos humanos y medios técnicos necesarios. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis explicativo de la realidad. ✓ Contextualización. ✓ Riqueza de la información. ✓ Complejidad en la explotación. ✓ Importancia del papel del investigador debido a que se basan en una interacción personal.

Antes de pasar a describir las principales técnicas de investigación y sus condiciones de aplicación, se debe tener en cuenta la importancia de realizar un correcto diseño de la investigación. En esta etapa previa a la aplicación de las técnicas hay que hacer un trabajo meticuloso de documentación y planificación, teniendo en cuenta los recursos disponibles y sin dejar nada al azar. La improvisación en la investigación puede llevar a conseguir resultados pobres que no justifiquen la inversión realizada.

Teniendo en cuenta que el ámbito de actuación de los AEDL suelen ser las administraciones locales, los puntos que se deben tener en cuenta son los siguientes:

1. **Definición clara del problema que queremos investigar.** En esta etapa definiremos claramente los objetivos de nuestra investigación, documentando aquellos aspectos que consideremos necesario, así como el universo de estudio.

Si consideramos necesario realizar una investigación sobre el grado de introducción de innovaciones en las empresas locales, deberemos acotar qué entendemos por innovación y los objetivos que perseguimos (determinar la necesidad de nuevos perfiles profesionales; determinar la competitividad del tejido empresarial o el grado de introducción de determinada tecnología). Para acotar nuestra investigación también deberemos hacer una labor de documentación (consultar la información disponible, estudios realizados, etc.) que nos permita completar los aspectos que debemos considerar, para evitar encontrarnos a mitad de la investigación con que hemos dejado fuera aspectos relevantes.

También en esta etapa deberemos determinar si existen **censos** en los que podamos basar un muestreo.

2. **Diseño de la investigación:** se determinarán, en función de los objetivos, las técnicas de investigación social más idóneas. Como norma general, la combinación de las técnicas cualitativas y cuantitativas enriquece la investigación. Siguiendo con el ejemplo anterior, se puede realizar una primera ronda de entrevistas a empresarios de la zona que desempeñen su actividad en los sectores más representativos. Analizando la información obtenida podemos determinar los puntos sobre los que queremos obtener información cuantitativa, para lo que diseñaremos un cuestionario.
3. **Elaboración del presupuesto:** una vez diseñada la investigación calcularemos el coste de la misma. En caso de sobrepasar los recursos de que dispongamos, se deberá rediseñar la investigación, modificando los objetivos o utilizando técnicas de investigación con un menor coste.
4. **Selección de los sujetos a entrevistar.** Aquí existen dos posibilidades:
 - *Diseño de la muestra:* en el caso de que se trate de un cuestionario estableceremos la muestra para que los resultados que obtengamos sean representativos. Debemos tener en cuenta si sólo queremos que nuestros datos sean representativos para el conjunto de las empresas del municipio, o que sean representativos para las empresas según su actividad. En estos dos casos variará substancialmente el número de encuestas a realizar.
 - *Distribución de las entrevistas:* en el caso de utilizar las entrevistas o los grupos de discusión, partiremos de una tipología de empresas a partir de la cual tengamos al menos un representante de cada categoría.
5. **Plan de análisis:** este es un trabajo complejo que viene condicionado por la información que queramos obtener al final de la investigación. En el caso de las técnicas cuantitativas se tendría en cuenta las técnicas de análisis, la codificación del cuestionario, las hipótesis que se quieren contrastar, los indicadores que queremos obtener, los índices y las variables.

El plan de análisis nos ayudará a ahorrar mucho tiempo en la explotación de los resultados y a no dejar fuera ninguna variable que después sea necesaria en nuestra investigación. En el caso de las técnicas cualitativas, cuya explotación se basa en el análisis de contenido, este apartado es menos exhaustivo dependiendo más la calidad del resultado de la habilidad del investigador.
6. **Ensayo del cuestionario y diseño de la versión definitiva:** este apartado consiste en realizar el cuestionario a un grupo reducido de personas del colectivo objeto de nuestra investigación, con un doble objetivo:
 - Contrastar hasta que punto el cuestionario funciona como se pretendía y las preguntas provocan el tipo de respuestas deseadas.
 - Determinar el grado en que el cuestionario satisface las necesidades de los entrevistados y es realista con las demandas que ejerce sobre ellos.

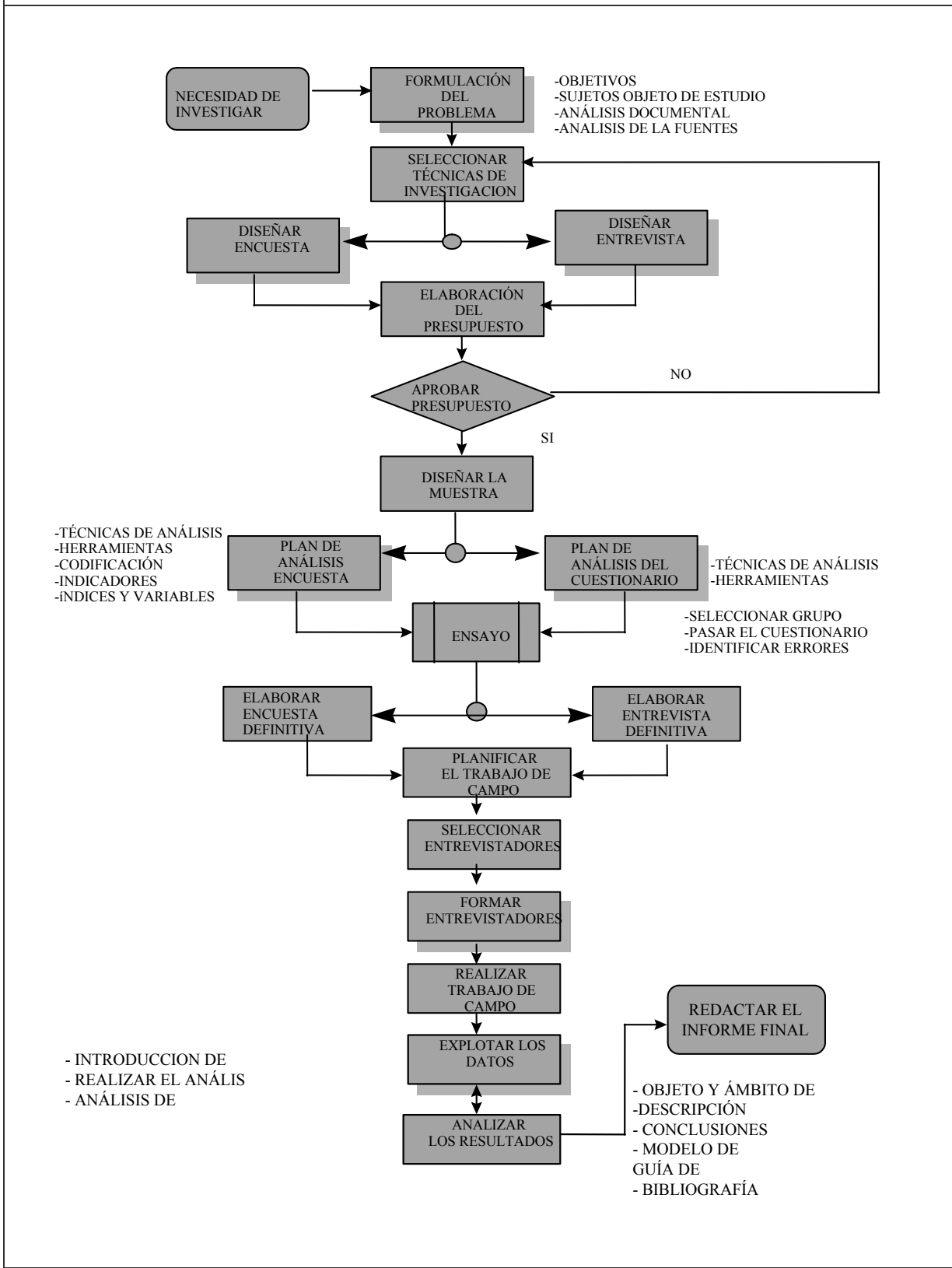
En esta etapa se detectan fallos en el diseño de las preguntas o en el lenguaje que se utiliza, que deben subsanarse en el diseño definitivo. En el caso de las técnicas cualitativas la prueba se realizará sobre el guión que hayamos realizado, detectando puntos que no se han incluido, como aproximar los aspectos más delicados o como realizar la transición de un tema a otro.

7. **Planificación del trabajo de campo:** el trabajo es uno de los costes económicos más importantes de la investigación, por tanto debe ser planificado para evitar repetir desplazamientos a la misma zona o que se deban multiplicar el número de visitas. Este apartado se simplifica si utilizamos, por ejemplo, el teléfono o el correo electrónico como canales de recogida de información.

8. **Selección y formación de los entrevistadores:** este es un apartado fundamental ya que debemos contar con profesionales que pasen correctamente el cuestionario o realicen correctamente la entrevista, aplicando todos los mismos criterios. El cambio de criterios en los entrevistadores o la malinterpretación de alguna pregunta puede invalidar los datos que obtengamos. Es aconsejable realizar un curso específico en que se informe a los investigadores sobre los objetivos de la investigación y se les forme en la correcta utilización del cuestionario diseñado.
9. **Trabajo de campo:** aquí deberemos afrontar problemas de tipo logístico básicamente. El control en este caso es fundamental, ya que si se realiza inadecuadamente podemos afectar a la representatividad de los datos que obtengamos.
10. **Explotación de los datos:** una vez introducidos los datos pasamos a realizar el análisis estadístico (técnicas cuantitativas) o de contenido (técnicas cualitativas). En este apartado seguimos el plan de explotación definido en el apartado 5.
11. **Análisis e informe final:** partiendo de los resultados obtenidos en la explotación de los datos, se elabora el análisis e informe final que debe incluir al menos los siguientes apartados:
 - Objetivo y ámbito de estudio.
 - Descripción técnica de la investigación.
 - Informe propiamente dicho en el que estructuraremos los resultados obtenidos.
 - Conclusiones.
 - Modelo de encuesta / Guía de entrevista.
 - Bibliografía.
12. **Comunicación de resultados:** éste es un apartado que queda fuera de la investigación propiamente dicha, pero se debe tener presente a la hora de realizar el presupuesto. Cualquier acción que realicemos desde la Agencia de Desarrollo Local debe ser comunicada y difundidos sus resultados entre aquellos colectivos a los que les puede resultar de interés.

En la Figura 2 se ha realizado el proceso que se refiere a la metodología propuesta en este apartado para realizar una investigación.

Figura 2. Metodología para la realización de una investigación



11.3. Técnicas cuantitativas: el cuestionario

El cuestionario o encuesta se puede definir como un listado de preguntas que se han de formular de forma idéntica a todos los entrevistados. De esta forma, el cuestionario pretende colocar a todos los entrevistados en la misma situación psicológica, lo que facilita el examen y asegura la comparabilidad en las respuestas. Para cumplir este objetivo debemos prestar especial atención al diseño del cuestionario, ya que cualquier error que cometamos hará que se invaliden los resultados obtenidos. Por ello, es fundamental:

- a) documentar bien la investigación,
- b) buscar ejemplos de cuestionarios, y
- c) realizar una prueba en un grupo de control para corregir posibles defectos.

En la etapa de documentación podemos encontrar modelos de cuestionarios aplicables a nuestro caso de estudio, introduciendo las modificaciones que consideremos oportuno. Así podremos realizar comparaciones con nuestros resultados, enriqueciendo nuestro trabajo. Un buen consejo es que, siempre que sea posible, debemos ir a estándares que nos faciliten después la comparación o la elaboración de series temporales.

Errores más frecuentes en el diseño de cuestionarios.	
	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar un lenguaje desconocido para la población objeto de estudio. • Dar conceptos por supuestos o no definir conceptos complejos. • Formular preguntas que lleven condicionadas las respuestas. • Iniciar el cuestionario por las preguntas más delicadas para el entrevistado pensando que es mejor “ir al grano”.

11.3.1. La formulación de Preguntas en el Cuestionario

En la formulación de las preguntas de un cuestionario debemos tener en cuenta dos reglas básicas:

1. Tratar de trasladar los objetivos de la entrevista a un lenguaje familiar para los entrevistados.
2. Motivar al entrevistado a realizar la entrevista.

En el cuadro siguiente resumimos los aspectos más relevantes a tener en cuenta a la hora de diseñar un cuestionario:

El lenguaje.	Utilizar el lenguaje de la población a la que se va a investigar. Adaptarse a los niveles de educación del entrevistado, sin caer en la simplificación excesiva.
El marco de referencia.	Preguntar al entrevistado el por qué de su respuesta para determinar su marco de referencia. Explicitar claramente en la pregunta el marco de referencia. Por ejemplo, indicar que las preguntas se refieren al municipio.
Relevancia de las preguntas.	Crear interés en el entrevistado por contestar las preguntas.
Niveles de información.	Evitar situaciones en que el entrevistado no sepa que contestar, evitando problemas de tipo lingüístico o informando al entrevistado sobre el contexto en el que se plantea la pregunta.
La idea única y las preguntas condicionantes.	Referir las preguntas a una sola idea. Evitar condicionar la respuesta del entrevistado. Evitar palabras con sobrecarga emocional.

11.3.1.1. El Lenguaje de la Entrevista

El lenguaje debe adaptarse a las características del colectivo objeto de estudio. Para ello se utilizarán términos compartidos por la experiencia común del entrevistador y el entrevistado. Para conseguir esto, puede introducirse al entrevistador en el lenguaje de la población que va a investigar o ampliar el vocabulario del entrevistado a través de incluir las definiciones de los términos que se utilizan.

El entrevistador debe ser capaz de generar empatía con el entrevistado, motivándolo a la contestación del cuestionario.

Utilizar un lenguaje que permita comunicar con los entrevistados que tienen niveles más bajos de educación, al mismo tiempo que se evita la aparición de simplificaciones exageradas.

11.3.1.2. El Marco de Referencia

Es un factor psicológico que el individuo aporta a la comunicación y que influirá en como enfoca su respuesta. Para tener en cuenta el marco de referencia del entrevistado se pueden seguir tres procedimientos:

1. Sonsacar información adicional al entrevistado para que explicita el marco desde el que se originan sus respuestas.
2. Dar información al entrevistado acerca del marco de referencia que el investigador considera adecuado.
3. Seleccionar un marco de referencia común a toda la población encuestada.

11.3.1.3. La Relevancia de las Preguntas

Deben formularse preguntas cuya contestación pueda motivar al entrevistado en la contestación del cuestionario, porque considere que su opinión será considerada en la consecución de un objetivo que le interese. Se deben formular, por tanto, preguntas sobre aspectos que le puedan resultar de interés y que le permitan expresar su opinión sobre los mismos.

11.3.1.4. Los Niveles de Información

Es importante evitar que en una entrevista se produzcan situaciones en las que el entrevistado no sepa como responder a la pregunta, ya que esto puede hacer que disminuya la motivación del entrevistado. Los problemas que se pueden plantear:

- De tipo lingüístico.
- Informar sobre el contexto en el que se plantea la pregunta.

11.3.1.5. La Idea Única y las Preguntas Condicionantes

Las preguntas deben referirse a una sola idea o a una sola referencia.

No se han de formular preguntas que condicionen el sentido de la respuesta que debe dar el entrevistado.

Evitar palabras que han adquirido sobrecarga emocional.

Evitar que una de las respuestas alternativas vaya adscrita a una objetivo tan deseable que difícilmente pueda negarse.

11.3.2. Preguntas Abiertas y Preguntas Cerradas

Las preguntas abiertas son aquellas que permiten la libre expresión del entrevistado, mientras que las preguntas cerradas ofrecen una serie de alternativas de respuesta prefijadas de antemano. La decisión sobre cuando deben utilizarse preguntas abiertas o cerradas dependerá de los siguientes factores a tener en cuenta:

1. **Los objetivos de la entrevista:** la pregunta cerrada suele ser más útil cuando se trata de clasificar a los entrevistados expresando su acuerdo o desacuerdo sobre un determinado punto de vista. La pregunta abierta se utilizará cuando se pretenda conocer el marco de referencia de los entrevistados o el proceso por el que han llegado a sustentar sus puntos de vista.
2. **El grado de conocimiento que la población posee sobre el tema de la pregunta:** la pregunta abierta resulta más apropiada en las investigaciones dirigidas a poblaciones con niveles de información muy diversos o desconocidos para el investigador. En caso contrario se utilizan las preguntas cerradas.
3. **El grado en que el tema ha sido pensado previamente por los entrevistados:** la pregunta cerrada es más aconsejable si se trata de temas que se supone que son bastante o muy conocidos por la población. Si se trata de temas poco conocidos es más aconsejable la pregunta abierta.
4. **El grado en que la población esté motivada a comunicar sobre el tema:** cuando un entrevistado no responde o evade el objetivo de la pregunta, la forma abierta permite que el entrevistador pueda tratar de motivar al entrevistado para que siga la pregunta. La pregunta cerrada requiere un nivel menor para comunicar.
5. **El grado en que la situación de la población que se va a encuestar en relación con los cuatro aspectos anteriores es conocida previamente por el entrevistador:** la pregunta cerrada es conveniente cuando los objetivos del estudio son relativamente sencillos y el entrevistador tiene una seguridad razonable de poder comunicar fácilmente con la población que se va a estudiar.

11.3.3. La Organización del Cuestionario

Hay que considerar tres aspectos en lo que se refiere a la secuencia de las preguntas:

- Lograr de una introducción apropiada, comenzando por preguntas sencillas y fáciles de contestar. Los cuestionarios, según el objeto de la investigación pueden ordenarse de lo más general a lo más particular (secuencia de embudo) o al contrario, de lo más particular a lo más general (embudo invertido).
- La transición fácil y razonable de un tema a otro, evitando saltos en los temas que desconcierten al entrevistado. En caso de que se deba cambiar de tema se debe avisar de este hecho, para facilitar la respuesta.
- La formulación de una adecuada conclusión a la entrevista

El cuestionario comienza con una serie de preguntas que no planteen problemas en su respuesta al entrevistado. A continuación conviene que se realice una aproximación gradual al problema central. Después vienen las preguntas más complejas o con mayor carga emocional, que conviene formular cuando la persona entrevistada se encuentra en una situación que corresponda a la naturaleza de los estímulos. Finalmente conviene dedicar la última parte del cuestionario a preguntas que representen estímulos más fáciles y que permitan tanto al entrevistador como al entrevistado terminar la entrevista con una sensación más relajada.

Suele ser conveniente dejar para el final del cuestionario algunas preguntas referentes a datos clasificatorios del sujeto (edad, nivel de estudios, etc.), mientras que las preguntas clasificatorias relacionadas con el tema principal de la entrevista conviene situarlas al principio.

En cuanto a la organización de los temas, conviene que se distribuyan de tal manera que ofrezcan el mayor sentido a la población que se va a encuestar. Las preguntas que se encuentran fuertemente asociadas unas con otras en términos de los objetivos de estudio, deben encontrarse ampliamente separadas a lo largo del cuestionario.

11.4. Técnicas cualitativas de investigación social

Estas técnicas se denominan cualitativas porque se desentienden en principio de cualquier forma de medida de opiniones y actitudes y no aspiran a producir ningún dato métrico. Las técnicas cualitativas se orientan a captar, analizar e interpretar los aspectos significativos diferenciales de la conducta y de las representaciones de los sujetos y/o grupos investigados.

La primera característica común de las técnicas cualitativas es que son técnicas de observación directa que entrañan una cierta interacción personal del investigador con los sujetos o grupos investigados en condiciones controladas.

El enfoque cualitativo exige la libre manifestación de los sujetos encuestados de sus intereses informativos, creencias y deseos. Los discursos espontáneos, libres, así producidos hacen emerger relaciones de sentido complejas, difusas o más o menos encubiertas; relaciones que sólo se configuran en su propio contexto significativo global y concreto.

La aproximación cualitativa pretende crear una situación de auténtica comunicación, es decir, una comunicación multidimensional, dialéctica y eventualmente contradictoria entre el investigador y el individuo o grupo investigado. En esta situación los receptores son a su vez los emisores del mensaje y pueden reformular las preguntas planteadas por el investigador, poniéndolas a su vez en cuestión.

Las técnicas cualitativas que vamos a tratar en este punto son la entrevista en profundidad, el grupo de discusión y la técnica DELPHI.

11.4.1. La Entrevista en Profundidad

La entrevista en profundidad la podemos definir como encuentros reiterados, cara a cara, entre el investigador y los informantes, dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias y situaciones, tal como lo expresan con sus propias palabras.

Es una técnica de obtener información, mediante una conversación profesional con una o varias personas para un estudio analítico de investigación o para contribuir en los diagnósticos o tratamientos sociales.

La entrevista en profundidad implica siempre un proceso de comunicación en el transcurso del cual ambos actores, entrevistador y entrevistado, pueden influirse tanto conscientemente como inconscientemente.

La entrevista crea un marco artificial y artificioso de recogida de datos en el que, fruto de la conveniencia, se crea una relación intensa entre el investigador y el actor social entrevistado. La entrevista en profundidad:

- a) Toma relato de suceso, narrado por la misma persona que lo ha experimentado y desde su propio punto de vista.
- b) La entrevista en sí es el contexto en el cual se elabora este relato y crea una situación social para que pueda tener lugar.
- c) En este relato el entrevistador desempeña el papel de facilitador.

11.4.1.1. Condiciones de Aplicación

La entrevista en profundidad se ejecuta basándose en unos criterios operativos fundamentales en los que reside su validez como instrumento de captación y transmisión de significado:

- La entrevista defiende la capacidad de iniciativa personal de cada individuo.
- La entrevista concibe al hombre - actor social - como una persona que construye sentidos y significados de la realidad ambiental.
- La entrevista nace de una ignorancia consciente por parte del entrevistador quien, lejos de suponer que conoce el sentido que los individuos dan a sus actos se compromete a preguntárselo a los interesados, de tal modo que estos puedan expresarlo en sus propios términos y con la suficiente profundidad para captar toda la riqueza de su significado.
- La batería de preguntas no puede quedar fijada de antemano. Para evitar precisamente esto la entrevista adopta en principio un talante de conversación. Esta conversación va poco a poco centrándose imponiendo el entrevistador una estructura cada vez más sólida con la que orientar el resto de conversación y sus preguntas.
- El entrevistador no puede permitirse preguntar lo que se le antoje al margen del interés del propio entrevistado. Si así lo hiciese, éste rompería pronto el lazo de interacción social y la conversación perdería inmediatamente profundidad y capacidad de captación de información.
- La estructura de la entrevista debe ser flexible y sometida a cambios continuos, como resultado de la propia conversación.
- El investigador trata de establecer una relación personal con sus interlocutores, formulando inicialmente preguntas no directivas y aprendiendo lo que es importante para su entrevistado antes de enfocar clara y directamente el objeto de su investigación.
- El entrevistador deberá combinar preguntas abiertas (que permiten al entrevistado la máxima libertad de autoexpresión) con preguntas cerradas (que comprueben y verifiquen la verdad de determinadas afirmaciones y datos aportados).
- El entrevistador debe huir de contradecir abiertamente las manifestaciones de su interlocutor, pero no puede mentir, disimular o negar su opinión sobre un punto concreto si así se le solicita.
- Importancia de la comunicación no verbal en la entrevista es fundamental en orden a establecer una verdadera comunicación. Para ello existen unas tácticas sencillas que el entrevistador puede utilizar para potenciar esta comunicación no verbal, como son:
 - Mirar a la cara al entrevistado de forma natural y directa, de forma más bien continuada.
 - La naturalidad en las posturas y movimientos corporales indicando que seguimos de forma atenta la conversación.
 - Formular las respuestas y comentarios por parte del entrevistador en un tono amable, sin interrumpir el discurso del entrevistado.
 - Respetar los silencios del entrevistado.

11.4.2. Los Grupos de Discusión

Deben estar compuestos entre 5 y 10 personas, y no debe durar más de hora y media.

Los grupos de discusión son una muestra (de azar, opinática) de individuos reunidos en un grupo en una sola sesión, para obtener un conocimiento de algo, anterior y exterior a la formación del grupo mismo.

Las ventajas sobre la entrevista individual:

- a) El grupo es un provocador.
- b) El contexto social en el que los datos, las afirmaciones, las observaciones, adquieren un sentido más real y manifiesto del que pueden obtener en el contexto individual de la relación personal entrevistador - entrevistado.
- c) Posibilidad de entrevistar más sujetos en menos tiempo, con el consiguiente ahorro de tiempo y dinero.

11.4.2.1. Interacción y Control

El Moderador

Es un líder circunstancial de un pequeño grupo. Debe ser capaz de:

- Iniciar una conversación interesante.
- Motivar a los sujetos a que intervengan en la reunión.
- Interrumpir, alterar, mantener el hilo de una discusión.
- Decidir quién, cuando y cuánto tiempo interviene.
- Acelerar, esperar, imponer o tolerar intervenciones, expresiones o temas de la conversación.
- Impedir que una personalidad fuerte impongan sutil o abiertamente sus puntos de vista o sus opiniones al resto del grupo.
- Evitar que se rompa el grupo en subgrupos.

La selección de los sujetos

- Quiénes: muestra opiniática o representativa.
- Fiabilidad de los sujetos, en función del objeto de estudio.
- Los sujetos deben ser desconocidos los unos de los otros para permitir un mayor grado de espontaneidad y libertad.
- Cuántos: de 5 a 10 personas.

El guión

Debe tratarse de una entrevista orientada. El guión debe especificar con precisión y detalle:

- a) El tema central.
- b) Dimensiones o aspectos fundamentales.
- c) Qué interesa y qué no.
- d) Jerarquía de importancia de los temas.
- e) Orden de indagación en embudo.

El primer cuarto de hora

- El moderador encuentra al grupo ya reunido
- El grupo está cómodamente sentado y distribuido
- El moderador debe presentarse inicialmente a sí mismo, a su esponsor (si lo hay) y al tema, en términos generales, pero claros

- El moderador debe establecer la reglas
- La conversación se inicia con una pregunta inicial por parte del moderador

Una vez superada la primera fase de calentamiento, el moderador debe imponer su presencia comunicativa (verbal o no verbal). El moderador debe tratar de mantener constante un nivel de empatía con todos los sujetos del grupo.

11.4.3. La Técnica DELPHI

Supuestos de la técnica DELPHI:

1. DELPHI recurre a la opinión de un grupo de individuos para averiguar cuál es el dato que mejor garantiza el acierto en la toma de decisiones, sin fiarse de una sola opinión individual.
2. Investiga la opinión de un grupo de expertos.
3. Aún en casos de discrepancia en el reducido grupo de expertos, puede llegarse a obtener un doble objetivo: es posible encontrar algunos puntos de consenso y es posible averiguar aquellos puntos de consenso entre los expertos respecto a la jerarquización del mismo problema. (los expertos pueden estar de acuerdo respecto a los aspectos o dimensiones que, en este problema, son importantes y cuáles pueden ser tenidos como secundarios).

Esta técnica adopta las siguientes características:

- El anonimato: los sujetos entrevistados - el grupo de expertos - es tratado individualmente de manera absolutamente anónima. De esta manera el experto puede expresarse con absoluta libertad, tanto en la selección, como en la jerarquización, como en la formulación de sus opiniones personales.
- Retroalimentación controlada.
- Categorización de respuestas y sujetos que responden de forma que, en todo momento, el individuo sepa hasta qué punto coincide o se aparta del grupo, jerarquiza la importancia de su disenso o consenso, pondera las razones de su postura y nunca se ve forzado a justificar su estructura cognitiva personal.

Las ventajas de este método son las siguientes:

- Es más fácil obtener la respuesta de un grupo de expertos a un cuestionario abierto que llevarle a un punto o mesa de reunión.
- El anonimato: los expertos que participan son tratados individualmente y de manera absolutamente anónima, de tal forma que el resto nunca llega a saber que opina cada uno de los individuos concretos. Las personas participantes pueden así expresarse con total libertad.
- La retroalimentación controlada evita el ruido semántico, permitiéndose así que la discusión pueda ser reorientada y enfocada hacia el propio foco de discusión, evitándose los sesgos de intereses particulares que pueden distorsionar la marcha de la investigación.

Esta técnica necesita con normalidad entre 3 a 5 vueltas y entre 15 y 30 expertos. Las fases de su aplicación son las siguientes:

- a) **Formulación del problema central:** se debe fijar con precisión qué es lo que se quiere saber y en qué términos se ha de presentar el problema a los expertos.
- b) **Selección del panel de expertos:** se deben considerar personas que dispongan de información relativa al tema, que estén motivadas para trabajar en el proyecto, que dispongan de tiempo

suficiente para desempeñar las tareas del DELPHI y, sobre todo, que dispongan de opinión personal apoyada en conocimientos que superen la información general. Deben estar representadas en el grupo de expertos posturas opuestas y divergentes.

- c) **Desarrollo del cuestionario:** la redacción del cuestionario debe hacerse de forma abierta y desestructurada, de manera que el experto que lo reciba pueda responder al mismo con la máxima libertad de enfoque, de desarrollo y de vocabulario y terminología. El cuestionario no debe ofrecer un carácter definitivo.
- d) **El análisis del primer cuestionario:** se realiza la categorización y sistematización de las respuestas, recogiendo todo el contenido expresado por los expertos. Todo este material se presentará de nuevo a los expertos en forma de categorías codificadas en las que se contenga todo el contenido expresado por ellos.
- e) **Desarrollo del segundo cuestionario.** Resultado del análisis del primer cuestionario, se confecciona un segundo cuestionario igualmente abierto, en el que todos los temas abordados por los expertos quedan formulados en forma de cuestiones y todas las alternativas ofrecidas se presentan en formas de categorías de respuesta. Se solicita a los expertos que jerarquicen la importancia de los temas y jerarquicen el grado de acuerdo - desacuerdo con cada una de las categorías y temas presentados.
- f) **Desarrollo del tercer cuestionario.** Se posiciona a los expertos en el ranking general del grupo (cuartil inferior, cuartil mediano y cuartil superior). En caso de encontrarse fuera del cuartil mediano el experto es invitado a razonar los motivos de sus opiniones divergentes.
- g) **Desarrollo del cuarto cuestionario.** Se devuelve a los expertos la tabla de preguntas y respuestas en la que constan los consensos y las discrepancias, así como los motivos para discrepar que han enviado los expertos respectivos. Esta vez los expertos son invitados a presentar breves contra argumentos contra aquellas opiniones que siguen siendo divergentes del grupo central.
- h) **Desarrollo del cuestionario final.** Una vez recibidas las respuestas al cuarto cuestionario (con sus respuestas jerarquizadas, argumentos y contra-argumentos), se ordenan las respuestas de acuerdo a las últimas posiciones de los expertos y este resumen es remitido de nuevo en forma de cuestionario definitivo a los expertos. Éstos deben expresar su postura definitiva en función de los argumentos y contra - argumentos expuestos anteriormente.
- i) **Análisis de resultados:** el investigador selecciona los puntos de vista y las opiniones que se encuentran en el mediano intercuartil como representantes del consenso mínimo (o máximo) encontrado entre el grupo de expertos y como resumen de la opinión general del grupo de expertos.
- j) **Informe final:**
 - Puntos de consenso.
 - Jerarquización de los temas: temas importantes sobre los que existe un consenso mayoritario o total entre los expertos; temas importantes sobre lo que no es posible llegar a un acuerdo mínimo; temas secundarios sobre los que es imposible encontrar puntos de consenso mayoritario o total; temas secundarios sobre los que no es posible encontrar ningún tipo de consenso.
 - Argumentos de soporte y argumentos en contra.

11.4.4. Aplicación de las Técnicas Cualitativas al Desarrollo Local

Las técnicas cualitativas nos permiten obtener una visión más rica de la realidad social, ya que los sujetos construyen libremente su discurso, encontrando nuevos factores explicativos. Es por esto que las técnicas cualitativas complementan a las técnicas de investigación cuantitativa.

Cuando diseñamos un cuestionario es conveniente utilizarlas en la etapa de análisis, para determinar aspectos que nos han podido pasar desapercibidos o para ajustar el lenguaje a la población objeto de estudio.

Su utilización es más adecuada para identificar factores explicativos o para determinar los posibles escenarios que nos permitan tomar una decisión. Mientras que las técnicas cuantitativas nos ayudan a describir la realidad, utilizando muestras representativas y la misma herramienta para todos los encuestados, las técnicas cualitativas nos permiten encontrar nuevos factores explicativos de la realidad y nos ayudan a elaborar estrategias concretas de actuación o acciones correctivas.

Una de las ventajas añadidas de las técnicas cualitativas es que al utilizar un grupo reducido de sujetos en la investigación se pueden abaratar los costes y tiempo.

Estos dos factores, la riqueza de sus aportaciones y su coste más reducido, las hacen muy interesantes en su aplicación al desarrollo local, sobre todo en un primer estadio de acercamiento a la realidad municipal. Sin embargo, no podemos utilizarlas en exclusiva, sino que pasado este primer estadio deberemos medir esta realidad a través de la utilización de cuestionarios.

12. Difusión, promoción y comunicación de proyectos y resultados

CARLOS MARCO ESTELLÉS

PAULA FAYOS MORAGUES

Ajuntament de Gandia

Introducción

La *comunicación externa* de un proyecto es uno de los elementos primordiales en la puesta en marcha y ejecución de los proyectos. Este tipo de comunicación consiste en el intercambio de información que mantiene el proyecto con su público externo, teniendo como objetivo la promoción e impulso del mismo a través de la *participación activa* de todos los agentes implicados.

Mediante la realización de un trabajo de comunicación eficaz podemos dar a conocer los objetivos, actividades, resultados y productos de nuestro proyecto en los diferentes ámbitos de intervención político, económico y social donde se desarrolla la estrategia de desarrollo local de nuestro municipio, y de este modo conseguir la implicación de estos agentes.

El presente módulo de formación tiene el propósito de *ofrecer pautas de actuación y recomendaciones* que contribuyan a la utilización de métodos de comunicación eficaces para difundir las actividades, productos y resultados de un proyecto de desarrollo local.

12.1. La comunicación externa de un proyecto

Las actividades de difusión de un proyecto son esenciales para su gestión y entre otras cuestiones posibilitan:

- Atender las necesidades de información de participantes, socios y potenciales colaboradores en los diferentes niveles local, regional, nacional (y transnacional, en el caso de que el proyecto lo requiera) en que éste se desarrolla.
- Descubrir las necesidades del entorno en que se desenvuelve el proyecto.
- Promocionar los productos, servicios y experiencias desarrolladas y asegurar que los beneficiarios/as potenciales de éstos conozcan de su existencia y naturaleza.
- Crear y mantener unas buenas relaciones con su entorno.
- Conocer otros proyectos.
- Proyectar una imagen favorable del proyecto para la consecución de sus objetivos.
- Implicar a beneficiarios/as, profesionales, interlocutores sociales, económicos y políticos, y a la sociedad en general, en sus objetivos y actividades.

El plan de comunicación debe ser *personalizado*, hecho a la medida del proyecto, con el fin de explicar y promover sus actividades entre los públicos particulares y el público en general. Al mismo tiempo, debe tener un carácter *flexible y constante* en materia de relaciones con los diferentes medios de comunicación. Debemos tener en cuenta que los medios de comunicación pueden ejercer un papel fundamental como *mecanismo de presión* (estrategia de lobbying) en los niveles de decisión política, así como en el lanzamiento del *debate público* (meanstreaming) en la problemática que se está abordando desde el proyecto.

A continuación exponemos una serie de recomendaciones a la hora de implementar el plan de comunicación de un proyecto:

12.1.1. Designar la persona responsable de la comunicación en el proyecto

La gran parte de los proyectos no disponen de presupuesto para tener una persona dedicada en exclusiva a las actividades de difusión. Si bien, es necesario **elegir** entre el equipo de trabajo del proyecto una **persona que se ocupe de la comunicación externa** del mismo. Ésta debe ser una persona que comunique fácilmente y sea capaz de trabajar bajo presión.

La persona responsable de comunicación de un proyecto será la figura de contacto entre los medios y éste, de modo que canalice las informaciones y demandas de los diferentes medios de comunicación. Así, siempre existirá un único contacto entre el proyecto y el exterior que contribuya a dar informaciones coherentes y de rigor.

12.1.2. Identificar el tipo de público al que van dirigidas nuestras informaciones

El primer paso que debemos dar antes de organizar cualquier evento mediático es **identificar el tipo de público** al que queremos hacer llegar la información acerca de nuestro proyecto:

- a) ¿Quién es?
- b) ¿A qué grupos o recursos es susceptible de pertenecer?
- c) ¿Cómo recibe las informaciones?

Los directivos/as y otros miembros de personal de empresas, el público local en general, los socios locales, regionales, nacionales y/o transnacionales, organizaciones, actores clave y responsables políticos, así como las personas/ profesionales/ entidades beneficiarias del proyecto suelen ser los públicos más frecuentes a los que queremos hacer llegar la información de los resultados y productos/ servicios generados en nuestro proyecto de desarrollo local.

12.1.3. Decidir qué queremos difundir

La primera etapa en el desarrollo del trabajo de comunicación consiste en **identificar las informaciones, resultados y productos y/o servicios de nuestro proyecto**, que consideramos pueden interesar al público destinatario que hemos identificado.

El inicio de todo plan de comunicación externa consiste en **dar a conocer el proyecto**, con este propósito debemos reunir los documentos que proporcionen la información necesaria para ello y con ésta elaborar un dossier de prensa. El **dossier de prensa** es un documento que agrupa información general y específica del proyecto, artículos de prensa seleccionados de interés para diferentes grupos, folletos, etc., que permiten dar a conocer bien el proyecto y seguir su historia de vida a través de los diferentes medios de comunicación y actividades mediáticas realizadas.

El dossier de prensa se compone de:

1. Folletos publicitarios del proyecto que describan de manera muy sintética nuestra entidad, las actividades del proyecto, el grupo o grupos destinatarios al que se dirigen estas actuaciones, y los objetivos que persiguen.
2. Memorando o comunicados de prensa.
3. Folletos descriptivos del proyecto.

4. Una descripción más detallada del proyecto, con informaciones de interés sobre las actividades del proyecto elaboradas para los diferentes grupos de destinatarios, y con información sobre la ciudad o comarca donde se ubican las actuaciones (pueden ser también folletos).
5. Fichas de información específica con informaciones básicas relacionada con los destinatarios/as del proyecto (por ejemplo, descripción de su situación apoyada con estadísticas) o datos relacionados con nuestro ámbito de actividad.
6. Una selección de fotos de calidad que ilustran la historia del proyecto.
7. Una selección de recortes y artículos de prensa.

Con el dossier de prensa el responsable de comunicación del proyecto podrá atender a las necesidades de información de los diferentes públicos y responder a las demandas de información imprevistas que se produzcan a lo largo del proyecto.

¿Qué entendemos por resultados o productos de un proyecto?

- **Acercamientos o los modelos innovadores** concebidos para resolver la problemática detectada en un territorio o responder a las necesidades de un colectivo.

Podemos difundir la metodología para la identificación de las necesidades de un colectivo concreto, o las estrategias para involucrar a las empresas, entidades socias y profesionales en las actividades de nuestro proyecto.

- **Documentación del proyecto.** Estos documentos pueden consistir en descripción de casos relativos a las buenas prácticas experimentadas en el ámbito de nuestro proyecto. En estas descripciones, conviene explicar de manera detallada el contexto y los factores que han contribuido al éxito o fracaso de la práctica, así como los elementos de información que permiten que éstas sean transferidos a otros contextos.
- **Nuevas metodologías e instrumentos prácticos** que sirvan de ayuda a los profesionales en el día a día de su trabajo.

Materiales didácticos en diferentes formatos, guías para la implantación de acciones positivas en la empresa, directrices para profesionales del empleo y de la formación, herramientas informáticas, entre muchos otros.

- **Los objetivos conseguidos en el proyecto**, como el número de personas o entidades beneficiarias de los servicios y actividades del proyecto.
- **Servicios o actividades**, como un nuevo centro de información empresarial, actividades de formación, etc.

Cuando se plantea un proyecto en la fase de diseño, se determinan los objetivos que deseamos alcanzar y los resultados y productos que esperamos obtener. Esta lista tiene que ser revisada en función del desarrollo último del proyecto. Así, deberemos establecer una **lista actualizada de todo aquello que vamos a producir**, algo así como un pequeño catálogo de todo aquello que estimamos que podemos difundir o distribuir.

En esta lista, enumeraremos todos los elementos del producto ordenadamente indicando el nombre, descripción de las prescripciones, su formato, la fecha de disponibilidad, el público al que se dirige, la lengua en que se escribirá y el precio en caso de que lo tenga. Esta lista nos permitirá ir preparando el lanzamiento de los mismos a través de nuestra campaña de comunicación.

Identifica los resultados y productos de un proyecto en el que trabajes. En cada uno de los casos determina el tipo de resultado o producto. Determina el formato en que se difundirá, el nombre de producto, describe las prescripciones, la fecha en que estará disponible, el público al que se dirige y la lengua en que se escribirá.

12.1.4. Identificar cómo queremos difundir

A la hora de transmitir una información o noticia debemos reflexionar sobre el objetivo que perseguimos, con vistas a seleccionar el instrumento mediático más adecuado para garantizar el impacto de las informaciones.

La elección de un medio u otro dependerá:

- El público destinatario.
- El tipo de mensaje a transmitir.
- El número de personas a quien va dirigido.
- La necesidad de conservar la información.
- La rapidez que requiera su recepción.

Si queremos anunciar el inicio de nuestro proyecto no hace falta organizar una conferencia de prensa, con un simple comunicado de prensa bastará. Cuando el proyecto esté en marcha, puede resultar conveniente invitar a los medios para que conozcan el desarrollo de las actividades.

Si nos atenemos al recurso de información (prensa, radio, TV, etc.) que utiliza cada uno de los públicos destinatarios de nuestro proyecto para informarse, comprobaremos que éste varía en cada caso por lo que el soporte mediático a utilizar estará en función del público al que nos dirijamos.

Un primer paso consiste en **la identificación de los medios** más cotidianos, pero también los que no lo son y que pueden servir para informar acerca de los eventos de nuestro proyecto a un determinado tipo de público. Este pequeño trabajo de investigación permitirá elaborar una lista de prensa. La **lista de prensa** es una relación de los medios de comunicación que nos pueden servir para difundir las informaciones de nuestro proyecto, diferenciada teniendo en cuenta el público destinatario de los mensajes.

Antes de iniciar las actividades de difusión de un proyecto conviene preparar una lista clasificada de medios a nivel local y comarcal a los que hacer llegar nuestras informaciones y mensajes. Esta lista incluirá datos de contacto, dirección, fax, número de teléfono, dirección electrónica, entre otros datos de interés. Pero también, una lista de los grupos, colectivos y/o entidades que pueden ser destinatarios finales de las informaciones que se generen a lo largo del proyecto.

Elaborar una lista en dos columnas. En la primera columna haz una lista de medios que desearías utilizar en tu proyecto. Después pregunta a tus colaboradores cuáles son los medios de información que habitualmente utilizan para informarse de las noticias locales. Anota las respuestas en la segunda columna. Una vez realizada la lista comprueba que los medios que consideras mejor para hacer llegar a los participantes potenciales y/o de convencer a vuestros decisores políticos, no son los más familiares según las opiniones de éstos.

El gran secreto para transmitir la información sobre el trabajo que hemos realizado en el proyecto al mayor número de usuarios/as potenciales interesados, consiste en explotar las organizaciones intermediarias de las que dependen y las redes de las que forman parte.

Las **organizaciones intermediarias** son aquellas a través de las cuáles las entidades, públicos, empresas o administración pública reciben los productos, servicios o asistencia. Suelen ser las prestadoras de los servicios, las asociaciones que representan los intereses de determinados colectivos como ONG, profesionales, asociaciones empresariales, de colectivos, sindicatos y otras agencias de desarrollo local.

En el caso de que queramos realizar actividades de difusión del proyecto dirigidas a captar a personas usuarias, colectivos en situación de exclusión social que se caracterizan por carecer de recursos económicos y sociales, debemos explorar otras vías fuera de los canales habituales de comunicación. El motivo es que, con frecuencia, estos colectivos suelen recibir la información sobre las actividades de un proyecto a través de los/as profesionales que trabajan directamente con ellos/as y no por los canales de comunicación formal.

Las organizaciones intermediarias de calidad constituyen un medio de difusión ideal ya que además de efectuar una serie de contactos locales, pueden servir de puente con otro tipo de recursos locales, regionales e incluso nacionales y/o transnacionales.

Las **Redes** son agrupaciones complejas de grupos formales e informales y organizaciones intermediarias. Pueden ser de carácter local, comarcal, regional, nacional e internacional.

Difundir lo máximo posible a través de redes a las que el proyecto pertenece o de otras personas u organizaciones, permite economizar en tiempo y dinero y se transmite el mensaje a un mayor número de usuarios/as.

En un cuadro agrupa en 4 categorías de redes a nivel local/ comarcal, regional, nacional e internacional, las organizaciones intermediarias en las que te puedes apoyar a la hora de difundir los resultados, productos y/o servicios de un proyecto en el que estés trabajando.

12.1.5. Decidir cuándo informaremos

La decisión sobre CUANDO informar e implicar a colaboradores profesionales, responsables políticos y colectivos de beneficiarios, exige de una planificación en el tiempo y la determinación de una táctica de comunicación que depende del calendario y el programa de actividades del proyecto.

Implicar a colaboradores profesionales, responsables políticos y beneficiarios/as, como ya hemos indicado en anteriores apartados, resulta esencial desde el inicio del proyecto. El medio más eficaz para implicarles es tenerles constantemente informados sobre el trabajo desarrollado en el proyecto. Por este motivo puede ser interesante realizar **el calendario de difusión del proyecto**. Las actividades de difusión se integrarán como una de las actividades a desarrollar dentro de la planificación general de la ejecución de las actividades del proyecto.

Realiza un calendario de las actividades relacionadas con la difusión de un proyecto en el que participe, planificando la difusión de las actividades, productos y resultados previstos en tres etapas: inicio, desarrollo y finalización.

12.2. Instrumentos y métodos utilizados en la difusión de un proyecto

12.2.1. Los comunicados de prensa

Un **comunicado de prensa** es un documento informativo de una página que contiene todos los detalles importantes sobre algún acontecimiento o evento puntual en el desarrollo del proyecto y que enviamos a los diferentes medios de comunicación y agencias de prensa.

Este documento debe ser:

- atractivo, ya que los periodistas reciben a diario cientos de éstos. Para estimular el interés de los medios, resulta útil tomarse tiempo en elaborar un texto interesante y prever una página atractiva. Podemos utilizar, como elemento de enganche, datos y porcentajes en el texto, sobre todo en la introducción del comunicado.
- sintético, redactado de modo que enganche y debe comunicar todos los elementos importantes del tema a transmitir en una sola página.

El comunicado de prensa debe responder a 5 cuestiones:

1. Quién
2. Cuándo
3. Dónde
4. Qué
5. Por qué

Aunque el comunicado de prensa debe ser corto, se pueden anexas documentos o folletos que consideremos interesantes.

En los comunicados de prensa debemos indicar el nombre de la persona de contacto o responsable de comunicación del proyecto, con el fin de estar disponibles para ofrecer información complementaria. También cabe indicar el número de teléfono (incluso móvil) y fax.

En el caso de informar sobre el inicio de una acción formativa destinada al colectivo de mujeres desempleadas con cargas familiares para mejorar su empleabilidad.

En lugar de decir:

“Ofrecemos una formación de jardín de infancia dirigida a paradas de larga duración con vistas a promover la conciliación de la vida profesional y familiar. Las competencias y las cualificaciones adquiridas que no están validadas por el sistema oficial de enseñanza y formación serán tenidas en cuenta”.

Podemos decir:

“La insuficiencia de las infraestructuras para el cuidado de niños es uno de los principales obstáculos para el éxito en la búsqueda de empleo.

Nuestro proyecto de formación se dirige a las mujeres desempleadas que después de algunos años de dedicación al cuidado de los hijos quieren emprender de nuevo su actividad profesional. Si bien estas mujeres carecen de cualificación oficial para acceder a este tipo de trabajo, sus años de experiencia en el cuidado de los hijos y mantenimiento del hogar sirven de pasarela para desarrollar una carrera profesional en el sector del cuidado de la infancia”.

Redacta un comunicado de prensa para anunciar el inicio de una acción formativa sobre nuevas tecnologías de la comunicación dirigida al colectivo de personas con discapacidad.

12.2.2. La conferencia de prensa

Las **conferencias o ruedas de prensa** tienen el mismo objetivo que las notas de prensa. Consisten en actos presenciales donde actores clave del proyecto informan a la prensa sobre noticias relacionadas con informaciones, acontecimientos y/o eventos puntuales en el desarrollo del proyecto.

Deben ser planificadas con suficiente antelación con el propósito de poder atender a los pequeños detalles. Sólo en el caso de una necesidad extrema o incidente imprevisto, se realizarán conferencias con carácter extraordinario.

Las conferencias de prensa se realizan normalmente entre las 10 y 11 horas y las 13 y 15 horas. Si están fuera de estos horarios, corremos el riesgo de no tener asistentes. Su duración no debe sobrepasar los 30 minutos, incluido el turno de preguntas de los periodistas, por ello es necesario limitar el número de oradores.

En cuanto a la infraestructura necesaria, debemos prever una sala espaciosa, que pueda acoger a un número grande de asistentes con aparatos de fotos, cámaras, una mesa o podium para el portavoz, sillas suficientes y una tela de fondo de color.

Los portavoces en una conferencia de prensa pueden ser el/la director/a del proyecto, participantes beneficiarios/as del proyecto, un/a representante promotor o actor clave del proyecto a nivel local.

En las conferencias de prensa uno de los oradores suele hacer el papel de moderador. Durante la rueda de preguntas, el moderador/a controlará el turno de palabra y solicitará a cada periodista que se identifique antes de su intervención.

Normalmente los periodistas solicitan información por adelantado sobre el contenido de las ruedas de prensa. Pueden querer hablar con otras personas implicadas en el proyecto, esto ocurre sobre todo con periodistas de la radio y de la TV. Podemos prever una sala tranquila para la concesión de estas entrevistas, así como programar una visita guiada por las actividades del proyecto para que conozcan cómo se desarrolla.

Igualmente importantes son las actividades de seguimiento posteriores a la rueda de prensa. Este seguimiento puede consistir en:

- Verificar si los medios más importantes han estado presentes, en caso contrario hacerles llegar el dossier de prensa correspondiente.
- Determinar qué medios han cubierto la noticia y evaluar cómo ha sido esta cobertura. Archivar los resultados en nuestro registro de actividades de relaciones públicas. En el caso de los reportajes de radio y TV, pedir copia de las emisiones a los propios medios.
- Tras la rueda de prensa, reflexionar y evaluar su funcionamiento de manera que anotemos las declaraciones. Por ejemplo, argumentos que han resultado más convincentes y aquellos que permiten reflexionar sobre los aspectos a mejorar.

La conferencia de prensa puede estar organizada para informar de la historia y el contexto del proyecto. Pero también es igualmente oportuno realizar una conferencia de prensa aprovechando los incidentes que van surgiendo en el desarrollo del proyecto. Por ejemplo, la visita de representantes de las entidades socias o de las cofinanciadoras para tomar parte en un seminario, o cuando beneficiarios/as de estos proyectos asociados son acogidos en alguna de las actividades de nuestro proyecto, por ejemplo en prácticas en empresa.

Planifica una rueda de prensa que tendrá lugar en tu entidad como consecuencia del cierre de un proyecto. Determina la lista de medios de comunicación que asistirán, otros asistentes, los actores clave que van a intervenir justificando su elección y el contenido de su intervención, así como las infraestructuras necesarias.

12.2.3. Las reuniones de información

Las **reuniones de información** constituyen el método más eficaz para dar a los periodistas ideas para sus reportajes o artículos acerca de nuestro proyecto, y establecer con ellos una dinámica de trabajo permanente.

Estas reuniones resulta conveniente realizarlas tras la aprobación del proyecto, antes de su inicio, con un número limitado de periodistas. No es una presentación oficial del proyecto sino una oportunidad para establecer un diálogo abierto con los periodistas.

Los resultados de estas reuniones se obtienen a largo plazo, y constituyen una garantía de que nuestras actividades serán seguidas por los diferentes públicos a lo largo del periodo en que se desarrolla el proyecto.

Al igual que en la conferencia de prensa se ha de preparar para la ocasión un dossier de prensa con:

- Los datos de la dirección del proyecto.
- Información sobre las iniciativas donde se enmarca el proyecto.

- Informaciones complementarias (metodologías específicas dirigidas a determinados colectivos, etc.).

Podemos hacer participar como ponentes a algunos actores clave que estén implicados en el proyecto.

Al inicio de la reunión recuerda contextualizar el proyecto con la descripción a nivel local de la situación del territorio en el que opera.

12.2.4. Las entrevistas

Los medios utilizados para difundir informaciones generales consisten en las entrevistas en radio, televisión e Internet.

En numerosas ocasiones y a raíz de las informaciones que transmitimos a la prensa, los periodistas suelen solicitar entrevistas con actores clave del proyecto. Es conveniente determinar muy bien la información que vamos a transmitir y reparar en lo que les puede interesar. En este caso, es necesario preparar a los actores clave de la noticia mediante una reunión informativa para presentar un cuadro de posibilidades de respuesta coherente y completo.

Cuando un/a periodista nos solicita una entrevista, debemos tratar de averiguar el tema de ésta, el tiempo que le va a dedicar en su medio y el número de líneas que va a destinar a su tratamiento. El tipo de entrevista que va a hacer, si es personal o telefónica.

En caso que la entrevista sea inmediata, se le puede pedir tiempo para revisar los hechos y las cifras. Si tenemos la impresión de que no conoce el contenido de nuestras actividades podemos ponerle al corriente.

Resulta conveniente practicar el desarrollo de entrevistas con la técnica de juego de rol con nuestros actores clave.

La radio y la televisión son métodos eficaces para informar a ciertos grupos. La persona responsable de comunicación del proyecto debe asegurarse de que la información llega eficazmente y en igual menara a todos los medios y colectivos.

Hay una serie de información básica que debe figurar en todas las comunicaciones:

- El nombre del proyecto.
- Objetivo principal
- Socios locales, regionales, nacionales y/o transnacionales.
- Cofinanciación nacional y europea.

Internet es un medio cada vez más popular para difundir informaciones. Podemos plantear la posibilidad de incluir las entrevistas realizadas al personal de nuestro proyecto en su página Web, en el caso de que disponga de ella. Página Web que contenga información sobre las actividades del proyecto

y de sus resultados, aunque debemos tener en cuenta que éste es un medio al que no acceden determinados colectivos.

12.2.5. Los eventos mediáticos

En algunas ocasiones los proyectos organizan actos mediáticos como por ejemplo acontecimientos para demostrar los aprendizajes de los/as participantes o exposiciones para la demostración de productos. Si decidimos organizar uno de estos eventos, a la hora de planificarlo debemos tener en cuenta todos los aspectos de relaciones públicas que ya hemos comentado.

Los eventos mediáticos pueden ser muy variados:

- Un juego de rol o un sketch ilustrando una de las actividades que vamos a difundir.
- La visita de una autoridad local o del organismo cofinanciador para realizar sobre el terreno un análisis de una acción determinada.
- Una entrevista orientada a la creación de empresas de mujeres realizada en colaboración con una entidad bancaria local.
- Una mesa coloquio que permitirá a los periodistas y a las personas interesadas conocer la experiencia de vida cotidiana de las personas participantes.
- Un festival multicultural para conocer gastronomía, música, danza, arte, etc.

12.2.6. Pequeños talleres y seminarios

Los pequeños talleres y seminarios ofrecen oportunidades claras para examinar el trabajo y los resultados de un proyecto. Bien como actos autónomos o como eventos integrados dentro de actos o conferencias de mayor importancia, permiten una interacción real entre responsables de la toma de decisiones, usuarios y usuarias potenciales y representantes de organizaciones que pueden participar en la difusión a lo largo del proyecto. Además, aportan información sobre la pertinencia y calidad de nuestras actuaciones.

Cuando utilicemos como medio de difusión los talleres y seminarios, deberemos tener en cuenta las siguientes reglas:

- Limitar el número de participantes.
- Prever una duración relativamente corta.
- Implicar a nuestros/as representantes en las intervenciones.
- Dar tiempo a participar durante el taller o seminario en discusiones informales entre ellos/as o con nosotros.
- Prever un seguimiento inmediato tras el seminario.

Podemos organizar un taller con los representantes políticos e institucionales para evaluar el impacto de nuestro proyecto en el territorio.

Realizar programas atractivos para los talleres de trabajo y/o seminarios. Implicar a cada participante individualmente y hacer que todos se conozcan entre ellos dando la posibilidad de intervenir/practicar. Asignar tiempo suficiente para las discusiones entre los miembros del grupo sobre la información recibida.

12.2.7. Publicaciones

Las publicaciones pueden ser de material escrito y material audiovisual. La elección del tipo de material a producir dependerá del objetivo que perseguimos y del grupo destinatario.

Queremos difundir nuevos métodos en formación. Si nos dirigimos a formadores/as, éstos estarán interesados en nuevas maneras de estructurar un curso de formación. Si nos dirigimos al empresariado, éste querrá saber sobretodo los beneficios en términos de costes que les produce esta inversión de tiempo y esfuerzo.

Podemos pensar la posibilidad de producir informaciones especiales- artículos de prensa, boletines de información, comunicados de prensa, folletos de información general o específica.

- En las **informaciones especiales**, los aspectos positivos sobre nuevas metodologías e instrumentos deben estar claramente explicados e ilustrados. Esto no significa que ocultemos los problemas que hemos detectado durante la fase de validación. Un informe abierto de nuestro proceso de aprendizaje y de las soluciones encontradas en el curso del proyecto es visto muy positivamente por los destinatarios/as de las informaciones.
- Un **boletín de información** agrupa un conjunto de noticias y acontecimientos que ocurren en un proyecto a lo largo de un tiempo dado, puede informar a un amplio público. Antes de decidir su producción conviene explorar las implicaciones que esto conlleva en la elaboración y envío, tanto en términos de personal como de financiación.
- **Los folletos desplegados** ofrecen informaciones básicas sobre el proyecto, producto y al igual que en los casos anteriores, deben suscitar el interés del lector, de manera que desee saber más sobre lo que se informa. Los folletos deben contener toda la información necesaria para poder establecer contacto con la entidad promotora a fin de obtener más información.

No olvides hablar a sus destinatarios/as en su propia “lengua”, remarcando en qué medida se adapta nuestro proyecto a sus necesidades, a su cultura y a sus métodos de trabajo. Evitar la jerga profesional y si la utilizamos, elaborar un glosario de términos que clarifique. Evitar las frases largas y complicadas. Resaltar particularmente las representaciones gráficas sobre los contenidos en el material.

La distribución comercial en el caso de productos, suele ser uno de los medios más eficaces para generalizar los conocimientos a transferir. Tres cuestiones a tener en cuenta:

- La primera cuestión a resolver es la propiedad de los productos.
- La segunda cuestión es atender a la política de comercialización que establecen los organismos cofinanciadores.
- Una tercera cuestión fundamental es saber si nuestros productos tienen una calidad comercial a nivel de su estructura, contenidos, redacción, normas de presentación y publicación.

Si el producto es una nueva herramienta o metodología, resulta conveniente evaluar sus características mediante consultas o pruebas test antes de iniciar su difusión.

Una vez resueltas estas tres cuestiones, encontramos tres grandes posibilidades de comercializar los productos:

- El proyecto produce el material impreso o audiovisual y lo pone directamente en el mercado.
- El proyecto contacta con un editor comercial o un distribuidor para comercializar el material.
- El proyecto integra el material dentro de servicios nuevos o ya existentes. Por ejemplo en el caso de desarrollar nuevas metodologías de anticipación, se podría comercializar en forma de consultoría a través de un servicio que ofrecemos.

El proyecto en tanto que editor y distribuidor debe establecer un plan de costes en forma de tiempo de trabajo y de dinero de lo que suponen las actividades de edición y distribución. En el caso de contratar estos servicios, nuestro esfuerzo se centrará principalmente en preparar el material destinado a publicarse.

La comercialización es una actividad diferente a la actividad intrínseca de la mayor parte de los promotores de un proyecto. Ésta es una actividad especializada y cualificada que exige una preparación previa y una dedicación casi exclusiva en el proyecto. Resulta conveniente obtener el asesoramiento de profesionales expertos/as en esta materia.

Determina el tipo de colaboraciones que pueden realizar en la difusión las entidades que has descrito en el ejercicio número 3.

Una cuestión en la que debemos reparar es **en la propiedad de los productos y/o servicios a transferir**. A la hora de determinar quiénes son los propietarios de los productos debemos tener en cuenta cuatro elementos:

1. En la mayoría de los proyectos las fuentes de financiación limitan los derechos sobre los mismos.
2. Si el proyecto tiene plena propiedad sobre los productos, cabe tener en cuenta algunas cuestiones:
 - a) La plena propiedad da la posibilidad de utilizar los productos con los fines que nosotros deseemos.
 - b) Si tenemos el derecho económico podemos autorizar la reproducción, la adaptación, la comercialización, la venta, la distribución y la transferencia a terceros.
 - c) Dispondremos igualmente de los derechos morales, es decir, los derechos de autor sobre el contenido del producto.
3. Si se tiene la menor duda sobre la propiedad de un derecho, se ha de ver la manera de especificar los derechos posibles de nuestros organismos públicos y privados de cofinanciación, de los socios locales, regionales, nacionales y/o transnacionales, y de los propietarios del material existente que hayamos utilizado o adaptado.
4. Tanto la Comisión Europea como las autoridades nacionales deben ser tenidas en cuenta.

Previo al lanzamiento de los productos debemos asegurarnos rápidamente de conocer los propietarios de los derechos inherentes a los mismos.

Analiza los derechos de propiedad de los productos/ servicios y los datos referentes sobre las condiciones en que podemos transmitir los productos que has descrito en el ejercicio número 1.

12.2.8. Participación en eventos públicos

Las ferias, las exposiciones y las conferencias pueden constituir un medio muy eficaz de contactar con el gran público. Por este motivo, resulta conveniente buscar la manera de participar en estos actos.

Los **stands** utilizados en ferias y exposiciones deben de ser lo más atractivos posible y deben demostrar de muchas maneras el éxito del proyecto. Utilizando fotos de empresarios/as, usuarios/as y agentes que hayan participado en el proyecto; adjuntando las certificaciones adquiridas, las homologaciones de los productos, exponiendo los materiales de la formación y otros productos, utilizando vídeos.

Las **grandes conferencias** pueden realizarse a través de la entidad cofinanciadora o por la agrupación de otros proyectos. Suelen estar organizadas por empresas especializadas en la preparación de estos eventos. Si nuestro proyecto va participar con ponentes en una conferencia no olvidemos preguntar dónde se realiza, cuánto tiempo está destinado para nuestra intervención y el equipamiento de que dispondremos para realizar la exposición así como la composición del público y del resto de ponentes.

A la hora de elegir a los ponentes de la conferencia debemos reparar en no elegir aquellas personas que directamente trabajan en el proyecto. Normalmente el público quiere ver una perspectiva diferente y valoraciones de nuestro trabajo realizadas desde otros puntos de vista. Este hecho dotará de mayor credibilidad la conferencia y en última instancia al proyecto.

Los beneficiarios/as últimos del proyecto suelen ser los mejores embajadores para difundir nuestros resultados, su participación en estos actos públicos es conveniente.

12.3. Sensibilización a nivel europeo

Como hemos señalado, los eventos asociados a la recepción de socios transnacionales (en caso de que el proyecto tenga carácter transnacional) son excelentes ocasiones para atraer la atención de los medios de comunicación.

En estos eventos el acento debe estar puesto en visualizar la dimensión europea del proyecto de manera que beneficiarios/as y el gran público, identifiquen como tal la financiación del Fondo Social Europeo u otros fondos de financiación europea.

Las comisiones europeas o las unidades administrativas de apoyo de cada país, pueden contribuir en alguna medida a la transmisión de información y publicidad:

- Con la invitación a participar en eventos de interés comunitario.
- Con la participación de los miembros de la comisión, en tanto que oradores, en una rueda de prensa, seminario u algún otro tipo de acto que organicemos.
- Préstamo de un stand de exposición para los eventos financiados por la comisión.
- Préstamo de vídeos, fotos ilustrativas de actividades de los fondos estructurales europeos.

- Las unidades de apoyo administrativas de los proyectos (Comisión Europea, Ministerios de los que dependa el proyecto, Consellerías, etc.) pueden aportar folletos, documentos temáticos, resultados de seminarios que podemos adjuntar al dossier de prensa.

El logotipo del ente que concede la financiación europea debe aparecer en todos los documentos y/o productos desarrollados en el proyecto.

Recuerda cinco ideas clave:

- 1. Disponer siempre de informaciones breves y actualizadas de vuestro proyecto que podáis distribuir a la prensa u otras partes interesadas:**
 - nombre y origen del proyecto.
 - actividades
 - productos
 - en qué es innovador
 - cuáles son los socios locales, regionales, nacionales y/o transnacionales.
 - quiénes son las entidades que financian el proyecto.
- 2. Difundir vía redes:**
 - a) Implicar a otras personas y organizaciones en los grupos consultivos del proyecto y/o en los grupos de expertos.
 - b) Implicaros personalmente en las redes locales y comarcales de profesionales.
- 3. Utilizar los eventos y las publicaciones de otras personas y/u organizaciones:**
 - Proponer la realización de ponencias en otras conferencias y seminarios.
 - Ofrecer artículos a periódicos, revistas y boletines informativos.
- 4. Buscar consejos profesionales antes de comercializar los productos/ servicios en el mercado:**
 - Verificar que somos el propietario del material.
 - Asimilar las normas de calidad requeridas.
 - Haceros ayudar para la asignación del precio.
 - Verificar vuestra responsabilidad por el trabajo de seguimiento y del servicio postventa.
- 5. No difundir material que no esté producido según la calidad y precisión adecuada:**
 - a) Evitar toda jerga profesional.
 - b) Pedir a otras personas de revisar vuestros errores y verificar la claridad de vuestro trabajo.

13. Evaluación de proyectos y programas

JAVIER ESPARCIA

JOAN NOGUERA

Universitat de València

Objetivo general del curso

El desarrollo local constituye una alternativa a las estrategias clásicas de desarrollo económico. Sin renunciar a los objetivos de crecimiento económico y aumento de la riqueza, presta una mayor atención a estrategias más equilibradas espacial y socialmente. De ahí que el desarrollo local se haya convertido en el punto de referencia para estrategias de promoción económica basadas en el empleo y en la valorización de los recursos físicos y humanos propios. Desde este punto de vista, el desarrollo local puede ofrecer una respuesta clara a las necesidades de reestructuración productiva y ajuste local de muchas de nuestras áreas, incluyendo desde las zonas rurales interiores hasta las ciudades pequeñas y medias que están próximas a grandes áreas urbanas. Sin embargo, los técnicos que actualmente trabajan en el desarrollo local provienen de disciplinas muy dispares y con mucha frecuencia han de hacer frente a situaciones para las que no han recibido formación específica. El curso de Agente de Empleo y Desarrollo Local tiene como objetivo principal otorgar conocimientos, metodologías y herramientas de trabajo a personas interesadas en el trabajo como Agente de Desarrollo Local con el fin de que se enfrenten con mayores garantías a los retos que implica la puesta en marcha de estrategias sostenibles de desarrollo desde el ámbito local.

Objetivos específicos del módulo “Habilidades y Técnicas de Intervención del Agente de Desarrollo Local”

Bajo el epígrafe de este módulo se agrupa un conjunto de temas con una clara finalidad común: proporcionar al agente de desarrollo local algunas herramientas metodológicas y técnicas de intervención que puedan ser de utilidad en su trabajo diario.¹ En este capítulo tiene especial relevancia todo lo referente a la concepción creativa de proyectos de desarrollo, a su correcta implementación, al seguimiento y evaluación de los mismos, y a la difusión y promoción de sus resultados. Sin duda, la puesta en marcha, implementación y seguimiento de proyectos es una de las tareas con las que más a menudo se enfrenta el ADL. El conocimiento y manejo correcto de herramientas y metodologías puede contribuir a incrementar la eficiencia del trabajo realizado y el impacto positivo de sus resultados. El seguimiento y evaluación de proyectos constituye un aspecto de gran importancia para conocer el funcionamiento real de un proyecto y para valorar las necesidades de intervención a lo largo del periodo de implementación. La finalidad de este tema presentar los diferentes enfoques de evaluación, sus principales etapas, y ofrecer metodologías de seguimiento y evaluación dentro del enfoque de evaluación continua, que se considera el más adecuado para la correcta interpretación de la evolución de un proyecto.

¹ Los temas que se incluyen en este módulo son:

- Creatividad y su plasmación. El proceso de elaboración de un proyecto
- Técnicas de investigación social
- Seguimiento y evaluación de proyectos. Sistema de indicadores
- Técnicas informáticas y telemáticas aplicadas a la gestión de proyectos
- La difusión, promoción y comunicación de proyectos y resultados
- Elaboración de informes
- La marca europea de calidad y su aplicación a organizaciones

13.1. Introducción

El seguimiento y evaluación son elementos de la aplicación de proyectos socioeconómicos que están adquiriendo una importancia cada vez mayor. En unos pocos años se ha pasado de una situación generalizada en la que los mecanismos de seguimiento y evaluación estaban poco o nada implantados, a una situación actual en la que su utilización es generalizada. Existe un impulso “europeo” claro en la transición de una a otra situación, marcado por la obligatoriedad que impone la Unión Europea de establecer mecanismos de seguimiento y evaluación en la aplicación de políticas y programas diseñados y financiados por ella. Este condicionamiento ha sido el principal acicate para la generalización del uso de sistemas y técnicas de evaluación.

Hasta fecha muy reciente, los proyectos ejecutados han contado, en el mejor de los casos, con una valoración de los resultados consistente en la recopilación de efectos de carácter cuantitativo o medible (*output*) en relación con el coste económico (*input*) empleado. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones, los recursos se han invertido sin quedar constancia de los resultados cualitativos alcanzados. La filosofía tradicional y burocrática dominante en la mayoría de las instituciones, junto a la escasa tradición en la implantación de sistemas de evaluación, han supuesto una atención casi exclusiva a los resultados cuantitativos, a las “metas” en cuanto a inversión o número de beneficiarios que debían alcanzarse.

En el caso de proyectos socioeconómicos, los que con mayor frecuencia caen en el ámbito de actuación del Agente de Empleo y Desarrollo Local, las necesidades de los procesos de seguimiento y evaluación no finalizan en un mero análisis cuantitativo del beneficio obtenido en relación con el coste. Este tipo de proyectos se caracterizan por tener múltiples objetivos y, con frecuencia, de carácter diverso; un componente de participación social directa en el diseño y gestión de las actuaciones que está cada vez más implantado (la agrupación local de desarrollo o grupo de acción local) y que los dota de unas peculiaridades en cuanto a su funcionamiento; y un alcance que va más allá de un sector concreto (multisectorial). Del mismo modo en que el diseño y aplicación de una política o programa debe, para obtener resultados óptimos, implicar a la población sobre la que va a aplicarse, el análisis y evaluación de los resultados de un proyecto, necesario para incrementar el éxito de iniciativas futuras, debe tener a los beneficiarios y no beneficiarios de una actuación concreta como centro del proceso de evaluación. De este modo, emergerán los puntos fuertes y las carencias de la iniciativa tal y como son percibidos por aquellos que han “sufrido” la aplicación de la misma.

Por todos estos motivos, se hace necesario establecer procedimientos de seguimiento y evaluación adaptados a las necesidades específicas de este tipo de proyectos. La recopilación de información acerca del número de beneficiarios y de las inversiones realizadas, no es un indicador suficiente para conocer la eficiencia y eficacia de una política o programa, y mucho menos para descubrir todos sus efectos directos, indirectos e inducidos² sobre la economía o la sociedad local.

² Hy (1995) aporta una definición clara de los conceptos de efectos directos, indirectos e inducidos:

- **Efectos directos**, son aquellos asociados con cambios inmediatos en las demandas generadas por variaciones en el empleo, en los ingresos personales o familiares, en los gastos gubernamentales y en la formación de capital de inversión público y privado.
- **Efectos indirectos**, cambios causados por las necesidades provodadas por empresas e instituciones públicas. Se trata esencialmente de impactos inter-industriales. Estos cambios miden los efectos sobre el empleo, ingresos familiares, gastos gubernamentales y formación de capital de inversión público y privado debidos a las demandas de una industria de todo tipo de artículos necesarios para la producción de un bien o servicio.
- **Efectos inducidos**, cambios en las pautas de consumo y gasto de las familias causadas por cambios en sus niveles de ingreso debidos a su vez a los efectos directos e indirectos. Estos nuevos gastos son reintroducidos en la economía en forma de nueva demanda

La relación entre estos tres conceptos y sus diferencias se perciben claramente a través del siguiente ejemplo: el planteamiento de una actuación para el diseño e implementación de un plan formativo adaptado a las necesidades del tejido empresarial de un municipio o comarca provoca la necesidad de contratar personal cualificado para ejercer la docencia, poner a punto unas instalaciones suficientes y formar a un conjunto de personas que verán incrementada su cualificación acorde con las necesidades del mercado de trabajo local (*efectos directo*). Algunas de las personas formadas pueden decidirse a trabajar

Las crecientes restricciones presupuestarias de la administración pública han impuesto los criterios de eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos. Como consecuencia, comienza a haber una mayor preocupación y concienciación entre los tomadores de decisiones sobre la necesidad de establecer mecanismos de control y análisis de las iniciativas y proyectos puestos en marcha, para maximizar su impacto y optimizar los recursos empleados.

Son dos los objetivos fundamentales del seguimiento y evaluación de proyectos:

- por un lado, el conocimiento sobre el modo en que los recursos utilizados alcanzan sus objetivos (eficiencia);
- por otro lado, el análisis de los efectos de todo tipo sobre el sistema al que se aplica (eficacia).

Ambos, constituyen elementos de creciente importancia en el proceso de elaboración y aplicación de políticas.

13.2. Aspectos teóricos en relación con el seguimiento y evaluación de programas y proyectos

El seguimiento y evaluación de un programa o proyecto tiene como principal finalidad extraer información sobre su funcionamiento y efectos para apoyar a los tomadores de decisiones en la elección de una alternativa de actuación entre diversas opciones bajo condiciones de elevada incertidumbre³. En esta definición, el concepto clave es el “apoyo”, por cuanto el papel de los analistas no es el de sustituir el criterio de los tomadores de decisiones sino proporcionar una base más sólida para justificar la decisión tomada, ayudando a clarificar el problema, destacar las posibles alternativas y comparar sus consecuencias.

Pollit (1993), define el proceso como una actividad que implica la aplicación sistemática de teoría, métodos y técnicas de las ciencias sociales con el fin de identificar y valorar los procesos e impactos de las políticas y programas públicos. Añade que esta actividad puede llevarse a cabo de forma retrospectiva o prospectiva, en secreto o públicamente, por el gobierno o por organizaciones no gubernamentales.

El concepto y contenido del seguimiento y evaluación de programas y proyectos ha variado substancialmente a lo largo del tiempo. La tarea comenzó a ser importante en los años 60, cuando el objetivo consistía en la mejora de la actuación gubernamental en términos casi exclusivamente cuantitativos. Parece que en aquel momento, el éxito de una política estuviese en relación directa y exclusiva con el volumen de *output* obtenido, sin importar mucho los recursos empleados para obtener dichos resultados, ni los efectos que se derivaban de la iniciativa aplicada sobre la población local. Desde entonces el seguimiento y evaluación han evolucionado hacia objetivos relacionados con el incremento de la eficiencia y eficacia, y con el conocimiento de los efectos no directos.

Un tema central relacionado con el objetivo de incrementar la eficacia de la evaluación y hacerla de este modo más útil en el proceso de toma de decisiones es la creciente importancia otorgada al análisis desde un punto de vista prospectivo (*ex-ante*) o retrospectivo (*ex-post*). Estos nuevos enfoques se contraponen al tradicional “enfoque auditor” o control financiero consistente en la supervisión de la actividad financiera para confirmar si los fondos se han distribuido de acuerdo con las instrucciones y

por su cuenta, incrementando el tejido empresarial; otros se incorporarán a empresas existentes en lugares de trabajo para los que habían dificultades con anterioridad (*efectos indirectos*). Por último, la economía local se verá estimulada tanto por el acceso de mano de obra cualificada a empresas existentes como por la probable creación de nuevos empresarios (*efectos inducidos*). Si además existe en paralelo un mecanismo facilitador para nuevos empresarios (subvenciones, acompañamiento, etc.) los dos proyectos o programas estarán generando *sinergias*.

³ Se habla de incertidumbre por el hecho de que, en el contexto político, las decisiones se toman con un conocimiento incompleto de las posibles alternativas dado que son todavía posibilidades y no realidades.

procedimientos establecidos. Este “enfoque auditor” ha venido dominando el análisis de políticas públicas con el objetivo de controlar gastos y se realiza de forma paralela a la implementación.

La información tiene un papel clave en el proceso de evaluación. La definición correcta de los indicadores necesarios para analizar un programa o proyecto así como el modo en que dicha información es obtenida, condicionarán en gran medida los resultados del análisis. Weiss (1983) conceptualiza el problema de la información como las tres “I” —información, ideología e intereses— considerando que la primera está condicionada por las otras dos. Este problema puede estar presente tanto en los casos en que el proceso de evaluación se lleva a cabo por la institución que ha diseñado la política, como en los casos en que dicho proceso depende de entidades externas o gestores a otras escalas. En ambos casos, puede primar el interés político por unos resultados satisfactorios, las tendencias ideológicas o la necesidad de justificar la propia actuación, sobre la evaluación crítica que permita conocer el impacto real de la actuación.

Rist (1994), por su parte, destaca una serie de tendencias teóricas en el campo del análisis de políticas y programas: en primer lugar, un cambio desde evaluaciones a gran escala, de leyes o directivas completas, y emprendidas por organizaciones o entidades externas, hacia evaluaciones a pequeña escala, de programas concretos, y emprendidas por unidades creadas dentro de las propias instituciones que diseñan y/o gestionan dichos programas. Se trata de una tendencia positiva por la mayor claridad de objetivos y la mayor operatividad.

En segundo lugar, el análisis y evaluación aunque necesarios, son concebidos cada vez más como una actividad con impacto limitado sobre la formulación de políticas y la toma de decisiones, debido a que los resultados de los procesos evaluatorios se tienen en cuenta de forma indirecta, cumulativa y, en ocasiones, retardada. En tercer lugar y en relación con lo anterior, existen crecientes restricciones financieras en los recursos disponibles para la función evaluadora en la mayoría de los países.

En cuarto lugar, hay una tendencia generalizada a la opinión de que la utilidad y efectividad de la evaluación se incrementa cuando la información necesaria es parte de una base de datos generada por la institución a cargo de la política o programa que se evalúa. En este sentido, la propia Unión Europea ha ido estableciendo unos criterios comunes e indicadores básicos para cada programa, que se recogen de manera sistemática y que conforman una base de datos de gran valor en el proceso de evaluación.

Por último, la evaluación puede aportar conocimiento organizativo. Esto significa que los resultados obtenidos por una evaluación, si se plantea ésta en forma de informaciones que puedan actuar como *feedbacks* para los tomadores de decisiones, pueden aportar los elementos de juicio necesarios para efectuar las correcciones adecuadas en el programa o proyecto de forma que se mejore su eficacia futura.

13.3. El proceso de evaluación

El proceso de seguimiento y evaluación incluye una serie de etapas o tareas que comienzan incluso antes de que la actuación concreta se haya puesto en funcionamiento, en la fase de diseño de la misma, y que varían según diferentes enfoques.

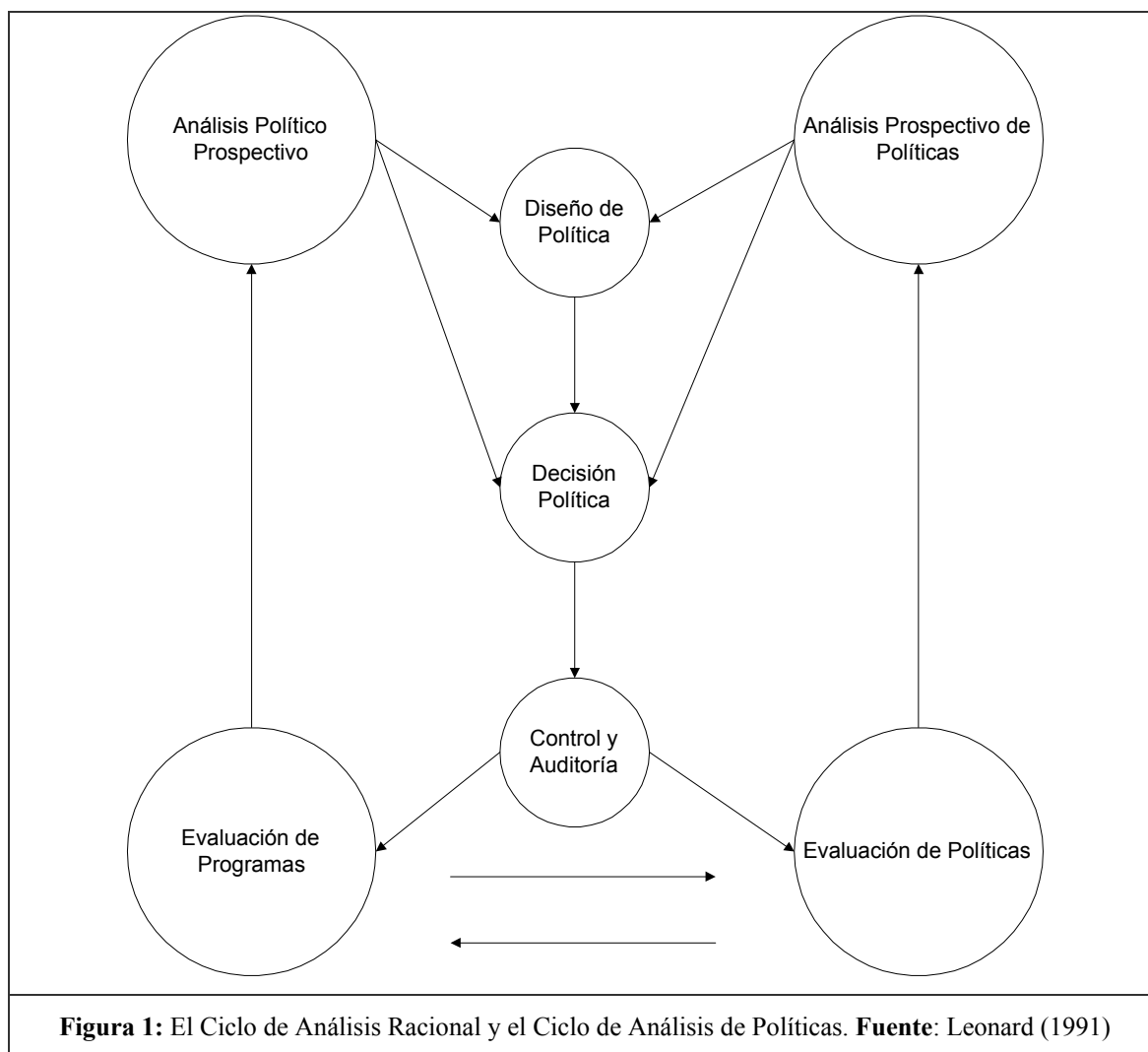
Leonard (1991) afirma que en un proceso racional de toma de decisiones deberían contemplarse tres estadios o fases que se implementarían de forma cíclica y no lineal: en primer lugar, el proceso de **Análisis de la Actuación** consistente en un examen prospectivo en función de los objetivos que se propone alcanzar una actuación pública y con el fin de predecir su factibilidad. El resultado de esta primera fase es una actuación bien diseñada antes de ponerse en práctica. Esta planificación previa de objetivos y el estudio de su viabilidad es fundamental como modo de asegurarse un impacto efectivo en su aplicación posterior.

La segunda fase es la **Auditoría**, o examen concurrente, que se realiza durante el periodo de implementación de la actuación. Su objetivo es analizar si se están siguiendo los procedimientos adecuados y si el gasto se sitúa en los límites establecidos. Su finalidad es prevenir el fraude. El

control del gasto y los plazos han constituido hasta la fecha el principal mecanismo de control y evaluación. No se trata de un indicador incorrecto, sino insuficiente ya que no aporta conocimiento exacto sobre el impacto real de la actuación sobre el territorio en cuanto a sus efectos sobre la economía y sociedad local, su nivel de coordinación con otras iniciativas aplicadas, ni las estrategias necesarias para optimizar su eficacia. Debe formar parte del proceso de evaluación, pero nunca constituirse en el único instrumento de valoración.

La tercera fase es la **Evaluación** propiamente dicha, llevada a cabo una vez que la actuación ha finalizado su ejecución. Su objetivo principal es valorar los resultados del programa y realizar los cambios adecuados en función de las deficiencias detectadas. Su utilidad está en función de la rapidez con la que se ejecute, por lo que es esencial que existan indicadores recogidos durante el periodo de implementación de la iniciativa, que deberán ser completados tras finalizar el periodo de ejecución.

Sin embargo, en este proceso, la valoración de los resultados de una actuación no es independiente de las prioridades políticas cambiantes. De este modo, las cuestiones que los tomadores de decisiones se plantean como preferentes en cada momento influirán en el modo en que se realiza la evaluación de una actuación. Del mismo modo, los resultados del análisis y la evaluación determinarán cambios en los modos de actuar de los tomadores de decisiones (**Figura 1**). Existe, por tanto, un doble ciclo, político y racional, en el que se producen interacciones: el análisis político previo a la puesta en funcionamiento de cualquier actuación pública influye en el diseño de la propia actuación y en el proceso de toma de decisiones político —ciclo racional. Por su parte, el análisis racional del proceso de toma de decisiones influirá en las decisiones políticas y el diseño político.



Aunque el Ciclo Político es importante dado que es necesario tomar decisiones acerca del diseño e implementación de la actuación política, el Ciclo Racional es sólo opcional y relativamente débil debido a dos razones:

- a) por un lado, su lento funcionamiento frente al rápido funcionamiento de la evaluación política;
- b) por otro lado, con frecuencia la evaluación se hace en función de lo que interesa a los investigadores más que en función de lo que preocupa a los tomadores de decisiones. Como resultado, puede existir una falta de interés por parte de los tomadores de decisiones en los resultados de la evaluación

Por su parte Waterman y Wood (1993) destacan la importancia del proceso de evaluación al proporcionar a los tomadores de decisiones información directa, sistemática, continua y objetiva sobre el funcionamiento y resultados de una actuación determinada. Conciben el análisis y evaluación como un proceso interactivo que comprende cuatro etapas.

En primer lugar, un examen cualitativo de los aspectos relevantes implicados en una actuación pública concreta, de manera previa a la implementación de la misma. Se trata de identificar para cada caso concreto, que *outputs* son de interés, cuáles son los agentes relevantes y sus objetivos. En función de estos aspectos hay que valorar los posibles cambios en las acciones de un programa o política. Toda esta información constituirá la base sobre la que se determinarán los factores que podrían afectar al proceso de implementación posterior.

La segunda etapa comienza una vez que se ha definido la información relevante, se han identificado los estímulos y se han definido hipótesis sobre el proceso de implementación. Esta fase consiste en la recogida de una base de datos sobre los resultados actuales de la actuación que se está implementando. Los datos deben incluir una amplia variedad de factores relacionados con el proceso político, más que estar centrados tan solo en un tipo concreto de output.

Una vez que los datos han sido recogidos, la tercera etapa implica el análisis estadístico de los resultados obtenidos por la actuación mediante la utilización de métodos cuantitativos. Por último, tras el análisis de los datos, se derivan una serie de conclusiones y recomendaciones que proporcionan información útil para valorar y analizar los resultados de la actuación. Sin embargo, es importante que se preste atención a las posibles explicaciones o análisis contradictorios que puedan aparecer sobre el mismo proceso dado que pueden dar lugar a confusiones y a la pérdida de eficacia del proceso de análisis. Esta tarea se lleva a cabo mediante un nuevo análisis de la información recopilada, incluyendo métodos cualitativos como entrevistas de seguimiento con los agentes implicados.

Considerar que el seguimiento y evaluación constituyen una etapa más en una sucesión de tareas es una visión restrictiva del papel fundamental que tienen a la hora de optimizar el uso de los recursos públicos y los resultados de una acción concreta. El análisis abarca todos los estadios de la “vida” de la política o programa concreto y debe comenzar en el momento en que se está diseñando la posible actuación.

La eficacia y eficiencia de una actuación concreta está no sólo en función del cuidado y acierto que se haya tenido en el proceso de diseño y formulación. Una actuación bien diseñada puede fracasar si no se implementa de forma adecuada. Hogwood y Gunn (1984) describen una serie de requisitos necesarios para que el proceso de implementación se realice de forma correcta:

- *Que las circunstancias externas a la agencia que implementa la actuación no impongan restricciones paralizantes*, las circunstancias externas —físicas, políticas, sociales, etc.— están fuera del control de la institución y por tanto pueden suponer obstáculos insalvables para el buen funcionamiento de una actuación, por muy bien diseñada que esté. Cabe incluir aquí la necesidad de que existan cauces de comunicación y acción conjunta entre las instituciones con competencia sobre un mismo territorio, para evitar la aparición de acciones con objetivos contrapuestos.

- *Que se disponga de tiempo y recursos suficientes para la actuación, y que se disponga de la adecuada combinación de recursos*, muchas iniciativas pueden fracasar incluso cuando no existen circunstancias externas adversas debido a escasez de recursos financieros o a la mala planificación del tiempo necesario para alcanzar los objetivos. Si la urgencia de resultados predomina sobre la planificación, el impacto potencial de las actuaciones puede reducirse substancialmente.
- Que la actuación que ha de implementarse esté fundamentada en una teoría válida de causa-efecto, y que la relación entre causa y efecto sea directa y sin condicionamientos significativos. Es posible que las relaciones causa-efecto que fundamentan una actuación estén basadas en creencias particulares de las personas que las diseñan y que dichas creencias no estén contrastadas y/o sean falsas. Esto puede llevar a dirigir los recursos a unos destinatarios potenciales que no son los que mejor van a responder o a utilizarlos.

La ausencia de estudios o planes previos a la implementación de programas y proyectos lleva, en no pocas ocasiones, a una actuación que está más guiada por convicciones o intereses particulares que por el conocimiento.

- *Que las relaciones de dependencia sean mínimas*. Cuantas más decisiones por parte de diferentes agentes y en diferentes momentos del proceso sean necesarias, mayor será el riesgo de que aparezcan fallos en la implementación. Por tanto es esencial que las competencias en la gestión de una actuación concreta estén en manos de una sola agencia que no sea dependiente de otras.
- *Que exista consenso y entendimiento en cuanto a los objetivos*. En muchas ocasiones, los objetivos de organizaciones y programas son difíciles de identificar por estar formulados de forma abstracta, vaga o evasiva. Incluso cuando existen objetivos concretos y bien definidos, la libre interpretación por parte de cada uno de los agentes implicados en el proceso de implementación puede llevar a incompatibilidades y reducción de la eficacia.
- *Que las tareas estén correctamente especificadas y en una secuencia clara y correcta*. Lo contrario puede conducir a confusión y a la no consecución de los objetivos propuestos.
- *Que haya una comunicación y coordinación perfecta*. Si las agencias gestoras o los beneficiarios no tienen canales efectivos de comunicación, pueden no entender bien cuales son los objetivos de la actuación.
- *Que los responsables puedan exigir y obtener conformidad*. Pueden aparecer desacuerdos y reinterpretaciones de los objetivos de la actuación por intereses particulares, rivalidades o disconformidades entre agencias, etc.

El proceso de implementación no debe concebirse como la simple puesta en práctica de una política o programa previamente formulados. Es imprescindible introducir los conceptos de negociación e interacción. De este modo el concepto de implementación se transforma, convirtiéndose en un proceso de discusión entre los diversos agentes implicados que puede dar lugar a variaciones en el propio modo de operar de la política.

Considerando el proceso en su globalidad, pueden extraerse una serie de pautas que permitirían incrementar la eficacia de la evaluación y la utilidad de sus resultados: en primer lugar, los resultados de la evaluación se obtienen con demasiado retraso. En la actualidad, cuando existe algún tipo de proceso de evaluación, éste se diseña y lleva a cabo cuando la actuación ya está siendo implementada, o incluso cuando ya ha finalizado. Si bien es cierto que un análisis ex-post es ingrediente indispensable de un buen proceso de evaluación, éste debe ser completado por un proceso previo en el que se hayan definido, con anterioridad a la puesta en práctica de la actuación, los criterios que guiarán su análisis y los parámetros que hay que obtener. Por ello se impone la necesidad de diseñar el proceso de evaluación ya desde el momento en que se diseña la actuación que va a ser evaluada.

En segundo lugar, el diseño de las actuaciones debe facilitar su posterior análisis, lo cual no implica que haya que alterar sus objetivos o herramientas en función del análisis a realizar. Se trata más bien de diseñar actuaciones que puedan ser posteriormente analizadas de forma eficaz: si las actuaciones son implementadas en forma parecida a experimentos —probando diferentes alternativas en diferentes lugares— será mucho más sencillo saber qué efectos concretos son consecuencia de la aplicación de una determinada actuación.

En tercer lugar, las iniciativas deberían mantenerse en vigor por un periodo de tiempo más prolongado —siempre que la consecución de sus objetivos lo justifique— de forma que sus efectos puedan hacerse más patentes y la evaluación más productiva. En cualquier caso, habrá que trabajar en el diseño de diferentes sistemas de evaluación que sean capaces de adaptarse a la duración de diferentes tipos de actuación.

Todo proceso de evaluación contiene una serie de etapas (MEANS Series, Comisión Europea, 1999):

1. Estructuración del proceso de evaluación
 - Clarificación y gradación de los efectos que se quiere evaluar, definición de los criterios
 - Definición de los instrumentos de observación
2. Observación de los hechos (trabajo de campo)
 - Definición del campo de observación
 - Recogida de información
3. Análisis de la información observada/recogida
 - a) Comparación de los datos y observaciones
 - b) Estimación de los efectos
4. Valoración
 - Valoración en relación con los diferentes criterios o indicadores
 - Formulación de un juicio o valoración sintético

A continuación se describe de forma breve cada una de estas etapas genéricas del proceso de evaluación:

Clarificación y gradación de los efectos que se quiere evaluar, definición de los criterios

El primer paso a la hora de poner en marcha un proceso de evaluación es la determinación de las preguntas a las cuáles se trata de dar respuesta. Algunos ejemplos de estas preguntas son: ¿cuáles son las partes más eficientes del proyecto?, ¿Está justificada la implementación del proyecto en relación con las necesidades más urgentes? ¿Se están produciendo efectos no esperados? ¿Se están consiguiendo los objetivos inicialmente planteados? ¿Han variado las circunstancias que motivaron la puesta en marcha el proyecto?, etc. Para cada pregunta pueden determinarse indicadores que nos ayuden a obtener una valoración más objetiva en cada caso.

Las herramientas que se utilizan en esta etapa tienen como finalidad la ordenación y selección de las preguntas a las que la evaluación debe dar respuesta (Estructuración Lógica, Mapeado de Impactos, Análisis DAFO, METAPLAN, Votos de Colores)

Definición de los instrumentos de observación

La segunda tarea consiste en la transformación de las preguntas de la evaluación en indicadores o descriptores observables o medibles. La definición de indicadores adecuados es esencial para el éxito del proceso de evaluación.

Definición del campo de observación

Consiste en la delimitación de un ámbito de observación/recogida de datos adecuado a los objetivos de la evaluación. Debe ser suficientemente concreto para evitar costes excesivos, y suficientemente amplio para proporcionar resultados creíbles. Deben considerarse las siguientes cuestiones: ¿deben considerarse en el análisis todas las categorías observables?, ¿debe incluirse un “grupo de control”? ¿Cómo deben escogerse los casos para que sean representativos de todos los ámbitos de actuación del proyecto?, ¿Deben seleccionarse “buenas prácticas” para hacer explícitos los principales factores de éxito?

Recogida de información

Recogida de información a través de numerosos métodos y técnicas. Se trata de una etapa esencial cuando no puede fundamentarse la evaluación únicamente en documentos. Algunas de las técnicas para esta etapa son las entrevistas individuales, el “Focus Group”, la encuesta, la observación participante, etc.

Comparación de los datos y observaciones

Preparación y presentación de los datos y observaciones recogidos de forma que puedan dar lugar a conclusiones y comparaciones. Las herramientas incluyen gráficos, mapas, tablas comparativas, SIG y análisis factorial.

Estimación de los efectos

Estimación de los efectos netos del proyecto. Técnicas como el Análisis Shift-Share, modelos “Input-Output”, modelos macroeconómicos, Técnica Delphi, análisis de regresión o comparación de grupos.

Valoración en relación con los diferentes criterios o indicadores

La evaluación debe valorar si los efectos del proyecto son suficientes o insuficientes. Para ello, las principales técnicas son el Análisis Coste-Beneficio y el “Benchmarking”.

Formulación de un juicio o valoración sintético

Esta última etapa consiste en la formulación de conclusiones mediante la elaboración de una síntesis final. Para realizar un juicio sintético del proyecto es necesario combinar o ponderar los diferentes efectos atribuibles a la actuación. En el caso de proyectos socioeconómicos, esta tarea es especialmente difícil debido a que existen multitud de valoraciones subjetivas. Las técnicas para realizar esta tarea son los Paneles de Expertos, el análisis multicriterio o el análisis coste-beneficio.

Las evaluaciones no se realizan siempre en los mismos contextos ni por los mismos motivos. La orientación y las herramientas utilizadas pueden diferir sustancialmente dependiendo de las circunstancias que concurren en cada ejercicio de evaluación. Consideramos aquí cinco parámetros que hay que tener en cuenta a la hora de definir el formato y las herramientas para la evaluación:

1. La **escala** de los efectos que se evalúan. Podemos centrarnos en una escala micro (local, infla-local) o macro (supralocal). El primer caso permitirá utilizar el potencial interpretativo del estudio de casos, mientras que el análisis de macro-proyectos tendrá que limitarse a la utilización de modelos macro-económicos.
2. La existencia de un **enfoque participativo** (partnership) en la implementación del proyecto. Cuando existen diferentes actores en la toma de decisiones en un proyecto, la selección de los efectos que se quieren evaluar debe respetar los diferentes puntos de vista que puedan existir. Habrá que utilizar técnicas como el grupo de trabajo o el análisis multicriterio. Otras técnicas como el análisis coste-eficacia serán poco adecuadas.
3. La **utilización** que se le va a dar a la evaluación, formativa o recapitulativa. Cuando se realiza una evaluación formativa, el Estudio de Casos es una técnica adecuada dado que permite un aprendizaje rápido de una experiencia. Por el contrario, esta técnica produce resultados que son difíciles de sistematizar y es menos útil para una evaluación recapitulativa.

4. El **calendario** de la evaluación. La evaluación debe considerar los efectos que se han producido ya, los que se están produciendo y los que pueden producirse en el futuro. En este sentido hay que diferenciar entre:
 - *Evaluación ExAnte*. Se realiza con anterioridad a la ejecución del proyecto y se centra en la coherencia y relevancia del proyecto, y el realismo de los efectos esperados.
 - *Evaluación Intermedia*. Se centra en el análisis de los primeros resultados del proyecto. Su finalidad es reconducir el proyecto en caso de que se detecte la necesidad.
 - *Evaluación ExPost*. Dirigidas a la determinación de los efectos finales del proyecto.
5. La **complejidad** del proyecto. La mayoría de proyectos socioeconómicos son de carácter multisectorial lo que implica que incluyen diferentes mecanismos de intervención, se dirigen a diferentes públicos y producen diferentes tipos de impacto. Sin embargo, muchas de las herramientas tradicionales de evaluación se han utilizado para situaciones menos complejas.

El grado de complejidad del proyecto es el parámetro determinante a la hora de escoger las técnicas de evaluación más adecuadas. Pueden darse dos situaciones:

- a) La evaluación global de todo un programa regional multi-sectorial.
- b) La evaluación de un proyecto concreto

En el capítulo siguiente se explican algunas de las técnicas de evaluación más adecuadas para la evaluación de proyectos concretos

13.4. Técnicas para las diferentes etapas del proceso de evaluación proyectos socioeconómicos

Aunque existen multitud de metodologías y técnicas de evaluación, se explica brevemente a continuación, una selección de técnicas de evaluación consideradas adecuadas para el caso de proyectos socioeconómicos implementados a escala local. Los contenidos de este apartado emanan de la publicación *Principal Evaluation Techniques and Tools, The MEANS Collection*, nº3, editado por la Comisión Europea en 1999.

13.4.1. Herramientas para la etapa de Estructuración del Proceso de Evaluación: el METAPLAN®

Para la clarificación de los objetivos de la evaluación puede utilizarse el METAPLAN®.

Técnica originalmente diseñada para facilitar la toma de decisiones colectiva en temas de planificación urbana. Se fundamenta en los siguientes principios: preguntar a los participantes por su opinión, estructurar y sintetizar la información obtenida de modo que sea asumible (genere consenso) por todos los participantes.

Ejemplo. En el inicio de la evaluación intermedia del Objetivo 2 en Franche-Comté (Francia), la primera reunión del grupo de evaluación pretendía desarrollar un listado de los principales impactos que se esperaban del programa. Se utilizó el METAPLAN®. Se encargó a consultores externos la planificación de la sesión. Los 13 participantes fueron principalmente gestores del programa de la administración local. La sesión duró 2 horas y tuvo como finalidad identificar los principales impactos que se esperaban del programa, teniendo en cuenta que dichos impactos debían servir como base para la evaluación y, en particular, para la formulación de preguntas específicas de evaluación. Las tres preguntas que guiaron la discusión se formularon como sigue: “¿Cuál crees que es la utilidad del programa?”, “¿De qué tipo de impacto atribuible al programa te gustaría obtener información?”, “¿Qué dos impactos deben ser evaluados?”. Esta última pregunta se incluyó para establecer prioridades. Pronto se alcanzó consenso en el grupo sobre 5 impactos eran de especial interés para su evaluación.

FUENTE: Rapport C3E (1998) L'évaluation intermédiaire des interventions structurelles dans la zone d'objectif 2 de Franche-Comté.

Finalidad del METAPLAN®

Agrupar y estructurar información basada en múltiples puntos de vista, y producir una síntesis de consenso. Esta herramienta da respuesta a diversas necesidades:

- extraer información y agruparla mediante preguntas realizadas de forma adecuada y respetando los puntos de vista de todos los miembros del grupo;
- incrementar la aceptación de las decisiones que se toman en el grupo dado que consideran todos los puntos de vista incluyendo los no dominantes.

¿Cuándo utilizarla?

Se utiliza más el debate que para la toma de decisiones. Ayuda a identificar los obstáculos para llevar a cabo una actuación concreta y aporta posibles soluciones a dichos obstáculos. Se utiliza para estructurar una acción compuesta por múltiples prioridades. Permite reducir tensión en el grupo mediante la participación de todas las partes.

¿Cómo utilizarla?

Debe existir un moderador externo y neutral.

- **Fase 1. Preparación de la reunión.** Definición de preguntas sobre las que girará el debate. El modo en que se formulan las preguntas es importante pues debe ser bastante general como para permitir un abanico amplio de respuestas y debe favorecer la respuesta de los participantes. El orden es también importante. La primera es una pregunta “introdutoria” que se utiliza para ejemplificar el modo de funcionamiento de la técnica. La segunda pregunta es la central y profundiza en el planteamiento de la primera pregunta. La última pregunta es la que permite establecer la priorización entre las posturas de los participantes.
- **La sesión de trabajo.** Consiste en un único grupo de trabajo. En el caso de que hayan muchos participantes, pueden crearse sub-grupos para discutir la segunda pregunta (central), pero es importante que la primera y tercera preguntas se debatan por el conjunto.

El moderador realiza las preguntas y pide respuestas concretas que se escriben en “post-it”, hasta un máximo de 30. Los “post-it” se pegan en un tablero, agrupándolos según su similitud o lógica equivalente. Esta pregunta inicial permite crear una representación común de los problemas, dar los mismos nombres a los mismos conceptos y entender el método de discusión.

La pregunta central enfoca la discusión en el objetivo principal. Para contestarla se divide a los participantes en subgrupos (2-3 personas). En cada subgrupo se pide a los participantes que proporcionen respuestas cortas que son apuntadas en “post-it” por un portavoz (un máximo de 5). El moderador las recoge y las va leyendo en voz alta mientras las agrupa por temática u orientación en un tablero (en bloques). En caso de que una de las respuestas genere debate, el moderador la marcará con una señal.

La última pregunta sirve para ilustrar la importancia que los participantes atribuyen a los diferentes bloques de “post-it”. Los participantes indican con una pegatina los bloques que en su opinión proporcionan una respuesta más idónea a la pregunta.

Pregunta inicial: ¿Qué esperas de un proyecto sobre igualdad en el acceso al mercado de trabajo?

Pregunta central: ¿En qué aspectos te gustaría que se centrara la evaluación de un proyecto sobre igualdad en el acceso al mercado de trabajo?

Pregunta final: ¿Qué aspectos debería priorizar la evaluación?

La pregunta inicial favorece el debate sobre los impactos del proyecto y una reflexión inicial sobre posibles tipologías de efectos. La segunda pregunta sirve para considerar con mayor profundidad las apreciaciones realizadas en la primera pregunta, pero también para añadir información. La última pregunta se utiliza para seleccionar elementos de las respuestas dadas que son percibidos por la mayoría como prioritarios.

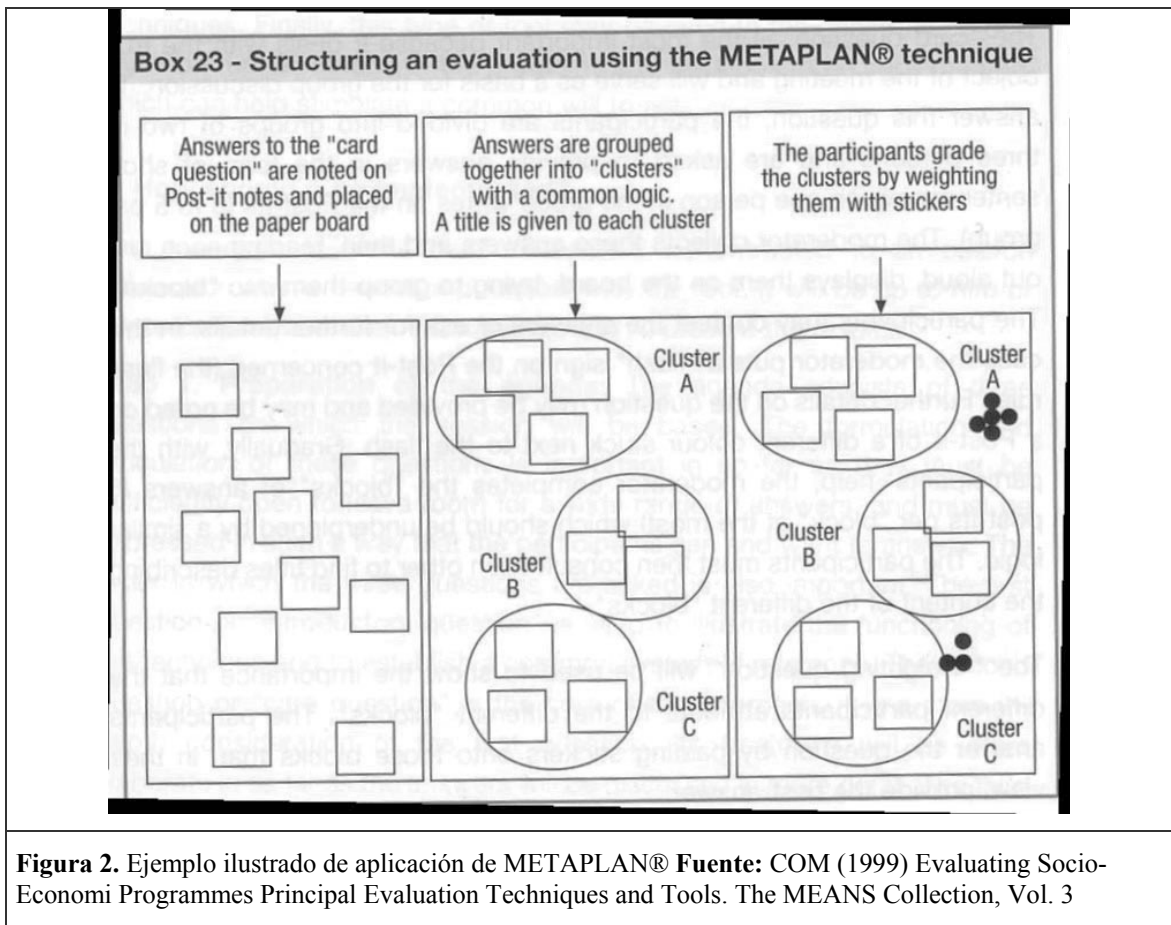


Figura 2. Ejemplo ilustrado de aplicación de METAPLAN® Fuente: COM (1999) Evaluating Socio-Economic Programmes Principal Evaluation Techniques and Tools. The MEANS Collection, Vol. 3

Potencialidades y limitaciones

1. Facilita la construcción de consenso al percibir los participantes que las conclusiones son fruto de su propia aportación.
2. Permite identificar elementos de conflicto y supera situaciones de bloqueo que suelen darse en reuniones de trabajo cuando existen posturas dominantes y/o encontradas. Dado que cada idea de cada participante se toma en consideración y se discute, se evitan situaciones en las que un pequeño número de personas domina el grupo.
3. Aunque facilita la formalización de ideas, no es una herramienta para generar nuevas ideas. Tan sólo pone al descubierto lo que está en las cabezas de los participantes.
4. Requiere la presencia de una persona cualificada. La formulación y secuencia de las tres preguntas es importante y debe ser preparada en relación al contexto y la forma.

13.4.2. Herramientas para la observación de los hechos (trabajo de campo): la Observación Etnográfica

El diseño y ejecución de cuestionarios es la técnica más estandarizada y utilizada para observación y recogida de información de campo.

Sin embargo, esta técnica se explica en el contexto de otros temas del presente curso. Es por ello que se propone aquí una técnica de observación y recogida de datos alternativa: la Observación Etnográfica.

La técnica de la Observación Etnográfica consiste en observar la actividad diaria de las personas que implementan un proyecto o de los beneficiarios que entran en contacto con el programa. Por tanto, el observador está presente durante la selección de proyectos, o participa en un curso de formación que emane del proyecto, etc.

Finalidad de la técnica

Recogida en profundidad de información sobre un reducido número de situaciones tipo en la implementación de un proyecto o actuación. Proporciona datos detallados sobre los efectos de la intervención y la influencia del contexto.

¿Cuándo debe utilizarse?

Principalmente en la observación de procesos de interacción entre las administraciones y su “público”. Si se lleva a cabo de forma adecuada, no interfiere con el comportamiento de las personas que se observa. Por tanto, puede utilizarse para observar poblaciones que son reacias al formalismo de un cuestionario. Es la única técnica aplicable cuando existen dificultades para interaccionar con los actores objeto de estudio (conflicto con las organizaciones encargadas de la implementación, actividades irregulares o ilegales, etc.).

Dado su carácter inductivo, sirve para observar los resultados de una intervención de la que no se conoce bien el funcionamiento. Es especialmente relevante cuando se sospecha que los resultados no son igualmente percibidos por los que los implementan y por los beneficiarios o receptores.

Sin embargo, es una técnica muy costosa en tiempo y poco generalizable ya que estudia casos concretos. Por ello la herramienta se ajusta a la evaluación de intervenciones amplias y relativamente homogéneas. También requiere importantes destrezas por parte del observador para registrar y reflejar de forma adecuada el comportamiento de los actores clave. Puede requerir tiempo que le observador se integre en el funcionamiento normal del espacio de observación y que, como consecuencia, se tarde algún tiempo en que los “actores” se comporten con normalidad.

¿Cómo utilizarla?

Fases de la observación

- **Fase 1. Selección de situaciones de observación.** Definición de antemano de las situaciones a observar en relación con las preocupaciones del equipo de evaluación. Las situaciones suelen consistir en interacción o negociación entre los gestores públicos y los receptores.
- **Fase 2. Observación.** El observador sigue y registra las relaciones definidas (notas, grabaciones), intentando interferir lo mínimo. Este paso no puede limitarse únicamente a la observación sino que debe haber también un análisis institucional para identificar las áreas de dificultad en las relaciones entre actores.
- **Fase 3. Identificación de secuencias típicas.** Análisis de los eventos registrados en la anterior etapa a la búsqueda de secuencias tipo. El observador identifica los juicios de valor que se emiten por los diferentes actores. Estos juicios de valor indican el modo en que se valora el programa o proyecto.
- **Fase 4. Análisis de secuencias típicas con actores.** Las secuencias tipo y los juicios de valor se modifican para hacerlos anónimos. Se entregan a personas representativas de los colectivos observados para recoger sus comentarios. Este paso sirve para evitar los posibles sesgos producidos al sacar las secuencias de su contexto.

Potencialidades y limitaciones

Es útil para revelar la discrepancia entre el modo en que entiende la intervención pública por parte de los tomadores de decisiones y el modo en que se percibe por parte de los receptores.

La observación se limita a un número reducido de situaciones. Sólo pueden generalizarse los resultados si la intervención es suficientemente homogénea.

Se basa en información espontánea recogida por un observador externo e imparcial. La credibilidad de la observación depende en gran medida del saber hacer del observador.

Requiere una preparación meticulosa que permita que el observador se incorpore adecuadamente al contexto a observar. Al mismo tiempo requiere un importante periodo de tiempo ya que no pueden controlarse los acontecimientos.

13.4.3. Herramientas para el análisis de la información observada/recogida: Grupos Comparados

Cuando nos encontramos ante un proyecto de ámbito limitado (por oposición a la evaluación de todo un programa operativo o política regional), es posible llevar a cabo un análisis en profundidad de las relaciones causales entre las acciones y sus efectos. Para ello pueden utilizarse diversas técnicas entre las que destacamos la técnica de los Grupos Comparados.

La técnica de los Grupos Comparados implica la comparación entre un “grupo participante” (beneficiarios o participantes de un proyecto) con un grupo similar que no ha sido afectado por la intervención (Grupo de Control). Idealmente, ambos grupos deberían ser idénticos en todos los aspectos con la excepción de su participación o no en la intervención objeto de análisis.

Finalidad de la Técnica

Estimar los efectos netos de una intervención pública, diferenciándolos de otros efectos exógenos o de factores “contaminantes”.

¿Cuándo debe utilizarse?

Cuando la actuación ofrece subsidios o servicios a un grupo relativamente homogéneo de beneficiarios o usuarios que ha recibido los servicios o subsidios, y existe otro grupo de similares características que todavía no ha “sufrido” los efectos del programa.

Para producir resultados fiables, los dos grupos comparados deben ser suficientemente similares en cuanto a posibles “factores contaminantes”. Esto significa que pueden identificarse y valorarse estos

efectos antes de constituir los grupos. Por tanto, la herramienta da mejor resultado si las causas que producen los impactos del programa son conocidas.

Esta técnica no requiere el uso de ninguna herramienta específica de recogida de datos.

¿Cómo utilizarla?

Etapas

- Fase 1. Construcción de los Grupos. Tres posibilidades:
 - creación de pares homogéneos en la que para cada individuo del grupo beneficiario se busca otro lo más parecido posible. Lo más complicado es encontrar individuos no afectados por el programa aunque sea indirectamente (por ejemplo por el efecto negativo del apoyo dado por el programa a un competidor);
 - comparación con individuos conocidos para el programa pero no afectados por el (candidatos que rehusaron, etc.). En este caso el grupo de candidatos afectados por el programa debe adaptarse a las características del “grupo de control”. En cualquier caso, puede haber sesgo por las causas que llevaron a los candidatos a renunciar, no ser elegidos, etc.
 - Una comparación genérica con un grupo hipotético construido en base a estadísticas nacionales. Esto se hace cuando el programa ha afectado a un pequeño grupo de beneficiarios de forma clara, pero no ha afectado al resto del país o región.
- **Fase 2. Comparación.** Comparación de los cambios observados en los dos grupos para deducir el efecto neto del programa de las diferencias detectadas. Existen diferentes formas de realizar esta comparación:
 - *Comparación “a posteriori”.* Análisis de las diferencias entre los grupos tras la aplicación del programa o proyecto. Es más simple pero no tiene en cuenta las diferencias no detectadas previamente entre los grupos.
 - *Comparación “antes – después”.* Considera las diferencias entre los dos grupos antes y después, midiendo el progreso de los beneficiarios. Requiere la existencia de información sobre la situación previa o una consideración del proceso de evaluación que abarque el periodo anterior a la puesta en marcha de la actuación evaluada.
 - *Comparación de la tendencia “antes – después”.* Se comparan los resultados de los dos grupos a lo largo del tiempo para ver si los beneficiarios muestran una mejora de su situación/actuación en relación con los no beneficiarios.

Potencialidades y limitaciones

Una comparación de grupos bien diseñada proporciona buenas estimaciones de los efectos de un programa.

Es frecuente que no exista información de las etapas iniciales en la que se “escondan” parte de las relaciones causales de los efectos que se hacen explícitos con posterioridad.

Puede que los efectos observados sean difíciles de explicar si la observación se centra en medir dichos efectos en vez de averiguar los mecanismos que los producen

13.4.4. Herramientas para realizar valoraciones: El Punto de Referencia (Benchmarking)

Técnica desarrollada en los años 80 por las principales compañías electrónicas norteamericanas que pretendían mejorar su competitividad y calidad dada la competencia japonesa. Se basa en el intercambio de información entre actores en relación con temas estratégicos de interés común.

Evaluación de la gestión urbana

La Fundación Bertelsmann de Alemania organizó un concurso para municipios en el que se valoraba la calidad de las reformas administrativas realizadas en comparación con tres “puntos de referencia”. Para que la comparación fuese estandarizada, la Fundación creó un Panel de Expertos que definió los criterios a utilizar para juzgar la calidad de las reformas administrativas. El panel identificó tres buenas prácticas. Cada una de las buenas prácticas identificadas se consideró ejemplar en al menos uno de los criterios considerados.

Los criterios de referencia eran: modalidades de comercialización de servicios públicos, estrategia de calidad aplicada a los servicios públicos, gestión estratégica en relación con los servicios públicos, y gestión financiera.

Finalidad de la técnica

La finalidad del “Benchmarking” es la identificación de las fortalezas y debilidades de una organización en comparación con otras organizaciones que son reconocidas como destacadas. La ventaja de esta técnica es que permite descomponer el proceso a evaluar en partes más simples que se comparan de forma individual.

¿Cuándo debe utilizarse?

En la evaluación de medidas. Consiste en identificar medidas o proyectos que son reconocidos como buenas prácticas y utilizados como estándar de comparación para evaluar otras medidas o proyectos.

¿Cómo funciona?

Cuatro etapas

- 1. Selección de las partes del proyecto sujetas al Benchmarking.** Se identifica el objetivo de la evaluación, se conceptualiza el proceso a analizar y se escogen los elementos del proceso que serán objeto de comparación. Se definen indicadores para medir los criterios de la evaluación.
- 2. Identificación de una buena práctica o “punto de referencia” para realizar la comparación.** La selección del “punto de referencia” dependerá de los criterios de comparación seleccionados. El proyecto “punto de referencia” no tiene por qué tener la misma estructura que el proyecto a evaluar, sino que se selecciona porque es un buen ejemplo de aplicación de los criterios de comparación seleccionados. En todo caso, es un proceso recíproco. Si los responsables del proyecto “punto de referencia” no perciben que obtienen algo en este ejercicio, el proceso de “benchmarking” puede quedar limitado.
- 3. Observar el proceso que se produce en el caso del “punto de referencia”.** Análisis en profundidad de los criterios identificados en el proyecto “punto de referencia” para establecer una comparación sistemática.
- 4. Analizar las diferencias de funcionamiento.** El análisis de las diferencias puede tomar diferentes formas: visitas personales, cuestionario, paneles de expertos, etc.

Potencialidades y limitaciones

Es un método flexible que puede utilizarse para formular soluciones a aspectos de la gestión de un proyecto, y para identificar sus potencialidades y debilidades.

Implica un equipo suficientemente amplio para que los resultados sean aceptados en la organización, pero suficientemente pequeño para mantener su flexibilidad y adaptabilidad a los cambios que se propongan como resultado del proceso.

El proceso debe iniciarse desde dentro de la organización, y debe ser participativo para que sea efectivo.

La técnica se basa en el intercambio de información estratégica por lo que puede ser arriesgado para la organización.

14. Creación de empresas y acompañamiento a promotores

MARIA CASTILLO PALOMARES

Mancomunitat de l'Horta Sud-Idees, S.A

Introducción

Dentro de las actividades propias del desarrollo local tiene una importancia capital la generación de nuevas actividades económicas, de hecho, no podríamos hablar de desarrollo de un territorio si no existiera capacidad emprendedora.

Cómo podemos fomentar el incremento en capacidades emprendedoras, pues a través de acciones complementarias que se marquen como objetivo crear un clima propicio y favorable para emprender, como puede ser:

- la disponibilidad de suelo y/o locales comerciales,
- la agilidad en la gestión burocrática y administrativa,
- formación en gestión empresarial,
- convocatorias de premios empresariales de reconomicimiento,
- creación de redes de cooperación y/o asociacionismo empresarial local/comarcal.
- Fomento del espíritu emprendedor, como parte básica en la educación.

Este listado podemos hacerlo extensible en la medida en que se planifique y se destinen recursos anualmente para dar respuesta a las necesidades que las empresas y emprendedores/as vayan solicitando.

Los programas de creación de empresas se desarrollaron en Europa desde los años 70 y posteriormente, a mediados de los años 80 en España, demostrando ser una herramienta muy eficaz para la generación de empleo.

Introducir el espíritu emprendedor, de forma secuencial en los objetivos y contenidos de los diferentes niveles educativos.

Según la ley orgánica 10/2002, de 23 de diciembre de 2002, de calidad de la educación:

“En una sociedad que tiende a la universalización, una actitud abierta, la capacidad para tomar iniciativas y la creatividad son valores fundamentales para el desarrollo profesional y personal de los individuos y para el progreso y crecimiento de la sociedad en su conjunto. El espíritu emprendedor es necesario para hacer frente a la evolución de las demandas del empleo en el futuro.”

En este módulo intentamos transmitir nuestra experiencia y su evolución de los programas de acompañamiento con el fin último de generar un marco de discusión entre profesionales en activo del desarrollo local.

Porque creemos que no existen fórmulas mágicas para copiar, sino que no debemos olvidar la oportunidad que representa:

“hacer mejor lo que vayan a hacer otros”.

Objetivos

“Los programas de fomento de creación de empresas”

Objetivos:

1. Analizar los factores que influyen en la actividad de fomentar la creación de empresas en un territorio.
2. Detectar potencialidades económicas para facilitar el entorno emprendedor.
3. Conocer la tipología de emprendedores/as y habilidades necesarias para emprender.
4. Conocer y analizar metodologías para diseñar, ejecutar y evaluar programas de creación y desarrollo empresarial.
5. Conocer los recursos con los que cuentan los diferentes territorios para potenciar el espíritu emprendedor.

14.1. El comportamiento emprendedor

Existen muchas definiciones de emprendedor/a, todas válidas con todos sus matices, aunque podríamos resumirla como:

“persona que organiza operaciones comerciales y financieras que pone en explotación y asume el riesgo derivado por ellas”.

Para que este comportamiento sea eficiente debe tener unas competencias mínimas que lejos de ser innatas, se debe adquirir antes de iniciar un proyecto empresarial.

Según Kathleen L. Hawkins y P.Turla, realizando un estudio sobre la personalidad del emprendedores/as que triunfan se componen de:

- **Características personales:** independencia, autodisciplina, creatividad, estímulo y deseo, predisposición a asumir riesgos y confianza.
- **Capacidad de organización:** fijación de metas, programación y planificación y organización personal.
- **Capacidad de relación personal:** liderazgo y dirección, comunicación y relación.
- **Marketing:** el producto/servicio y el precio, los clientes, la venta y la publicidad.
- **Dinero:** manejo, registro y los créditos.

Analizadas estas capacidades, pasamos a ver la tipología de emprendedores/as que nos demandan.

Los motivos por los que una persona o grupo de personas deciden montar su propia empresa pueden ser muy diversos y en su mayoría son una mezcla de varios de ellos.

Según los estudios de evaluación del Centro de Creación de Empresas de la Agencia de Desarrollo Comarcal de L’Horta Sud son por orden de importancia:

1. Establecerse por su cuenta.
2. Razones económicas.
3. Autorrealización.

Haciendo una segunda clasificación de tipologías y viendo las necesidades primarias que plantean los/as emprendedores/as:

Características	Objetivos que se plantean
<i>Grupos de emprendedores/as:</i>	
✓ Grupos formados por personas que han finalizado un periodo de formación (académica, profesional, ocupacional, etc.)	✓ Crear su propio puesto de trabajo aprovechando la formación recibida.
✓ Grupo de personas en los que todos o algunos de sus componentes está realizando alguna actividad como autónomo o en la economía sumergida.	✓ Legalizar su actividad, mejorando sus condiciones sociales y laborales trabajando en grupo.
✓ Grupo de personas procedentes del cese de actividad de la empresa en que trabajan sus miembros (regulaciones de empleo).	✓ Continuar con la actividad de la empresa anterior utilizando las mismas instalaciones, manteniendo clientes, etc.
✓ Grupos con una motivación ideológica clara hacia la autogestión, la cooperación, común y solidario.	✓ Crear un puesto de trabajo siguiendo una clara vocación cooperativa.
<i>✓ Emprendedores/as individuales:</i>	
✓ Situación de desempleo, re/inserción laboral.	✓ Crear su puesto de trabajo.
✓ Abandono de trabajo por cuenta ajena para desarrollar la actividad autónoma.	✓ Legalizar la actividad. ✓ Independencia, mayor poder, reconocimiento social, mejora del estatus social. ✓ Incremento del nivel de renta.
✓ Finalización de estudios profesionales	✓ Desarrollar actividad aprendida.
✓ Dispone de local y tiempo libre	✓ Definición y valoración de la idea.
✓ No estar a gusto con la situación actual	✓ Incrementar el nivel de renta. ✓ Mayor desarrollo personal.
✓ Dispone de una idea empresarial	✓ Ponerla en práctica, realización personal
✓ Descendientes de empresarios/as	✓ Seguir con la tradición familiar.

Existen también ciertos *mitos* que deberíamos eliminar para llevar a cabo la creación de una empresa:

- El/la empresario/a nace, no se hace. La realidad ha de situarse entre los dos extremos, algo innato y también algo de instrucción.
- Visión es igual a intuición.
- Seré mejor empresario/a si soy experto/a en la materia.
- Cuánto más dinero más papeleta para el éxito.
- Hay que poner todos los huevos en la misma cesta.
- Mi producto es tan bueno que generará demanda.
- El ambiente de la empresa debe ser el de un grupo de amigos.
- Hay que tener objetivos modestos.
- Para arrancar siempre hay que competir en precio.

Por último y resumiendo podemos enumerar ciertas *claves* que se definen como determinantes para emprender con éxito:

- a) El secreto está en las personas.
- b) Elección producto/servicio.
- c) Control presupuestario.
- d) Controlar y disfrutar del riesgo en su medida.
- e) Disposición y uso de la información y asesoramiento.

Por último nos parece interesante recordar la fuente de las ideas empresariales que lleven a cabo los emprendedores/as según un estudio de las 500 empresas privadas de más rápidos crecimiento.

14.1.1. Cómo valorar la idea de negocio

Para valorar la idea de negocio debemos presentar la idea, como surge, cuál es la actividad a desarrollar, por que puede ser una oportunidad de negocio, si pertenece o no a nuevos yacimientos de empleo, como diferenciarla o que la diferencia de otras ideas....

Para valorar la idea de negocio, podemos seguir las siguientes pautas:

Análisis de la previabilidad:

1. Para ello estudiaremos la **CAPACIDAD EMPRENDEDORA**, mediante el análisis de la capacidad emprendedora del promotor/a o grupo emprendedor. Destacando tanto sus habilidades y conocimientos (aptitudes), como su comportamiento (actitud).

Algunas características de la capacidad emprendedora son:

- Creatividad e iniciativa, espíritu innovador
- Capacidad de organización, dirección y motivación del personal
- Capacidad de trabajo
- Planificación
- Perseverancia, confianza en sí mismo, creer en su proyecto
- Capacidad de asumir riesgos
- Capacidad de análisis del entorno
- Adaptación al cambio
- Don de gentes, capacidad de establecer relaciones interpersonales
- Buen negociador y mediador, con socios/as, colaboradores, clientes, proveedores, empleados, entidades financieras...
- Capacidad de trabajo en equipo
- Liderazgo
- Toma de decisiones
- Organización y coordinación de medios económicos, materiales y humanos
- Visión estratégica

Esto lo podremos realizar a través de diferentes tests, que evalúen:

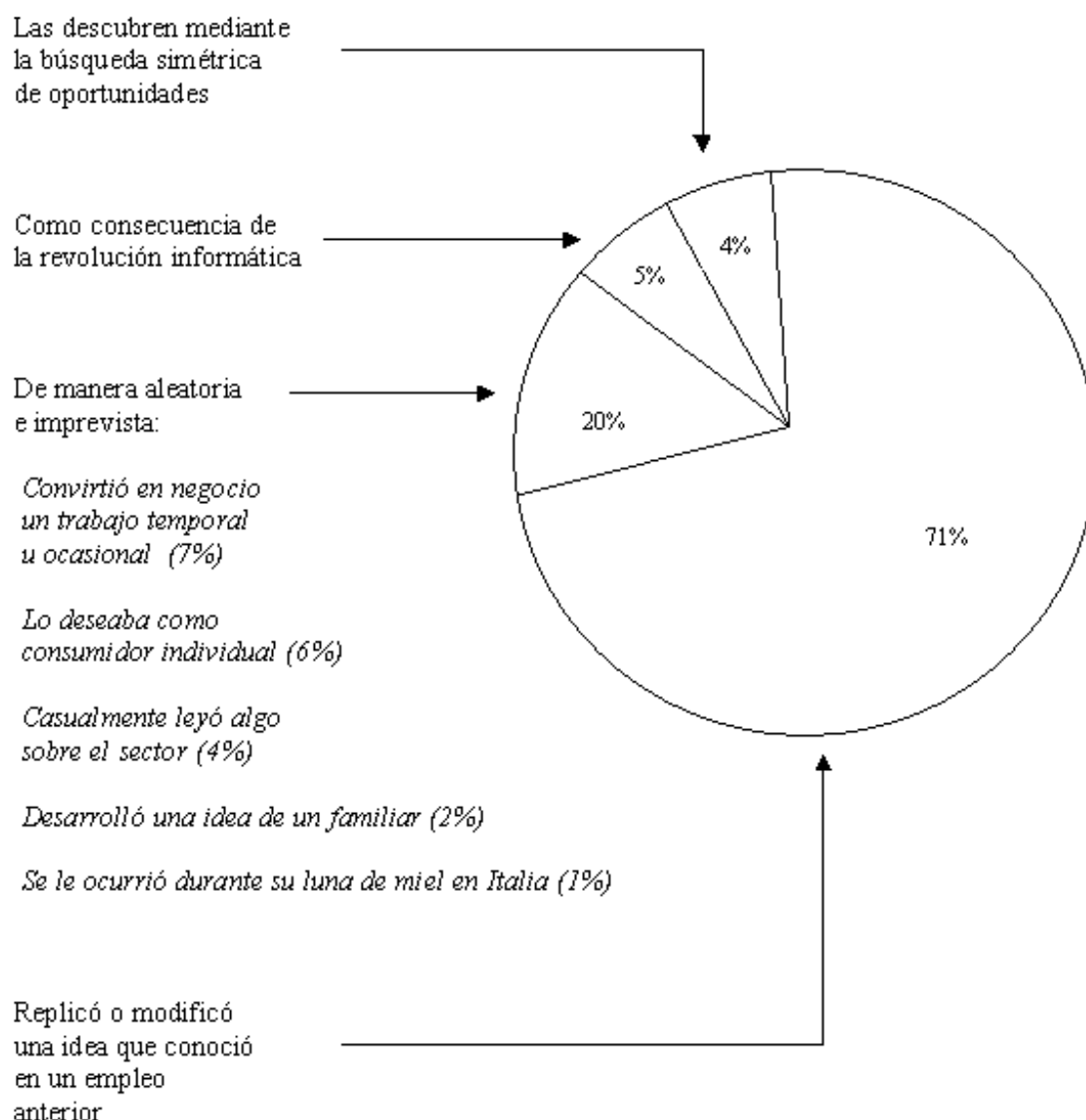
- Mediante la evaluación de la actitud emprendedora.
 - Evolución de la capacidad emprendedora, mediante tests donde se recoge si el/la emprendedor/a cuenta con competencia técnica y conocimientos del sector.
 - Evolución de competencias claves del emprendedor.
2. Estudio de la **DEMANDA DEL MERCADO**, mediante el estudio del microentorno, ver si el negocio se adecua a las necesidades detectadas, si es un sector de mercado emergente, o existe algún hueco de mercado, identificando la oportunidad de negocio, si no está saturado, quienes serán sus clientes potenciales, cuanto están dispuestos a pagar por sus productos o servicios.

Es necesario por ello estudiar la competencia existente.

También tener en cuenta el microentorno, valorar la sensibilidad a los cambios sociales, económicos, políticos, demográficos, culturales...del entorno y como puede afectarnos.

3. Y, por último, si contamos con **RECURSOS SUFICIENTES**:
- a) Tanto **recursos humanos**, determinando cuál va a ser la disponibilidad y dedicación del promotor/a o promotores/as y el personal necesario para llevar a cabo la actividad, así como definir el análisis del puesto de trabajo de cada uno. Teniendo en cuenta los gastos derivados de los mismos.
 - b) Como **recursos técnicos**, necesarios para la elaboración del producto o servicio, mediante la capacidad técnica de los/as promotores/as y del equipo inicial, innovación del producto o servicio, marcas, patentes, equipamiento, tecnología aplicada...
 - c) Y **recursos económicos**, de dónde procede la financiación para la puesta en marcha del proyecto, si es propia o ajena, teniendo en cuenta las ayudas que se ofrecen para su puesta en marcha o las ayudas del sector y las garantías con las que se dispone para obtener financiación.

14.1.2. ¿De dónde sacan sus ideas los emprendedores?



Fuente: 100 Founders of the 1989 Inc. Las 500 empresas privadas de más rápido crecimiento.

14.1.3. Desarrollo del plan de empresa

Una vez evaluada la idea de negocio, pasaríamos a trabajar el plan de empresa.

El objetivo del plan de empresa es dar a conocer la idea de negocio, presentar a los promotores/as, describir los productos o servicios, pararnos a pensar en cada uno de los apartados del plan de empresa, y ver cuales son nuestras necesidades técnicas y económicas, así como servir de carta de presentación de nuestro proyecto.

Existen diferentes modelos de plan de empresa, aunque todos siguen una estructura parecida, podríamos seguir la siguiente:

1. Introducción: Objetivo del plan de empresa.

2. Presentación de datos básicos del proyecto y del/ de la emprendedor/a.
3. Estudio de mercado.
4. Plan de marketing.
5. Plan de producción.
6. Estructura de la organización y plan de recursos humanos.
7. Infraestructura necesaria y recursos con los que cuento.
8. Plan de inversiones y plan económico/financiero.
9. Fuentes de financiación
10. Plan de viabilidad técnica y económica.
11. Forma jurídica.
12. Trámites de constitución y puesta en marcha.

14.1.4. Puesta en marcha del Proyecto Empresarial y Planificación Estratégica

Una vez que tengamos desarrollado el plan de empresa, debemos planificar nuestro plan de acción, líneas de actuación y lanzamiento de la actividad, fijándonos objetivos a corto y largo plazo y ver si estos se cumplen.

Para ello debemos comenzar:

Mediante la planificación estratégica, aquí debemos centrarnos en el crecimiento del negocio, ver como van a penetrar nuestros servicios o productos en el mercado, como nos diferenciaremos del resto de competidores.

Deberemos decidir acciones que nos permitan alcanzar los objetivos que nos hemos planteado y establecer la dirección estratégica que va a seguir la empresa.

Esta planificación debe ser evaluada de forma sistemática estableciendo los objetivos a largo plazo, identificando las metas, desarrollando estrategias y localizando los recursos para alcanzar dichos objetivos.

Todos los miembros de la organización deben conocer estas líneas de actuación de forma que toda la organización trabaje en una misma línea para conseguir las metas establecidas, en el tiempo estipulado.

El proceso de planificación debe identificar hacia dónde queremos que vaya nuestro negocio, teniendo en cuenta los cambios que se van dando en el entorno y poder adaptarnos lo más rápidamente posible a ellos, no olvidándonos de estar atentos a las demandas de nuestros clientes.

La Planificación Estratégica es un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza del negocio, definiendo los objetivos a largo plazo, identificando metas y objetivos cuantitativo, desarrollando estrategias para alcanzar dichos objetivos y localizando recursos.

Para ellos, deberemos hacernos algunas preguntas como son:

Partiendo de, ¿en qué situación me encuentro o dónde estoy?, ¿a dónde quiero llegar?, y ¿cómo llegar?

Para ello podemos utilizar una herramienta muy interesante como es el análisis DAFO, estudiando nuestra Debilidades y Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

Y según esto establecer las acciones que se van a llevar a cabo en el proceso productivo, teniendo en cuenta los recursos humanos y económicos que serán necesarios.

Para que toda la organización conozca los objetivos debemos establecer mecanismos de comunicación tanto interna, para que los/as empleados/as conozcan lo que quiere la dirección y viceversa, como externa, ya que esto influirá en la percepción que se tenga de nuestra empresa en el entorno.

Estableceremos un plan de calidad para ver que en cada proceso se está llevando a cabo las políticas necesarias para conseguir nuestros objetivos, mediante unos indicadores que nos permitan medir el grado de consecución de los mismos. Siendo para ello revisar periódicamente nuestro plan y ver si existe alguna desviación.

El plan estratégico recogerá el plan de marketing, el de recursos humanos, el producto y financiero, consiguiendo de esta manera que todos los procesos vaya acorde con los objetivos fijados.

14.2. Los programas de creación de empresas

14.2.1. Un modelo de actuación

Desde el año 1.995 llevamos a cabo, a través de iniciativas comunitarias programas de apoyo a la creación de empresas con una metodología que a continuación presentamos. A través de la experimentación, cada año hemos ido adaptando la metodología a los diferentes colectivos; mujeres, jóvenes, colectivos con dificultades de inserción... y a la disponibilidad presupuestaria existente.

Antes de iniciar a detallar las diferentes etapas del programa, presentamos una serie de reflexiones precisas a realizar:

- *La filosofía de acompañamiento* a los/as promotores, partiendo de un concepto de aprendizaje.

A. Conflicto	Bloqueo	Fracaso	Abandono
B. Conflicto	Respuesta: <ul style="list-style-type: none"> • No analítica • Instintiva 	Éxito-fracaso Precariedad	
C. Conflicto	Aprendizaje Respuesta	Respuesta sustitutiva	Éxito-fracaso tutor/a Dependencia del/a técnico/a
D. Conflicto Aprendizaje- análisis	Elaboración respuesta específica participativa	Producción/Capacitación conocimiento	Respuesta concienciadora del colectivo emprendedor. Autonomía

En nuestro método aplicaremos la situación “**D**” porque permite el aprendizaje autónomo.

- Los problemas comunes en la atención a promotores, en cuyo papel mediador debemos los/las profesionales jugar un papel decisivo, tanto en la generación de expectativas, como en la detección de necesidades formativas.
- Planificación de necesidades, factores:
 - Sectores económicos a dinamizar
 - Población a la que se dirige

- Zona geográfica que se trate
- Dimensión humana de los programas de creación de empresas, debemos atender a necesidades de:
 - a) Políticos/as
 - b) Promotores/as
 - c) Asesores/as y personal técnico en general
 - d) Familiares promotores
 - e) Entidades colaboradoras

A partir de aquí diseñaremos el programa cuyo esquema podría ser el siguiente:

1. Justificación necesidad.
 2. Descripción de acciones.
- Difusión y promoción.
 - Asesoramiento.
 - Formación.
3. Metodología.
 4. Recursos necesarios.
 - Humanos.
 - Materiales.
 5. Calendario.
 6. Presupuesto y financiación.
 7. Evaluación.

Adentramos la descripción del modelo a partir de los siguientes apartados:

Los objetivos del programa

Éstos deben ser:

- a) Cuantificables y evaluables, para poder concluir con los resultados lo más visibles posibles.
- b) Potenciar las iniciativas emprendedoras, tanto individuales como colectivas.
- c) Aumentar el nivel de cualificación técnica de los promotores/as.
- d) Acompañar pedagógicamente a promotores/as.
- e) Posibilitar respuestas/soluciones a problemas planteados.
- f) Realizar funciones de apoyo individualizadas, adaptadas a las necesidades, nivel de desarrollo y barreras personales, sociales y económicas con las que se van encontrando.
- g) Enmarcar la metodología, basada en la Cogerencia Didáctica (formación-ocupación), según el modelo de aprendizaje expuesto.
- h) Asesorar a los proyectos en los mecanismos de financiación, subvenciones y ayudas económicas.

- i) Reforzar la consolidación de los valores propios de una “cultura empresarial alternativa”, solidaridad, cooperación, gestión democrática.
- j) Potenciar paralelamente los aspectos de rentabilidad y supervivencia en el mercado.
- k) Favorecer el acceso al recurso de autoocupación a los sectores de población más desfavorecidos (discriminación positiva) en función del colectivo al que nos dirigimos.
- l) Favorecer la continuidad de la empresa (acciones de consolidación).
- m) Fomento de la cooperación empresarial.

Metodología

La Cogerencia Didáctica empresarial dispone de los siguientes profesionales y acciones:

1. TUTORIA O ANIMACIÓN DE GESTION (características y funciones)
 - Técnico/a generalista.
 - Dinamiza y regula conflictos.
 - Coordina asesores/as y formadores/as.
 - Planifica las acciones con el proyecto.
 - Canaliza demandas de promotores/as.
 - Ayuda a dar coherencia al proyecto.
2. EL ASESORAMIENTO TÉCNICO ESPECIALIZADO
 - Especialista en cualquier área de actividad con experiencia y contacto permanente con la realidad.
 - Realiza asesorías formativas, que permita a los promotores/as tomar una decisión propia cualificada.
3. FORMACION EN AULA
 - a) Introduce los conceptos básicos y generales de la gestión empresarial.
 - b) Adapta el contenido formativo a las necesidades de los proyectos.
4. SERVICIOS TELEMÁTICOS
 - Que complemente el asesoramiento desde el domicilio de los /as promotores/as.
5. FASES DEL PROYECTO
 - Incorporación de los proyectos
 - Autodiagnóstico. Formación. Acompañamiento individualizado.
 - Elaboración de los programas de puesta en marcha (El Plan de Empresa), definiendo un contrato de colaboración entre tutor/a y emprendedor/a/s y definiendo el programa de actividad.
 - Ejecución de los programas.
 - Evaluación continuada, a través del plan de Calidad.

Selección de proyectos

Dado que los recursos son escasos, deberemos realizar una selección de participantes en función de los objetivos que hemos definido en su inicio. Para ello proponemos un **GUIÓN-MEMORIA**, con los siguientes aspectos a considerar:

- a) Estructura del grupo.
- b) Capacitación técnica de promotores/as.
- c) Posibilidad de mercado.
- d) Nivel de implicación del grupo en el proyecto.
- e) Niveles económico-financieros.
- f) Aspectos jurídicos.
- g) Campo de actividad.
- h) Factores socioeconómicos.

A continuación os proponemos un instrumento de evaluación de un proyecto empresarial donde se tiene en cuenta tanto aspectos personales (50%) como empresariales (50%).

HOJA RESUMEN EVALUACION PROYECTO EMPRESARIAL

A

PLAN DE EMPRESA	CONTENIDOS	MAXIMO TEORICO
ACTIVIDAD	0,00	10,00
AREA COMERCIAL	0,00	10,00
AREA PRODUCCION	0,00	7,50
AREA RECURSOS Y EQUIPAMIENTO	0,00	5,00
AREA ORGANIZACION Y RECURSOS HUMANOS	0,00	5,00
AREA SEGURIDAD E HIGIENE	0,00	2,50
AREA ASPECTOS LEGALES	0,00	2,50
AREA ECONOMICO-FINANCIERA	0,00	7,50
SUB.TOTAL	0,00	50,00

B

CURRICULUM	PLUTAGIONES	MAXIMO TEORICO
FORMACION	2,00	2,00
CONOCIMIENTOS VARIOS	3,00	3,00
EXPERIENCIA EN LA ACTIVIDAD	2,00	2,00
EXPERIENCIA LABORAL	3,00	3,00
SUB. TOTAL	10	10

C

CUESTIONARIO PERSONALIDAD	CONTENIDOS	MAXIMO TEORICO
APECTIVIDAD	0,00	1,50
LIDERAZGO	0,00	6,00
DOMINANCIA	0,00	1,50
RESPONSABILIDAD	0,00	1,50
INICIATIVA	0,00	9,00
CREATIVIDAD	0,00	1,50
SEGURIDAD	0,00	3,00
AUTOESTIMA	0,00	3,00
SERENIDAD	0,00	3,00
SUB.TOTAL	0,00	30,00

D

ENTREVISTA	CONTENIDOS	MAXIMO TEORICO
IMPRESION INICIAL	2,00	1,00
EXPERIENCIA PROFESIONAL	3,00	5,00
ESTUDIOS Y FORMACION	3,00	2,50
ACTIVD. E INTERESES ACTUALES	2,00	1,50
SUBTOTAL	10,00	10,00

TOTAL A + B + C + D 10

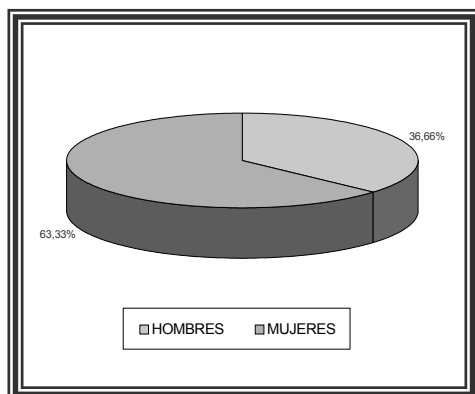
Seguimiento y evaluación

Durante todo el programa elementos técnicos a tener en cuenta:

1. Indicadores de la iniciativa empresarial
 - Ejemplos de retornos económicos: gastos de constitución (IAE, Tasas, Impuestos y otros), cuotas a la S. Social, prestaciones antes de crear la empresa, inversiones realizadas, facturación prevista, fianzas, puestos de trabajo creados, ...
2. N° de acciones de tutoría
 - Número de visitas
 - Número de programas individualizados
3. Las asesorías formativas
 - a) Las atenciones individualizadas y sus programas
 - b) La formación: Aula/Virtual
 - c) Los calendarios individualizados de puesta en marcha
 - d) Seguimiento individualizado/grupal

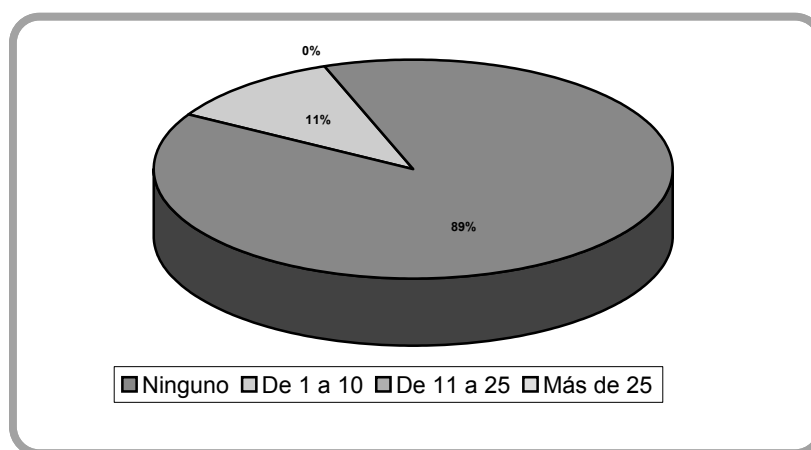
Ejemplos de presentación de resultados

N° promotores/ sexo:

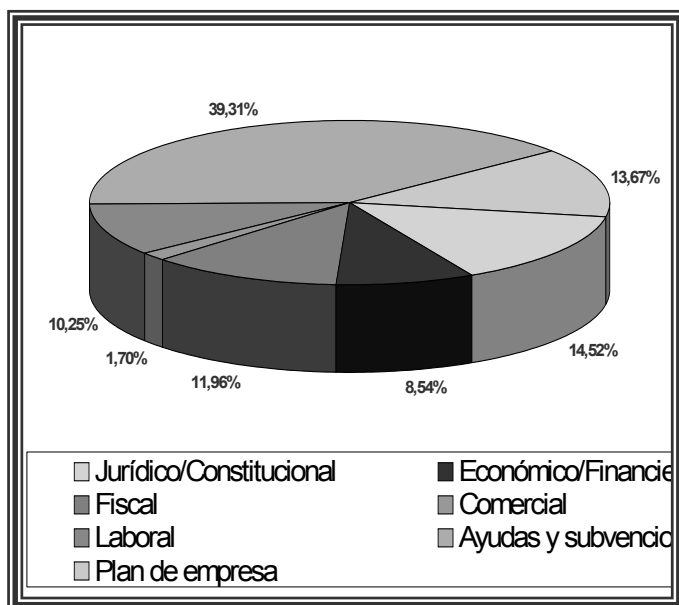


HOMBRES	36,66 %
MUJERES	63,33 %

N° trabajadores contratados:

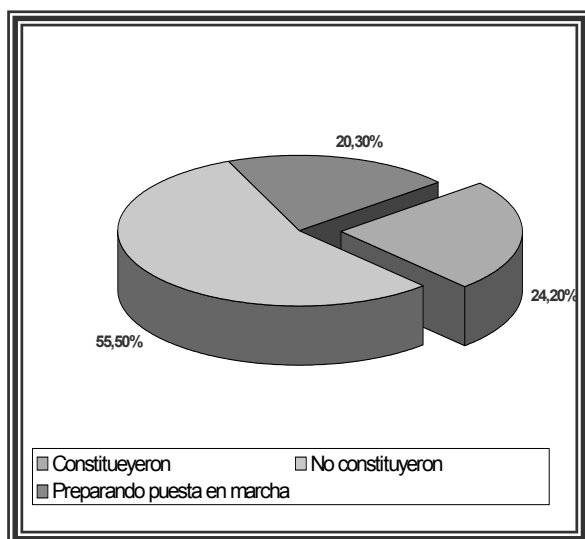


Asesoramiento solicitado.



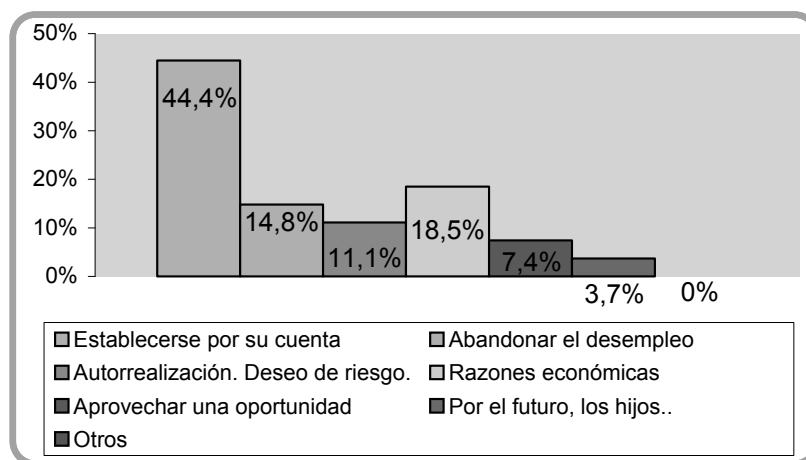
JURIDICO CONSTITUCIONAL	/	14,52%
ECONOMICO/FINANCIERO		8,54%
FISCAL		11,96%
COMERCIAL		1,70%
LABORAL		10,25%
AYUDAS Y SUBVENCIONES		39,31%
PLAN DE EMPRESA		13,67%

Nº de empresas creadas:



CONSTITUYERON EMPRESA	24.20%
NO CONSTITUYERON	55.50%
PREPARANDO LA PUESTA EN MARCHA	20.30 %

Motivos que llevaron a crear la empresa:



Acciones de consolidación

Pues las verdaderas dificultades de emprender vienen tras legalizar la empresa. Se propone el seguimiento de los proyectos durante sus primeros (6/12) meses desde esta legalización.

Es a partir del inicio de la actividad dónde surgen mayores dudas, y dónde el/la emprendedor/a convertido en empresario/a detecta sus mayores dificultades o necesidades, necesitando un apoyo continuo para sentirse reforzado/a en cada uno

De los aspectos de la gestión empresarial.

Plan de Calidad

Por último presentamos el guión que debemos ampliar si deseamos realizar un Plan de Calidad que nos permita evaluar la eficiencia de nuestra actuación:

1. Definir misión/es
2. Estructura y funciones
3. Los objetivos y su despliegue (indicadores)
4. Los métodos de control y evaluación
5. Planificar la mejora del servicio.

Proyecto:

Código PG:

Elaborado por:

Fecha:

Revisado y aprobado por:

Fecha:

14.3. Programación

Datos generales

Cliente/s:

Periodo de ejecución:

Presupuesto:

Coordinador/a:

Otros participantes:

Periodicidad reuniones seguimiento:

Mensual

Primera reunión:

Objetivo general:

- Fomento del emprendedurismo.
- x Itinerarios integrales y personalizados de creación de empresas
- x Itinerarios integrales y personalizados de crecimiento y consolidación empresarial.

Emprendedores

<<http://www.visionglobal.org/espanol/eshome.asp?nivel=g>>

<<http://www.emprendedores.navegalia.com/emprende/wellcome/index.htm>>

<<http://www.findyourangel.com>>

< <http://www.ventanillaempresarial.org>>

Empresa y emprendedores

<<http://www.barcelonanetactiva.com>>

Mujer

<<http://www.mtas.es/mujer/progempl.htm>>

Empleo

<<http://www.marcopolo.net/welcome-s.html>>

15. Elaboración de un Plan de Empresa

JOSE IGNACIO ORERO LILLO

PEMSA (Promoción Económica de Moncada)

15.1. Introducción

Plan de Empresa es un documento que explica de una forma detallada el proyecto global de empresa que se quiere poner en funcionamiento.

Después de analizar separadamente: la idea, la producción, la financiación,... es necesario “ponerlo todo junto”..., y además por escrito.

Escribir, de acuerdo con un esquema previo, los resultados de los diferentes análisis sectoriales de una forma articulada nos permitirá apreciar la coherencia global del proyecto.

15.1.1. ¿Para qué sirve el Plan de Empresa?

La utilidad del Plan de Empresa es doble: sirve internamente al promotor como herramienta de trabajo y al Agente de Desarrollo Local para asesorarle sobre la viabilidad del proyecto, y externamente como tarjeta de presentación del proyecto.

Interno:

- Al emprendedor, el Plan de Empresa le permite comprobar la coherencia interna del proyecto, ver si ha olvidado algún dato importante o si las hipótesis consideradas como válidas analizadas separadamente siguen siendo verosímiles al presentarse conjuntamente.
- Al Agente de Desarrollo Local sirve, también, como guía para la fase de puesta en funcionamiento y, posteriormente, como instrumento de seguimiento y control de la marcha de la empresa, en definitiva asesorarle sobre la viabilidad de proyecto y el acompañamiento en los primeros estadios de funcionamiento.

Externo:

- El Plan de Empresa es imprescindible para que el promotor pueda presentar externamente su proyecto, es como su tarjeta de visita.
- El Plan de Empresa será útil en el momento de presentar nuestro proyecto a posibles socios o buscar colaboraciones.
- Asimismo, El Plan de Empresa también será necesario para solicitar ante Organismos Públicos, (Administración Autonómica, Central, OO.AA.,...), e Instituciones Financieras cualquier tipo de ayuda o apoyo financiero.

El objetivo de este Proyecto Final es la elaboración de un exhaustivo Plan de Empresa que sustancie el expediente de creación de empresas por parte de Emprendedores de nuestro ámbito territorial , sirviendo por tanto para comprobar la coherencia del proyecto y posterior herramienta de seguimiento, y por otro lado como tarjeta de visita a Entidades Públicas y a Instituciones Financieras. Este Plan de Empresa estará complementado en la parte cuantitativa por la confección de una serie de hojas de cálculo.

15.1.2. Definición de los objetivos que se desean alcanzar

Existe una gran diversidad de esquemas posibles para crear un Plan de Empresa en función de las diferentes características del Emprendedor y/o proyecto.

El Plan de Empresa termina siendo un documento muy personal que transmite la personalidad del Emprendedor y del proyecto.

Sin embargo, y sin pretender ofrecer una fórmula única sino una simple orientación para que todos los ADLs nos puedan servir como orientación, presentamos este esquema:

1. Chek List Básico.

La Chek-List pretender ofrecer una aproximación al proyecto en su conjunto y su grado de desarrollo. En posteriores etapas, este Chek-List, se irá complementando con nuevos datos (según vaya conociendo más en profundidad el planteamiento final de su nueva empresa) y concretándose en los inicialmente aportados, según le vaya dando forma y consistencia a la idea o proyecto inicial.

Los cuadros de control nos permitirán obtener información necesaria para introducir en el Balance Previsional.

2. Definición del producto a fabricar o comercializar.

El área de producto debe definir correctamente el producto o productos que se pretende fabricar: El contenido de éste área debe permitir a un experto tener una idea general sobre la viabilidad de su línea de producción/comercialización.

Los objetivos que se pretenden cubrir en esta área son:

- Conocimiento del producto. Su tecnología y forma de desarrollo de ésta.
- Conocimiento del proceso productivo.
- Conocimiento de consumos, materias primas y componentes
- Conocimiento de los factores externos relacionados con el producto

Factores de análisis.

Los factores que deben plantearse son:

- Viabilidad técnica del producto
- Viabilidad del proceso de obtención
- Naturaleza del producto. Ventajas e inconvenientes de su utilización.
- Situación de patentes, Know-how, tecnología a nivel nacional e internacional, situación legal del producto.
- Nivel de desarrollo del producto (prototipo, planos, etc.)
- Coste unitario estimado del producto, con análisis del margen bruto.

3. Estudio de Mercado.

El área de mercado debe presentar una panorámica detallada del mercado en el que se quiere incidir, las razones para haber elegido este mercado y las fórmulas pensadas de acercamiento al mismo.

Los objetivos que se pretenden cubrir en esta área son:

- a) Conocimiento de la relación producto/mercado

- b) Conocimiento de la capacidad de absorción del mercado y de la potencialidad de las ventas.
- c) Conocimiento de la problemática específica del mercado objetivo (relaciones, canales, redes, etc.)

Objetivos y factores de análisis.

Analizar las posibilidades de un nuevo producto en un mercado objetivo, probablemente no conocido en profundidad, es difícil y en cierta manera especulativa.

Los objetivos de este análisis más que basarse en comprobar datos y cifras, deben dirigirse a comprobar:

- Sus conocimientos del mercado
- Sus conocimientos comerciales
- La razonabilidad de su conocimiento y acercamiento al mercado elegido

Los factores de análisis más importantes en esta área serían:

- Posicionamiento del producto en el mercado al que se quiere acceder.
- Análisis del mercado al que se quiere acceder.
- Análisis de la cuota necesaria de mercado para tener viabilidad del proyecto.
- Evolución del mercado, tanto en volumen como en características específicas (tecnología, diseño, calidad, precios, etc.)
- Competencia existente en el mercado, razones para una situación competitiva o futura.

4. Plan Comercial.

Este capítulo agrupa dentro de la denominación del Plan Comercial aspectos relevantes en la colocación de nuestros productos en los mercados analizados en el capítulo anterior:

- a) Cuánto vamos a vender
- b) Con qué medios vamos a vender
- c) Con qué acciones vamos a apoyar nuestra labor de ventas

La coherencia en los planteamientos de estos tres epígrafes sobre el acercamiento al mercado es básica para el éxito empresarial. Tenemos que ver perfectamente como vamos a presentar nuestros productos al mercado, cuanto nos cuesta hacerlo, etc.

Factores de análisis.

Los factores de análisis más importantes en esta área son los siguientes:

- Razonabilidad de los planteamientos globales. El Plan comercial puede ser bueno o menos bueno, con éxito o sin él, pero por lo menos que sea razonable y coherente, tanto en su forma como en cuanto a las cifras consideradas.
- Razonabilidad del volumen de ventas estimado, sensibilidad de las ventas frente a factores de distorsión.
- Organización comercial, forma de llevar el producto al consumidor final, canales de distribución y costes implícitos. Comparación con la competencia.
- Red comercial propia, costes de la red comercial, comparación con la competencia.

- Medidas de apoyo a la venta, cuáles, cuándo y a qué coste; qué hace la competencia en este sentido.
- Plan de lanzamiento, cómo introducir el producto.
- Marketing Post-venta.

5. Necesidades de Inversión.

La exacta definición del área de industria es básica para que un proyecto pueda realizarse en la práctica. En esta área no son posibles indefiniciones y se requiere un cierto grado de exactitud y un soporte documental mediante planos, ofertas o facturas proforma, etc. Es posible que incluso se requiera la colaboración de expertos para alcanzar el nivel de definición preciso.

Los objetivos básicos a cumplir en esta área son:

- Conocer la factibilidad industrial del proyecto
- Estimar la verdadera dimensión del proyecto
- Conocer el grado de definición del proyecto

El contenido de esta área está obviamente dirigido a proyectos de carácter industrial, sin embargo en otros proyectos de distinto carácter deberían cumplimentarse determinados aspectos como las referentes a instalaciones, servicios, etc.

Factores de análisis.

Los factores básicos que deben analizarse en esta área son:

- a) Viabilidad industrial del proyecto y tecnología involucrada
- b) Viabilidad, eficiencia y adecuada organización del proceso productivo.
- c) Adecuación de los factores productivos materiales necesarios para el proyecto (maquinaria, instalación, ubicación, etc.)
- d) Dimensionamiento de las instalaciones
- e) Dependencia externa, tanto para la creación de la empresa como durante el proceso productivo.
- f) Razonabilidad del timing de puesta en marcha del proyecto; efectos de posibles desviaciones sobre el tiempo esperado.
- g) Capacidades productivas teóricas, reales y esperadas; análisis de sensibilidad y relación con las ventas.
- h) Cuantificación económica inicial del proyecto; periodificación.

6. Estudio de Personal.

Este apartado, a pesar de su aparente sencillez, conviene ser estudiado con detenimiento a partir de las anteriores variables que ha definido en su Plan de Empresa. Los objetivos a cubrir son:

- Personal necesario para la marcha del negocio.
- Su formación y características.
- Conocimiento de las relaciones laborales.

Factores de análisis.

Los factores más destacados de análisis son:

- Cantidad de medios humanos por áreas y categorías.

- Costes salariales totales.
- Necesidades de personal frente a una expansión.
- Sistemas motivacionales.
- Políticas laborales previstas.
- Sistemas de control previstos
- Sistemas de gestión de personal previstos

7. Análisis Económico-Financiero.

El objeto del Estudio de Viabilidad es el de, ante una serie de hipótesis contrastadas acerca de la puesta en marcha de la empresa, determinar cuál es el más viable.

15.1.3. Preguntas que un Plan de Empresa no debería dejar sin respuesta

Independientemente del esquema que rijan el Plan de Empresa, hay una serie de preguntas que deberían ser contestadas:

a) Pensando en el producto o servicio.

- ¿El producto/servicio que piensa ofrecer tiene alguna cualidad específica que claramente lo diferencie de otros ya existentes en el mercado?
- ¿Conoce la forma de fabricarlo?
- ¿Sabe cuánto costará fabricarlo?
- ¿Conoce el volumen de ventas necesario para cubrir costos?
- ¿Se ha planteado algunas ideas sobre los productos/servicios que van a seguir a los actuales?

b) Pensando en la forma de vender su producto o servicio.

- ¿Quiénes van a ser sus clientes? (Número y características: edad, recursos económicos, hábitos de consumo)
- ¿Cuál va a ser su competencia?
- ¿Qué ventajas e inconvenientes va a tener su empresa frente a sus competidores?
- ¿Ha pensado cómo fijará los precios de venta?
- ¿Ha pensado cómo va a llegar hasta sus clientes?
- ¿Ha calculado las ventas que se ha propuesto como objetivo para cada uno de los tres primeros años de funcionamiento de la empresa?
- ¿Cómo va a dar a conocer su producto o servicio?

c) Pensando en la forma de fabricar u ofrecer el producto o servicio.

1. ¿Qué criterio ha seguido para elegir la ubicación de la empresa?
2. ¿Conoce cuáles serán los gastos de adecuación que requerirá la localización de su empresa?
3. ¿Ha estudiado cuántas fases o pasos componen el proceso productivo que deberá realizar para la obtención de su producto o la venta de sus servicios?

4. ¿Fabricar o subcontratar?
5. ¿Sabe qué maquinaria utilizará y cuál será su costo?
6. ¿Conoce los gastos fijos de mantenimiento del local y la maquinaria?
7. ¿Cuáles van a ser sus proveedores?
8. ¿Cuánto crédito le darán sus proveedores y acreedores?
9. ¿Cuánto personal va a necesitar? ¿Modalidades de contratación?

d) Pensando en el dinero necesario para el funcionamiento de su empresa.

- ¿Sabe cuánto dinero le hará falta para crear su empresa?
- ¿Con cuánto dinero cuenta Vd. personalmente para invertir en su empresa?
- ¿Ha considerado la necesidad de un socio que le aporte dinero y/o conocimientos técnicos?
- ¿Ha realizado o piensa realizar alguna gestión para pedir dinero a alguna Entidad Financiera? (Cuánto dinero, para qué,...)
- ¿Ha realizado una previsión de los cobros y pagos que su tesorería tendrá en los 12 primeros meses de funcionamiento de la empresa?
- ¿Ha calculado los resultados (Bº/Pérdidas) que espera obtener de la explotación de su negocio en los 12 primeros meses?
- ¿Qué balance prevé tras el primer año de operaciones de su empresa?

e) Pensando en la empresa y en el emprendedor.

- ¿Cuál es la forma jurídica que adoptará su empresa?
- ¿Conoce las normas legales que debe observar su empresa?
- ¿Qué tipo de asesoramiento externo va a tener su empresa?
- ¿Tiene un Plan de puesta en marcha de su empresa?
- ¿Por qué quiere crear una empresa?
- ¿Considera que su presentación es suficiente para la tarea que se ha propuesto?
- ¿Están de acuerdo en su familia que Vd. cree una empresa?
- ¿Ha respondido concretamente a la pregunta “en qué negocio estoy “?

15.1.4. ¿Cómo escribir un Plan de Empresa?

El Plan de Empresa es un documento que puede adquirir diferentes formas en función de la persona o Institución a la que va destinado.

A pesar de que las características de un inversor son diferentes a las de una Entidad Financiera o una Administración Pública, desde el punto de vista del Plan de Empresa que han de recibir, existen una serie de coincidencias de tipo práctico que conviene tener presentes.

1. Normalmente se trata de personas muy ocupadas y que normalmente no dispondrán de mucho tiempo para nuestro proyecto. Por tanto el Plan de Empresa ha de ser breve, un máximo de 20-25 páginas.

2. La Información que contiene el Plan de Empresa ha de ser de calidad y relevante. Se han de ofrecer datos, veraces y comprobables, no opiniones. La información ha de ser actual.
3. El Plan de Empresa ha de ofrecer una visión integral del proyecto. Ha de contener, de una forma equilibrada, información sobre todas las áreas de la empresa.
4. Ha de estar redactada de una forma clara y concisa. Se recomienda la utilización como ilustración de gráficos, planos, organigramas,...La presentación ha de estar muy cuidada.

15.2. Memoria conceptual

Introducción

La memoria conceptual pretende ofrecer una aproximación al proyecto en su conjunto así como a su grado de desarrollo actual. En etapas posteriores, esta idea global del proyecto se irá complementando con nuevos datos, a medida que vaya conociendo más en profundidad el planteamiento final de su nueva empresa, y concretándose en los inicialmente aportados, dando forma y consistencia al proyecto inicial.

Factores de análisis

En esta área los factores a considerar son generales, y con un alto grado de subjetivismo.

En algunos casos, incluso le será difícil aportar datos en ciertas cuestiones, pero debe marcarse como objetivo dar respuesta a todas las preguntas para obligarse a un ejercicio de autoanálisis. Los aspectos básicos a considerar son:

- Primera aproximación a la viabilidad técnica del proyecto (desde un punto de vista no experto, sin llegar a descripciones técnicas de proceso o producto).
- Características comerciales y de “oportunidad” del producto o servicio.
- Nivel de innovación del producto o servicio.
- Grado de desarrollo del proyecto.
- Capacidad de crecimiento del proyecto.
- Análisis previo y somero de la posible rentabilidad del proyecto.

15.2.1. Definición inicial del proyecto

15.2.1.1. Qué se pretende fabricar/comercializar/ofrecer

Describe cuál es el negocio que quiere poner en marcha, de donde arranca y en que se diferencia respecto a lo que ya existe en el sector o mercado al que se dirige.

15.2.1.2. Tecnología involucrada

Indique en qué técnica se basa el proyecto, si es nueva o es otro empleo de una ya existente.

15.2.1.3. Sectores y zonas en los que incide

A quién y donde piensa vender su/s producto/s, en el primer año y más adelante.

15.2.1.4. Motivos para abordar el proyecto

Diga por qué intenta emprender este negocio y qué atributos especiales posee para que sea un éxito.

15.2.2. Análisis preliminar del entorno

15.2.2.1. Antecedentes de fabricación y/o comercialización del producto/servicio. Factores de éxito o fracaso del mismo

Diga cuál es su competencia y lo desarrollada que está, tanto de su mismo producto como de productos similares a los suyos. Si conoce casos anteriores similares describa qué aspectos provocaron el éxito o el fracaso de los mismos.

15.2.2.2. Factores de éxito y/o claves del proyecto

Piense en qué se diferencia su proyecto en relación a los casos anteriores y los de la competencia que exista, y por qué cree que va a ser un éxito. Detalle qué es lo que no debe fallar para que el proyecto sea un éxito. Se trata de describir los puntos vitales, aquellos aspectos cuyo cumplimiento considera indispensable para el buen fin del proyecto.

15.2.3. Dimensionamiento general del proyecto

15.2.3.1. Datos básicos del proyecto

Estime los datos numéricos de su proyecto, en toda clase de asuntos, tales como inversión, empleo, ventas en unidades, en euros, etc. Se trata de esbozar una primera aproximación cuantitativa de datos. No debe preocuparle la mayor o menor precisión de los mismos. En capítulos posteriores tendrá la oportunidad de concretar y ajustar estos datos.

15.2.3.2. Indicación del grado de desarrollo del proyecto

Indique hasta qué punto ha llegado en el desarrollo de la idea inicial del negocio. Es recomendable que describa los pasos que ha seguido hasta el momento actual.

15.2.3.3. Plazos esperados de desarrollo

Señale cuándo piensa que tendrá todos los asuntos estudiados, y la empresa en marcha. Cumplimente en la medida de lo posible el cuadro de la página siguiente.

15.2.3.4. Rentabilidad esperada

Teniendo en cuenta que debe tener un sueldo por su trabajo, indique cuál calcula que será éste, y qué otra ganancia espera para compensar la inversión realizada. Indique qué política de dividendos o de reparto de beneficios tiene pensado articular en el futuro, así como qué política de autofinanciación o retención de beneficios considera adecuada para la estabilidad futura de la empresa.

15.2.3.5. Capacidad de crecimiento

Cuál es la tendencia de crecimiento en actividad previsible del negocio y cómo cree que va a evolucionar en los próximos 5 años.

15.2.4. Otros datos de interés

15.2.4.1. Tipo de sociedad

Qué forma jurídica tiene pensada para la sociedad (S.A., S.L, S.R.C, etc.)

15.2.4.2. Conocimiento de la normativa legal que afecta a su proyecto/producto

¿Conoce las normas legales (licencias municipales, fiscales, patentes, normas técnicas, etc...) que regulan el negocio a emprender?

15.2.4.3. Descripción de los emprendedores

Nombres, D.N.I.

Situación laboral.

Datos académicos.

Curriculum Vitae laboral detallado.

Especialidad profesional, descripción de los trabajos más importantes realizados (comercial, industrial, financiera, etc.)

Motivaciones y proceso de involucración y/o maduración del proyecto.

Aportación financiera posible para el proyecto y grado de compromiso

15.2.4.4. Otros datos de interés

Aporte otras informaciones no recogidas hasta el momento que considere interesantes a nivel de memoria conceptual.

15.3. Producto y/o servicio

Introducción

En esta área debe definirse correctamente el producto que se pretende fabricar o el servicio que se desea ofrecer. El contenido de la misma debe permitir a un experto tener una idea general sobre la viabilidad del producto y/o servicio.

Los objetivos que se pretenden cubrir son:

- Conocimiento del producto o servicio, así como la tecnología necesaria para su fabricación y la forma de desarrollo de la misma.
- Conocimiento del proceso productivo.
- Conocimiento de consumos, materias primas y componentes implicados en el proceso de producción.
- Conocimiento de los factores externos relacionados con el producto y/o servicio.

Factores de análisis

Los aspectos básicos a considerar en esta área son:

- a) Viabilidad técnica del producto y/o servicio.
- b) Viabilidad del proceso de obtención.
- c) Naturaleza del producto y/o servicio, ventajas e inconvenientes de su utilización.
- d) Situación actual de patentes, know-how, tecnología a nivel tanto nacional como internacional, situación legal del producto y/o servicio.
- e) Nivel de desarrollo del producto y/o servicio (prototipo, planos, etc.)
- f) Coste unitario estimado del producto y/o servicio, con análisis del margen bruto.

15.3.1. Producto

15.3.1.1. Características técnicas del producto

Descripción técnica

Indique cuáles son los productos principales que va a producir, de qué se componen, qué cualidades poseen, cómo se producen, comercializan, etc.

Componentes/mecanismos

Qué partes o componentes del producto comprará ya montados o terminados y los integrará directamente en el producto, o sin casi transformación.

¿Estos componentes existen de catálogo o se tendrán que “encargar” ex-profeso?

Qué importancia tienen estos componentes respecto del producto total final.

Nivel de desarrollo

Piense de los componentes que necesite, cuáles están ya disponibles. En el caso de los procesos de fabricación estudie también si las distintas operaciones productivas están ya desarrolladas.

Diseño

Tenga en cuenta todos los aspectos de un buen diseño, funcionalidad, calidad, coste, imagen, precio, innovación.

Prototipo

Piense si es necesario disponer de un modelo a escala o tamaño natural del producto. Si está preparado para realizarlo, y cuánto le costaría en tiempo y dinero.

15.3.1.2. Características tecnológicas del producto

Ingeniería

Indique qué conocimientos técnicos necesitará aplicar en el proceso productivo así como el grado de dificultad que entraña éste, y si posee estos conocimientos y los ha empleado anteriormente.

Patentes

¿Tiene previsto patentar su producto cuando esté desarrollado? ¿Sabe si ya está patentado algo similar?

Know-how

Ha pensado la posibilidad de llegar a acuerdos con terceros para que le transmitan los conocimientos necesarios para realizar el producto, sabe con quién o quiénes podría llegar a este acuerdo, y qué coste tendría.

Necesidades tecnológicas

¿Sabe si la tecnología necesaria para realizar el producto está disponible en España u otro país? ¿Es accesible para usted? ¿Su competencia ya la está empleando?

15.3.1.3. Características del proceso y costes unitarios

Flujos de producción

Describa detalladamente, y para cada producto fundamental, su proceso de obtención desde que sale la primera materia de almacén hasta que se termina el producto.

Materias primas y componentes: cantidades y coste unitario

Indique qué cantidad de materia prima y componentes empleará por producto.

Indique para cada materia prima y componente el precio básico y los demás gastos de compra, como portes, seguros, licencias, etc.

Piense en la energía como una materia prima más.

Utillajes específicos y otras peculiaridades

Tenga en cuenta las herramientas que tendrá que adquirir, cantidad y coste. Piense dónde las puede encontrar. En el caso de las que se gastan a medida que se produce, calcule cada cuantas piezas tendrá que reponerla.

Coste unitario estimado del producto, desglose por componentes del coste

Calcule cada uno de los costes anteriores de los productos.

<i>Producto</i>	<i>Componente</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Coste de m. primas</i>	<i>Costes de componentes</i>	<i>Costes energéticos</i>	<i>Otros costes</i>	<i>Total</i>

15.3.2. Servicio

15.3.2.1. Características técnicas del servicio

Descripción técnica

Comente en qué consiste técnicamente el servicio que va a dar.

Consumos de materiales y utillaje

Indique qué elementos llevará incluido el servicio (repuestos, material de consumo, etc.). Detalle los consumos de materiales que implicará cada unidad de servicio ofrecido, y qué coste significará.

Tenga en cuenta las herramientas que tendrá que adquirir, su cantidad y coste. Piense donde las puede encontrar, y calcule cada cuantos servicios tendrá que reponerlas.

Nivel de desarrollo

De los elementos de consumo necesarios para dar el servicio, cuáles están disponibles.

Diseño

Razone si existe o ha pensado en el “diseño” de su servicio (sensación de agilidad, profesionalidad, internacionalidad, calidad, estilo, etc.).

15.3.2.2. Características tecnológicas del servicio

Ingeniería

Indique qué conocimientos técnicos necesitará quien lleve a cabo el servicio, si los posee y si los ha empleado anteriormente.

Patentes

Indique si hay algún aspecto patentable del servicio que ofrece (utillaje propio, algún repuesto o material, etc.)

Know-how

¿Ha pensado en la posibilidad de llegar a acuerdos con terceros para que le transmitan los conocimientos necesarios para realizar el servicio?

¿Sabe con quién o quiénes podría llegar a este acuerdo y qué coste tendría?

Necesidades tecnológicas

¿Sabe si la tecnología necesaria para realizar el servicio está disponible en España u otro país, si es accesible para usted, y si su competencia ya la está empleando?

15.4. Estrategia comercial

Introducción

La estrategia comercial es el resultado de un ejercicio de planificación estratégica en el ámbito de la gestión comercial. Y debe complementarse e integrarse con la planificación estratégica de la empresa.

La planificación estratégica no consiste en planificar el futuro, sino las actuaciones presentes teniendo en cuenta cómo afectarán al futuro. No se trata de hacer previsiones a largo plazo, sino de un proceso de toma de decisiones en la actualidad, contemplando los cambios esperables del entorno. La puesta en marcha de la planificación estratégica en la empresa pone de manifiesto, en la práctica, las prioridades, supuestos, cambios, tendencias y periodificaciones a considerar por la compañía, y que deben constituir su guía de acción.

La finalidad del proceso de planificación comercial estratégica es el desarrollo de políticas de marketing que permitan alcanzar los objetivos a largo plazo marcados por la empresa. Estas políticas deben definir un curso de acción para las condiciones empresariales y de mercado esperadas, y debe tener en cuenta la relación con todas las áreas relevantes de la compañía.

En resumen, la Estrategia Comercial de la empresa debe consistir en la formulación de los objetivos y políticas comerciales a seguir, junto con la determinación de los ingresos, costes y márgenes esperados.

Factores de análisis

El proceso del diseño de la estrategia comercial puede resumirse en tres preguntas clave que implican, cada una de ellas, una fase fundamental del desarrollo del proceso. Estas preguntas clave son:

1. *¿Dónde estamos?* La respuesta a esta primera pregunta requiere efectuar un análisis de la situación, tanto interna (de los recursos y capacidades de la propia empresa) como externa (del

mercado, competencia y entorno), con el fin de determinar las oportunidades y amenazas, así como los puntos fuertes y débiles, tanto propios como de la competencia.

2. *¿A dónde queremos ir?* La contestación a este segundo interrogante supone una clarificación de los objetivos que pretende alcanzar la compañía.
3. *¿Cómo llegaremos allí?* La respuesta a esta última pregunta supone la determinación de los medios necesarios y el desarrollo de actuaciones a seguir para alcanzar los objetivos.

15.4.1. Definición de los negocios de la empresa y de su valor estratégico

Las empresas habitualmente se dedican a varios negocios; es decir, venden sus productos a clientes distintos y, en ocasiones, con usos distintos de un mismo producto. Un negocio viene definido, por tanto, mediante tres componentes:

- un producto,
- un mercado o un segmento de mercado al que va dirigido ese producto, y
- un uso del producto por parte de ese mercado o segmento de mercado.

15.4.1.1. Definición de los productos y/o servicios de la empresa

Por *producto* se entiende el conjunto de atributos físicos o psicológicos que el comprador considera que tiene un determinado bien o servicio para satisfacer sus deseos o necesidades.

Describa en detalle la suma de características o atributos de los productos y/o servicios, o líneas homogéneas de productos y/o servicios, que va a comercializar la empresa; concibiéndolos cada uno de ellos como una oferta global. La descripción debe incluir:

- Una denominación de cada producto o línea de producto.
- Una descripción de las prestaciones de cada producto o línea, así como sus principales atributos y la diferenciación que supone respecto a productos concurrentes (idénticos, equivalentes y/o sustitutivos).
- Momento en el que se encuentra el producto en su ciclo de vida: desarrollo, lanzamiento, madurez o declive.
- Contenido y período de la garantía.
- Contenido del servicio pre-venta. Coste para el cliente.
- Contenido del servicio post-venta. Coste para el cliente.

15.4.1.2. Definición de los mercados o segmentos de mercado al que se dirige cada producto

Denomine y describa los rasgos esenciales de la clientela de cada uno de los productos o líneas de la empresa. Para la descripción, tome en consideración los siguientes aspectos:

- a) Definición de las figuras de comprador, usuario y prescriptor. Por prescriptor se entiende aquella persona u organización que no compra ni consume ni usa el producto, pero influye sensiblemente sobre el comprador. Plantee el perfil socio-demográfico de cada uno de ellos.
- b) Sobre la decisión de compra: tipo de decisión (compra racional vs. irracional), los motivos y los frenos de compra, cómo se desarrolla el proceso de fidelización del cliente (compra de prueba, recompra, adopción del producto y causas del posible cambio de marca), y topografía de la conducta de compra (momento y lugar de compra, tamaño y calidad del pedido).

- c) Capacidad de compra. Poder adquisitivo.
- d) Estructura geográfica del mercado. Zonas y subzonas de comercialización. Índice de capacidad de compra de cada zona y subzona.

15.4.1.3. Definición de las funciones y usos de los productos

Describa las funciones que cumplen cada uno de los productos en cuanto a las necesidades concretas y específicas del cliente que satisfacen.

15.4.1.4. Determinación del valor estratégico de cada negocio

Normalmente, las empresas en funcionamiento y con expectativas de crecimiento futuro, se encuentran dedicadas a dos tipos distintos pero complementarios de negocios:

1. Negocios que generan ventas a corto plazo, con lo cual son la principalmente de tesorería y sirven para capitalizar prontamente las empresas. Suelen componerse de productos maduros y adoptados por el mercado hace ya tiempo.
2. Negocios que generarán ventas a medio y largo plazo, con lo cual se convierten en los generadores de beneficios del futuro. Suele componerse de productos en fase de desarrollo o lanzamiento.

Dicho con otras palabras: hay negocios que deben tener los primeros ejercicios una cuota de negocio hegemónica (los del primer tipo), y hay otros negocios (los del segundo tipo) que deben tener la mayor cuota de negocio a medio y largo plazo. Los negocios del primer tipo son importantes estratégicamente hablando a corto plazo, y los del segundo tipo deben ser importantes estratégicamente hablando a medio y largo plazo.

Teniendo en cuenta la explicación anterior, para cada negocio determine y argumente su importancia estratégica a (1) corto, y (2) a medio y largo plazo.

15.4.2. Potencial de mercado para la empresa

Determine el volumen de demanda potencial esperada en euros y unidades de venta, para los próximos 5 años y dentro del ámbito geográfico establecido para el mercado.

Estime el crecimiento esperado de la citada demanda en porcentaje, año a año y para los próximos 5 ejercicios.

15.4.3. Análisis de la situación

La formulación de la estrategia comercial parte, como hemos visto, de una definición de los negocios de la empresa, que llevará a la fijación de metas preliminares y a una serie de restricciones. A continuación, debe proceder a un análisis externo seguido de un análisis interno. Todo llevará a determinar las oportunidades y amenazas que le brindará el entorno, así como las fortalezas y debilidades de la compañía.

15.4.3.1. Análisis externo

Análisis del entorno general

¿Qué acontecimientos, hechos y/o tendencias pueden influir tanto positiva como negativamente en el futuro de la empresa? Responda a la pregunta para cada una de las siguientes dimensiones que configuran el entorno general de cualquier empresa, independientemente de su sector de pertenencia:

- *Dimensión económica:* tasa de crecimiento del PIB, tasa de crecimiento del sector, niveles de desempleo, tasa de inflación, estabilidad monetaria, etc.
- *Dimensión tecnológica:* presupuestos de I+D, protección de patentes, transferencias de tecnologías, mejoras en la productividad a través de la automatización, nuevas tecnologías, etc.
- *Dimensión demográfica:* tamaño de la población, tasas de natalidad y mortalidad, estructura de edades, formación de familias, movimientos de la población, etc.
- *Dimensión legal:* desregulación de la economía, jurisprudencia mercantil y fiscal, tratados internacionales, etc.
- *Dimensión ecológica:* restricciones en suministros, asignación de recursos, degradación del medio ambiente, etc.
- *Dimensión socio-cultural:* cambios en los valores, incorporación de la mujer al mundo del trabajo, cambios en las expectativas, cambios en los estilos de vida, tendencias en la educación, cuestiones sociales, grupos sociales, actitudes y comportamientos de uso de los productos, etc.

Análisis del entorno competitivo de sectores emergentes

Un *sector emergente* es aquél donde existe poca o nula competencia directa, y para el que se espera un crecimiento acelerado. Si el sector de la empresa no puede calificarse de emergente, pasar al punto siguiente.

- a) *Evalúe la probabilidad de aparición de competidores directos.* Para ello es preciso responder a las siguientes cuestiones:
- ¿La empresa ha conseguido establecer verdaderas economías de escala? Si no ha conseguido establecerlas, ¿cuándo está previsto que las logre?
 - ¿Tiene la empresa la intención de fidelizar al máximo a su clientela mediante el logro de una alta diferenciación de sus productos? ¿Cómo se piensa lograr tal diferenciación? ¿Se trata de una clientela marquista?
 - Si una empresa quisiera hacerle la competencia, ¿precisaría de grandes inversiones en publicidad y/o I+D? ¿Cuánto tiempo se requeriría para estar preparada?
 - ¿Son accesibles los canales de distribución a la posible nueva competencia?
 - ¿Cómo reaccionaría su empresa ante la entrada de un nuevo competidor? ¿Dispone de recursos sustanciales para defenderse?
 - Los precios de su empresa, ¿suponen un elemento disuasorio para cualquier competidor? Ante una bajada de precios de una posible competencia, ¿se podría reducir el precio de venta en un importe apreciable sin entrar en pérdidas?
- b) *Evalúe la presión que ejercen los productos sustitutivos.* Para ello es preciso responder a las siguientes cuestiones:

1. ¿Ejercen las empresas que producen y/o comercializan productos sustitutivos una fuerte competencia?
2. La presencia de productos sustitutivos, ¿suponen un tope a sus precios?

c) *Evalúe el poder de negociación de los compradores.* Para ello es preciso responder a las siguientes cuestiones:

- Sus compradores, ¿se hallan concentrados en grandes grupos y/o realizan pedidos de gran volumen?
- El producto que Vd. vende, ¿es de muy alto valor añadido?
- Sus compradores, ¿se enfrentarían a costes más elevados si cambiaran de proveedor?
- Sus compradores, ¿tienen bajos beneficios? ¿Tienen una capacidad de compra limitada?
- Sus compradores, ¿quieren entrar a hacerle la competencia directa?
- Sus compradores, ¿disponen de información total a la hora de tomar sus decisiones de compra?
- Sus compradores, ¿pueden influir sensiblemente en las decisiones de compra de los usuarios o consumidores finales de los productos que Vd. produce o comercializa?

d) *Evalúe el poder de negociación de los proveedores.* Para ello es preciso responder a las siguientes cuestiones:

- El sector de proveedores, ¿está dominado por unas pocas empresas? ¿Se encuentra muy concentrado?
- Sus proveedores, ¿compiten fuertemente con algún producto sustitutivo? Es decir, en un momento dado, ¿tiene Vd. la posibilidad de proveerse de otro tipo de productos?
- ¿Es Vd. un cliente importante para sus proveedores?
- ¿Le venden productos o materias primas con mucho valor añadido?
- Un posible cambio de proveedor, ¿supondría un coste añadido elevado?
- Los productos que le venden sus proveedores, ¿están muy diferenciados o se trata de productos estándar?
- ¿Existe una amenaza real de que sus proveedores entren a hacerle la competencia directa?

Análisis del entorno competitivo para sectores en expansión o maduros

a) *Evalúe el grado de amenaza de ingreso de nuevos competidores.* Para ello es preciso responder a las siguientes cuestiones:

1. ¿Existen empresas en el sector que hayan logrado verdaderas economías de escala?
2. ¿Existen empresas en el sector con clientelas muy fieles? ¿Cuál es la cuota de mercado de estas empresas? ¿Existen marcas consolidadas? ¿Se realizan muchas inversiones en publicidad?
3. Para entrar a competir en el sector, ¿es necesario realizar grandes inversiones?
4. ¿Son accesibles los canales de distribución?
5. Las empresas establecidas, ¿disponen de sustanciales recursos para defenderse de la entrada de nuevos competidores?

6. Las empresas establecidas, ¿pueden bajar los precios hasta tal punto que haga imposible competir a los nuevos competidores?
- b) *Evalúe el grado de competitividad que se vive en el sector.* Para ello se debe responder a las siguientes cuestiones:
- ¿Cuántas empresas están compitiendo en la actualidad dentro de este sector?
 - ¿Se hallan los diferentes competidores muy equilibrados, o hay grandes diferencias entre ellos?
 - ¿Cuáles son los puntos fuertes y los puntos débiles de la competencia principal?
 - ¿Cuáles van a ser las futuras fuentes de competencia?
- c) *Evalúe la presión que ejercen los productos sustitutivos.* Para ello es necesario responder a las siguientes cuestiones:
- ¿Ejercen las empresas que producen y/o comercializan productos sustitutivos una fuerte competencia a vuestro sector?
 - La presencia de productos sustitutivos, ¿suponen un tope los precios del sector?
- d) *Evalúe el poder de negociación de los compradores.* Para ello es preciso responder a las siguientes cuestiones:
1. Los compradores, ¿se hayan concentrados en grandes grupos y/o realizan pedidos de gran magnitud?
 2. Los productos que vende su sector, ¿son de muy alto valor añadido?
 3. Los compradores, ¿se enfrentan a costes más elevados si cambian de proveedor?
 4. Los compradores, ¿tienen bajos beneficios? ¿Tienen una capacidad de compra limitada?
 5. Los compradores, ¿quieren entrar como competidores en su sector?
 6. Los compradores, ¿disponen de información total a la hora de tomar decisiones de compra?
 7. Los compradores, ¿pueden influir sensiblemente en las decisiones de compra de los usuarios o consumidores finales de los productos de su sector?
- e) *Evalúe el poder de negociación de los proveedores.* Para ello es preciso responder a las siguientes cuestiones:
- El colectivo de proveedores de su sector, ¿está dominado por unas pocas empresas? ¿Se encuentra, por tanto, muy concentrado?
 - Los proveedores, ¿compiten fuertemente con algún producto sustitutivo? Es decir, ¿las empresas del sector tienen la posibilidad de proveerse de algún otro tipo de productos?
 - ¿Las empresas de su sector son clientes importantes para los proveedores de su sector?
 - ¿Le venden productos o materias primas con mucho valor añadido?
 - Un posible cambio de proveedor, ¿supondría un coste añadido elevado?
 - Los productos que venden sus proveedores, ¿están muy diferenciados o se trata de productos estándar?
 - ¿Existe una amenaza real de que sus proveedores entren en su sector a hacer la competencia directa?

15.4.3.2. Análisis interno

Haga un diagnóstico de la situación interna de la compañía, atendiendo a las siguientes áreas:

- *Área de producción:* tecnologías, economías de escala, curva de experiencia, capacidad de producción, recursos humanos y materias primas, etc.
- *Área de marketing:* penetración de mercado, cartera de productos, calidad del servicio, imagen de los productos y las marcas, innovación, costes y precios, distribución (cobertura y eficacia), logística, equipo de ventas, sistema de información de marketing, etc.
- *Área económico-financiera:* recursos financieros, coste de capital, solvencia, liquidez, rentabilidad, endeudamiento, etc.
- *Área de organización:* estructura organizativa, capacidad directiva, cultura empresarial, identidad corporativa, etc.

15.4.3.3. Escenario estratégico más probable: determinación de las oportunidades y amenazas, de las fortalezas y de las debilidades

Por *oportunidades* entendemos cualquier circunstancia externa a la empresa que puede resultar, en caso de ser aprovechada por la misma, una mejora en su posición competitiva.

Por *amenaza* entendemos cualquier circunstancia externa a la empresa que puede conducir a la misma, en el caso de no ser evitada, un empeoramiento en su posición competitiva.

Por su parte, las *fortalezas* (o puntos fuertes) de una empresa son capacidades, recursos, posiciones alcanzadas y, en definitiva, ventajas competitivas que pueden servir para explotar oportunidades o superar amenazas.

Las *debilidades* de una empresa, en cambio, limitan o reducen la capacidad de desarrollo efectivo de la empresa, constituyendo un obstáculo para la compañía y deben, por tanto, ser superadas.

Detalle tanto las oportunidades y las amenazas, como las fortalezas y debilidades, y ordénelas atendiendo a su poder de influencia o impacto sobre la empresa.

15.4.4. Diseño de las políticas de marketing

Una vez analizadas las oportunidades y las amenazas, y determinados por puntos fuertes y débiles de la empresa, se deben plantear las políticas comerciales que encaucen el pensamiento y la acción de los miembros de la empresa.

Para conseguir los objetivos propuestos, la empresa deberá formular acciones o tácticas específicas. Estas tácticas tratarán de desarrollar ventajas competitivas que aseguren la consecución de tales objetivos.

15.4.4.1. Formulación de los objetivos a largo plazo

Formule objetivos comerciales generales para la empresa, y específicos para cada negocio. Los objetivos deberán ser cuantificados (siempre que sea posible), referirse a un tiempo y lugar determinados, ser realistas y consistentes entre sí y coherentes con los objetivos generales de la compañía. Los objetivos se redactarán obedeciendo a la siguiente tipología:

1. *Objetivos de obtención de ventajas competitivas*, ya sea,
 - buscando alguna clase de diferenciación en productos, calidad, distribución, promoción, etc.;

- o buscando el liderazgo en precios y costes;
 - o buscando la especialización en un segmento de mercado muy específico.
2. *Objetivos de ventas*, tanto en mercados actuales como nuevos. Se trata de establecer las siguientes previsiones de ventas:
- Previsión de ventas en unidades y en euros para cada uno de los productos.
 - Previsión de ventas en unidades y en euros para cada tipología de clientes o segmento de mercado.
 - Previsión de ventas en unidades y en euros para cada zona de comercialización.
 - Previsión de ventas en forma de cuota de mercado.

15.4.4.2. Formulación de las políticas de marketing

La estrategia comercial propondrá, en última instancia, el marketing-mix más correcto, combinando de la forma más adecuada los distintos instrumentos del marketing: producto, precio, distribución y comunicación promocional.

La formulación de una determinada política instrumental de marketing incluirá:

- a) los principios y normas generales de actuación; y
- b) una descripción de las acciones a llevar a cabo, así como
- c) su momento y lugar de ejecución, y
- d) el coste estimado.

Política de producto

1. Describa la actual cartera de productos de la empresa, explicando las líneas que la componen y, dentro de cada línea, las variantes que se van a ofertar.
 - ¿Cómo se va a gestionar en el futuro la actual cartera de productos?
2. Cuándo se tiene previsto que entren en las fases de madurez y declive los productos actuales.
 - Cuándo se tiene previsto el desarrollo de nuevos productos. Cuáles van a ser los nuevos atributos que poseerán los nuevos productos.
3. Qué modificaciones se van a hacer en los productos obsoletos pero que no van a ser eliminados.
4. ¿Cómo van a ser identificados los productos de la empresa? ¿Cuáles van a ser las normas generales de actuación referente a marcas, envase y etiquetado?

Política de precios

1. ¿Se va a seguir una política de precio único, o se van a fijar precios distintos según zonas, mercados y/o momentos del tiempo?
 - ¿Qué política de descuentos va a seguir la empresa?
 - ¿Qué método de fijación de precios se va a establecer?
 - ¿Cómo van a ser las formas de pago (plazos y condiciones) que se van a ofertar a los clientes?

2. ¿Cuáles van ser los precios óptimos? El precio óptimo de venta de un producto es aquel que proporciona a la empresa el máximo beneficio.
 - ¿Cuáles son los precios psicológicos, máximos y mínimos? El precio psicológico máximo es la cantidad de dinero que un comprador está dispuesto a pagar como mucho por un determinado producto. El precio psicológico mínimo es la cantidad de dinero a partir de la cual el comprador le considera apto para el uso un determinado producto.
3. ¿Cuál va ser el comportamiento futuro de los precios de la empresa? es decir, ¿qué incrementos o decrementos se van a producir en los próximos 5 años?

Política de distribución a los usuarios o compradores finales

1. La distribución, ¿va a ser intensiva o selectiva? ¿Cuál va ser su cobertura? Si la distribución va a ser selectiva, ¿cuáles son los criterios de selección de los intermediarios?
2. ¿Cuál va a ser la longitud de los canales de distribución escogidos? ¿Cuántos intermediarios van a participar?
3. ¿Cuál va ser el coste de la distribución?
4. ¿Qué porcentaje de la facturación obtendrá cada canal?
5. Elabore un diagrama de flujo que represente la estructura de distribución escogida.

Política de comunicación promocional

- a) ¿Cómo se va a organizar la fuerza de ventas? (si existe o se piensa establecer).
 - Determine el tamaño de la red de ventas, incluyendo tanto a los vendedores pertenecientes a la plantilla de la empresa como no pertenecientes. La red de ventas de una empresa la componen aquellas personas que, perteneciendo a la misma o estando vinculadas a ella, se ocupan de todas aquellas tareas relacionadas directamente con la venta de los productos fabricados y/o comercializados por la empresa.
 - Determine las cualidades personales y profesionales que deben reunir los vendedores y el jefe de ventas.
 - Cómo se van a determinar los territorios de venta.
 - Cuál va ser el sistema seguido para la remuneración de los vendedores.
 - Fije el presupuesto dedicado a remuneración de vendedores, sin contar las comisiones pero incluyendo los gastos de desplazamiento y estancia.
- b) ¿Cómo se va a llevar a cabo la publicidad de los productos de la empresa?
 - Defina los mensajes que se van a transmitir.
 - Determine los públicos-objetivo de los mensajes.
 - Elija los soportes o vehículos de la comunicación.
 - Determine la frecuencia de la comunicación publicitaria.
 - Fije el presupuesto que se va a dedicar a publicidad año a año.
- c) ¿Cómo se van a promocionar las ventas de un modo directo?

Por promoción de ventas se entiende el conjunto de actividades de marketing distintas de la venta personal y de la publicidad, que estimula las compras de los consumidores y/o la eficacia

de los vendedores, así como otros diversos esfuerzos de venta no repetitivos que se encuentran fuera de la rutina habitual:

1. Formule las diferentes iniciativas que se quieren acometer en cuanto a la promoción de ventas en relación con los intermediarios: descuentos de lanzamiento, descuentos por cantidad comprada, primas por movimientos de estocajes, cheques descuento, premios, pedidos gratuitos, muestras gratuitas, concursos, publicidad gratuita, visitas organizadas a la empresa, etc.
2. Formule las acciones destinadas a promocionar la empresa entre el colectivo de prescriptores: muestras, catálogos, documentación, obsequios, visitas a la empresa, seminarios, conferencias, etc.
3. Plantee actuaciones dirigidas a promocionar las ventas entre los compradores: reducciones del precio, cupones, vales descuento, muestras, degustaciones, regalos, demostraciones, concursos, etc.

d) ¿Cómo se van a llevar a cabo las relaciones públicas?. Por relaciones públicas se entiende el esfuerzo planificado de influir en la opinión pública por medio de una actuación educada y de la comunicación recíproca empresa-sociedad:

- ¿Se van a establecer relaciones con la prensa y demás medios de comunicación social?
- ¿Se tiene intención de patrocinar actos u organizaciones de tipo cultural, social o deportivo?
- ¿Se va a financiar algún tipo de investigación científica con fines promocionales? ¿La empresa va a realizar actividades de mecenazgo?

15.5. Memoria industrial

Introducción

La exacta definición del área industrial es básica para que un proyecto pueda realizarse en la práctica. En esta área **no son posibles indefiniciones** y se requiere, en la última etapa de análisis, un cierto grado de exactitud y soporte documental mediante planos, ofertas o facturas proforma de proveedores de inmovilizado, etc. Es posible que, incluso en ocasiones se requiera la colaboración de expertos para alcanzar el nivel de definición preciso.

Los objetivos básicos a cubrir en esta área son:

- Conocer la factibilidad industrial del proyecto.
- Estimar la verdadera dimensión del proyecto.
- Conocer el grado de definición del proyecto.

El contenido de esta área está, obviamente, dirigido a proyectos de carácter industrial. Sin embargo, en otros proyectos de distinto carácter deberían cumplimentarse determinados aspectos de la guía como instalaciones precisas, servicios que incluyen las instalaciones...

Factores de análisis

Los factores básicos que deben analizarse en ésta área son:

1. Viabilidad industrial del proyecto. Tecnología involucrada.
2. Viabilidad, eficiencia y adecuada organización del proceso productivo.

3. Adecuación de los factores productivos materiales involucrados (maquinaria, instalaciones, ubicación de la planta...)
4. Dimensionamiento de las instalaciones.
5. Dependencia externa (tanto para la creación de la empresa como durante el proceso productivo).
6. Razonabilidad del timing (calendario) de puesta en marcha del proyecto. Efectos de posibles desviaciones sobre el timing estimado.
7. Capacidades productivas teóricas, reales y esperadas. Análisis de sensibilidad y relación con ventas.
8. Cuantificación económica inicial del proyecto. Periodificación.
9. Posibilidades de expansión o previsiones de necesidades de expansión. Factores involucrados en la expansión.

15.5.1. Características físicas y técnicas de las instalaciones

15.5.1.1. Terrenos: metros cuadrados, ubicación, características

Piense en las características de las superficies necesarias para la empresa en el primer año de funcionamiento.

¿Qué superficie total piensa que es necesaria? (medida en metros cuadrados).

Especifique las condiciones que ha de tener el terreno como:

- a) que sea edificable,
- b) que tenga buenas comunicaciones,
- c) en qué tipo de zona debe estar (zona de oficinas, comercial, industrial...).

Calcule lo que le costará su compra o alquiler. Piense cuándo podrá contar con el espacio que necesita.

15.5.1.2. Edificios o naves: metros cuadrados, ubicación, características

Piense qué características debe tener el edificio, como:

- superficie, en metros cuadrados,
- tipo de construcción, materiales, alturas de techos, aislamientos de temperatura o ruidos...,
- distribución interior de las zonas de oficinas, de producción, de almacenes...

Calcule, si no son de su propiedad, el coste previsto de compra o alquiler, así como las acciones, costes y plazos necesarios para ponerlos a punto.

15.5.1.3. Instalaciones: gas, aire, electricidad, calor...

Piense qué tipo de instalaciones y servicios tienen que montar y cuál es su coste. Tenga en cuenta los plazos para la puesta en marcha: tiempo del proyecto de construcción, tiempo de solicitud de permisos, tiempo de ejecución de la instalación, pruebas, revisiones municipales...

15.5.1.4. Maquinaria: descripción, marca, capacidades, proveedores...

Piense qué tipo de maquinaria y herramientas necesitará para el comienzo de la actividad, calculando los precios de cada una de las más importantes. Calcule el importe total de la inversión para el primer año y los tres siguientes.

Utilice una plantilla de este tipo:

Sección	Nombre maquinaria	Número unidades	Coste unitario	Coste total	Años de desembolso			
					0	1	2	3

15.5.1.5. Mobiliario y enseres. Equipos informáticos

Estime los costes de las mesas, sillas, archivadores, etc. que necesite para comenzar el funcionamiento de la empresa, así como el de máquinas de escribir, calculadoras, etc. y equipo informático si lo considera necesario.

15.5.1.6. Tecnología e ingeniería. Costes de mantenimiento

Calcular, según el tipo de las instalaciones, cuál sería el coste de mantenimiento anual de las mismas. Indique:

- Coste de mantenimiento de instalaciones (excluido maquinaria).
- Coste de mantenimiento/repación de maquinaria.
- Señale si el mantenimiento será propio o contratado.

15.5.2. Proceso productivo

En esta sección se describirán las características del proceso productivo en su totalidad. Deben ponerse de manifiesto las capacidades de planta. Estudio específico de costes es objeto de tratamiento en otro punto de esta guía.

15.5.2.1. Descripción del proceso productivo

Relacione de una manera ordenada las distintas operaciones o trabajos que se han de realizar para obtener cada uno de los principales productos. Con qué tipo de máquina y con cuántos empleados en cada máquina. Explique cuál es el producto obtenido al final de cada proceso y qué subproducto u otras materias se pueden aprovechar o vender que resulten del proceso de fabricación. Piense que probablemente tenga que tener almacenes intermedios con materia a medio elaborar.

15.5.2.2. Capacidades, teóricas y reales, por fases de producción y totales

Teniendo en cuenta el proceso productivo anterior, el número de máquinas y de operarios previstos, calcule la cantidad de producción de cada producto de cada sección, tanto teórica como real, así como qué secciones estarán más holgadas y cuáles serán las más apretadas para cumplir el plan de producción esperado. Indique para cada fase de producción los rendimientos que espera obtener, tanto

en cantidad (por máquina y día u hora, por operario y día u hora), como en calidad (porcentaje de defectuosos).

15.5.2.3. Necesidades de materias primas, componentes y materias auxiliares

Tenga en cuenta para determinar estas necesidades:

1. Las ventas previstas de productos terminados.
2. El almacenaje que debe haber en la red de venta (mayoristas, minoristas).
3. El almacenaje de productos terminados en fábrica y almacenes.
4. La cantidad de productos en curso.
5. El almacenaje de componentes.
6. Las reservas de materias primas.
7. El almacenaje de envases y embalajes. Piense, para cada producto a fabricar, en las cantidades de compra de materias primas y componentes para el primer año (en unidades y en euros). Tenga en cuenta las posibles mermas. Utilice para ello el formato de la siguiente plantilla:

<i>Ubicación</i>	<i>Unidades</i>	<i>Coste m. primas</i>	<i>Coste componentes</i>	<i>Costes energéticos</i>	<i>Otros costes</i>	<i>Total</i>
<i>PRODUCTOS TERMINADOS</i>						
<i> vendidos</i>						
<i> red de ventas</i>						
<i> almacenes</i>						
<i> TOTAL</i>						
<i>PRODUCTO EN CURSO FÁBRICA</i>						
<i>COMPONENTES FÁBRICA</i>						
<i>MATERIAS PRIMAS FÁBRICA</i>						
<i>Totales</i>						

15.5.2.4. Política de abastecimiento

Teniendo en cuenta la cantidad de primera materia y productos auxiliares que necesitará comprar cada año. Calcule:

- a) Cómo piensa hacer estas compras.
- b) Dónde (importación/exportación, proveedores...).
- c) A qué precio.
- d) Formas de pago.

Piense y calcule las posibilidades y oportunidades de compra de dichos productos, así como los posibles problemas o peligros.

15.5.3. Necesidades de expansión

15.5.3.1. Características de la posible expansión

Si dentro de sus objetivos está prevista una posible expansión a largo plazo (considere hasta diez años), indique cuáles serían las características de la misma:

- Realizar más productos en las líneas actuales.
- Realizar más fases del producto, es decir, absorber subcontrataciones.
- Nuevos productos para su mercado actual.
- Nuevos mercados.
- etc.

15.5.3.2. Necesidades adicionales de espacio

Indique, en caso de expansión, como piensa atender las necesidades adicionales de espacio:

- Ampliando instalaciones.
- Cambiando de instalaciones.
- Abriendo nuevos centros.
- etc.

Piense en los posibles plazos y costes.

15.5.3.3. Necesidades adicionales de maquinaria e instalaciones

Qué necesidades adicionales de maquinaria e instalaciones serían necesarias para dicha ampliación. Calcule los plazos y costes de la nueva maquinaria.

15.5.3.4. Necesidades de nueva tecnología

Piense en la posibilidad de ampliar la producción mediante la modificación de la tecnología empleada y/o los métodos de producción. Tenga en cuenta la posible mejora de costes y métodos así como las economías por alcanzar mayores volúmenes de producción.

15.6. Personal

Introducción

Habitualmente ésta es una de las áreas de más fácil realización teórica en un Plan de Empresa. Si están definidas las demás variables, la variable física del personal necesario se autodefine y el costo se conoce en base al mercado laboral. Sin embargo, en la práctica, muchos proyectos fracasan por problemas en esta área, por lo que es conveniente tratar de ser muy conservadores y realistas en su tratamiento. Los objetivos básicos a cubrir son:

1. Qué gente necesita para que marche el negocio, su número y características.
2. Conocimiento de las relaciones laborales.

Factores de análisis

Los factores de análisis más importantes serán:

- a) Cantidad de medios humanos por áreas de negocio y categorías.
- b) Evaluación de los costes salariales considerando todos los componentes (salario bruto, Seguridad Social, horas extras, primas de producción, comisiones...).
- c) Necesidades de personal ante una expansión del negocio.
- d) Sistemas motivacionales.
- e) Políticas laborales previstas.
- f) Sistemas de control previstos.
- g) Sistemas de gestión de personal previstos.

15.6.1. Descripción cuantitativa de medios humanos

15.6.1.1. Número inicial de personas necesarias

Cuántas personas necesita para empezar la actividad y para qué tareas.

15.6.1.2. Perspectivas de evolución de plantilla hasta la maduración del proyecto

Cuántas personas estima que necesitará en el futuro y para qué tareas. Básele en la previsión de ventas y en las inversiones estimadas atendiendo a los distintos puestos. Utilice para ello el formato de la siguiente plantilla:

<i>Denominación del puesto</i>	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>Total</i>					

15.6.1.2. Coste total previsto por persona y/o categoría

Qué coste total de personal estima para el primer año.

Desglose por:

- Salario Bruto.
- Costes de Seguridad Social.
- Salario Neto.

15.6.1.3. Asignación de las personas a los procesos y flujos de producción

Establezca qué personas estarán en cada área de la empresa (Producción, Ventas, Administración y Dirección).

Utilice el formato de la siguiente plantilla para tablas por áreas y categorías:

<i>Indicar área (p.e.: producción, ventas...)</i>	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>Oficial 1ª</i>					
<i>Oficial 2ª</i>					
<i>Auxiliar</i>					
<i>...</i>					
<i>Total</i>					

Utilice el formato de la siguiente plantilla para la tabla-resumen:

<i>Áreas</i>	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>Producción</i>					
<i>Ventas</i>					
<i>Administración</i>					
<i>...</i>					
<i>Total</i>					

15.6.2. Descripción cualitativa de medios humanos

15.6.2.1. Grado de cualificación profesional necesario en cada categoría

¿Requerirán los puestos alguna cualificación profesional? (Vendedores, torneros, administrativos...).

15.6.2.2. Características necesarias en las personas que ocupan los puestos principales

Analice qué características tienen que tener las personas que ocupen los puestos de mando.

15.6.3. Políticas laborales

15.6.3.1. Política de contratación

¿Qué es lo más importante para Vd. a la hora de contratar a cada puesto? ¿Conoce las diversas ayudas económicas a la contratación del personal? (contrato en prácticas, aprendizaje, minusválidos...). Indique, en su caso, las modalidades específicas de contrato de trabajo de las que va a hacer uso.

15.6.3.2. Política de integración

Comente cómo va a organizar el trabajo y, en qué grado será esto satisfactorio para el personal.

15.6.3.3. Políticas remunerativas

¿Cómo piensa retribuir a su personal? (fijo, primas, participación en beneficios, comisiones...) ¿Y a Vd. mismo?

15.6.3.4. Formación permanente del personal

¿Considera la formación complementaria? Indique de qué tipo y a quién.

15.7. Necesidades financieras

Introducción

En esta área se debe refundir toda la información acumulada en el resto de las áreas, establecer unas premisas razonables de proyección y realizar el auténtico Plan de Negocio cuantificado.

Esta área, en muchos casos, se desarrollará conjuntamente entre el emprendedor y el analista. Es conveniente desarrollar los modelos de proyección en soporte informático al efecto de poder efectuar variaciones, análisis de sensibilidad, etc.

Los aspectos básicos de esta área son:

- Cuantificación objetiva del conjunto del proyecto.
- Integración coherente de todas las áreas.
- Visión global del proyecto.

Factores de análisis

El objetivo primordial del analista en esta área es juzgar la coherencia global del proyecto, su sensibilidad ante factores imprevistos y la razonabilidad de las premisas.

Se determinará la conclusión definitiva de viabilidad.

Los factores básicos a analizar son:

1. Razonabilidad de las premisas microeconómicas y macroeconómicas establecidas.
2. Consistencia entre las distintas áreas así como relaciones de proporción entre las mismas.
3. Integración del proyecto en su conjunto.
4. Corrección cuantitativa de las proyecciones y de las cifras que las soportan y conforman.
5. Coherencia en las evoluciones de las distintas variables; análisis de las evoluciones atípicas o extrañas.
6. Sensibilidad en cuanto a la viabilidad del proyecto, de las distintas variables; análisis de umbrales de rentabilidad.
7. Análisis de la evolución financiera; perspectivas de crisis financiera.
8. Análisis de situación y evolución por ratios; consistencia de los ratios.
9. Análisis de factores de riesgo del proyecto y su posible incidencia en la evolución del mismo.

La cumplimentación de este capítulo deberá realizarse única y exclusivamente en el caso de que los restantes capítulos hayan sido previamente cumplimentados. La razón es que esta área es la traducción en cifras de todos aquellos aspectos que se han ido detallando y analizando en el resto de áreas o capítulos (producto y servicio, plan comercial, memoria industrial y necesidades de personal).

15.7.1. Determinación del volumen de inversión en inmovilizado (en euros)

15.7.1.1. Estimación de inversión en inmovilizado material

<i>INMOVILIZADO MATERIAL</i>	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>Terrenos y bienes nat.</i>					
<i>Edificios y otras construcc.</i>					
<i>Maquinaria, Instal. y Utillaje</i>					
<i>Mobiliario y enseres</i>					
<i>Otros</i>					
<i>TOTAL</i>					

15.7.1.2. Estimación de inversión en inmovilizado inmaterial

<i>INMOVILIZADO INMATERIAL</i>	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>Patentes (Propiedad Ind.)</i>					
<i>Leasing (arrend. financiero)</i>					
<i>Inversiones Financieras</i>					
<i>Otros</i>					
<i>TOTAL</i>					

15.7.1.3. Estimación de gastos amortizables

<i>GASTOS AMORT.</i>	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>Gastos de Constitución</i>					
<i>Gastos de primer establecim.</i>					
<i>Otros</i>					
<i>TOTAL</i>					

15.7.1.4. Estimación de los fondos a destinar anualmente a la amortización del inmovilizado material

Detalle en la tabla siguiente el *porcentaje* que piensa destinar anualmente a la amortización de los activos fijos materiales.

<i>INMOVILIZADO MATERIAL</i>	<i>Año 1</i>
<i>Terrenos y bienes naturales</i>	
<i>Edificios y otras construcciones</i>	
<i>Maquinaria, Instal. y Utillaje</i>	
<i>Mobiliario y enseres</i>	
<i>Otros</i>	
<i>TOTAL</i>	

15.7.1.5. Estimación de los fondos a destinar anualmente a la amortización del inmovilizado inmaterial

Detalle en la tabla siguiente el *porcentaje* que piensa destinar anualmente a la amortización de los activos fijos inmateriales.

<i>INMOVILIZADO INMATERIAL</i>	<i>Año 1</i>
<i>Patentes (Propiedad Ind.)</i>	
<i>Leasing (arrend. financiero)</i>	
<i>Otros</i>	
<i>TOTAL</i>	

15.7.1.6. Meses de actividad correspondientes al primer ejercicio (a efectos de amortización de activos)

Indique cuántos *meses* corresponde imputar al primer año de vida de la empresa a efectos de amortización de activos.

Meses de actividad 1^{er} año para el cálculo de amortizaciones

15.7.2. Estimación de las partidas directas de explotación

15.7.2.1. Estimación del volumen de ventas (en unidades y euros)

Detalle en las 2 tablas siguientes cual es el volumen de ventas esperado (en unidades y euros) para cada uno de los productos o líneas de productos ofertados por la empresa en los próximos 5 años.

Previsión de ventas (unidades)					
<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>Producto o Línea A</i>					
<i>Producto o Línea B</i>					
<i>Producto o Línea C</i>					
<i>Producto o Línea D</i>					
<i>Producto o Línea E</i>					
<i>Producto o Línea F</i>					
<i>Producto o Línea G</i>					
<i>Producto o Línea H</i>					
<i>Producto o Línea I</i>					
.....					
TOTAL					

Precio unitario de ventas (euros)					
<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>Producto o Línea A</i>					
<i>Producto o Línea B</i>					
<i>Producto o Línea C</i>					
<i>Producto o Línea D</i>					
<i>Producto o Línea E</i>					
<i>Producto o Línea F</i>					
<i>Producto o Línea G</i>					
<i>Producto o Línea H</i>					
<i>Producto o Línea I</i>					
.....					
TOTAL					

Cientes y descuentos (pronto pago)

Detalle en las 2 tablas siguientes cual es la participación en ventas y los descuentos aplicados por cada cliente (ambas magnitudes en porcentaje) para un horizonte temporal de 5 años. La cumplimentación de estas 2 tablas es recomendable, si bien si se carece de información fiable puede omitirse.

Participación en ventas (%)					
<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>Cliente A</i>					
<i>Cliente B</i>					
<i>Cliente C</i>					
<i>EXPORTACIÓN</i>					

Relación de clientes:

- Cliente A:
- Cliente B:
- Cliente C:

Descuentos aplicados por pronto pago¹ (%)					
<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>Cliente A</i>					
<i>Cliente B</i>					
<i>Cliente C</i>					
<i>EXPORTACIÓN</i>					

Relación de clientes:

- Cliente A:
- Cliente B:
- Cliente C:

15.7.2.2. Estimación de los consumos de materias respecto a las ventas y almacenaje a realizar

Porcentaje de incremento de costes unitarios interanual (crecimiento con IPC)

Indique cuál es el incremento del IPC que prevé para los próximos cinco años, así como el crecimiento real que piensa va a experimentar su empresa en dicho periodo.

<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>Estimación del IPC</i>					
<i>Estimac. Crecim. Real</i>					

Coste unitario de productos o líneas de productos (en euros)

Especifique, para cada componente del producto reflejado en la siguiente tabla², el coste estimado por unidad de producto. Los datos relativos a *Materias Primas*, *Materias Auxiliares* y *Envases* y

¹ Sólo deben especificarse descuentos por pronto pago. Los rappels no deben incluirse en esta tabla.

² Cada columna corresponde a una línea de negocio/producto expuesta anteriormente (Apdo. 6.2.1.)

Embalajes son de cumplimentación *obligatoria*. Los relativos a *Mano de Obra* es recomendable su cumplimentación y los que hacen referencia a *Consumo Energético* optativos.

COMPONENTES	PRODUCTOS O LÍNEAS DE PRODUCTO								
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Materias Primas									
Materias Auxiliar.									
Envases y embal.									
Mano Obra Direct.									
Consumo Enero.									
TOTAL									

Capacidad productiva (en unidades).

Especifique en la tabla siguiente cuál es la capacidad de fabricación o producción anual, en *unidades*, de su proceso productivo, ya sea subcontratado o propio, por cada producto o línea de producto y para cada uno de los 5 próximos años.

DENOMINACIÓN	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Producto o Línea A					
Producto o Línea B					
Producto o Línea C					
Producto o Línea D					
Producto o Línea E					
Producto o Línea F					
Producto o Línea G					
Producto o Línea H					
Producto o Línea I					
.....					
TOTAL					

15.7.2.3. Estimación de existencias necesarias (productos terminados/materias primas)

Detalle los *días* de aprovisionamiento y ventas a cubrir de Materias Primas y Productos Terminados, o en su defecto especifique el *importe monetario* previsto en ambas magnitudes.

Días aprovisionamiento a cubrir (stock de seguridad MMPP)					
DENOMINACIÓN	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Producto o Línea A					
Producto o Línea B					
Producto o Línea C					
Producto o Línea D					
Producto o Línea E					
Producto o Línea F					

<i>Producto o Línea G</i>					
<i>Producto o Línea H</i>					
<i>Producto o Línea I</i>					
.....					
Método alternativo: Indicar importe monetario por concepto³					
DENOMINACIÓN	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
<i>Producto o Línea A</i>					
<i>Producto o Línea B</i>					
<i>Producto o Línea C</i>					
<i>Producto o Línea D</i>					
<i>Producto o Línea E</i>					
<i>Producto o Línea F</i>					
<i>Producto o Línea G</i>					
<i>Producto o Línea H</i>					
<i>Producto o Línea I</i>					
.....					

Días de venta a cubrir (para stock en PPTT)					
DENOMINACIÓN	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
<i>Producto o Línea A</i>					
<i>Producto o Línea B</i>					
<i>Producto o Línea C</i>					
<i>Producto o Línea D</i>					
<i>Producto o Línea E</i>					
<i>Producto o Línea F</i>					
<i>Producto o Línea G</i>					
<i>Producto o Línea H</i>					
<i>Producto o Línea I</i>					
Método alternativo: Indicar importe monetario por concepto⁴					
DENOMINACIÓN	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
<i>Producto o Línea A</i>					
<i>Producto o Línea B</i>					
<i>Producto o Línea C</i>					
<i>Producto o Línea D</i>					
<i>Producto o Línea E</i>					
<i>Producto o Línea F</i>					

³ A rellenar si se desconocen los días de aprovisionamiento a cubrir.

⁴ A rellenar si se desconocen los días de venta cubrir.

<i>Producto o Línea G</i>					
<i>Producto o Línea H</i>					
<i>Producto o Línea I</i>					
.....					

15.7.3. Determinación de las inversiones en circulante

15.7.3.1. Cuadro de periodo medio de cobro a clientes (días)

Indique en la siguiente tabla cuál es el *plazo* que va a conceder a sus clientes para que le hagan efectivo (le abonen) el importe de las ventas, describiendo el criterio seguido para definir el citado plazo de cobro.

	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>P.M. Cobro (Días)</i>					

15.7.3.2. Cuadro de periodo medio de pago a proveedores-acreedores (días)

Indique en la siguiente tabla cuál es el *plazo* que le van a conceder sus proveedores-acreedores para hacerles efectivo (reembolsarles) el importe de sus compras/deudas, describiendo el criterio seguido para definir el citado plazo de pago.

	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>P.M. Pago (Días)</i>					

15.7.4. Determinación de los recursos financieros

15.7.4.1. Tabla de aportaciones de capital

Detalle la cuantía total de las aportaciones de los socios de la empresa previstas para los próximos 5 años desglosando dicha cuantía en aportaciones monetarias y aportaciones de bienes materiales.

<i>RECURSOS PROPIOS</i>	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Año 5</i>
<i>Capital Social</i>					
<i>Aportación Monetaria de socios</i>					
<i>Aportación Bienes Materiales</i>					
<i>TOTAL</i>					

15.7.4.2. Subvenciones esperadas y sus fuentes

Detalle los programas a los que piensa optar para obtener subvenciones así como la cuantía máxima de las mismas. Cite el tipo de subvención y si es reintegrable o a fondo perdido

15.7.4.3. Financiación ajena a corto y largo plazo

Estime cuales van a ser sus necesidades de financiación ajenas indicando el instrumento financiero apropiado. Detalle tipo de créditos, garantías, intereses, subvenciones de intereses esperadas, entidades financieras, etc.

TIPO DE CRÉDITO	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Crédito N° 1					
Crédito N° 2					
Crédito N° 3					
Crédito N° 4					
Crédito N° 5					
Crédito N° 6					
.....					
TOTAL					

15.7.5. Cuantificación previsible de la cuenta de resultados financiera

15.7.5.1. Cuadro de cuentas de estructura o generales

Cuantifique en la tabla⁵ siguiente *los gastos generales o de estructura* que considera necesarios para el funcionamiento de la empresa dentro de un horizonte temporal de 5 años. Efectúe un *desglose* en aquellas partidas que lo considere necesario.

CONCEPTO DE GASTO	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Material Oficina					
Alquileres					
Agua					
Luz					
Correos					
Teléfono					
Asesoría Fiscal					
Asesoría Laboral					
Tributos locales					
Reparación y conservación					
Primas de Seguros					
Otros servicios exteriores					
Otros gastos ⁶					
Provis. para insolvencias					
TOTAL					

15.7.5.2. Cuadro de cuentas de producción

Cuantifique en la tabla siguiente los costes de producción anuales que considera necesarios para satisfacer las *necesidades de fabricación* detalladas en el apdo. 6.2.2.3 dentro de un horizonte temporal de 5 años. Efectúe un *desglose* en aquellas partidas que lo considere necesario.

⁵ Si detecta partidas no incluidas en esta tabla que considere que son propias de la actividad inclúyalas.

⁶ No incluir gastos financieros en esta partida.

CONCEPTO DE COSTE	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Consumos otros materiales ⁷					
Transporte de compras					
Otros costes de compras					
TOTAL					

15.7.5.3. Cuadro de cuentas comerciales

Cuantifique en la tabla siguiente los gastos comerciales que considera necesarios para satisfacer las *previsiones de ventas* detalladas en el apdo. 6.2.1 dentro de un horizonte temporal de 5 años. Efectúe un *desglose* en aquellas partidas que lo considere necesario.

CONCEPTO DE GASTO	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Comisiones de ventas					
Transporte de ventas					
Publicidad y promoción					
Gtos. Grales ventas (despl.)					
Otros gastos de ventas					
TOTAL					

15.7.6. Cuantificación de riesgos junto a análisis de riesgos empresariales. Plan de contingencia

Comente cuáles son los principales riesgos empresariales que debe asumir y afrontar su nueva empresa: si pasan por cuestiones de proceso, de gestión de cobros, de debilidad de demanda, de suministro de materias primas, de deficiente financiación, etc. Justifique la existencia de dichos riesgos y comente en que consiste el Plan de Contingencias que piensa implantar para hacer frente a los riesgos comentados. Evalúe dichos riesgos en la medida de lo posible.

15.7.7. Proyecciones económico-financieras a partir de los datos contemplados en el presente capítulo

Partiendo de los datos que ha ido detallando en los distintos epígrafes y tablas del presente capítulo se está en condiciones de efectuar una serie de proyecciones y escenarios económico-financieros que permitan decidir acerca de la viabilidad financiera o no del proyecto de empresa que usted presenta.

Dichas proyecciones serán las siguientes:

1. Balance Previsional a 5 años.
2. Cuenta de Resultados previsional a 5 años.
3. Umbral de Rentabilidad de la empresa.
4. Análisis de Sensibilidad de la Cuenta de Explotación.
5. Análisis de gestión en base a Ratios económico-financieros.
6. Estado de Origen y Aplicación de Fondos previsional.
7. Cálculo del Fondo de Maniobra y Estado de Equilibrio Financiero.
8. Apalancamiento y Rentabilidad.

⁷ No se refiere al consumo de Materias Primas principales, es decir, no están incluidas en datos anteriormente expresados.

15.7.8. Presupuesto de tesorería (a 12 meses)

Preparación de hojas de tesorería a 12 meses partiendo de datos previamente definidos en el Presupuesto de Inversiones y en la Cuenta de Resultados previsional.

15.7.9. Anexo para empresas con histórico

15.7.9.1. Situación económica-financiera actual de la empresa. Comentarios

Describe cuál es la situación actual de su empresa en materia de inversión y financiación, así como cualquier otro aspecto económico-financiero que considere de interés en relación a la mejora de empresa planteada.

15.7.9.2. Documentación facilitada

Si su empresa dispone de datos económicos históricos facilite, a ser posible, el impuesto de sociedades de los tres últimos ejercicios económicos y balance y cuenta de resultados del ejercicio actual.

15.7.9.3. Soluciones planteadas y nuevo proyecto de inversión

¿En qué mejora el nuevo proyecto de empresa al anterior? Describa en detalle cuales son los aspectos diferenciadores y/o diversificadores, en materia financiera, que permiten una mejora cualitativa y cuantitativa del nuevo proyecto de inversión respecto a la situación que presenta la empresa actualmente.

15.8. Síntesis y conclusiones generales

15.8.1. Síntesis sobre el mercado

15.8.2. Conclusiones sobre el plan comercial

15.8.3. Conclusiones sobre la viabilidad técnica y de producción del producto

15.8.4. Conclusiones sobre la idoneidad de los recursos humanos previstos

15.8.5. Conclusión sobre la viabilidad económico-financiera de la empresa

15.8.6. Conclusión sobre la viabilidad global del proyecto

15.9. Conceptos financieros de un plan de empresa

15.9.1. Introducción

Es importante ¿Cuánto? ¿Cómo? ¿Para qué? Necesita dinero la nueva empresa, así como el beneficio esperado que relacionado con el dinero aportado (capital) nos permitirá conocer la rentabilidad.

Habrà que estudiar la posibilidad financiación de la empresa y establecer un equilibrio entre los recursos con los que cuenta y el destino que se les da.

Es el momento donde tenemos que traducir en número todas las estrategias planteadas con anterioridad y comprobar que estas son posibles.

Alguna decisión de marketing puede no poder llevarse a cabo por problemas presupuestarios lo que puede ser que influya en la coherencia de la estrategia global con lo que esta puede ser cambiada.

La previsión de tesorería, la cuenta de resultados previsional y el balance previsional, son los tres instrumentos necesarios para realizar la planificación financiera, los cuales nos permitirán realizar la planificación financiera de la nueva empresa.

15.9.2. La Previsión de Tesorería

Las necesidades de capital circulante muchas veces son olvidadas por los empresarios surgiendo las suspensiones de pagos, muchas veces como consecuencia del incremento de operaciones, prever los pagos es un ejercicio que nos permitirá planificar con antelación nuestras relaciones con proveedores y entidades financieras, es importante calcular el dinero líquido necesario para nuestro negocio.

¿Qué es la Previsión de Tesorería?

La previsión de tesorería es el apunte de los cobros y de los pagos previstos en un período de tiempo determinado (día, semana, mes, trimestre...)

La diferencia entre los cobros y los pagos previstos será el dinero que necesitará o que nos sobrará, en el período de tiempo considerado, para el que necesitamos obtener financiación o el cual necesitamos rentabilizar.

¿Cómo se calcula?

El criterio con que calculamos los diversos conceptos de la Previsión de Tesorería es exclusivamente el de *entradas y salidas de dinero efectivo y líquido*.

¿Para qué sirve la Previsión de Tesorería?

El conocer con anterioridad las necesidades o sobrantes de fondos nos permitirá negociar en condiciones más ventajosas o bien buscar recursos adicionales estudiando la conveniencia de realizar aplazamientos de pago o cobrar por adelantar los pagos cuando estos se acompañan con descuentos.

Los componentes de la Previsión de Tesorería: cobros y pagos

Las previsiones de tesorería se realizan en función de unos flujos de cobros y pagos.

1. Los cobros son los ingresos líquidos o entradas que obtiene la empresa los cuales generalmente provienen de las ventas. Para calcular lo que van a suponer estos cobros ordinarios se tendrá que considerar:
 - La previsión de ventas.
 - El plazo de cobro de los clientes (que puede ser distinto para cada producto o servicio vendido por la empresa)
 - El ingreso del IVA que hemos cobrado a nuestros clientes, una parte del cual (la diferencia entre el IVA soportado y el IVA repercutido) deberemos pagar posteriormente a Hacienda en la fecha correspondiente.

Tienen que conocer el ritmo de ventas en el/los periodos considerados, posteriormente calcular el ritmo de cobros teniendo en cuenta que la facturación no coincide con el cobro.

Existen otras entradas de dinero que también tenemos que tener en cuenta en el momento en que se producen, como son los ingresos extraordinarios, las aportaciones de capital, las posibles ampliaciones, las financiaciones obtenidas por los bancos,...

2. Los pagos son los desembolsos de dinero que ha de acometer la empresa. Por una parte tenemos los pagos realizados por las operaciones relacionadas con nuestra actividad, compras de

mercaderías, gastos corrientes del periodo, personal,...). Por otra parte tenemos los pagos realizados como consecuencia de las compras de activos fijos.

Los pagos ordinarios son:

- El pago de los proveedores y suministradores.
- El pago de los sueldos y salarios de los empleados de la empresa.
- El pago de las cotizaciones a la Seguridad Social.
- Las comisiones que se abonan a vendedores.
- Los pagos por publicidad y promoción.
- La diferencia entre el IVA soportado y el IVA repercutido a los clientes.

Para lo cual tenemos que tener en cuenta:

- a) Las necesidades, en cada momento, de materias primas y otros suministros necesarios para el funcionamiento de la empresa.
 - b) El plazo de pago que nos da los proveedores (pueden ser distintos en diferentes materias primas).
 - c) Los plazos de pago de compra de activos fijos ó bien la amortización de la financiación bancaria obtenida.
 - d) La necesidad de pago de dividendos.
 - e) Los plazos de pagos como consecuencia de obligaciones con la administración.
3. Si restamos el total de cobros calculados del total de pagos calculados de igual forma, obtendremos la diferencia cobros-pagos, que nos dirá cuál es la liquidez prevista del nuevo negocio.
 4. A esta cantidad hemos de añadirle el saldo del mes anterior. Ello nos indicará las necesidades totales de fondos (cobros menos pagos más saldos anterior disponible) que va a necesitar la empresa cada mes.

Ejemplo de Control de Tesorería

	<i>Enero</i>	<i>Febrero</i>	<i>Marzo</i>	<i>Abril</i>	<i>Mayo</i>	<i>Junio</i>
+Cobros Ventas	0	0	0	0	0	0
+Cobro IVA Repercutido	0	0	0	0	0	0
+Cobros Otros Ingresos	0	0	0	0	0	0
+Cobros Subvenciones	0	0	0	0	0	0
(-) TOTAL COBROS	0	0	0	0	0	0

	<i>Enero</i>	<i>Febrero</i>	<i>Marzo</i>	<i>Abril</i>	<i>Mayo</i>	<i>Junio</i>
-Pagos Compras de M.P. Aux. y Env.	0	0	0	0	0	0
-Pagos C.Eléctrico de Producción	0	0	0	0	0	0

-Pagos Transporte de Compras	0	0	0	0	0	0
-Pagos Otros Gtos de Producción	0	0	0	0	0	0
-Pagos Nóminas Personal	0	0	0	0	0	0
-Pagos IRPF Comisiones	0	0	0	0	0	0
-Pagos Comisiones Netas	0	0	0	0	0	0
-Pagos Transportes de Ventas	0	0	0	0	0	0
-Pagos Publicidad y Promoción	0	0	0	0	0	0
-Pagos Dietas-Desplazamientos	0	0	0	0	0	0
-Pagos Otros Gtos Comerciales	0	0	0	0	0	0
-Pagos Material de Oficina	0	0	0	0	0	0
-Pagos Alquileres	0	0	0	0	0	0
-Pagos Correos	0	0	0	0	0	0
-Pagos Teléfono	0	0	0	0	0	0
-Pagos Asesoría	0	0	0	0	0	0
-Pagos Tribunales Locales	0	0	0	0	0	0
-Pagos Reparaci. y Conservación	0	0	0	0	0	0
-Pagos Primas de Seguros	0	0	0	0	0	0
-Pagos Servicios Exteriores	0	0	0	0	0	0
-Pagos Suministros	0	0	0	0	0	0
-Pagos Otros Gastos	0	0	0	0	0	0
-Pagos Inmov. Material	0	0	0	0	0	0
-Pagos Inmov.Inmaterial	0	0	0	0	0	0
-Pagos G. Amortizables	0	0	0	0	0	0
-Pagos Cuotas Leasing	0	0	0	0	0	0
-Declaración IVA a Ingresar	0	0	0	0	0	0
-Intereses Póliza Crédito	0	0	0	0	0	0
-Cancelación Póliza Crédito	0	0	0	0	0	0
-Amort. Prestamos. a c/p	0	0	0	0	0	0
-Amort. Préstamos a l/p	0	0	0	0	0	0

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
(-)TOTAL PAGOS	0	0	0	0	0	0

=DIF.COBROS Y PAGOS MES	0	0	0	0	0	0
(-) SALDO INICIAL BANCOS	0	0	0	0	0	0
= RESULTADO DE TESORERIA	0	0	0	0	0	0

15.9.3 La cuenta de resultados Previsional

Una vez conocidas las necesidades financieras de la empresa durante el primer año, (es suficiente con un año porque la estacionalidad suele repetirse en los siguientes años), operación que solo habrá que repetir si existen inversiones en activo fijo significativas, pasará a conocer el beneficio.

Para la determinación del beneficio debemos de basarnos en las cuentas de resultados, las cuales tienen en cuenta las ventas y los gastos, no los cobros y los pagos.

¿Qué representa la Cuenta de Resultados Previsional?

La Cuenta de Resultados Previsional es un informe referente al período de tiempo determinado el beneficio obtenido en cada uno de ellos, dicho beneficio se obtiene como diferencia entre Ingresos por ventas y los gastos necesarios para la obtención de tales ventas, es importante recordar que estos datos son independientes del periodo de cobro y pago.

¿Para qué sirve la Cuenta de Resultados Previsional?

Para cuenta de Resultados Previsional sirve para:

- Obtener una primera idea sobre el beneficio.
- Posibilita obtener con los beneficios de distintos periodos y el capital invertido la rentabilidad del negocio.
- Nos permite conocer la estructura de costes con lo que podemos ver la importancia de cada uno de ellos y su porcentaje respecto a ventas, por lo tanto podemos determinar la cadena de valor, de nuestra actividad.
- Observar las variaciones de las distintas partidas a lo largo del horizonte temporal determinado.

Es una representación de las operaciones de la empresa.

La Cuenta de Resultados Previsional: ventas, costes y gastos

La Cuenta de Resultados Previsional se obtiene deduciendo de las ventas los costes de la mercancía vendida (costes de directos de compras y producción), para posteriormente seguir deduciendo los gastos de comerciales, de administración, generales, financieros y de amortización de cada uno de los periodos determinados.

1. Consideraciones a tener en cuenta.

- Es preciso ser lo más conservador.
- Recordar que existe un periodo inicial con gastos y sin ingresos hasta que se puede iniciar la actividad.

- La estacionalidad, de las operaciones, (sectores del helado, turrón, actividades turísticas,...)
2. Una vez deducido el IVA los descuentos y las devoluciones deduciremos aquellos costes que han sido necesarios para la producción. Son esenciales tres: los costes de materias primas, de manos de obra directa (obreros de fabricación) y los gastos de fabricación (suministros, por ejemplo). Obteniendo el Margen Bruto.
 3. El BAI (Beneficio antes de intereses e impuestos) se obtiene deduciendo del margen bruto los gastos comerciales, de administración, generales y las amortizaciones de nuestro activo fijo.
 4. Si restamos ahora los gastos financieros (intereses, por ejemplo), obtendremos el BAI (Beneficio antes de impuestos).
 5. Por fin, si restamos la previsión para impuestos obtendremos el beneficio neto después de impuestos de la nueva empresa mes a mes, trimestres a trimestre o de año en año.

Ejemplo de Cuenta de Resultados Previsional

	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
<i>Ventas Nacionales</i>	0	0	0	0	0
<i>Ventas Exportación</i>	0	0	0	0	0
<i>Otros Ingresos</i>	0	0	0	0	0
<i>Subvenciones a la Explotación</i>	0	0	0	0	0
TOTAL INGRESOS	0	0	0	0	0
<i>Compras M. Primas principales</i>	0	0	0	0	0
<i>Consumos energéticos</i>	0	0	0	0	0
<i>Consumos otros materiales</i>	0	0	0	0	0
<i>Transporte de Compras M.P.</i>	0	0	0	0	0
<i>+Dismin.(-Increm.) Exist. P.Term.</i>	0	0	0	0	0
<i>+Dismin.(-Increm.) Exist. M.Primas</i>	0	0	0	0	0
<i>Personal de Producción</i>	0	0	0	0	0
	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
<i>Otros Costes producción</i>	0	0	0	0	0
<i>Dot. Amort. Maquinaria, Instal. Y Utillaje</i>	0	0	0	0	0
TOTAL CTAS PRODUCCIÓN	0	0	0	0	0
MARGEN BRUTO	0	0	0	0	0
<i>Personal comercial</i>	0	0	0	0	0
<i>Comisiones por Ventas</i>	0	0	0	0	0
<i>Transporte de Ventas</i>	0	0	0	0	0
<i>Publicidad y Promoción</i>	0	0	0	0	0

<i>Gtos Grales. Vtas (Desplazamiento, etc)</i>	0	0	0	0	0
<i>Otros Gtos de Ventas</i>	0	0	0	0	0
GASTOS COMERCIALES	0	0	0	0	0
<i>MARGEN COMERCIAL</i>	0	0	0	0	0
<i>Personal Gerencia-admón</i>	0	0	0	0	0
<i>Material Oficina</i>	0	0	0	0	0
<i>Alquileres-Arrendamientos</i>	0	0	0	0	0
<i>Suministros de Agua</i>	0	0	0	0	0
<i>Suministros de Luz</i>	0	0	0	0	0
<i>Servic. de Correos-Mensajeros</i>	0	0	0	0	0
<i>Teléfono y Comunicaciones</i>	0	0	0	0	0
<i>Asesoría y Prof. Externos</i>	0	0	0	0	0
<i>Tributos Locales</i>	0	0	0	0	0
<i>Reparación y conservación</i>	0	0	0	0	0
<i>Dot. Amortización Edificios</i>	0	0	0	0	0
<i>Dot. Amort. Mobil. Y Enseres</i>	0	0	0	0	0
<i>Dot. Amort. Otro Inmovilizado</i>	0	0	0	0	0
<i>Dot. Amort. Inmov. Inmaterial</i>	0	0	0	0	0
<i>Primas de Seguros</i>	0	0	0	0	0
<i>Otros servicios Exteriores</i>	0	0	0	0	0
<i>Otros Gastos</i>	0	0	0	0	0
<i>Dot. Amort. Gastos Amortizables</i>	0	0	0	0	0
GASTOS GENERALES	0	0	0	0	0
MARGEN DE EXPLOTACIÓN	0	0	0	0	0
<i>Gtos. Bancarios-Dcto. Efectos</i>	0	0	0	0	0
<i>Intereses Pólizas-Préstamos</i>	0	0	0	0	0
<i>Costes Financieros Leasing</i>	0	0	0	0	0
COSTES FINANCIEROS	0	0	0	0	0
MARGEN NETO	0	0	0	0	0
<i>Rtdo. Extraordinarios (Subv. Capital)</i>	0	0	0	0	0
RESULTADOS ANTES IMPUESTOS	0	0	0	0	0
<i>Impuesto de Sociedades</i>	0	0	0	0	0
RESULTADO NETO	0	0	0	0	0

El punto de equilibrio o punto muerto

El punto de equilibrio es la cifra de ventas en la que la empresa obtiene un beneficio igual a cero, por lo tanto es la cifra para la cual se cubre los costes fijos y a partir de la cual por cada unidad adicional de ventas el beneficio equivale al margen de contribución

El punto de equilibrio es la cifra de ventas que deberemos alcanzar en un período de tiempo determinado para no perder ni tampoco ganar dinero.

Para calcular el punto de equilibrio, deberemos dividir el total de costes fijos por el margen de contribución unitario (equivalente al precio unitario – el coste variable unitario).

$$\text{Punto de equilibrio} = \frac{\text{Total coste fijo}}{\text{Precio venta} - \text{Coste variable}} \\ \text{(Unitario)} \quad \text{(Unitario)}$$

O también:

$$\text{Punto de equilibrio} = \frac{\text{Total coste fijo}}{\text{Margen de contribución (unitario)}} \\ \text{(expresado en tanto por uno)}$$

Si no conocemos el coste variable unitario pero podemos aproximar el valor de este como un porcentaje de ventas utilizará esta segunda fórmula.

Para realizar unas ventas de 500.000 unidades, el coste fijo asciende a 5.000.000 euros. Estimamos que el coste variable es el 60% de las ventas. El margen de contribución sería, en este caso: Ventas Totales 100% - 60% = 40%

$$\text{El punto de equilibrio sería} = \frac{5.000.000}{0,40} = 12.500.000 \text{ euros}$$

Es decir, la empresa deberá facturar 12.500.000 euros para empezar a obtener beneficios (antes de intereses e impuestos). En el caso de que el precio unitario de venta sea de 1.500 euros no se empezarán a obtener beneficios hasta que alcancemos la cifra de 8.334 unidades de venta. Hasta alcanzar esta cantidad, se generarán pérdidas.

15.9.4 El Balance Previsional

Necesitamos una herramienta que nos permita conocer los orígenes y fuentes de financiación, así como sus destinos o fines.

¿Qué es el Balance Previsional?

El Balance Previsional es un documento contable que prevé cuál va a ser la situación patrimonial, es decir el conjunto de bienes, obligaciones y derechos.

Es como la fotografía de una empresa en el momento de realización (generalmente a final de periodo), pero al estar realizados a futuro representa cual será la situación de una empresa en esos momentos.

El Balance Previsional nos muestra que deudas tenemos en un momento dado y que dinero nos deben, así como bienes de almacén, la cantidad de dinero en caja o banco, los beneficios acumulados de periodos anteriores, el porcentaje de recursos propios de la empresa en relación con la financiación externa...

El criterio de cálculo

Se tiene en cuenta el momento en que se genera la obligación o el derecho sobre las cosas.

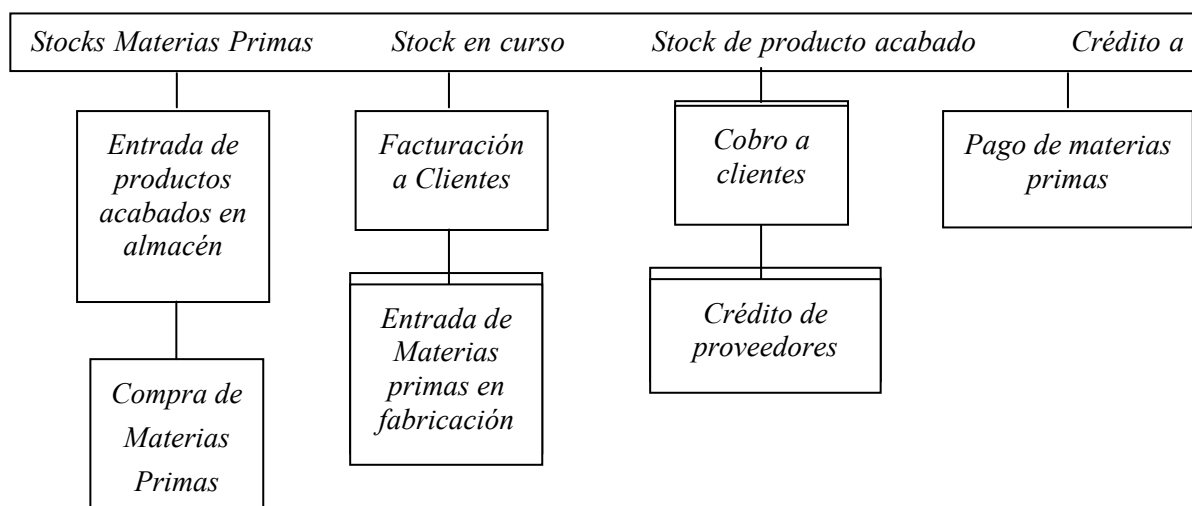
Periodo medio de maduración

Es el período de tiempo que transcurre desde que se realizan las compras de mercaderías y se adquiere la deuda hasta que esta se convierte en dinero por que el bien es pagado por nuestro cliente.

Dentro de este ciclo, existen diferentes fases o períodos intermedios, que podemos esquematizar del siguiente modo:

Ciclo de maduración

El ciclo de maduración es pues, un periodo en el que inmovilizan recursos y el cual debe de calcularse para conocer las necesidades financieras del corto plazo.



Los recursos que se consumen en un periodo de maduración se denominan recursos cíclicos (los cuales forman parte del activo circulante), los recursos que permanecen durante varios periodos de maduración (edificios, maquinaria,) forman parte del llamado activo fijo.

En cambio, otros recursos permanecen en la empresa durante varios ciclos de maduración haciendo posible su desarrollo (como los edificios y la maquinaria, por ejemplo) o bien se relacionan con el ciclo de la vida de la empresa (por ejemplo, la adquisición de participaciones en otras empresas de cara a una expansión o diversificación). A estos recursos se les denomina recursos “acíclicos”.

Ahora podemos determinar en que emplea la empresa sus recursos financieros dividiéndolos en dos partidas: activo circulante y activo fijo.

Las principales partidas del activo circulante, de mayor a menor capacidad de realización son:

- Disponible: el dinero líquido que se hallará en la Caja y los Bancos.
- Realizable: las deudas que tendrá a su favor la empresa y que son de rápida realización: clientes, deudores, bancos, inversiones financieras temporales.
- Existencias: los “stocks” de materias primas y auxiliares, de productos en curso y de productos acabados.

El activo fijo está compuesto por las inversiones realizadas para el desarrollo de varios ciclos de explotación o que se relacionan con el ciclo de la vida de la empresa. Dentro de activo fijo, los bienes se clasificarán según su naturaleza en:

- Material: terrenos, edificios, maquinaria, instalaciones y mobiliario.
- Inmaterial: las patentes y derechos de traspaso, por ejemplo.
- Financiero: participaciones y préstamos realizados por la empresa a otras entidades.
- Gastos amortizables: de constitución de la nueva empresa o de ampliación económica durante el período superior a un ejercicio. Así
- en lugar de considerarlos como costes de un ejercicio, se contabilizan como un activo que se amortiza durante varios años.

A las partidas del activo fijo se les resta en cada caso el *fondo de amortización acumulado* a lo largo de los diferentes ejercicios, con lo que obtenemos el *activo fijo neto*.

El pasivo: origen de los recursos

Las fuentes de donde se obtienen los recursos se dividen en dos grandes grupos:

- a) Los capitales o fondos propios.
- b) Los recursos ajenos.

Qué representa el dinero aportado por el emprendedor y sus socios y el obtenido de entidades o personas que no forman parte del accionariado de la empresa.

En los fondos propios podemos hacer la siguiente clasificación:

1. El capital social correspondiente al dinero aportado por los socios de la nueva empresa, como las aportaciones posteriores.
2. Las reservas: son beneficios retenidos en la empresa por diversas razones: legales, estatutarias o voluntarias.
3. Los fondos de previsión: partidas utilizadas para cubrir riesgos que puedan aparecer en el futuro. Para prevenir el riesgo de las diferencias de cambio o de clientes morosos.

Los recursos ajenos se clasifican en función del plazo de exigibilidad de las deudas contraídas:

- Exigible a corto plazo: son las deudas con un vencimiento inferior o igual al plazo de un año. En este apartado tendremos el importe que debemos a los proveedores, o crédito bancario (pólizas,)
- Exigible a medio y largo plazo: son las deudas con vencimiento superior a un año. Habitualmente tendremos contabilizado el importe por el pago de maquinaria, y también créditos bancarios. La estructura de pasivo faltaría completarla con el beneficio.

Ejemplo de Balance Provisional

<i>ACTIVO</i>	<i>AÑO 1</i>	<i>AÑO 2</i>	<i>AÑO 3</i>	<i>AÑO 4</i>	<i>AÑO 5</i>
1. INMOVILIZADO	0	0	0	0	0
<i>1.1 Inmovilizado Material</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Terrenos y B. Naturales</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Edificios y Construcciones</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

-Amortización Acumulada	0	0	0	0	0
Maquinaria, Instalaciones y utillaje	0	0	0	0	0
-Amortización Acumulada	0	0	0	0	0
Mobiliario y Enseres	0	0	0	0	0
-Amortización Acumulada	0	0	0	0	0
Otros Inmovilizados	0	0	0	0	0
-Amortización Acumulada	0	0	0	0	0
1.2 Inmovilizado Inmaterial	0	0	0	0	0
-Amortización Acumulada	0	0	0	0	0
1.3 Gastos Amortizables	0	0	0	0	0
2. REALIZABLE	0	0	0	0	0
2.1 De explotación	0	0	0	0	0
Mat. Primas Aux. y Envases	0	0	0	0	0
Producto Terminado	0	0	0	0	0
2.2 Clientes	0	0	0	0	0
3. TESORERIA	0	0	0	0	0

SUMA ACTIVO	0	0	0	0	0
--------------------	----------	----------	----------	----------	----------

Ejemplo de Balance Provisional

PASIVO	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
---------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

1. FONDOS PROPIOS	0	0	0	0	0
Capital Social	0	0	0	0	0
Subvenciones de Capital	0	0	0	0	0
Reservas	0	0	0	0	0
B° Neto (no Exigible)	0	0	0	0	0
2. EXIGIBLE	0	0	0	0	0
2.1 A Largo Plazo	0	0	0	0	0
Proveedores	0	0	0	0	0
Créditos Bancarios	0	0	0	0	0
Acreedores	0	0	0	0	0
Org. S.Social Acreedores	0	0	0	0	0
Hac. Pública (I.R.P.F.)	0	0	0	0	0
Hac. Pública (Imp.Soc.)	0	0	0	0	0

SUMA PASIVO	0	0	0	0	0
--------------------	----------	----------	----------	----------	----------

La idea de equilibrio financiero

El Balance Previsional demuestra si la empresa tiene un equilibrio financiero, es decir si su Activo fijo esta cubierto mayoritariamente con recursos denominados permanentes (capital, reservas, financiación externa a largo plazo), y si su activo circulante es algo mayor que su exigible a corto.

Esta parte del activo circulante no financiada por el crédito de proveedores se denomina “necesidades de capital de trabajo neto”.

Aparece aquí otro concepto importante: el de Fondo de Maniobra. El fondo de maniobra es lo que queda de los capitales permanentes (fondos propios más exigibles a largo plazo) una vez financiado el activo fijo neto.

Las necesidades de capital de trabajo, según la ley de equilibrio financiero mínimo, deberían ser cubiertas por el Fondo de Maniobra.

Si el Fondo de Maniobra no es capaz de cubrir las necesidades de capital de trabajo, entonces se recurre a los recursos de tesorería que, en definitiva, deben saldar la diferencia. En este caso, a través de créditos bancarios a corto plazo.

Rendimiento y rentabilidad

Con los balances y cuentas de resultados pueden conocer la finalidad de todo proyecto empresarial, es decir, su rendimiento y rentabilidad.

El rendimiento nos mide la eficiencia económica u operativa de todos los recursos invertidos en la nueva empresa. Es un indicador del riesgo económico de la explotación del nuevo negocio. Se obtiene dividiendo el beneficio antes de intereses (el llamado “beneficio neto de explotación”) por el total del activo. El beneficio neto de explotación lo conocemos por la Cuenta de Resultados Previsional y el activo lo conocemos por el Balance Previsional.

La rentabilidad nos mide la eficiencia global de las operaciones y el riesgo general de la nueva empresa, desde el punto de vista de sus propietarios. Teniendo en cuenta la perspectiva financiera, es importante poder constatar que la rentabilidad obtenida es mayor que la que hubieran obtenido los inversores metiendo el dinero en un banco a plazo fijo. Se obtiene dividiendo el beneficio neto después de impuestos por los capitales propios invertidos. El primer dato lo obtendremos de la Cuenta de Resultados y el segundo lo obtendremos del Balance.

$$\text{Rentabilidad} = \frac{\text{Beneficio neto después de Impuestos}}{\text{Capitales propios}}$$

A partir de este momento se podría comenzar a elaborar el plan de viabilidad, con el fin de facilitar esta labor es conveniente estructurar y organizar toda la información que disponemos de nuestra empresa, para los cuál es conveniente la elaboración de un Check-List.

Una vez elaborada y estructurada toda la información se necesita de programas informáticos que nos faciliten la tarea de los cálculos repetitivos, para lo cual inicialmente el B.P.S. y posteriormente una hoja de cálculo le pueden ayudar a predecir cual puede ser el futuro de su empresa.

15.10. Caso práctico: tiendas NUEVAMODA

El Sr. López fue afortunado en el mes de febrero del año pasado al tocarle un premio en la Lotería Primitiva de más de 80 millones de pesetas // 480.809,68 €. Tras proceder a liquidar sus deudas y disfrutar de unas merecidas vacaciones, comenzó a plantearse el montar su propio negocio ya que, pese a estar trabajando, siempre ha poseído un espíritu empresarial muy desarrollado.

Consciente del riesgo que supone el emprender una actividad empresarial desde cero, pronto llegó a la conclusión de que la mejor forma de hacerlo era bajo la forma de una franquicia. Comenzó entonces a recopilar información sobre la oferta existente de esta forma de negocios y tras más de un año de asistencias a ferias y conversaciones con franquiciadores eligió una de ellas como posible candidata: TIENDAS NUEVAMODA.

TIENDAS NUEVAMODA

El objeto de esta franquicia es el de establecer una cadena de tiendas dedicadas a la ropa de caballero, tanto joven como adulto. Teniendo como referencia a la marca MILANO, pretende a diferencia de ésta, el ubicarse en poblaciones medianas (desde cincuenta mil habitantes) o bien en núcleos con gran atracción comercial.

En la actualidad, TIENDAS NUEVAMODA dispone de cuatro locales centralizados en Madrid (2), Valencia (1) y Sevilla (1), por lo que está muy interesada en abrir más y específicamente en una población como Alicante.

La oferta de la franquicia se compone principalmente de dos gramas de productos:

- Confección para caballero: trajes, camisería, ropa de sport, ropa interior, bañadores, etc.; en cada año hay tres temporadas de ventas (primavera, verano y otoño-invierno) en las que los muestrarios se cambian completamente. A su vez, cada año varía los colores básicos por lo que los restos de temporadas anteriores se destinarán a rebajas en el ejercicio siguiente.
- Complementos: también se comercializan cinturones, zapatos, corbatas, gemelos, etc. Estas ventas son más impulsivas aunque generan mayor margen.

La política de precios de la franquicia es la de vender cada artículo, independiente de su talla o color, a un precios preestablecido. Aunque en los pedidos que hay que hacer dos meses antes de cada temporada (febrero para la de primavera, abril para la de verano y agosto para la de otoño-invierno) se entregan distintas tallas y colores para cada tipo de tela.

El Sr. López, a la vista de los catálogos y del muestrario de la tienda de Valencia, se puso en contacto con la central de TIENDAS NUEVAMODA para recabar información sobre los cánones de pertenencia y otra serie de condiciones de trabajo; entre la información que le remitieron destacaba la siguiente:

1. La policía de la central es que los locales de las tiendas sean propiedad del franquiciado, aunque si la zona así lo aconseja, no se descarta su adquisición por parte de TIENDAS NUEVAMODA.

El Sr. López ha localizado una superficie de 200 m², céntrica, con un precio de adquisición de unos quince millones de pesetas, 90151,82 €, En este caso, la central no está interesada en adquirir el local, por lo que será el franquiciado quien lo adquiera.

2. La central aportará un estudio personalizado de la decoración del local en cuestión, que contemple toda la imagen corporativa en la fachada, así como los acabados del interior.

En caso del local del Sr. López, el presupuesto de obras a realizar asciende a seis millones de pesetas, 36060,73 €, incluyendo mobiliario y equipo informático. Se pagará a la firma del contrato.

3. También a la firma del contrato de franquicias, el Sr. López entregará a la central un talón conformado de un millón de pesetas, en concepto de canon, junto con otro por valor del 30% del primer pedido de mercancía (mes agosto). Este primer pedido se establece se establece en unos seis millones de pesetas y contempla los siguientes artículos:

100 trajes de vestir, de distintas tallas y colores	2.000.000.-12.020,24 €
100 trajes de sport, de distintas tallas y colores	1.500.000.- 9.015,18 €
300 camisas, de vestir y sport	600.000.- 3.606,07 €
Ropa interior y calcetines	400.000.-2.404,05 €
Complementos	500.000.- 3.005,06 €
	<hr/>
	5.000.000.-30.050,61 €
Cajas, bolsas, papel de embalaje y otra imagen corporativa	1.000.000.-6.010,12 €
	<hr/>
TOTAL	6.000.000.- 36.060,73 €

Para el pago del resto del pedido se aportarán dos pagarés a 30 y 60 días. En relación con los pedidos de febrero y abril, el sistema de pago se mantiene, estimándose que el de febrero alcanzará los cinco millones, 30.050,61 €, y el de abril cuatro, 24.040,48 €, según detalle adjunto:

Pedido de Febrero:

100 trajes de vestir, de distintas tallas y colores	12020,24
100 trajes de sport, de distintas tallas y colores	9015,18
300 camisas, de vestir y sport	3606,07
Ropa interior y calcetines	2404,05
Complementos	3005,06
	<hr/>
	30050,61

Pedido de Abril:

100 trajes de vestir, de distintas tallas y colores	12020,24
100 trajes de sport, de distintas tallas y colores	9015,18
300 camisas, de vestir y sport	3005,06
	<hr/>
	24040,48

Estos pedidos son obligatorios pudiendo, lógicamente, el franquiciado repetirlos tantas veces considere necesario, aunque con una antelación de 20 días. Estos pedidos extraordinarios se pagarán mediante efectos aceptados o pagarés a los mismos vencimientos que los pedidos obligatorios. Si la cifra de compras supera los cuarenta millones, la central otorgará un rapell del 5% de ésta cifra, acumulable a otro del 1% por cada veinte millones más.

- Al inicio de cada temporada se procederá a lanzar unas campañas de publicidad en TV y prensa local, radio, etc., además de promociones de regalos y descuentos. Estas campañas son

obligatorias y se pagarán al 50% entre la central y el franquiciado, estimándose el coste por cada una de ellas en un millón de pesetas, 6.010,12 €.

5. Para garantizar a la franquicia el buen fin de las operaciones, ésta exige que el franquiciado le aporte un aval bancario de diez millones de pesetas, 60.101,12 €, que cancelará a los tres años de relación. Este aval será ejecutado en caso de impago de alguna obligación comercial o cuando comercial o cuando se estime que la actuación del franquiciado puede dañar la imagen de la marca.

Nos encontramos en el mes de junio del año *i* y el Sr. López se dispone a realizar el estudio de viabilidad de esta franquicia. Para ello, además de la información anterior, ha preparado una serie de estimaciones de cifra de ventas y gastos que se adjunta a continuación.

Dispone de una liquidez de cuarenta millones de pesetas, 240.404,84 €, a los que habrá que descontar los diez del aval, 60.101,21 €, y plantea constituir una sociedad con un capital de veinticinco millones, 150.253,02 €, para hacer frente a las inversiones iniciales así como al primer pedido. No desea tener que endeudarse ni tener que buscar ningún socio que aporte más fondos.

ANEXO: HIPÓTESIS DE TRABAJO DEL SR. LÓPEZ

El Sr. López ha preparado una relación de supuestos de trabajo con los que poder construir los estados financieros previsionales. Con ellos pretende determinar la rentabilidad y la viabilidad de la puesta en marcha de esta tienda.

1. INGRESOS:

El SR. López es consciente de que una nueva tienda de confección para caballero necesita posicionarse entre la competencia. La imagen de franquicia junto con los precios ajustados tendrán un papel importante. De cualquier forma, el Sr. López es una personal conservadora en sus previsiones y estima –para el primer año de ventas que no tendrá problemas en vender las siguientes cantidades de artículos:

Previsiones de ventas agosto año <i>i</i> -agosto año <i>i</i> +1			
	UNIDADES	PVP	Euros €
<i>Trajes vestir</i>	960	180.3	173091,48
<i>Trajes sport</i>	480	135.23	64909,31
<i>Camisas</i>	1500	22.54	33806,3
<i>Ropa interior</i>	1250	12.02	15025,3
<i>Complementos</i>	1000	18.03	18030,36
<i>Total ingresos</i>			304862,75

Pues supone un promedio de venta de cuatro trajes de vestir por cada día laborable, y a partir de este dato ha realizado una serie de estimaciones de proporciones de ventas del resto de artículos. Por ejemplo, por cada dos trajes de vestir que se vendan, estima que venderá uno de sport; considera que venderá una camisa por cada traje vendido, sea de sport o de vestir y estima que tanto la ropa interior como los complementos evolucionan en función de las ventas de las camisas.

Por último, el Sr. López ha realizado un estudio de cómo cree que evolucionarán el total de las ventas en cada uno de los meses contemplados, que se manifiesta en la estacionalidad prevista. Pare el resto de ejercicios no cree que el aumento de ventas supere tasas del 10% anuales.

Estacionalidad de las ventas					
<i>Septiembre</i>	<i>Octubre</i>	<i>Noviembre</i>	<i>Diciembre</i>	<i>Enero</i>	<i>Febrero</i>
2 %	5 %	7.5 %	10 %	7.5 %	3 %
<i>Marzo</i>	<i>Abril</i>	<i>Mayo</i>	<i>Junio</i>	<i>Julio</i>	<i>Agosto</i>
5 %	15 %	15 %	15 %	10 %	5 %

2. COMPRAS:

La central de franquicia ha dejado claro el compromiso de la tienda de realizar una serie de pedidos obligatorios coincidentes con las temporadas previstas. La posibilidad de realizar nuevos pedidos de menor tamaño permite adecuarse a la previsión de ventas, aunque teniendo en cuenta la demora de veinte días en servirlos.

En cuanto a los costes directos, según la información recogida, son éstos:

- ✓ Coste de un traje de vestir: 20.000 Ptas. 120.2 €
- ✓ Coste de un traje de sport: 15.000 Ptas. 90.15 €
- ✓ Coste de una camisa: 2.000 Ptas. 12.02 €
- ✓ Ropa interior (promedio): 1.000 Ptas. 6.01 €
- ✓ Complementos (promedio): 1.500 Ptas. 9.02 €

3. OTROS GASTOS:

En este apartado se han incluido tanto los gastos de personal, otros servicios y los gastos comerciales. Además de los impuestos, seguros y demás gastos generales. Por último se han incluido las amortizaciones de las inversiones realizadas.

a) Personal:

El horario previsto es de 10,00 h a 14,00 h. y de 16,00 h. a 20,00 h. de lunes a sábados, lo que supone una media de 48 horas semanales. El personal de plantilla que atenderá la tienda será de tres personas, incluyendo a la esposa del Sr. López.

Se ha estimado pagarles a cada una de ellas unas 100.000 pesetas mensuales, 601.01 €, con 14 pagas al año. Las vacaciones se harán por turnos, de manera que no haya problemas de sobre trabajo.

b) Publicidad y promoción:

No se considera inicialmente realizar ninguna otra campaña fuera de las marcadas por la franquicia.

c) Otros servicios:

Una tienda de estas características está sujeta al régimen de módulos. El Sr. López considera necesario contar con los servicios de una asesoría que lleve los asuntos fiscales así como los laborales. El presupuesto es de unas 15.000 pesetas mensuales, 90.15 €.

Por otro lado es importante que la tienda esté limpia y cuidada, por lo que se ha pensado en contratar los servicios de una empresa de limpieza, con un coste de 45.000 pesetas mensuales, 270.46 €.

d) Impuestos:

Las licencias, impuestos, etc. se estiman en unas 250.000 pesetas anuales, 1502,53 €.

e) **Seguros:**

El Sr. López mantiene un presupuesto de unas 200.000 pesetas por este concepto, 1202,02 €.

f) **Otros gastos:**

Con carácter previsional, se estima que habrá que contar con un presupuesto mensual de unas 50.000 pesetas para hacer frente a imprevistos, 300,51 €.

16. Comercio y desarrollo local

CRISTINA OLIETE VIVAS

Ayuntamiento de Manises

16.1. Comercio local: elemento fundamental del desarrollo de una localidad

El importante desarrollo económico registrado a lo largo de los últimos años en todos los sectores y particularmente en el de la distribución comercial, ha puesto de manifiesto la trascendencia que toda actividad económica ejerce sobre el territorio.

Los cambios que han tenido lugar en el campo de la distribución comercial con la aparición de nuevas fórmulas comerciales y el retroceso progresivo del comercio tradicional, ha alterado profundamente el equilibrio de nuestras ciudades.

Por ello las distintas administraciones públicas y en especial la Administración local juegan un importante papel a la hora de definir la política de ordenación del territorio.

Conocer la oferta comercial de una localidad, tanto el número total y tipología de establecimientos así como la dotación comercial por barrios permitirá conocer los nichos de mercado para futuros emprendedores a la vez que favorecerá la dotación de una oferta comercial equilibrada y armónica en territorio.

16.2. Conceptos básicos de comercio

16.2.1. Comercio y actividad comercial

Empresa: Unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos (*Real Academia Española*).

Mercantil: Relativo al mercader, a la mercancía o al comercio. (*Real Academia Española*).

Actividad comercial: “*la consistente en situar u ofrecer en el mercado interior productos naturales o elaborados, por cuenta propia o ajena, así como servicios, bajo cualquier forma de comercialización, venta o prestación*”. (Ley de Comercio Comunidad Valenciana).

Establecimiento comercial: “*toda construcción o instalación de carácter fijo y permanente dedicada actividades comerciales*” (Ley Estatal de comercio).

¿Qué se considera comercio minorista?

Actividad comercial minorista “*el ejercicio profesional de adquisición de productos, en nombre y por cuenta propios, para su reventa al consumidor final*”. (Ley de Comercio Comunidad Valenciana)

Comercio minorista: “*aquella actividad desarrollada profesionalmente con ánimo de lucro consistente en ofertar la venta de cualquier clase de artículos a los destinatarios finales de los mismos, utilizando o no un establecimiento*”. (Ley estatal de comercio)

Es decir, el comercio minorista es una actividad empresarial, desarrollada profesionalmente, que realiza las funciones de intermediario que se dedica a la adquisición de productos o artículos para su venta dirigida a consumidores finales. Representa el último punto de contacto del canal de distribución con el comprador final.

Requisitos para el ejercicio de la actividad comercial minorista

- a) Poseer la condición de comerciante.
- b) Estar dado de alta, a efectos tributarios: Alta declaración Censal. Determinación de los epígrafes del Impuesto de Actividades Económicas. (Posteriormente solicitud exención del pago del I.A.E si procede).
- c) Estar dado de alta en la Seguridad Social. Como autónomo y/o como empresa y sus trabajadores.
- d) Estar inscrito en el Registro de Actividades Comerciales de la Comunidad Valenciana.
- e) Tener concedida la licencia de Actividad/Apertura municipal.
- f) Cumplir las normas técnico-sanitarias que le sean de aplicación.
- g) Observar lo establecido en la normativa vigente, y en especial en materia de disciplina de mercado y de competencia desleal.

CLASIFICACIÓN COMERCIAL: La clasificación entre comercio de venta de productos de consumo diario y ocasional es fundamental a la hora de estudiar la dotación comercial de un municipio, ya que cada uno de ellos juega un papel diferente a la hora de dar servicio al ciudadano, es decir, mientras el comercio donde se realizan las compras diarias de alimentación y droguería debe estar presente a lo largo de todo el territorio para la buena dotación de cada uno de los barrios; el comercio donde se efectúan las compras ocasionales, tienden a concentrarse en zonas o ejes comerciales.

BIENES CONSUMO DIARIO/ OCASIONAL		
ALIMENTACIÓN / DROGUERIA	No especializados Carnicería Frutas y verduras	Panadería/Pastelería Pescadería Droguería/Perfumería
BIENES CONSUMO DIARIO/ OCASIONAL		
BIENES CONSUMO ESPECÍFICO	Artículos regalo Estancos Farmacia Fotografía Floristería Animales	Joyería/Relojería Quioscos Ópticas Ortopedia Papelería Suministros oficina
BIENES CONSUMO OCASIONAL		
EQUIPAMIENTO HOGAR	Electricidad/Iluminación Electrodomésticos Ferretería	Muebles Tintorería Textil hogar
EQUIPAMIENTO PERSONAL		Deportes Zapaterías Textil
OTROS PRODUCTOS		Suministros industriales/construcción Transporte

16.2.2. Tipología de comercio minorista

1. **COMERCIO INDEPENDIENTE:** Comercio que no se encuentra ni asociado ni integrado. Principalmente son tiendas tradicionales y autoservicios.

2. **COMERCIO INTEGRADO CORPORATIVO:**

- **COOPERATIVAS DE CONSUMO:** Las cooperativas de consumo son asociaciones de consumidores que se agrupan en régimen cooperativo para fundar uno o varios establecimientos comerciales en los que puedan adquirir productos de consumo a precios generalmente más reducidos
- **SUCURSALISTAS:** Son organizaciones comerciales que poseen establecimientos minoristas a través de los que distribuyen los productos que compran o fabrican. Se entiende que una empresa comercial es sucursalista cuando cuenta, como mínimo 4 o 5 puntos de venta.
 - **GRANDES ALMACENES:** Aquel establecimiento de gran superficie que ofrece al público toda clase de mercancías, distribuidas en secciones y con cajas independientes en cada sección. Superior a 4.000 m².
 - **ALMACENES POPULARES:** Gran superficie que vende una gama limitada de artículos de alimentación, aseo personal, vestido y hogar en una superficie inferior a los 4.000 m.
 - **HIPERMERCADOS:** Establecimiento comercial detallista situado en una zona de influencia urbana que en régimen de autoservicio, ofrece una amplia gama de artículos de alimentación en una superficie de venta superior a 2.500m² y el pago se realiza una sola vez en las cajas de salida. Dispone de aparcamiento.
 - **SUPERMERCADOS:** Establecimiento comercial detallista que, en régimen de autoservicio y con rapidez de stocks, se dedica a la venta principalmente de artículos de alimentación en locales cuya superficie oscila entre los 400 y los 2.500 m².
 - **TIENDAS DE DESCUENTO (DISCOUNT):** Tipo de venta en régimen de autoservicio basada en la reducción de precios, como consecuencia de la eliminación de gastos de personal, administración, ornamentación ... con un surtido de productos muy limitado y principalmente de alimentación, con importante presencia de marcas propias.
 - **ESTABLECIMIENTOS ESPECIALIZADOS:** establecimientos especializados en productos de no alimentación. Operan en categorías de producto muy concretas, vendiendo grandes volúmenes de los mismos con márgenes muy estrechos.
 - **TIENDAS DE CONVENIENCIA:** La política comercial de estas empresas pasa por ofrecer a su clientela un buen servicio, basado en amplitud de horario, localización estratégica y rapidez de compra. Ofreciendo una amplia gama de productos de calidad en alimentación, equipamiento personal, equipamiento del hogar, ocio y regalo.

3. **COMERCIO ASOCIADO CONTRACTUAL**

- **COOPERATIVAS DE DETALLISTAS:** Reagrupación del comercio independiente, con organizaciones de detallistas agrupadas a nivel de mayoristas y que ofrecen a sus asociados ayudas financieras, facilidades de compras agrupadas y de marketing.
- **CADENAS FRANQUICIADAS:** Relación contractual entre el franquiciador y el franquiciado, en el cual el primero ofrece o se obliga a mantener un interés continuado en el

negocio del segundo. A cambio, el franquiciado va a operar bajo un nombre comercial y con un formato y un sistema operativo que pertenecen al franquiciador.

4. **COMERCIO ASOCIADO HORIZONTAL:** Asociación de empresas de distribución que ocupa un mismo escalón comercial.
- **GRUPOS DE COMPRAS Y CENTRALES DE COMPRA:** Unión de detallistas para conseguir mejores precios de los fabricantes.
- **ASOCIACIONISMO ESPACIAL:**
 - **CENTROS COMERCIALES:** Conjunto de diferentes ofertas comerciales y de servicios que, como mínimo tiene una unidad de ubicación, de gestión, un nombre característico que defina al centro, comparten diferentes infraestructuras y cada uno de los establecimientos tiene una gestión independiente.
 - **MERCADOS MUNICIPALES:** Establecimiento comercial, generalmente de titularidad municipal, formado por diferentes empresas comerciales dedicadas a la venta al detalle principalmente de artículos de alimentación.

16.3. Legislación básica reguladora de la actividad comercial

Sobre cualquier comercio gravitan las decisiones de **cuatro administraciones:** la Unión Europea, el Estado Español, la correspondiente a la Autonomía y al Ayuntamiento. Toda la legislación citada se puede descargar en la web:

<http://www.portaldelcomerciante.com> (normativa comercial)

El derecho comunitario

En el Tratado de Maastricht se establece el principio de subsidiaridad, a través del cual existe un amplio margen de maniobra normativa y ejecutiva para los Estados miembros, siempre que la misma no afecte a la actividad comunitaria o a los objetivos del Tratado, y, en los demás casos, será la Unión Europea la que intervenga para tratar de alcanzar los objetivos que se persigan.

Las actuaciones de **ámbito europeo** que guardan una más estrecha vinculación con el mundo de la distribución, corresponden a toda la normativa comunitaria relacionada con a la protección al consumidor y a la libre competencia, dedicando una especial atención a la regulación de las ayudas públicas.

- Ley 7/1996, de 15 de enero, Regulación de la Ordenación del Comercio Minorista. (modificada a través del Real Decreto Ley 6/2000 sobre normativa básica sobre horarios comerciales).
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de La Unión Europea de 12 diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.
- Libro blanco del Comercio de la Comisión de las comunidades Europeas. 1999
- Libro verde de la responsabilidad civil por productos defectuosos de la comisión de las comunidades europeas. 1999
- Libro verde sobre la protección de los consumidores en la Unión de la comisión de las comunidades europeas. 2001
- Directiva sobre Comercio Electrónico del Parlamento Europeo y del Consejo de La Unión Europea. Año: 2000

Relación de Legislación Estatal

- **Ley 7/1996, de 15 de enero, Regulación de la Ordenación del Comercio Minorista.** (modificada a través del Real Decreto Ley 6/2000 sobre normativa básica sobre horarios comerciales).
- Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales.

Además de esta legislación específica sectorial, le son aplicables al comercio el conjunto de normas emanadas de las competencias del Estado, de entre las que se destacan las siguientes por su mayor repercusión sobre la actividad comercial:

- Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.
- Real Decreto 1010/1985 sobre venta no sedentaria.
- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de Publicidad.
- Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de arbitraje y Real Decreto 636/1993, por el que se regula el sistema arbitral de Consumo.
- Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. Modificada por el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio.
- Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.
- Ley 26/1991, sobre contratos celebrados fuera de un establecimiento mercantil.
- Ley 22/1994, de 6 de julio, de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos.
- Ley 7/1995, de 23 de marzo, de crédito al consumo.
- Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual.
- Ley 28/1998, de 13 de julio, de venta a plazos de bienes muebles Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal
- Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas
- Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y las CC.AA. en materia de Defensa de la Competencia.
- Ley 34/2002, de 28 de octubre, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico
- Ley 23/2003 de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo.

Relación de legislación de la Comunidad Valenciana

- Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales en la Comunidad Valenciana. Modificada por LEY 11/2000, de 28 de diciembre y por LEY 11/2002 de 23 de diciembre.

Horarios comerciales

- Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana de horarios Comerciales de la Comunidad Valenciana.
- Decreto 69/1999, de 4 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se desarrolla la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Horarios Comerciales de la Comunidad Valenciana.

- Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales; (BOE núm. 307 de 22 diciembre 2004)
- Ley 6/2005, de 18 de octubre, de la Generalitat, por la que se modifica la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Horarios Comerciales de la Comunidad Valenciana.
- Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, que entre otros aspectos, modifica los artículos 8 y 19 de la Ley 8/1997 de horarios comerciales
- Orden de 30 de enero de 2009, de la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación, por la que se determinan los domingos y días festivos hábiles para la práctica comercial en el ejercicio 2009/2010. (Cada año se publican los festivos autorizados, ver Orden correspondiente para años siguientes)

Venta en rebajas

- Orden de 15 de junio de 1998, de la Conselleria de Empleo, Industria y Comercio, por la que se delimitan las temporadas de rebajas en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Grandes superficies

- Decreto 256/94, de 20 de diciembre, del Gobierno Valenciano, sobre autorización administrativa de grandes superficies de venta al detalle. (DOGV nº 2.429 de 17.1.1995).

Relación normativa municipal

En lo que respecta al papel de la **Administración Local** en el sistema de distribución comercial hay que decir que la proximidad de la administración municipal al ejercicio del comercio determina por sí sola la importante participación que debería ostentar en su regulación.

La administración municipal está obligada a garantizar un adecuado y seguro abastecimiento pero al mismo tiempo también le asiste la obligación de facilitar el acto de la compraventa por razón de su cercanía.

- Plan General de Ordenación Urbana.
- Reglamento / Ordenanza Municipal de Mercados.
- Ordenanza Reguladora Venta no Sedentaria.
- Ordenanza Municipal sobre Publicidad.

16.3.1. Fijación de precios

La diferente normativa vigente establece:

- a) Los comerciantes tendrán **libertad para fijar los precios** de los productos y servicios. Las limitaciones a este principio derivan de lo dispuesto en la legislación de defensa de la libre y leal competencia, y de aquellas excepciones recogidas en las leyes o en decisiones del Gobierno del Estado lo considere oportuno dentro de determinados supuestos.
- b) Los **precios de los productos y servicios deberán ser exhibidos de forma pública**, suficientemente explicativa y que no induzca a confusión, en euros, y en su caso por unidad de peso o medida habitualmente aceptados en el mercado. Si en el marcaje del precio de un producto existiesen dos o más precios diferentes, el comerciante estará obligado a vender al precio más bajo de los exhibidos.

No obstante, reglamentariamente, y fundamentalmente por razones de seguridad, podrá relevarse de esta obligación a sectores concretos del comercio, sin perjuicio de garantizar la información de los compradores sobre precios y calidades del producto ofertado.

Prohibición de venta a pérdida

Se considera que existe **venta con pérdida** cuando el precio aplicado a un producto sea inferior al de adquisición según factura, deducida la parte proporcional de los descuentos que figuren en la misma, o al de reposición si éste fuera inferior a aquél, o al coste efectivo de producción si el artículo hubiese sido fabricado por el propio comerciante, incrementados en las cuotas de los impuestos indirectos que graven la operación.

No se pueden realizar ni ofertar ventas al público con pérdida, fuera de los supuestos regulados en la Ley, a menos que quien la realice tenga por objetivo alcanzar los precios de uno o varios competidores con capacidad para afectar significativamente a sus ventas, o se trate de artículos perecederos en las fechas próximas a su inutilización.

El principio general de prohibición de la venta con pérdida tiene **cuatro excepciones**: La venta en **liquidación**, la venta de **saldo** y la venta de **artículos perecederos** en las fechas próximas a su inutilización.

16.3.2. Regulación de horarios comerciales

Información del horario de apertura

Los establecimientos comerciales deberán exponer, en lugar visible desde el exterior del local, los días y horas de apertura y de cierre.

Establecimientos con plena libertad de horarios

Tienen libertad de horarios:

1. Los establecimientos que dispongan de una **superficie útil para la exposición y venta al público inferior a 150 m²**, excluidos los que pertenecen a grupos de distribución o trabajen bajo el mismo nombre comercial.
2. Los establecimientos de venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustible y carburantes, floristería y plantas.
3. Las tiendas de conveniencia: Tiendas con una extensión útil no superior a 500 metros cuadrados, que permanecen abiertas al público, al menos, dieciocho horas al día y distribuyen su oferta en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, videos, juguetes, regalos y artículos varios.
4. Los establecimientos comerciales y tiendas instaladas en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo.
5. Establecimientos comerciales y tiendas instaladas en zonas de gran afluencia turística.

Establecimientos con regulación especial de horarios

Tienen una regulación especial de horarios:

- Los establecimientos dedicados con exclusividad a la venta de productos culturales, para los que prevé la posibilidad de permanecer abiertos todos los domingos y festivos sin superar por ello ni el máximo global semanal de 90 horas ni el máximo previsto para la apertura en el día festivo de 12 horas.

Establecimientos con horario limitado

Horario global máximo de apertura:

El resto de establecimientos, no comprendidos en los dos puntos anteriores, pueden permanecer abiertos al público un horario global máximo de 72 horas semanales y un máximo de 12 horas los domingos y festivos habilitados por la Comunidad Valenciana para cada año.

16.3.3. Ventas promocionales

Se consideran **ventas promocionales**: Venta en rebajas, ventas en oferta o promociones, ventas de saldos, ventas en liquidación, venta con obsequio, ofertas de venta directa.

Condiciones para la realización de ventas promocionales

Los comerciantes que practiquen estas ventas promocionales, estarán obligados a:

- Especificar la duración de la venta, y las reglas especiales que sean de aplicación, en los anuncios por los que las publiciten
- No anunciarlas como una medida general del establecimiento sino afectan al 50% de las existencias.
- Satisfacer razonablemente las expectativas despertadas en el consumidor por la oferta promocional de productos con premio o regalo.
- La rebaja de los precios deberá hacerse constar con claridad, apareciendo el precio anterior y el actual, salvo que la promoción afecte a artículos puestos a la venta por primera vez, o se practiquen reducciones porcentuales.
- En todo caso, deberá existir una separación clara entre las diferentes modalidades de venta, promocionales o no, que coexistan en el establecimiento.

Rebajas: periodos y productos autorizados

La venta en rebajas es una modalidad de venta en la que los artículos se ofertan en el mismo establecimiento en el que se ejerce habitualmente la actividad comercial, a un precio inferior al fijado antes de dicha venta.

Periodos de rebajas:

Se establecen dos temporadas de rebajas, una iniciada a primeros de año y otra coincidiendo con las vacaciones de verano. En la Comunidad Valenciana, se establecen los siguientes periodos:

- a) **Temporada de rebajas de verano**: desde el último lunes laborable del mes de junio de cada año hasta el primer sábado del siguiente mes de septiembre, ambos incluidos.
- b) **Temporada de rebajas de invierno**: desde el primer día laborable después del 6 de enero, festividad de la Epifanía del Señor, hasta el segundo sábado del siguiente mes de marzo, ambos incluidos.

Dentro de cada periodo el comerciante decidirá libremente la **duración de las rebajas**, sin que pueda ser inferior a una semana o superior a dos meses.

En los establecimientos comerciales donde se practique la venta en rebajas, se anunciará al público, de forma visible e inequívoca, la duración del periodo de rebajas mediante la indicación, desde el inicio de cada temporada, de las fechas de comienzo y final del periodo de las mismas.

Productos autorizados para la venta en rebajas:

La venta en rebajas sólo podrá practicarse sobre artículos que hayan sido ofertados al menos durante un mes en el establecimiento, sin que hayan sido objeto de alguna otra venta promocional en el mes anterior al inicio de las rebajas.

No se califica como venta en rebajas:

1. la de productos no puestos a la venta con anterioridad en condiciones de precio ordinario.
2. la de productos deteriorados.
3. la de productos adquiridos con objeto de ser vendidos a un precio inferior al ordinario.

Saldos

Se considerará venta de **saldo** la venta de productos cuyo valor de mercado aparezca manifiestamente disminuido a causa del deterioro, desperfecto, desuso u obsolescencia.

No cabe calificar como saldos:

- La de aquellos productos cuya venta implique riesgo o engaño para el comprador.
- La de aquellos productos que no se venden realmente por precio inferior al habitual.
- Tampoco la de aquellos productos que no pertenecieran al comerciante seis meses, excepto en el caso de establecimientos dedicados a saldos.

En la publicidad de las ventas de saldo se utilizará esta expresión o la de “venta de restos”, y, cuando se trate de artículos deteriorados o defectuosos, se hará constar esta circunstancia.

Liquidación

Se entiende por **venta en liquidación** la venta de carácter excepcional y de finalidad extintiva que tiene lugar bajo ciertas circunstancias:

- Cesación total o parcial de la actividad de comercio.
- Cambio de ramo de comercio o modificación sustancial en la orientación del negocio.
- Cambio de local o realización de obras de importancia en el mismo.
- Cualquier supuesto de fuerza mayor que cause grave obstáculo al normal desarrollo de la actividad comercial.

No puede ser objeto de liquidación los productos que no formaran parte de las existencias del establecimiento o los adquiridos con destino a la misma.

Los anuncios indicarán la causa cesando la liquidación si cesa la causa o se terminan los productos

Duración de la liquidación:

La duración de la liquidación será como máximo de tres meses, salvo en caso de cese total de la actividad que podrá llegar a un año y durante los tres años siguientes a la liquidación el vendedor no podrá ejercer el comercio en la misma localidad, sobre productos similares en los casos de cese total o parcial de la actividad o cambio o modificación sustancial.

Además, el vendedor, no podrá realizar una liquidación en el mismo establecimiento, salvo que ésta sea por decisión judicial o administrativa, cese total en la actividad o causa de fuerza mayor

Comunicación a la Conselleria y autorización:

La oferta y realización de ventas en liquidación deberá comunicarse a la Conselleria de Industria, Comercio y Turismo, como mínimo un mes antes de la fecha prevista para iniciar la liquidación,

indicando las causas que la motivan y que se cumplen los demás requisitos legales. El comerciante exhibirá, en un lugar visible del establecimiento, una copia de la comunicación presentada a la Conselleria debidamente diligenciada.

El establecimiento que solicite autorización para venta en liquidación no podrá hacer publicidad antes de los ocho días del inicio de la liquidación.

Ofertas, promociones y ventas con obsequio

- a) **Ventas de Promoción:** Aquellas ventas que se realizan por precio inferior o en condiciones más favorables que las habituales, con el fin de potenciar la venta de ciertos productos o el desarrollo de uno o varios comercios o establecimientos.

Los productos no podrán estar deteriorados o ser de peor calidad que los mismos productos que vayan a ser objeto de futura oferta ordinaria a precio normal.

- b) **Ventas con obsequios:** Consiste en la oferta de otro producto o servicio gratuito, o a precio especialmente reducido, obtenible de forma automática o mediante la participación en un sorteo o concurso, con la finalidad de promover las ventas.

16.3.4. Regulación implantación grandes superficies comerciales

- El artículo 6º de la Ley de Ordenación el Comercio Minorista ha venido a introducir lo que se ha llamado **segunda licencia** aplicada a la apertura de los grandes establecimientos de venta al detall.

En la Comunidad Valenciana, de acuerdo con el artículo 17º de la Ley 8/1986, tienen la condición de gran superficie aquellos establecimientos cuya sala de ventas es mayor de 1000 metros cuadrados o de 600 metros cuadrados en los municipios de menos de 40.000 habitantes.

16.3.5. Regulación relación comerciante y consumidor

Obligaciones frente al consumidor

- La exposición de artículos en establecimientos comerciales **obliga al comerciante a su venta** con excepción de aquellos en que se indique claramente que no son objeto de la misma.
- Está prohibido limitar la cantidad de artículos a adquirir o la penalización a quien desea adquirir grandes cantidades.

Derecho de desistimiento

En caso de venta a distancia, entre las cuales se encuentra las realizadas a través de Internet, el comprador tiene un plazo de siete días, si no se ha fijado otro plazo mayor, para la devolución de los productos en caso posibles incidencias que puedan surgir durante y después del proceso de compra.

Durante este plazo, la empresa se compromete a aceptar la devolución de los productos entregados o a anular el contrato de prestación de servicios sin repercutir ningún gasto al consumidor, incluidos los correspondientes a la devolución de los productos. En el caso de que el consumidor haga uso de este derecho de desistimiento, los importes que ya haya pagado deberán serle reembolsados en un plazo de 15 días.

El derecho de desistimiento no es aplicable a los siguientes contratos:

1. Contratos de suministro de bienes cuyo precio esté sujeto a fluctuaciones del mercado el vendedor no pueda controlar.

2. Contratos de suministro de bienes confeccionados conforme a las especificaciones del consumidor o claramente personalizados, o que, por su naturaleza, no puedan ser devueltos o puedan deteriorarse o caducar con rapidez.
3. Contratos de suministro de grabaciones sonoras o de vídeo, de discos y de programas informáticos que hubiesen sido desprecintados por el consumidor, así como de ficheros informáticos, suministrados por vía electrónica, susceptibles de ser descargados o reproducidos con carácter inmediato para su uso permanente.
4. Contratos de suministro de prensa diaria, publicaciones periódicas y revistas.

Responsabilidad del comerciante

La Ley de garantías en la venta de bienes de consumo, regula la obligación del vendedor de entregar al consumidor un bien que sea conforme con el contrato de compraventa, en los términos previstos en la propia norma, por lo que no afecta a las relaciones comerciales entre el “vendedor” y sus proveedores.

Según lo regulado en esta Ley el vendedor tiene que responder durante dos años por las faltas de conformidad que puedan presentar los productos, con la presunción de que las faltas que se manifiesten en los seis meses siguientes a la compra ya existían en el momento de la entrega. Adicionalmente, puede transmitir una garantía comercial que mejore el régimen de la responsabilidad legal.

“Salvo prueba en contrario, se presumirá que las faltas de conformidad que se manifiesten en los seis meses posteriores a la entrega ya existían cuando la cosa se entregó, excepto cuando esta presunción sea incompatible con la naturaleza del bien o la índole de la falta de conformidad”.

Conviene deslindar claramente dos conceptos que maneja la ley y que se tiende a confundir: La responsabilidad legal del vendedor por la falta de conformidad de los bienes con el contrato, que establece la ley de forma taxativa cuando el comprador es un consumidor y la responsabilidad adicional que voluntariamente puede adquirir cualquiera de los que intervienen en la cadena de distribución, en virtud de una garantía comercial libremente ofrecida.

La Ley de Garantías en la venta de bienes de Consumo atribuye al consumidor el derecho a optar entre la reparación o sustitución, cuando el bien no es conforme al contrato. La única limitación existente es que ésta opción resulte imposible o desproporcionada, considerando como desproporcionada toda forma de saneamiento que imponga al vendedor costes que, en comparación con la otra forma de saneamiento, no sean razonables, teniendo en cuenta el valor que el bien tendría el bien si no hubiera falta de conformidad, la relevancia de la falta de conformidad y si la forma de saneamiento alternativa se pudiese realizar, sin mayores inconvenientes para el consumidor.

La aplicación de esta Ley obliga al titular del establecimiento como profesional a conocer los productos que vende y no presentarlos al comprador como dotados de características, cualidades o aptitudes de las que carezcan.

Hojas de Reclamaciones

Todos los establecimientos o centros que comercialicen bienes, productos o presten sus servicios, deben tener a disposición de los usuarios y consumidores “Hojas Oficiales de Reclamaciones”, formadas por un juego de impresos autocopiativos de 4 colores (verde, rosa, amarillo y blanco) que la Generalitat Valenciana pone a disposición de los consumidores y usuarios para que puedan formular aquellas quejas y reclamaciones que consideren oportunas *en el mismo lugar en que se produzcan los hechos*.

Los establecimientos de hostelería, los comerciantes y los profesionales tienen la obligación de disponer de tales hojas y la de facilitarlos al consumidor o usuario que lo solicite, así como exhibir al público, de forma perfectamente visible, la siguiente leyenda:

“Este establecimiento tiene hojas de reclamaciones a disposición de quienes las soliciten”.

Las hojas de reclamaciones se pueden adquirir en las Oficinas Municipales de Información al Consumidor OMIC o en la dirección territorial de Consumo, mediante el abono anticipado del precio público determinado por el Gobierno Valenciano.

La persona que reclama entregará la copia de color amarillo al titular o responsable del establecimiento objeto de la reclamación y conservará en su poder la copia de color verde, remitiendo los ejemplares de color blanco y rosa, a la OMIC municipal o a través de cualquier registro, al Servicio Territorial de Consumo de la provincia de Valencia; presentando también aquellas pruebas o datos que puedan contribuir a aclarar los hechos y especialmente la **factura**, sobre todo cuando la reclamación guarde relación con el precio del servicio.

En caso de que afecte a un **establecimiento turístico** (hotel, restaurante, bar, pizzería, cafetería, cervecería, etc.), el ejemplar de color blanco se hará llegar al Servicio Territorial de Turismo.

La dirección territorial, a través de sus servicios de consumo, de la oficina municipal de información al consumidor o de aquellos organismos que reglamentariamente se determinen, acusarán recibo de la recepción y llevarán a cabo una mediación entre las partes, sin perjuicio de su posterior remisión, cuando proceda, al organismo competente en la materia.

El Sistema Arbitral de Consumo

El Sistema Arbitral de Consumo un procedimiento rápido y sencillo para solucionar controversias entre consumidores y comerciantes sin necesidad de acudir a los Tribunales.

Los establecimientos adheridos al Sistema de Arbitraje de Reclamaciones de Consumo lo son de forma voluntaria. El estar adherido ofrece las siguientes ventajas:

- a) El distintivo oficial que exhiben las empresas o profesionales adheridos a este sistema ofrece a los clientes una garantía añadida sobre sus productos o servicios.
- b) Favorece el diálogo y la confianza con los clientes, los cuales, en caso de desacuerdo, pueden utilizar este sistema.
- c) Evita pleitos largos y costosos.
- d) Apoya la imagen de prestigio de las empresas o profesionales, propiciando su selección por parte de los consumidores
- e) La composición del Colegio Arbitral es tripartita: Administración, consumidores y sector empresarial. Es decir, que los intereses, tanto de los empresarios o profesionales como de los consumidores, estarán representados en la propia Junta Arbitral
- f) Beneficio de la publicidad institucional a favor de las empresas y profesionales adheridos al Sistema Arbitral de Consumo.
- g) Es gratuito. En caso de litigio, no se originan costes para ninguna de las partes.
- h) El resultado del Arbitraje de Consumo se produce antes de cuatro meses desde la designación del Colegio Arbitral.
- i) La resolución del arbitraje se recoge por escrito y es de obligado cumplimiento para las partes

16.3.6. Regulación relación comerciante y proveedor

La Corte de Arbitraje

La Corte de arbitraje fue creada por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia y administra el arbitraje mercantil (entre empresas) que se le sometan, sean de carácter nacional o internacional.

El arbitraje es un procedimiento diferente y constituye una vía alternativa a la jurisdicción ordinaria y se caracteriza por su rapidez, economía, seguridad y eficacia, actuando con absoluta imparcialidad, competencia y eficiencia.

La Corte de Arbitraje administra los procedimientos de arbitraje en los siguientes casos:

- Cuando exista un contrato o acuerdo previo, en el que se establezca el sometimiento expreso a la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia, o específicamente a la Corte de Arbitraje de Valencia para resolver diferencias y/o controversias y lo solicite una de las partes intervinientes en aquél.
- Cuando no existiendo un contrato o acuerdo entre las partes para someter sus diferencias a arbitraje, o existiendo, no se determinase en él la sumisión a la Corte, se podrá invitar por ésta a las partes a que suscriban Convenio arbitral de sometimiento al arbitraje institucional de aquellas.

La presentación de la demanda de arbitraje dará derecho al cobro de los gastos de tramitación derivados del procedimiento arbitral.

La intervención de la Corte de Arbitraje se producirá a instancia de parte, mediante escrito de demanda de arbitraje a presentar ante la Secretaría de la misma.

La sede de la Corte de Arbitraje radica en el domicilio de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación.

16.4. Gestión del establecimiento comercial

16.4.1. Merchandising

El proceso de creación de un nuevo establecimiento está íntimamente ligado a su política comercial futura, por lo que el nombre comercial, una imagen corporativa adecuada, un eficiente merchandising y la fijación de una política de animación comercial, favorecerán a la implantación de un comercio con futuro.

El diseño y ambientación de los comercios minoristas supone un componente estratégico que les permite diferenciarse y posicionarse, así como influir en un cliente cada día más informado, es más selectivo y demanda más valor por su dinero y su tiempo.

Si no existen otros factores de diferenciación entre comercios o alternativas de compra para el consumidor, como el precio o el surtido, éste acude a aquel que le proporcione mayor valor a través de una adecuada experiencia de compra.

MERCHANDISING: Es un término anglosajón que ha entrado a formar parte de nuestro vocabulario sin que tengamos una palabra en castellano que exprese exactamente lo que es.

Podemos definir merchandising como:

“El conjunto de técnicas que facilitan la comunicación entre fabricante, distribuidor y consumidor en el punto de venta y, a la vez potencian la venta del producto” (Grig Bruel).

Es decir, el merchandising agrupa todas aquellas acciones de marketing realizadas en el punto de venta, que permitirán al comerciante colocar cada producto en una posición óptima frente al resto de

productos en el punto de venta. Es decir, es vender la mercancía que conviene (Producto), en el lugar que conviene (Distribución), al precio que conviene (Precio) y comunicado al cliente de forma adecuada (Comunicación).

Para el desarrollo de la estrategia de Merchandising de cada establecimiento comercial, se debe tener en cuenta:

- el diseño exterior del establecimiento
- las condiciones ambientales del punto de venta
- el diseño interior de la tienda.

Merchandising

En primer lugar el empresario debe procurar buscar una imagen corporativa que le diferencie del resto de comercios. La estrategia de imagen es de vital importancia ya que no atender a esta cuestión es desaprovechar el alcance de las posibilidades realidades de su negocio.

La imagen debe responder a unos conceptos de valor que se desean fijar en la mente de la clientela potencial.

Definida la imagen, se diseñarán los signos de identificación y diferenciación que permitan crear una imagen corporativa:

1. **MARCA O NOMBRE COMERCIAL:** Cada comercio debe tener su nombre comercial, representado por aquellos signos, símbolos, colores o formas que completan los datos que permite identificar al comercio y diferenciarlo de los demás.
2. **RÓTULOS:** Todo rótulo debe reproducir el logotipo del nombre, pero se debe considerar la disposición del mismo, el espacio disponible y la función que desempeña. En algunos casos, es conveniente combinar logo, símbolo, colores y formas creando un rótulo con identidad propia como “tarjeta de visita del local”, ya sean el situado en la entrada del establecimiento o aquellos que anuncie el local en otras ubicaciones.

Diseño establecimiento comercial

- **DISEÑO EXTERIOR:** El diseño exterior de un establecimiento comercial es el primer contacto que va a tener un posible cliente. El diseño exterior debe ser adecuado al posicionamiento que va tener en razón de su ubicación, clientela, surtido de productos y características del local.
 - **ESCAPARATES.** El centro de atención de la fachada es el escaparate, aunque la necesidad de disponer de él esta en función de la capacidad de atracción que suponga para el público.
 - **ENTRADA:** La situación y diseño de la entrada estará en función de los flujos de circulación externos e internos.
 - **FACHADAS Y ARQUITECTURA EXTERIOR:** Los comercios situados en calles y plazas de una ciudad suelen diseñar individualmente su fachada o aprovechan la existente. Por ello es posible que su arquitectura parezca aceptable para el público ya que están acostumbrados a verla. Pero para que el público se convierta en clientela es necesario que el primer contacto con el establecimiento se convierta en una llamada de atención. Si el rótulo es el rostro del comercio, la fachada es el traje.

En muchos casos los locales comerciales están condicionados por la arquitectura del edificio donde están situados y deben supeditar la adecuación de su fachada a los elementos decorativos del mismo, obligando a integrar el diseño. Los

resultados comerciales dependerán de la aceptación que tenga en el segmento de clientela potencial.

- **CONDICIONES AMBIENTALES:** El diseño del establecimiento, la atmósfera y el ambiente pueden influir favorablemente en la experiencia de compra, en la percepción del surtido y el servicio y en la imagen del establecimiento y, consecuentemente, derivar en clientela fiel, que además desee prolongar su estancia en el establecimiento cada vez que acude, todo lo cual revierte a favor de la rentabilidad del detallista.

El ambiente de la tienda se genera a partir de elementos de distinta naturaleza, tanto tangibles como intangibles, que actúan de estímulos y cuya interacción ejerce una serie de efectos sobre los consumidores: MÚSICA, TEMPERATURA, ILUMINACIÓN, LIMPIEZA.

La combinación de estas variables deriva en un “ambiente global” que influye en la percepción de la tienda por parte del consumidor, así como en la percepción de la mercancía y el servicio ofrecidos, que formarán parte de la imagen de la tienda.

- **DISEÑO INTERIOR:** En toda tienda hay zonas vendedoras y zonas poco o muy poco vendedoras e igualmente sucede en cada uno de los muebles de presentación. En terminología comercial se les suele llamar “puntos calientes” y “puntos fríos” respectivamente.

1. **Un punto caliente** es una zona de gran venta, de rentabilidad alta en relación con la media, con independencia de cual sea el producto expuesto. Los hay de dos clases:

- **Puntos calientes naturales** debido a:

- a) La arquitectura de la tienda.
- b) Un área de estacionamiento: cajas, recogida de envases, zonas de espera ante un mostrador...
- c) El mobiliario: cabeceras de góndola, ángulos exteriores de una estantería, estantes al nivel de los ojos y de la mano.

- **Puntos calientes creados** mediante:

- a) Un punto de demostración.
- b) Obstáculos o estrechamiento en los pasillos.
- c) Masas de productos en promoción sobre estanterías.
- d) Proximidad de artículos de atracción presentados en estanterías o en masa
- e) Una iluminación espacial.

2. **Un punto frío** es una zona de menor venta, situada generalmente fuera del flujo principal de circulación de los clientes. Se originan en:

- Rincones de estanterías.
- Columnas.
- Defectos de orientación del flujo de circulación por mala implantación de lineales o de los productos.
- Zonas frías por naturaleza: Oscuras, con iluminación poco apropiada, ruidosas, con corriente de aire, de colores repelentes, desordenadas, sucias, malolientes, incómodas.
- Niveles de estanterías demasiado alto o demasiado bajo.

En general el punto frío puede ser calentado, es decir se puede convertir en punto caliente mediante acciones apropiadas. Por ello para llegar a un diseño interno de la tienda apropiado se debe definir:

- a) **ARQUITECTURA Y ACCESIBILIDAD:** La entrada al establecimiento y los pasillos se deben diseñar teniendo en cuenta la facilidad de circulación y acceso a las diferentes zonas
- b) **TRAZADO INTERIOR:** Un comercio se diseña partiendo del principio de que la clientela al entrar tiene una tendencia natural a girar a la derecha por lo que hay que utilizar los medios posibles para dirigirlos al fondo y hacia la izquierda a fin de rentabilizar al máximo la superficie.
- c) **MOBILIARIO Y EQUIPAMIENTO:** La distribución del equipamiento definirá la forma de venta. El mobiliario de exposición de productos estará en función del tipo de producto que va a soportar y debe estar diseñado teniendo en cuenta pesos, dimensiones y otras características del producto que se va vender.
- d) **DECORACIÓN (ESTILO, MATERIALES,...):** Es imprescindible definir el estilo de decoración que actuará como filtro en toda actuación futura. Se trata de crear un espacio que lleve un sello característico y enlace con la imagen produciendo un efecto complementario.
- e) **COLORES:** A la hora de elegir los colores que debe tener la decoración de cualquier comercio es aconsejable utilizar colores claros y poco pesados para que contribuyan a incrementar la sensación de luz y amplitud del espacio.
- f) **ILUMINACION:** La iluminación debe ser suficiente pero nunca excesiva, ya que puede deteriorar el color e incluso afectar a la conservación de los productos. En caso de productos perecederos la luz es de vital importancia.
- g) **SEÑALIZACIÓN:** La señalización a través de rotulación interior ayudará a nuestros clientes a recordar y localizar los productos. El texto ha de ser corto y atrayente.

16.4.2. Escaparatismo y PLV

Según el diccionario el escaparate sería un:

“hueco en las fachadas de las tiendas con cristal por la parte exterior donde se exponen las mercancías”,

pero para el empresario del comercio el escaparate es mucho más, es el contacto de su tienda con el exterior, por lo que se convierte en un instrumento eficaz de promoción comercial.

Un escaparate no es un montón de artículos dispuestos de manera indiscriminada, ni tampoco la simple presentación pulcra de los artículos. No se trata de atraer a la gente por los artículos expuestos, sino al escaparate mismo, ya que es el reflejo de la tienda.

El principal imperativo de un escaparate es la novedad, ya que éste se ve forzado a los cambios periódicos según temporada y novedades. Por eso debe sorprender positivamente y con frecuencia. El espacio siempre es el mismo pero debe aparecer como diferente cada vez que se renueve por lo que está sometido a unos condicionantes que influirán decisivamente en su aspecto y en sus resultados:

- **Espacio físico:** Las posibilidades del mismo están en función de la relación espacio/objeto a exhibir.

- La Focalización: Situar, definir y separar un objeto de los demás, para crearle su propio espacio de promoción.
- La Ubicación: Una buena ubicación del escaparate dependerá del interior, que éste se sitúe cerca de un lugar de paso, espera o reunión del cliente, y desde el exterior de la visibilidad de la fachada del establecimiento.
- La Promoción: A veces interesa mostrar las cualidades más llamativas del producto y poner en evidencia sus aplicaciones y ventajas. Esto condiciona la disposición de los artículos dentro del escaparate, los complementos y soportes.

La definición de la composición, materiales, luces o productos a exponer en un escaparate está condicionada por una orientación estética que responderá a la imagen corporativa teniendo en cuenta el sector y el segmento de la clientela.

Pero, ante todo un escaparate tiene que tener armonía y unidad de argumento visual, apoyándose en un tema oportuno (fiestas, época del año, campaña publicitaria) y buscando la sorpresa, convirtiendo lo real en fantástico, creando ilusiones, procurando ser original en la presentación de los productos.

Publicidad en el lugar de venta (PLV)

La publicidad en el lugar de venta (PLV) es la publicidad realizada en el interior de la tienda y constituye un complemento imprescindible de las promociones y de la animación.

El cliente necesita ser informado y orientado y para ello se pueden utilizar carteles ambientadores, carteles de precio y carteles indicadores. La duración máxima de los carteles ambientadores y de precios no debe sobrepasar los quince días, debiéndose cambiar antes si se mancha o deteriora.

De la buena colocación de un cartel depende fundamentalmente su eficacia y utilidad. Nunca un cartel impedirá o dificultará la visión de otro cartel o de algún producto expuesto en el lineal.

16.4.3. La aplicación de las nuevas tecnologías en el comercio

Durante los últimos años, las tecnologías de la información y la comunicación han ofrecido al comerciante nuevas herramientas de gestión de su establecimiento a la vez que han abierto nuevas posibilidades para efectuar sus compras.

La aplicación de las nuevas tecnologías en el comercio ofrece al empresario del comercio numerosas ventajas:

- **Mayor intercambio de información como proveedores y clientes:**

Con el desarrollo de la nueva economía, el sistema de venta sin establecimiento comienza a tener un fuerte tirón bajo la denominación de comercio electrónico ya que facilita la relación entre Empresario y Empresario (B2B) y la del Empresario y su cliente (B2C) que ya comienza a registrar de cifras importantes.

- **Una nueva herramienta para darse a conocer a través de Internet.**

Aunque las posibilidades de acceso a Internet en España aún son pequeñas debido a la desconfianza del usuario y a la escasa oferta, el rápido crecimiento de Internet agiliza su proceso de introducción en el comercio minorista.

El número de internautas crece considerablemente día a día y no se trata ya sólo de comprar o vender por Internet, sino de estar presente y utilizar este medio para darse a conocer a un determinado segmento de la población ya que para un futuro cliente que busca información en la web “quien no está en la red no existe”.

- **Mejora de la comunicación con entidades financieras, administración y gestorías.**

El uso de la red entre el comercio minorista y las empresas a las que contratan sus servicios agiliza el contacto entre ellas y facilita al comerciante una rápida gestión de su establecimiento sin necesidad de abandonar su establecimiento ya que disminuye considerablemente los desplazamientos para gestiones internas de su negocio.

Cada vez son más los asesores fiscales o entidades financieras, además de la Administración Pública, las que ofrecen a sus clientes y usuarios la posibilidad de contactar con ellos a través de Internet y realizar determinadas gestiones a través de la red.

- **Mayor conocimiento de nuestra clientela.**

Conocer los clientes de un comercio es una de las principales garantías de éxito de un comercio. ¿Cómo se llaman? ¿Dónde viven? ¿Qué nos compran? Es fundamental para ir adaptando la oferta del comercio y dársela a conocer.

El diseño y mantenimiento de una buena base de datos informatizada es un tesoro para cualquier comercio, ya que permitirá hacer promociones o comunicar de forma personalizada cada una de las actuaciones en función de las características de cada cliente.

- **Mejora de la gestión del comercio a través de programas informáticos específicos**

En la actualidad es fundamental, para la buena gestión de cualquier establecimiento comercial, la dotación de un Terminal Punto de Venta (TPV) y un programa de gestión adecuado.

La dotación de un buen programa de gestión permitirá al comerciante controlar la caja, las ventas, el inventario y almacén, los clientes y proveedores, la facturación...

Los programas de gestión cada vez son más fáciles de utilizar y han ido evolucionando de tal forma que actualmente están siendo diseñados especialmente para la gestión de determinados sectores comerciales. Existen programas específicos para tiendas de confección, para joyerías, librerías, floristerías... incluso para hostelería o talleres de reparación.

16.5. Comercio y ciudad

16.5.1. Ubicación establecimiento

El comercio tradicional de una localidad tiene una **importancia histórica** ya que ha garantizado durante años la proximidad de todo tipo de productos a los maniseros, jugando un importante papel en el desarrollo de la ciudad. El comercio local ha sido y es esencial para el mantenimiento del centro urbano tradicional y su principal generador de vida.

La elección del punto de ubicación de un establecimiento es un instrumento estratégico que puede contribuir a ofrecer una ventaja competitiva al pequeño comercio

A través de la localización del punto de venta los productos se convierten en disponibles para los compradores potenciales, un buen emplazamiento proporciona accesibilidad a un mayor número de futuros clientes.

La decisión del emplazamiento estará en función de la actividad que se vaya a desarrollar, ya que mientras para la elección de la futura localización de un establecimiento que se va a dedicar a la venta de productos de compra diaria como alimentación y droguería se deberá tener en cuenta las zonas infradotadas de este tipo de comercios, para la elección de ubicación de un establecimiento de compra ocasional; como equipamiento personal o equipamiento del hogar, se tendrá en cuenta las zonas o ejes comerciales donde se concentran este tipo de actividades.

16.5.2. Zonas comerciales urbanas. Un lugar de encuentro ciudadano

Ante el reto que supone para el comercio tradicional la adaptación a los nuevos hábitos de compra debido, entre otros motivos, a la incorporación de la mujer al mundo laboral, debemos ser conscientes de que cada vez va a ser mayor el número de consumidores que valorarán en primer lugar la variedad y calidad de los servicios a la hora de realizar sus compras, y si el comercio de la ciudad no se lo ofrece, será un impedimento para que los clientes decidan realizar sus compras en el municipio donde residen, realizando el gasto en otras localidades u otras fórmulas comerciales.

Habría que señalar que la introducción de nuevos servicios como el reparto a domicilio o la tarjeta de crédito, lleva acompañada determinada inversión, una organización y de un trabajo.

Para ello, la adaptación de los horarios comerciales a los consumidores es prioritaria, ya que hemos pasado de una sociedad agrícola donde las fiestas se celebraban al final de la cosecha, a una sociedad industrial donde todo se mueve a la misma hora; y actualmente a una sociedad personal donde cada uno disfruta del tiempo a diferente hora.

Pero para incentivar la compra en el comercio ubicado en las ciudades, el ciudadano debe sentirse cómodo y relajado, es por ello, que urbanismo y actividad comercial están íntimamente relacionados. La normativa urbanística prevista en el Plan General de Ordenación Urbana no debe frenar las posibles implantaciones de nuevos comercios. Sin comercios minoristas por las calles, los centros urbanos disminuyen sus prestaciones y conforme pasa el tiempo su uso y atractivo.

La concentración de la oferta comercial actual como elemento de centralidad, es capaz de atraer nuevas actividades de servicios y ocio, configurándose como un elemento clave de la vitalidad del municipio y como un lugar de encuentro ciudadano. Potenciando y fomentando el comercio tradicional se logra ofrecer una mayor calidad de vida.

16.5.3. Elementos para garantizar el éxito de las zonas comerciales

Para lograr que las zonas comerciales urbanas sean atractivas en su conjunto, debe plantearse un tratamiento urbanístico-arquitectónico integral de todas las zonas, que aborde con una óptica global todos los aspectos relativos tanto a la propia actividad comercial como a accesibilidad, paisaje y mobiliario urbano, pavimentación, etc.

1. **ACCESIBILIDAD:** La accesibilidad es un elemento básico a asegurar para garantizar el éxito de la actividad comercial. En una zona comercial, los conflictos entre accesibilidad en vehículo privado y el aparcamiento, por un lado, y el acceso y la circulación peatonal por otro plantean, a menudo, elecciones difíciles.
2. **TRANSPORTE PÚBLICO:** Dotar o mejorar el servicio de transporte urbano de una ciudad desde el punto de vista tanto económico como social, supone la mejora del nivel de calidad de vida. Para ello, este servicio debe ser adaptado a las características demográficas, orográficas y sociales de cada una de los barrios y núcleos residenciales del municipio.

La frecuencia y el radio de acción de las líneas de autobuses urbanos, la comodidad y rapidez del servicio y, por supuesto, el grado de congestión del tráfico en las horas punta, influirán en la satisfacción de los usuarios, y en algunos casos supondrá la renuncia del coche privado, optando por el transporte público para desplazarse dentro del Municipio.

3. **APARCAMIENTO:** La existencia de una oferta suficiente de aparcamientos es un factor crítico, no sólo desde el punto de vista del consumidor, sino de los propios comerciantes y de la administración local.

En el caso de los centros urbanos y de las zonas comerciales urbanas en general, la principal carencia percibida por el consumidor, por encima de la oferta comercial o de los precios, es la inexistencia de una oferta suficiente de aparcamiento.

La problemática de aparcamiento en el centro urbano excede de los aspectos puramente comerciales. Al margen de la actividad comercial hay que analizar las necesidades derivadas en la misma zona de la actividad residencial como oficinas, restauración, servicios públicos...

4. **PEATONALIZACIÓN:** En el caso de Torrelavega, la expectativa de revalorización de la zona comercial del centro por las obras de semipeatonalización, ha incentivado la apertura de más del medio centenar de locales que estaban sin actividad o habían cerrado. Este dato confirmado por la asociación de comerciantes del barrio de Concha Espina, significa que se ha impulsado la actividad de un tercio de los comercios allí situados.

Con esta actuación se ha conseguido mejorar el paso de la gente, aumentar el flujo de circulación y en vez de pasar deprisa, lo hacen paseando, lo que resulta beneficioso para el comercio.

5. **MOBILIARIO URBANO E ILUMINACIÓN:** Con la finalidad de que las zonas comerciales sean viables y atractivas en su conjunto, deberían adoptar sistemas de gestión unitaria de la zona.

La uniformidad en la señalización, mobiliario urbano e iluminación, así como la mejora en la seguridad y limpieza de las calles deben formar parte del enfoque integral de la gestión unitaria de la zona.

- a) **MOBILIARIO URBANO:** Una selección adecuada de farolas, bancos, papeleras, teléfono público, marquesinas... puede incidir positivamente en el atractivo de un centro urbano. La ubicación de dichos elementos no debe dificultar la continuidad del movimiento peatonal.
- b) **ARBOLADO:** Proporciona sombra y crea un ambiente atractivo que invita al paseo, sin dificultar ni la visibilidad de los escaparates ni el acceso al establecimiento.
- c) **SEÑALIZACIÓN:** Facilita la circulación peatonal. El diseño y localización de postes y señales debe tener en cuenta que su impacto visual no sea excesivo.
- d) **ILUMINACIÓN:** Permanente que proporcione un entorno seguro y acogedor, es recomendable tener en cuenta la altura y modelo de las farolas, color de luz eléctrica, horario de encendido y apagado...

16.5.4. Instrumentos para conseguir una zona comercial de éxito

Persuadir a la Administración Local

La iniciativa de actuar sobre una determinada zona comercial debería partir de los propios comerciantes para hacer frente a sus problemas y aprovechar sus oportunidades. Algunos factores externos quedarán fuera de sus posibilidades de acción, de modo que el plan deberá incluir recomendaciones y peticiones dirigidas al Ayuntamiento para que este colabore, desde fuera, en la buena marcha del comercio local. Se trata de seducir, que nada tiene que ver con presionar o enfrentarse a la administración local, para que invierta en infraestructuras que benefician a los ciudadanos y que contribuyen a persuadir a la Administración Local.

En la actualidad, la Conselleria de Industria, Comercio y energía, a través de la Dirección General de Comercio, cuenta con La Red de Agencias para el Fomento de Iniciativas Comerciales que entre sus funciones principales se encuentra la de promover la Renovación y Desarrollo comercial, así como la consolidación de los espacios urbanos comerciales.

Fomentar y potenciar el asociacionismo

Al igual que un negocio concreto necesita un plan de marketing estratégico individual para alcanzar su objetivo final de supervivencia y obtención de beneficios, los comerciantes de un municipio pueden

también elaborar un plan de marketing conjunto, pues muchos de los factores que les afectan son comunes a todos ellos y sólo pueden abordarse colectivamente.

Para ello es imprescindible fomentar y potenciar el asociacionismo con el fin de realizar actuaciones conjuntas que desarrollen y promuevan el comercio de las diferentes zonas comerciales.

Mejora de la oferta comercial

Otro instrumento importante será la oferta comercial con la que cuenta la zona comercial. Para ello se deberá realizar un análisis continuo de la oferta comercial tanto de la zona como del municipio así como de la fuga de gasto hacia otras localidades o fórmulas comerciales.

Del exhaustivo análisis de la oferta y la demanda comercial se debe determinar las tendencias generales de los diferentes sectores de actividad así como los huecos existentes o excesos de oferta.

En la mejora de la oferta en una determinada zona comercial se ha de tener en cuenta el comportamiento de compra de la población; es decir, mientras la “*compra diaria*” se hace fundamentalmente en el propio barrio donde reside, para la “*compra ocasional*”, como es la de equipamiento personal, la población se desplaza a las zonas donde mayor concentración comercial existe. Se trata de “*ir de compras*”.

Potenciar los servicios y la oferta de ocio

En los últimos años, la actividad de ir de compras se ha convertido en una actividad lúdica. Por ello, el aumento de la competitividad de una zona comercial pasa, entre otras cosas, por potenciar el sector servicios y la oferta de ocio de la zona.

El proceso de modernización del comercio debe integrarse en un modelo de ciudad que tenga también en cuenta otros sectores y actividades: servicios, restauración, cultura, ocio...

El ocio debe ser un factor de desarrollo económico para el centro urbano. Por ello las zonas comerciales deben responder a las necesidades del ciudadano y motivarles para que vuelvan a ocupar espacios urbanos. Durante los últimos años las grandes superficies han conseguido su éxito trasladando el modelo de ciudad a sus centros, mientras los establecimientos y locales ubicados en el casco urbano eran escasos, poco adecuados y anticuados.

16.6. Ayudas y subvenciones para la modernización del comercio

CREACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

- Creación de empresas por jóvenes menores de 36 años (IVAJ)
- Pago Único de la Prestación por Desempleo
- Bonificaciones al empleo autónomo
- Ayudas a desempleados/as que se constituyan en autónomos (SERVEF)
- Proyectos y empresas calificados como I+E (SERVEF)
- Abono de las cuotas de Seguridad Social a perceptores del pago único (INEM)
- Programa “Emprender en femenino” (Instituto de la Mujer)
- Línea ICO Emprendedores 2009

COMERCIOS EN ACTIVO

Conselleria de Industria, Comercio e Innovación

Anualmente la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación, convoca las ayudas destinadas a incrementar la competitividad de la pyme comercial

ACCIONES APOYABLES:

- Adquisición de equipamiento comercial para el almacenamiento, exposición, y/o venta del producto en los establecimientos comerciales
- Adquisición de licencias de software y las aplicaciones informáticas que sean desarrolladas de forma específica para las necesidades de la empresa
- Recursos invertidos por la empresa para su participación o acceso a la forma asociativa, así como las inversiones necesarias para la adecuación del establecimiento comercial al efecto.
- Gastos corrientes derivados de la implantación de normas de calidad de las familias UNE-EN ISO 175000, 9000 y 14000 y del distintivo público de confianza en línea OPTICA WEB del comercio electrónico
- Los gastos de obtención del certificado, de reconocimiento de las normas citadas en el apartado anterior, emitido por organismo competente
- Realización del diagnóstico de punto de venta
- La realización de las inversiones definidas en los estudios de diagnóstico del punto de venta

Promoción Uso del Valenciano

Gestionadas por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia y destinadas a Empresas, Comercios e industrias radicadas en la Comunidad Valenciana que realicen:

- a) La rotulación, exclusivamente en valenciano, del interior y exterior de las dependencias (por ejemplo, indicadores, toldos, luminosos, etc.) y los vehículos de la empresa.
- b) La denominación de los productos y/o de su etiquetado (por ejemplo, bolsas, papel de embalar, cajas, etiquetas...). Si se trata del etiquetado o de la información al consumidor, el texto deberá estar, como mínimo, en valenciano.
- c) El uso, exclusivamente en valenciano, en la documentación administrativa, técnica, informática, y en la edición de guías y catálogos de la empresa, así como en páginas web.

Microcréditos para mujeres emprendedoras y empresarias

(Instituto de la Mujer)

ASOCIACIONES DE COMERCIANTES

PLAN DE COMPETITIVIDAD DEL COMERCIO URBANO

- Apoyo a procesos de cooperación empresarial
- Fomento del asociacionismo territorial
- Gabinetes de asesoramiento técnico y comercial
- Gerencia de Centros Urbanos
- Implantación de sistemas de gestión electrónica
- Inversiones en cooperación empresarial
- Promoción de Ferias Comerciales de la Comunidad Valenciana
- Realización de estudios e investigaciones sobre el Sector Comercial

OTRAS LÍNEAS

- Participación en Juntas Arbitrales
- Formación Comercial (FSE)
- Promoción del uso del valenciano

APOYO A LA FINANCIACION

- Línea ICO PYME 2009
- Línea ICO LIQUIDEZ 2009
- MORATORIA para préstamos de la Línea ICO-PYME
- Línea ICO EMPRENDEDORES 2009
- Otras líneas de financiación ICO
- Préstamo TIC PLAN AVANZA
- Apoyo financiero a desempleados/as que se constituyan en autónomos
- Financiación: Microcréditos para mujeres emprendedoras (Instituto de la Mujer)
- Avales de la Sociedad de Garantía Recíproca (SGR)
- Financiación empresarial del Instituto Valenciano de Finanzas (IVF)

AYUNTAMIENTOS

PLAN DE COMPETIVIDAD DEL COMERCIO URBANO 2009

- Acciones en urbanismo comercial
- Agencias para el Fomento de la Innovación Comercial (AFIC)
- Promoción de Ferias Comerciales de la Comunidad Valenciana
- Promoción del comercio urbano: acciones de comunicación, publicidad e imagen
- Realización de estudios e investigaciones sobre el Sector Comercial

OTRAS LÍNEAS

- Ayudas destinadas a la difusión de recursos turísticos de los municipios de interior de la Comunitat Valenciana para 2009
- Ayudas en materia de consumo

CONSUMO

- Asociaciones y Federaciones de consumidores
- Ayudas para acciones educativas en materia de consumo para el ejercicio 2009

ARTESANÍA

- Ayudas en materia de artesanía.

TURISMO

- Ayudas destinadas a la creación, modernización o adaptación de productos de turismo activo y de naturaleza ligados al turismo de interior para el ejercicio 2008.
- Plan de Competitividad del Sector Turístico 2009-2011
- Ayudas RURALTER- Paisaje- II Turismo rural

INTERNACIONALIZACIÓN

- Ayudas a las pymes con sede social en la Comunitat Valenciana para la implantación de empresas valencianas en el exterior durante el 2009.
- Ayudas del Plan IVEX EXIT para el ejercicio 2009

17. Formación e inserción socio-laboral

XAVIER UCEDA I MAZA

Universitat de València

Introducción

Los programas de inserción, forman parte de las políticas activas de empleo, y éstas de las políticas más generales que una sociedad se compromete a realizar para luchar contra el desempleo.

En las sociedades occidentales la variable empleo que no estamos hablando de trabajo, adquiere una dimensión vital fundamental en la trayectoria vital de las personas, de hecho poseer un empleo, te asegura una cotización, acceso a Seguridad Social y sistema de previsión, y obviamente unos ingresos económicos, con los que poder adquirir bienes y servicios, aspecto crucial en una sociedad de consumo.

Nuestra Constitución en su artículo 40, ya configura una sociedad basada en el empleo, y co-responsabilidad de todos y todas para que las personas puedan disfrutar de un empleo, literalmente señala:

*“los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. **De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo**”,* aquí se está orientando las políticas activas de empleo.

Por otra parte dado que nuestra Constitución configura como responsabilidad social el acceso al empleo y nos encontramos con situaciones de desempleo estructural, dónde las personas no pueden acceder a un empleo porque las condiciones económicas no lo permiten, se configura un sistema de previsión social, enunciado en el artículo 41, que señala literalmente:

“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”, aquí se está configurando las políticas pasivas de empleo.

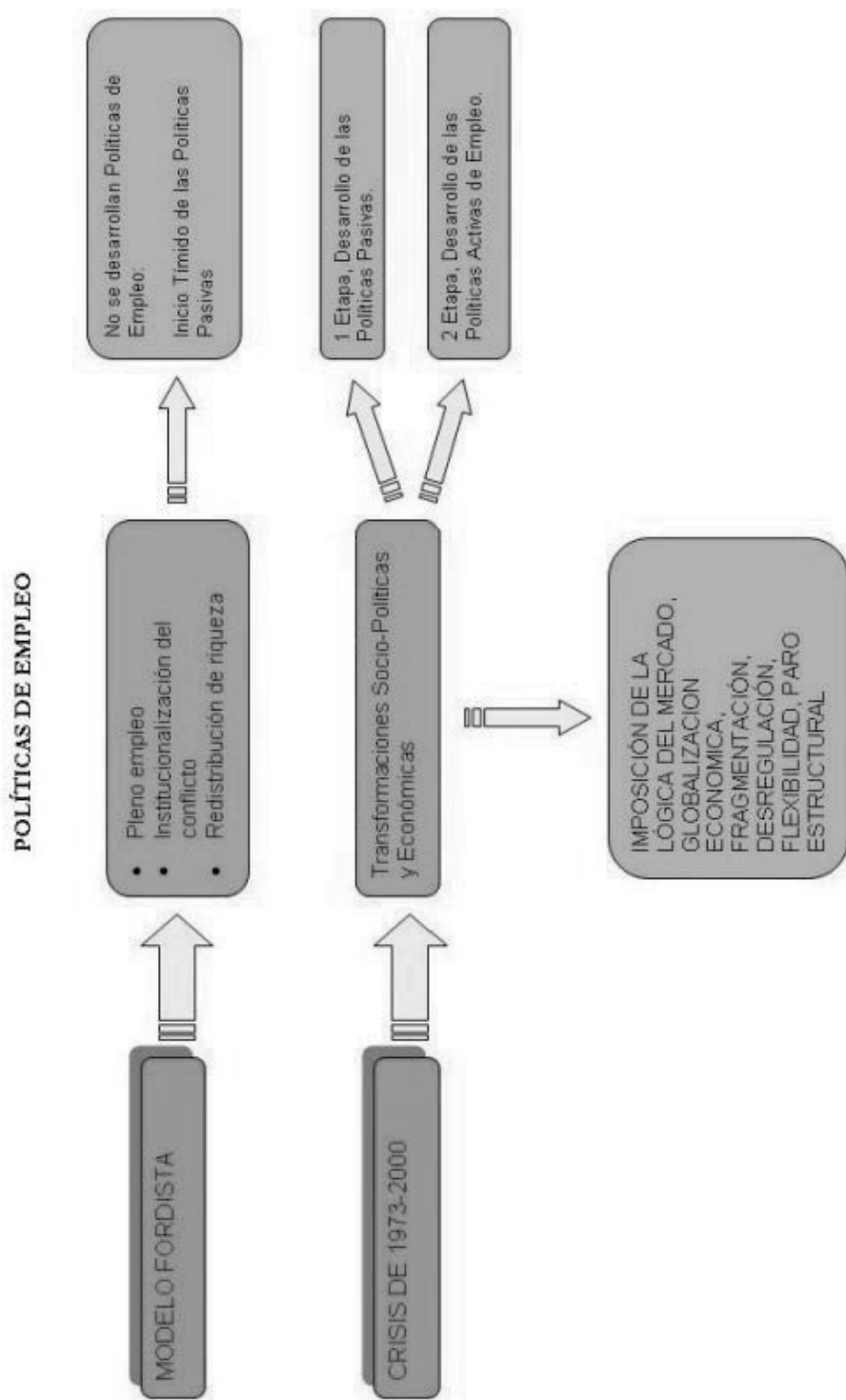
Como vemos, las políticas activas y pasivas quedan configuradas en nuestra constitución, en una primera etapa, y no olvidemos que en los años 80, nos encontramos con un paro estructural superior al 20%, con políticas de reconversión industrial y ajuste estructural, lo que hace que se desarrolle como responsabilidad social y pública un conjunto de políticas pasivas, de carácter paliativo, que posibiliten a las personas unos recursos socio-económicos suficientes y garantes de sus necesidades vitales mínimas.

Posteriormente y podemos señalar que a partir de los años 90, aunque el proceso se inicia en la segunda mitad de los años 80 y básicamente con la entrada en la Comunidad Económica Europea, los poderes públicos se replantean las políticas de empleo desde el llamado paradigma de la actividad que será el paraguas de las Políticas Activas de Empleo, dicho paradigma se basa en reestructurar la responsabilidad social del pleno empleo y de las prestaciones sociales para el desempleo, configurando un pensamiento social que aumente la responsabilidad individual en detrimento de la social, y que incida en imponer a los colectivos en paro una lógica de activación de cara a restringir su acceso a prestaciones, establecer mecanismos de contraprestación, de manera que cobrar un subsidio indique una obligación por parte del beneficiario a participar en programas formativos y a aceptar un empleo adecuado.

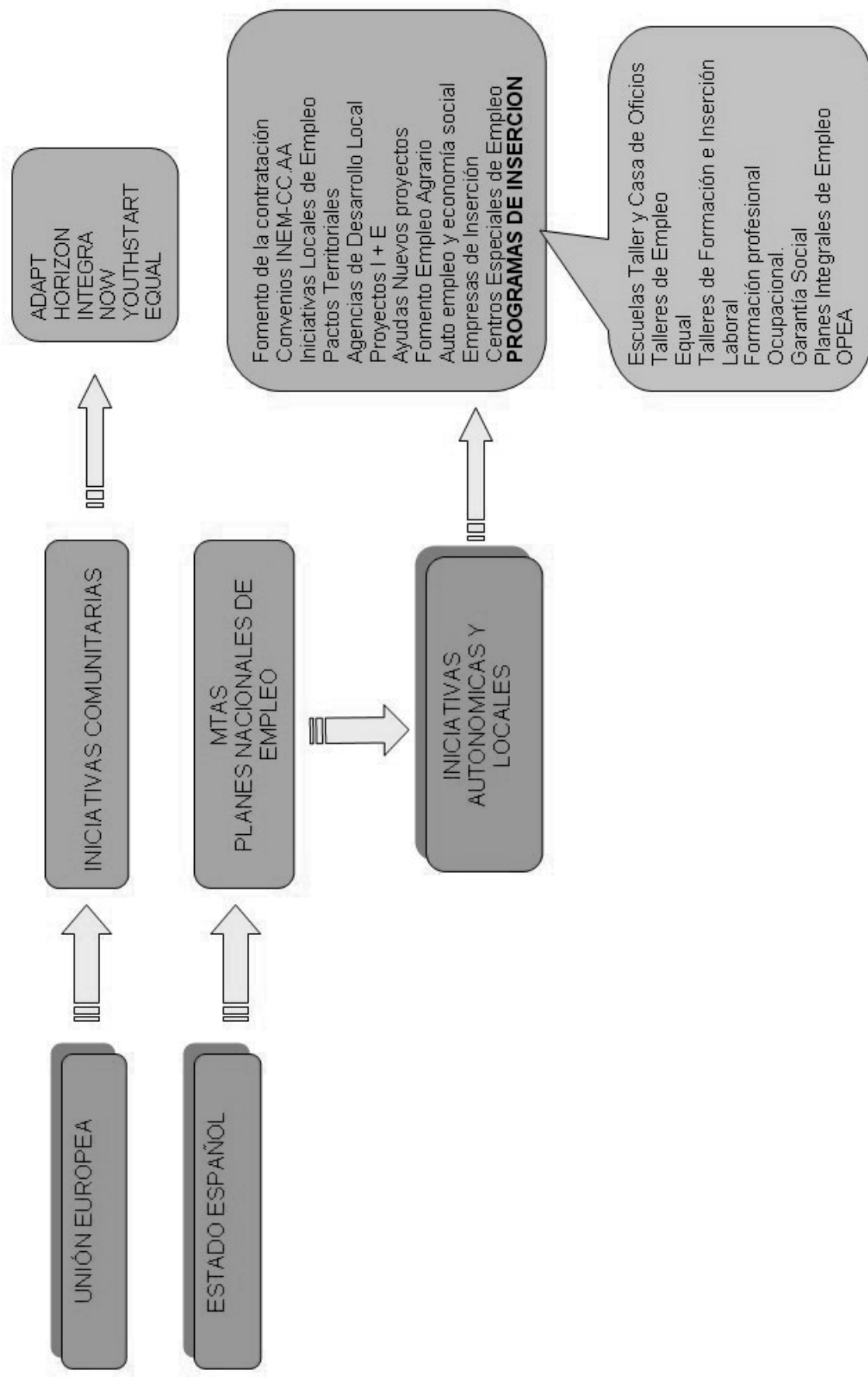
De éste paradigma surge la noción de empleabilidad, como idea de base económica que evalúa las posibilidades de entrada y salida del paro dependiendo de las aptitudes personales, y obviamente diluyendo otras explicaciones fundamentales basadas en el desempleo como producto de dinámicas socioeconómicas excluyentes.

Con ésta progresiva individualización y concepción de las competencias personales para el acceso al empleo, se diseñan los Programas de Inserción Socio-Laboral, desde dónde los poderes públicos quieren reorientar hacia el empleo a toda una serie de colectivos en riesgo de exclusión, dónde se concibe la imagen errónea que la inclusión viene motivada por un empleo cualquiera, salario extremadamente bajo, e inseguridad jurídica por las políticas de flexibilidad laboral en la entrada, durante y en la salida del empleo.

Mapa conceptual



POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO-DIFERENTES ÁMBITOS TERRITORIALES



17.1. Una perspectiva contextual de carácter socio-histórico

Para comprender el desarrollo de las políticas de empleo, su reformulación y su importancia en nuestra sociedad, es preciso que previamente realicemos una revisión de la situación que precedió dichos cambios, en la medida en que se trató, al menos en parte, de una reacción frente a la ineficacia de las políticas que protagonizaban la agenda de la época.

No es posible comprender hoy la situación del mercado de trabajo si no se conocen los antecedentes inmediatos que han contribuido a dar forma al marco laboral y a generar el mercado de trabajo que conocemos y vivimos. Interpretar mejor los cambios en la actividad económica, en la estructura profesional, en los tipos de contrato, en la exclusión profesional o en las relaciones laborales, requiere contar con una aproximación sociohistórica que permita contextualizar las transformaciones más recientes en este terreno.

De acuerdo con todos los autores se pueden contextualizar dos períodos:

A) 1945-1973: La expansión del modelo socio-productivo fordista. La formación de un mercado de trabajo estable.

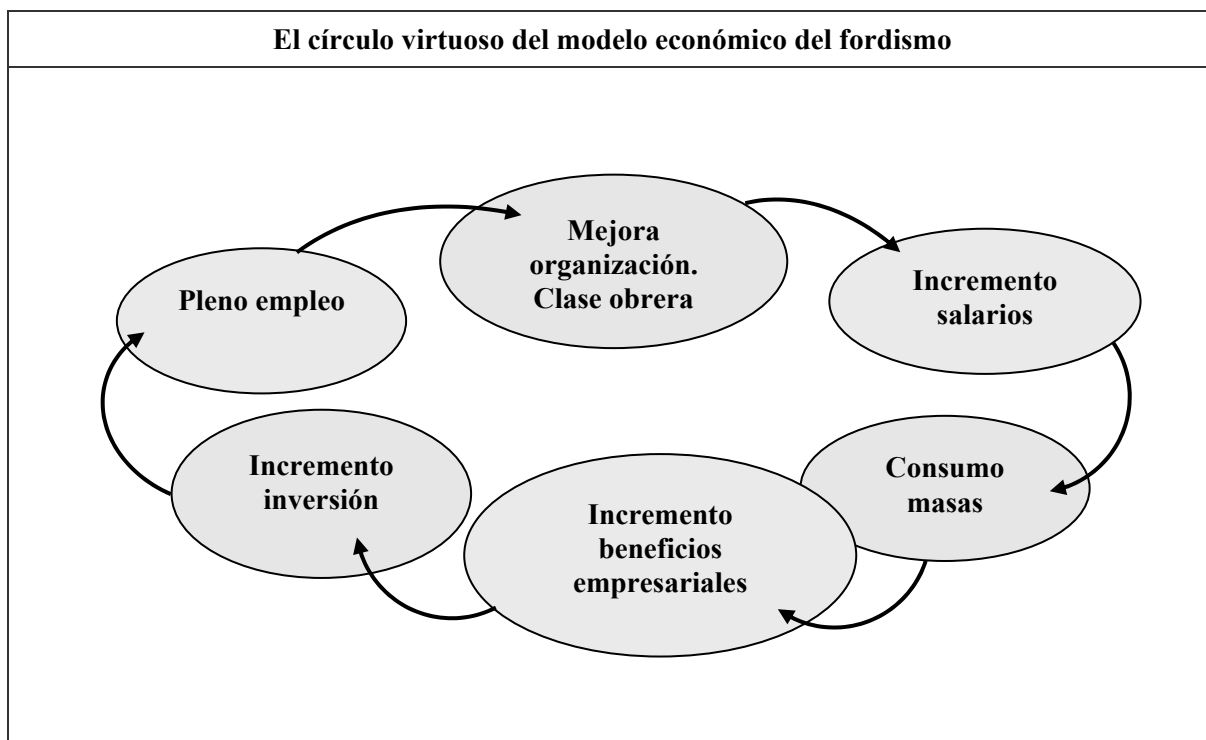
Los casi treinta años comprendidos en este período han sido denominados como “los treinta gloriosos”, marcados por la extensión del modelo fordista, que se caracteriza por:

- Un papel muy activo del Estado en la regulación de la vida socio-económica.

Tras el final de la 2ª Guerra Mundial, Europa ha quedado desbastada. La economía a mínimos no conocidos desde hacía mucho tiempo y la sociedad terriblemente convulsionada requieren de la intervención del Estado que se convierte en uno de los pilares para la reconstrucción de un área geopolítica trascendental para la evolución del capitalismo. El Estado se sitúa como garante del interés general mediante dos procesos fundamentales:

1. El desarrollo de sistemas de bienestar y de política social, que hoy se ha popularizado con el nombre de Estado de Bienestar. Se garantizan los grandes pilares de la protección social, con el desarrollo de los derechos sociales: educación, sanidad, trabajo, vivienda, pensiones, reforzándose los sistemas fiscales con una óptica redistributiva, y configurándose en la Europa continental la noción de ciudadanía social.
 2. La construcción de un sistema corporativista de mediación y regulación de los intereses de los grandes actores sociales: capital/trabajo. Bajo la influencia de las ideas keynesianas, el Estado pone en marcha procedimientos de mediación en el conflicto socio-laboral, de manera que la producción de paz social y de consenso se sitúa en primer orden de preocupaciones del Estado, configurándose toda una serie de nexos entre capital y trabajo alrededor de políticas salariales, negociación colectiva, normativa sobre despidos, jornada laboral, condiciones de trabajo, etc.
- **Crecimiento económico sostenido, basado en la producción y consumo de masas.**

Se impulsa un modelo económico basado en el “círculo virtuoso del fordismo”, que se fundamenta en aprovechar la alta productividad del sistema y la elevada necesidad de mano de obra, lo cual conduce al pleno empleo estable y a la existencia de un reducido paro friccional o de baja intensidad.



Fuente: Santos et al (28).

- Mejora en el nivel de vida de amplias franjas de la población, dado que la integración económica se acompaña de una integración social, dónde el peso de la iniciativa pública, la universalización de las prestaciones sociales, el recorte de las desigualdades (fruto de una mejora en la distribución de la riqueza), potenciaron una serie de tendencias que condujeron a las sociedades occidentales a un periodo de prosperidad social que según Santos(29) se concretan en:

“...dinámicas sociales de gran calado como son la reducción de la polarización social y la consiguiente reducción de la distancia entre el vértice y la base de la estructura social; el incremento de la movilidad social y de los mecanismos de promoción personal y ascenso social; la extensión de una clase media amplia que perfila una sociedad homogénea en la que la presencia de los estratos intermedios se hace mayoritaria”.

En síntesis nos encontramos con sociedades bien integradas, basadas en el pleno empleo, en la institucionalización de los conflictos y con una redistribución de la riqueza satisfactoria para la mayoría.

Finalmente, señalar que el Estado Español se ajusta a las dinámicas expuestas anteriormente, aunque el desarrollo del Estado de Bienestar en nuestro país es políticamente tardío a causa de la dictadura franquista y, económicamente menos fuerte que en los países donde el modelo fordista alcanza un mayor desarrollo.

B) 1973-2000: De la crisis del Fordismo al nuevo modelo de acumulación del Capitalismo Global

La crisis del petróleo en 1973 altera el sistema de equilibrios que había caracterizado al fordismo, convirtiéndose en un período históricamente convulso, económicamente inestable, marcado por la crisis, el desempleo y el aumento de las desigualdades sociales. Para Santos et al (31), los principales rasgos que dan forma a este periodo son:

- **Profundas transformaciones sociopolíticas**, dónde el impulso del Estado pierde fuerza, realizándose el énfasis en la eficacia de lo privado frente a la máquina burocrática de lo público e imputando al Estado buena parte de la responsabilidad de la crisis. Desde la óptica neoliberal se aboga por un Estado mínimo, al servicio de la competitividad y aceptando la supremacía de las leyes del mercado, como recetas para superar la crisis socio-económica, que se manifiesta en dos frentes:

1. Ralentización del gasto público y parálisis del modelo universalizador de Estado del bienestar; se renuncia a la extensión desde la universalización del conjunto de los derechos de ciudadanía en el ámbito social; se producen reformas y recortes de prestaciones en el ámbito del desempleo y de las pensiones; y en aquellos países dónde la ofensiva neoliberal y privatizadora ha tenido más éxito electoral, se ha procedido también a poner en cuestión las políticas sanitarias y educativas públicas y universales sobre las que existía un gran consenso social.

La renuncia explícita a modelos universalizadores en lo social ha venido acompañada del desarrollo de programas de carácter asistencial, dirigidos a colectivos específicos más desfavorecidos, dónde priman programas de rasgos paliativos y asistenciales que no reducen en ningún caso las desigualdades sociales estructurales y no ponen en cuestión el orden socio-económico de desarrollo.

Por otra parte, se ha reformado las políticas fiscales aumentando los impuestos indirectos, que los pagamos el conjunto de la ciudadanía, y decreciendo los impuestos directos progresivos, por los que se abona un porcentaje en función de tu renta y que son realmente los únicos redistribuidores de la riqueza.

Por último y no menos importante, se ha producido una reconversión del sector público, basada únicamente en beneficios económicos, obviándose los beneficios sociales o de desarrollo locales, desviándose la inversión pública a subvencionar expedientes de crisis y regulación de empleo de las empresas, como señala el profesor Santos et al (33), estamos dentro de la doble moral:

“actitud constante entre los más firmes partidarios del mercado y lo privado; cuando las expectativas de crecimiento son buenas, el mercado y las empresas son los artífices de ello; en cambio, cuando llega la crisis, se atribuye siempre la responsabilidad a la ineficacia del Estado”.

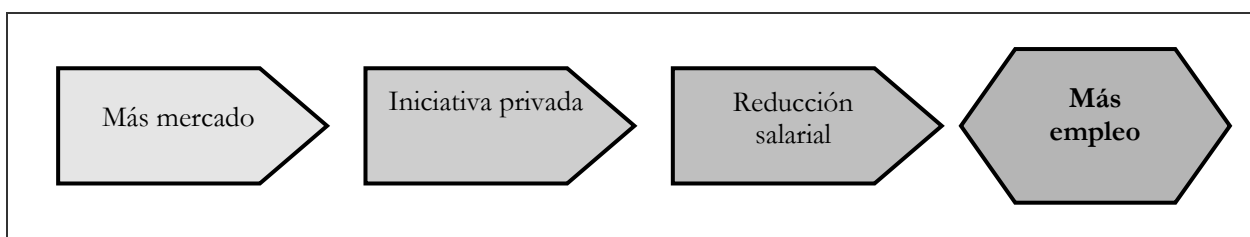
2. Crisis del papel de mediador-regulador en las relaciones capital-trabajo. El discurso económico queda magnificado como respuesta a la crisis y queda subordinador el discurso social, por lo que se pone en cuestión la labor desarrollada en décadas anteriores por el gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales con la finalidad de buscar la cohesión social.

Las negociaciones tripartitas- Estado, sindicatos y patronal- entran en crisis; la individualización de las relaciones laborales se extiende y la negociación colectiva ve reducida así su fuerza como paraguas protector; el derecho de huelga y otras acciones colectivas quedan deslegitimadas y una auténtica oleada de desregulación y liberalización caracteriza la acción del Estado en el ámbito laboral a partir de los ochenta. (Santos, 33)

- **Profundas transformaciones socioeconómicas**. Desde el 1973 se han producido numerosas explicaciones que nos ayudan a comprender porque se produjo la crisis, aunque no ha habido un consenso. Lo obvio es que el detonante de la crisis fue el alza de los precios del petróleo decretada

por los países exportadores; la dependencia tan brutal en nuestras economías de esa fuente energética perturbó los costes de producción y modificó el funcionamiento existente hasta la fecha. Dos explicaciones básicas que nos ayuden a comprender las profundas transformaciones posteriores en el ámbito económico y del empleo son:

- a) Para el pensamiento neoliberal, la crisis producida por la subida de los costes de producción únicamente se le podía hacer frente con más mercado, propugnando la reducción salarial para restablecer el equilibrio entre salarios y productividad marginal como condición para permitir la creación de empleo.



- b) Otras explicaciones de inspiración marxista, hacían referencia a que la crisis obedecía a la evolución de los ciclos del sistema capitalista. Siendo las causas fundamentales la sobreproducción y la caída progresiva de los beneficios empresariales, y con la finalidad de recuperar estos beneficios que son claves en el modelo de acumulación capitalista se ponen en marcha nuevas políticas y estrategias para revitalizar los beneficios y reconfigurar un modelo económico y productivo que promueva la rentabilidad más alta.

Sin duda, podemos afirmar que la sociedad ha apostado por la explicación primera, por lo que se ha desarrollado un modelo que obedece a la línea argumentativa de “más mercado → iniciativa privada → reducción salarial → más empleo” y con ello un modelo de globalización o mundialización de triunfo absoluto de ésta concepción.

Según Ramonet (en Santos, 41):

“... se ha producido un “pensamiento único” dónde se ensalza el dominio de lo económico y del mercado privado sobre lo político”,

y se concreta en el siguiente decálogo:

1. El mercado, cuya mano invisible corrige las asperasas y disfunciones del capitalismo.
2. Los mercados financieros cuyos signos orientan y determinan el movimiento general de la economía.
3. La competencia y la competitividad que estimulan y dinamizan a las empresas llevándolas a una permanente y benéfica modernización.
4. El libre intercambio sin límites, factor de desarrollo ininterrumpido del comercio, y por consiguiente, de la sociedad.
5. La mundialización, tanto de la producción manufacturera como de los flujos financieros.
6. La división internacional del trabajo que modera las reivindicaciones sindicales y abarata los costes salariales.
7. La moneda fuerte, factor de estabilización.
8. La desreglamentación de la economía.

9. Las privatizaciones de empresas.

10. La liberalización económica y la reducción del peso de lo público y del Estado.

En cualquier caso, no es nuestro objetivo profundizar en estos periodos sino en comprender su lógica para que nos ayuden a entender sobre qué postulados se han construido las políticas de empleo y por ende, los programas de inserción socio-laboral.

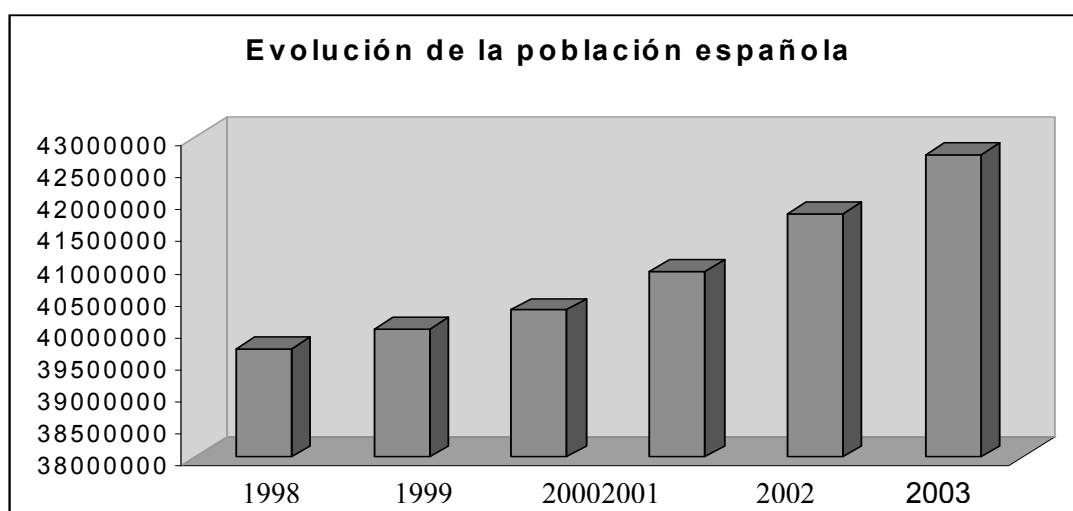
17.2. El mercado de trabajo en España

En este apartado revisaremos las principales magnitudes del mercado de trabajo en España, para ellos estudiaremos la situación de la población activa y sus tasas de actividad, el empleo y las tasas de paro, siempre a partir de la Encuesta de Población Activa, las fuentes utilizadas en todos los gráficos proceden de la EPA.

Las transformaciones del mercado de trabajo en nuestro país nos está acercando poco a poco a patrones comunitarios, no obstante aun persisten diferencias significativas, en las tasas de actividad, de empleo y de desempleo. El mercado de trabajo sufrirá transformaciones importantes durante la próxima década. Se esperan importantes cambios en la población activa, el desempleo, el número de residentes extranjeros y el peso relativo de los sectores económicos, con un peso cada vez mayor de los servicios.

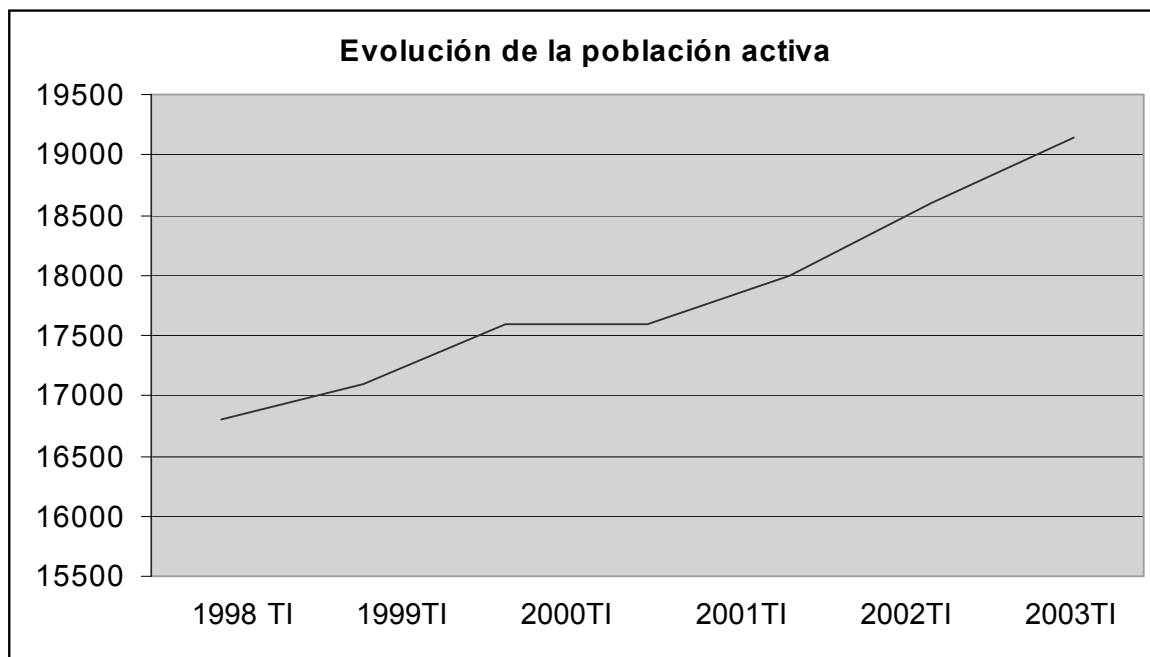
17.2.1. La población española

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, la población española en el 2003 era de 42.717.064 habitantes, encontrándonos en una evolución positiva si lo comparamos al período anterior. Esta evolución positiva de la situación demográfica en nuestro país ha provocado un incremento sostenido de la población activa en la última década a la vez que un moderado crecimiento del empleo. El incremento de personas extranjeras en nuestro país, en opinión de muchos expertos puede explicar casi por completo el crecimiento de la población española en los últimos años, ya que el crecimiento vegetativo (diferencia entre nacimientos y defunciones) ha sido positivo pero de forma muy tímida.



17.2.2. La población activa

La población activa de nuestro país ha seguido la tendencia que venía reproduciendo en los últimos años: si a principios de los noventa era de 15 millones de activos, en 2004 ha superado los 19 millones de personas activas. Exactamente 19.142.600, casi 130.000 personas más que en el trimestre anterior. La tasa de crecimiento registrado en este segundo trimestre es de 0'7%, el mismo porcentaje que en el mismo periodo del año pasado. Fenómenos como la incorporación femenina al mercado de trabajo y la entrada de inmigrantes en nuestro país explican este incremento.



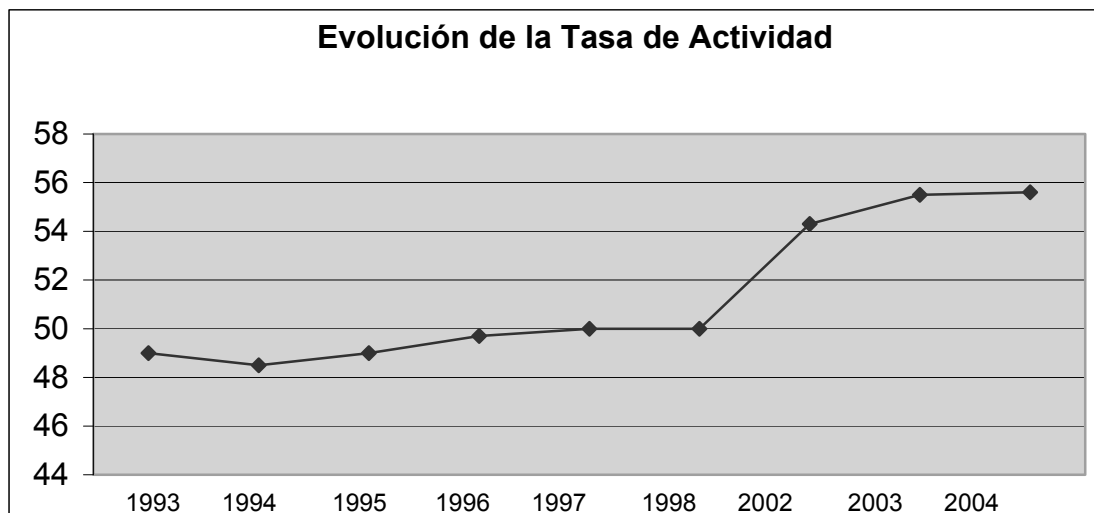
17.2.3. La tasa de actividad

La evolución de la tasa de actividad del conjunto de nuestro país ha sido positiva a lo largo de la década de los 90 y primeros años del 2000, pero especialmente desde 1995: si en ese año era del 49'14% y en el 1998 del 50'02%, en el 2004 alcanzaba el 55'6%.

En cuanto a las tasas de actividad por sexo registradas en el segundo trimestre de 2004, la tasa masculina se sitúa en el 67'5% de su población mayor de 16 años ligeramente por encima de la del trimestre anterior, mientras que la tasa de actividad femenina ronda el 44'7%. Como muestran los datos, las mujeres se sitúan por debajo, a pesar del notable incremento que llevan experimentando a lo largo de los años, que las ha logrado situar por encima del 40%.

En este apartado merece la pena recordar algunos desafíos que se plantean desde la Unión Europea respecto a la tasa de actividad de las personas:

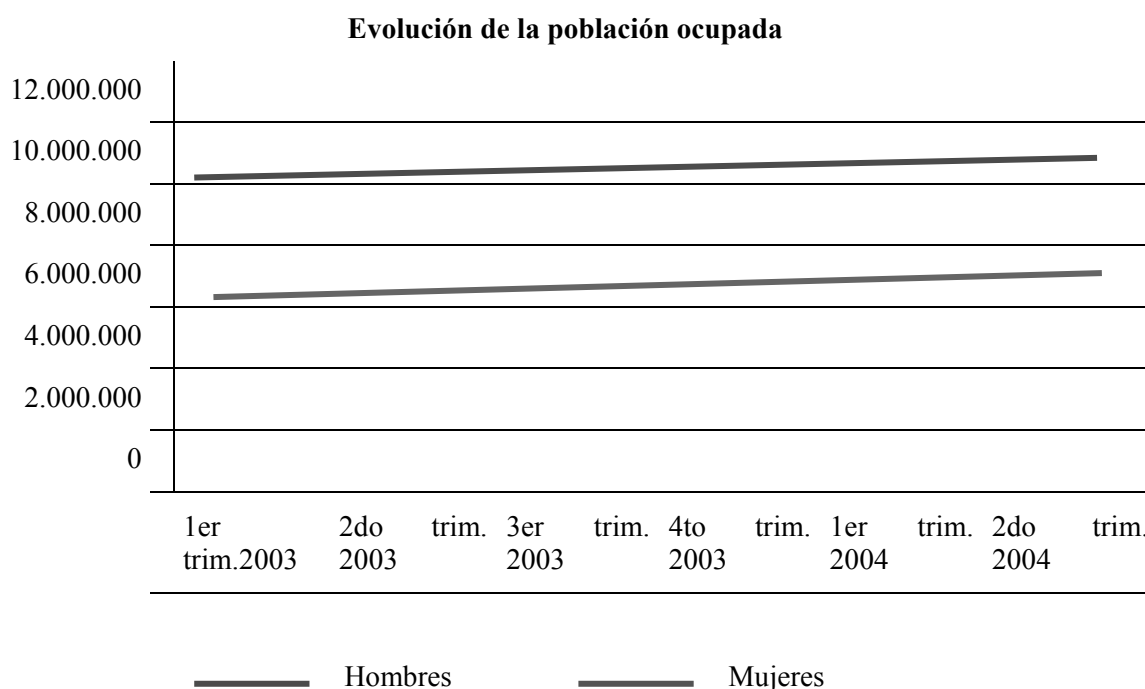
- Reducir la diferencia entre las tasas de actividad y empleo de las mujeres y los varones.
- Aumentar la tasa de actividad de los grupos de edad elevados.



17.2.4. La población ocupada

La población ocupada en el segundo semestre del 2004 se ha situado, según cifras de la EPA del INE en 17.050.100 personas, lo que supone un aumento en relación con el trimestre anterior de 197.600 ocupados.

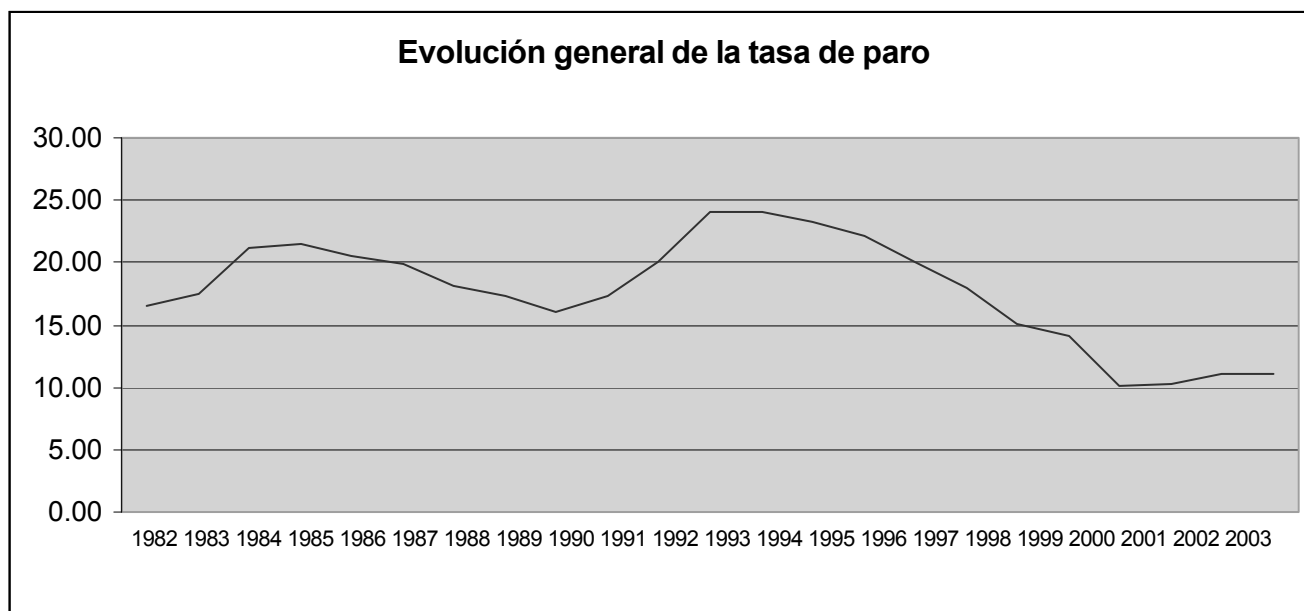
Si analizamos el comportamiento del empleo en los varones ha sido de 87.400 y para las mujeres de 110.100.



17.3. El desempleo en España

17.3.1. La población desempleada

La crisis vivida por España en los años sesenta y primeros de los ochenta afecta nuestro país de forma intensa, así se refleja en la tasa de desempleo, que pasó de 2.9% en 1974 al 20.9% en 1985, las causas debemos buscarlas en la herencia recibida de la etapa anterior. En la segunda mitad de los ochenta, España se encuentra en una etapa expansiva fruto de la coyuntura internacional y de la incorporación a la CEE. En la década de los noventa nos encontramos con dos fases bien diferenciadas, un primer periodo de crisis económica corta pero intensa (1992-1994) con repercusiones en el mercado laboral de casi 800.000 puestos de trabajo que desaparecen y con una tasa de desempleo de 23'5%, y un segundo periodo de recuperación a partir de 1994, si bien desde la segunda mitad de 200 se evidencian síntomas de desaceleración de crecimiento económico con repercusiones en el mercado laboral. En el gráfico que a continuación mostramos podemos observar como la evolución de la tasa de paro está profundamente relacionada con la coyuntura económica que se dé en cada momento.



El último período en España, respecto a la población desempleada nos encontramos con los siguientes rasgos (Santos, 74):

- Reducción del paro total y con mayor intensidad del de larga duración.
- Número muy elevado de contratos temporales de breve duración, que alcanzan a la mayor parte de los nuevos ocupados y limitan sus posibles periodos de permanencia en el paro. Esta interrelación creciente entre el paro que se caracteriza más por la recurrencia que por la prolongación de los periodos de desempleo.

En el segundo trimestre de 2003, la Encuesta de Población Activa contabilizaba un 30'6% de contratos temporales. Esta tasa se agravaba en el caso de los jóvenes entre 15-29 años – un 53% de los asalariados comprendidos en este grupo de edad tenía un contrato temporal-, y en el caso de las mujeres – con un 35% de asalariadas temporales.

- Persistencia de un núcleo duro de parados que siguen alcanzando largas estancias en el desempleo. Este grupo está compuesto por los colectivos más vulnerables, que acumulan dificultades particulares de segregación laboral –predominantemente mujeres-, de inserción laboral- algunos grupos de jóvenes- o de exclusión laboral- los parados mayores y aquellos con bajos niveles educativos, y otros grupos por sus especiales características personales, culturales y sociales como discapacitados, pueblo gitano, inmigrantes, aspectos que ya han sido desarrollados en el tema de Colectivos en situación de riesgo social.

17.4. Políticas de empleo

En la ley 51/1980, denominada Ley Básica de Empleo en su Título Preliminar, se define la política de empleo:

“como el conjunto de decisiones que tienen como finalidad esencial la consecución del equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo”. (LBE-1980).

Existen múltiples clasificaciones de las políticas de empleo, algunos autores como Sáez (Santos, 177) proponen la siguiente:

- Políticas de Regulación Laboral, dirigidas a ordenar el funcionamiento del mercado de trabajo para facilitar la eficiencia en la utilización de la mano de obra y la competitividad del sistema productivo. Se incluyen entre las mismas: la regulación contractual, ajustes de personal, medidas destinadas a posibilitar la reordenación interna del trabajo y tanto la movilidad funcional como geográfica del personal.
- Políticas de Mercado de Trabajo, llamadas de segundo orden. Éstas se dividen en políticas activas y pasivas.
 1. **Las Políticas Activas:** tienen carácter anticipador y combativo tanto sobre los efectos del cambio económico y tecnológico como sobre las deficiencias asociadas al comportamiento del mercado de trabajo.
 2. **Las Políticas Pasivas:** por el contrario, tienen un carácter compensador frente a los efectos que los cambios operados en el mercado de trabajo tienen sobre las personas, por tanto, están vinculadas a la aplicación de las prestaciones de desempleo.

Es preciso diferenciar claramente entre las políticas activas y pasivas dado que los programas de inserción laboral se ubican, sin ninguna duda, dentro de las políticas activas. Para ello reproducimos el siguiente cuadro de Santos et al (178), dónde se diferencian estas políticas, en función de los objetivos y de las medidas que desarrollan.

Diferenciación de las Políticas Activas y las Políticas Pasivas		
	Objetivo	Medida que desarrollan
<i>Políticas Activas</i>	<p>Flexibilizar la entrada y salida en el mercado de trabajo.</p> <p>Atender a los colectivos con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo.</p> <p>Mejorar la empleabilidad de los parados.</p> <p>Reajuste de la mano de obra ante las diferencias intersectoriales, interregionales y ante variaciones en la estructura de la demanda.</p> <p>Ajuste simultáneo entre oferta y demanda a través de la mejora en la información y en los Servicios Públicos de Empleo.</p> <p>Fomentar las iniciativas dirigidas a la creación de empleo.</p>	<p>Clasificados según tres ejes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de Empleo: intermediación, información y orientación para la búsqueda o creación de empleo. • Formación Profesional: (ocupacional, continua y reglada) así como el desarrollo de Programas de Formación-Empleo. • Fomento de Empleo: ayudas al empleo regular en el sector privado, ayudas al autoempleo, creación de puestos de trabajo en el sector público y empleo destinado a determinados colectivos.
<i>Políticas Pasivas</i>	Proporcionar una garantía de ingresos a los parados.	Prestaciones contributivas y asistenciales.

Fuente: Santos (178)

17.4.1. Evolución de la política de empleo en Europa

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que la política de empleo comunitaria es muy reciente, dado que no queda explicitada hasta la Cumbre de Luxemburgo de (1997), dónde se plasma el interés por la creación del empleo en el conjunto del territorio europeo,

Antecedentes

- a) Podemos señalar la importancia del Consejo de las Comunidades Europeas de 1963, que constituye la antesala de lo que será la definición de los principios generales para la elaboración de una política común de formación profesional que comportará la creación en 1975 del *Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional* (CEDEFOP), institución que tiene por objeto fomentar el desarrollo de la formación profesional a escala comunitaria, mediante tareas de información, investigación y concertación entre los interlocutores sociales.
- b) Como preludio de la política común en materia de empleo, cabe señalar la aprobación del *Programa de Acción Social* en 1974, desde el cual se persigue la consecución del pleno empleo, la participación de los interlocutores sociales en las decisiones comunitarias en materia de empleo y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. Se pretende dar el primer paso en la coordinación y convergencia de las políticas de empleo de los diferentes Estados miembros que no se concretará hasta 1997.
- c) En 1980, la Comisión Europea, emite una Resolución que lleva por título *Orientaciones para una política comunitaria de mercado de trabajo*, proponiendo las siguientes medidas:
 1. Medidas de colocación, orientación, formación, readaptación profesional, información sobre el mercado de trabajo y prevención de los cambios en la estructura del empleo.
 2. Medidas específicas sobre colectivos más desfavorecidos (jóvenes, mujeres, parados de larga duración, trabajadores de edad avanzada y minusválidos).

3. Medidas sectoriales y regionales.

Acta Única Europea (AUE)

- En 1986, se da el primer paso de forma explícita hacia la cohesión económica y social firmado el **Acta Única Europea (AUE)**, introduciendo ésta dos aspectos de especial relevancia para lo que sería la posterior formulación de una política comunitaria de empleo:
 - a) Formación profesional como mecanismo de inserción social y laboral: PETRA (Programa de acción para la formación y preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional) e IRIS (red de programas de formación para mujeres).
 - b) Creación de mecanismos de financiación con los que alcanzar los objetivos de cohesión económica y social, creando los siguientes fondos estructurales:
 1. FEOGA → Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria.
 2. FEDER → Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que se asigna a las regiones en función de su más escaso nivel de renta per cápita, siendo su principal destino la construcción de infraestructuras, lo que actuará como cualquier otro programa de obras públicas, generando empleo de forma directa, aunque no fuera éste su objetivo básico.
 3. FSE → Fondo social Europeo, especializado en combatir el paro y mejorar las posibilidades de empleo de diferentes colectivos. Desde el FSE, se han adoptado diferentes Iniciativas Comunitarias, que son intervenciones especiales que se localizan en determinadas zonas de la Unión, para intervenir sobre problemáticas concretas y/o colectivos específicos, siendo de especial referencia para el tema tratado las siguientes:
 - ADAPT: adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales.
 - Empleo-HORIZON: mejora de las perspectivas de empleo para las personas con discapacidad.
 - Empleo-INTEGRA: integración de las personas en peligro de exclusión social y medidas contra el racismo y la xenofobia.
 - Empleo-NOW: fomento de la igualdad de oportunidades para la mujer y del acceso de ésta a las profesiones de futuro y a los puestos de responsabilidad.
 - Empleo-YOUTHSTART: integración en el mercado laboral de los menores de 20 años sin cualificación o sin formación básica.
 - EQUAL: cooperación transnacional para fomentar la lucha contra todas las formas de exclusión, discriminaciones y desigualdades en relación con el mercado de trabajo.
- En 1989, se aprueba la “**Carta comunitaria de Derechos Sociales fundamentales de los trabajadores**”, adoptada por once Estados miembros, e incluye un capítulo sobre empleo y retribución que recoge tres derechos básicos:
 1. Libertad de escoger y ejercer una profesión.
 2. Obtener una remuneración equitativa.
 3. Disponer de servicios públicos gratuitos.

Como fundamental para lo que estamos tratando, es que la Carta recoge que todos los trabajadores de la UE han de poder tener acceso a la formación profesional (Consejo Europeo de Estrasburgo, 1989).

Del Tratado de la Unión al Tratado de Ámsterdam

- En 1991, se pronuncia el *Memorandum sobre la Formación Profesional en la Comunidad Europea para los años noventa*, que se centra en el acceso al mercado de trabajo por parte de los/as jóvenes sin una formación inicial adecuada y de los/as parados/as de larga duración, así como la formación continúa de los/as trabajadores/as ocupados/as.
- En 1992 se aprueba el *Tratado de la Unión Europea* (Tratado de Maastricht), dónde en su Título VIII, se identifica el empleo como una cuestión de interés común, invitando a los Estados miembros a desarrollar una estrategia coordinada para el empleo en el ámbito europeo.
- En 1993 se aprueba el *Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo* (llamado Libro Blanco de Delors), que pone de manifiesto el carácter estructural de parte del desempleo en Europa, y señala como posible vía la necesidad de mejorar la competitividad tanto invirtiendo en recursos humanos como desarrollando una política activa de empleo. Desde el Libro blanco se señalan seis prioridades:
 - a) Apostar por la formación y la educación a lo largo de toda la vida.
 - b) Aumentar la flexibilidad externa e interna.
 - c) Confiar más en la descentralización y la iniciativa.
 - d) Reducir el coste relativo del trabajo poco cualificado.
 - e) Renovar profundamente las políticas de empleo e ir al encuentro de las nuevas necesidades.
- En 1994, en *Consejo Europeo de Essen*, se plantea la exigencia de efectuar un seguimiento del empleo en los estados miembros y se definen cinco líneas de actuación prioritarias:
 1. Refuerzo de inversiones en formación profesional.
 2. Aumento de la intensidad del empleo en el crecimiento.
 3. Reducción de costes laborales indirectos.
 4. Mejora de la efectividad de las políticas referidas al mercado de trabajo.
 5. Medidas que favorezcan a los colectivos en riesgo de exclusión.

Tratado de la Unión Monetaria en Amsterdam (1997)

- Este tratado plantea la necesidad de una actuación conjunta y coordinada en materia de empleo por parte de los Estados miembros, y el empleo pasar a formar parte de los objetivos de la Unión Europea, proponiéndose los siguientes objetivos y principios:

Objetivos:

- a) Conseguir un alto nivel de empleo en la economía en general y en todos los colectivos del mercado laboral.
- b) Sustituir la lucha pasiva contra el desempleo por la promoción de la empleabilidad y la creación de empleo sostenidas.
- c) Fomentar un nuevo planteamiento de la organización del trabajo, de modo que las empresas de la Unión Europea puedan hacer frente al cambio económico, conciliando la seguridad y la adaptabilidad, y permitiendo a los trabajadores participar en actividades de formación a lo largo de toda su vida.
- d) Ofrecer un marco de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo para que todos puedan participar en él y logren acceder a un empleo.

Principios:

- a) Prioridad a las medidas preventivas y de intervención rápida en la política de empleo. Se trata de ayudar a las personas antes de que pierdan su empleo o en el mismo momento, y no hacerlo cuando llevan cierto tiempo sin trabajo.
- b) Un nuevo modelo de gestión por objetivos. Los Estados miembros deben fijar objetivos concretos, en algunos casos a escala de la UE, como criterios de evaluación comparativa del éxito o el fracaso de sus políticas de empleo.
- c) Mecanismos anuales multilaterales para supervisar y evaluar los progresos de la estrategia. Los Estados miembros, junto con la Comisión, deben establecer mecanismos institucionales e indicadores comunes de empleo que permitan una evaluación comparativa y sistemática de su actuación.
- d) Integración de la política de empleo en otras áreas de actuación. Las distintas políticas, a escala nacional o comunitaria, deben atender a su posible repercusión sobre el empleo.
- e) Avance hacia un Pacto por el Empleo. La política de empleo no es responsabilidad única de los gobiernos: los interlocutores sociales, los agentes regionales y locales y las ONG deben involucrarse a fondo en la consecución de los objetivos de empleo.

En síntesis, el tratado de Amsterdam, apuesta por una profundización de las políticas Activas de empleo a nivel europeo, protocolizando las formas de coordinación, el seguimiento, la elaboración de orientaciones comunes y recomendaciones de las políticas nacionales de empleo.

De la cumbre de Luxemburgo (1997)

Es sin duda en la cumbre de Luxemburgo, cuando se ponen en marcha las consideraciones establecidas en el Tratado de Amsterdam, siendo el eje de la cumbre, la creación de empleo y la estrategia coordinada a desarrollar.

En la cumbre se formulan las directrices para el empleo que deberán ser asumidas en los distintos Planes Nacionales de Acción para el Empleo de los estados miembros, estructurándose en los siguientes cuatro pilares:

1. Empleabilidad: necesidad de introducir mejoras en la capacidad de inserción profesional con el fin de llenar el vacío técnico; prevenir el desempleo de larga duración y favorecer la inclusión de los grupos más desfavorecidos. Sustitución de políticas pasivas por activas.
2. Desarrollo del espíritu de empresa: estimular el empleo autónomo, reduciendo la burocracia y señalando nuevas fuentes de empleo (desarrollar el potencial de actividad del sector servicios).
3. Adaptabilidad: fomentar la capacidad de adaptación de los y las trabajadores y de las empresas a los cambios en el mercado laboral (modernizar la organización del trabajo, contando con los interlocutores sociales).
4. Igualdad de oportunidades: facilitar la entrada de más mujeres en el mercado de trabajo y la igualdad de trato en dicho mercado y, conciliación de la vida laboral con la familiar.

Como fundamental señalaremos el establecimiento del **Proceso de Luxemburgo** que consiste en:

- A principios de año, y conforme a una propuesta de la Comisión, el Consejo aprueba una serie de áreas prioritarias de actuación, las denominadas Directrices de Empleo, que contienen objetivos concretos que deben cumplirse.

- Cada estado elabora un Plan Nacional de Acción donde se indican los métodos de aplicación de dichas directrices más apropiado para el país. En este proceso, deben participar una amplia gama de agentes: sindicatos, empresarios, autoridades locales y regionales, etc.
- La Comisión y el Consejo examinan conjuntamente cada Plan Nacional de Acción y presentan un Informe conjunto de empleo al Consejo Europeo de diciembre. La Comisión también presenta una recomendación para revisar las Directrices de empleo del año siguiente y puede asimismo proponer nuevas medidas.
- Partiendo de las conclusiones de los Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo aprueba el conjunto de Directrices para el año siguiente; puede asimismo formular recomendaciones nacionales específicas a propuesta de la Comisión.

Posteriormente a la Cumbre de Luxemburgo y como evolución del procedimiento establecido, se convocaron diferentes Consejos (Cardiff, Viena, Colonia, Helsinki, Lisboa, Estocolmo, Niza, Barcelona, Bruselas), que han profundizado y establecido las directrices a desarrollar por los estados miembros.

En el Consejo de Niza, se pone en marcha la Agenda de Política Social que recoge para el período 2000-2005, los siguientes aspectos:

- Más y mejores puestos de trabajo.
- Prever y gestionar el cambio y adaptarse al nuevo entorno de trabajo.
- Aprovechar las oportunidades de la economía basada en el conocimiento.
- Promover la movilidad.
- Modernizar y mejorar la protección social.
- Promover la inclusión social.
- Promover la igualdad entre hombres y mujeres.
- Reforzar los derechos fundamentales y luchar contra la discriminación.
- Promover la calidad en las relaciones laborales.
- Prepararse para la ampliación de los países del Este.
- Promover la cooperación Internacional.

Por otra parte se aprueban los nuevos Reglamentos de la Agenda 2000, que establece un marco financiero para el período 2000-2006, que fijan las nuevas orientaciones de los Fondos Estructurales y del Fondo Social Europeo, señalando los siguientes aspectos concretos:

- a) El reforzamiento del papel de los Servicios Públicos de Empleo en el ámbito regional, particularmente en relación a la coordinación tanto de las actividades como de los agentes-públicos y privados- que operan en el territorio.
- b) El impulso de Pactos Regionales y Locales de Empleo, como una forma de articular la incidencia de los Planes Nacionales de Empleo en el marco local.
- c) La potenciación de la coordinación de los agentes involucrados, en los diferentes niveles de intervención; la consolidación de equipos y metodologías de trabajo, dotando de los recursos necesarios para ello.
- d) La adecuación de las medidas que se implementen respecto de las características específicas de los territorios, así como un mayor grado de especialización de las actuaciones desarrolladas, evitando el mimetismo y la duplicidad de las mismas.

- e) Una mayor integración de las medidas diseñando itinerarios completos de acciones que se ajusten a las necesidades y características profesionales de las personas empleadas.
- f) Un mayor desarrollo de los procesos de evaluación cuantitativa y cualitativa, que permitan valorar de forma rigurosa y consensuada- entre los distintos actores involucrados- la eficacia de la intervención territorial a favor del empleo.

Estas acciones estructurales comunitarias tienen previsto canalizarse a través de cuatro Fondos estructurales:

1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
2. El Fondo Social Europeo (FSE).
3. La sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-o)
4. El Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP).

Estos fondos se canalizan a través de cuatro iniciativas:

- INTERREG, que persigue la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional destinada a fomentar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible del conjunto del espacio comunitario. Se nutre de fondos FEDER.
- URBAN, apoyando la revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible. También se nutre de fondos FEDER.
- LEADER, que promueve el desarrollo rural. Fondos procedentes de FEOGA.
- EQUAL es una Iniciativa Comunitaria dirigida a promover, en un contexto de cooperación transnacional, nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo. Su periodo de aplicación abarcará del 2001 al 2006. Se nutre del Fondo Social Europeo.

Como podemos deducir, la apuesta es clara por las Políticas Activas de Empleo en el conjunto de la Unión Europea, es más será política de la Unión para la aplicación en todos los estados miembros, revisada y supervisada por el consejo, aspecto que no se puede decir de otras políticas dónde no ha habido ningún marco definidor para el conjunto de los Estados miembros.

A continuación mostramos un cuadro resumen con la evolución de la EEE.

Consejos Europeos	Fecha	Contenido en materia de empleo
Consejo de Essen	1994	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Potenciar las políticas activas de empleo. ✓ Plan Plurianual de Empleo.
Consejo de Madrid	1995	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Balance de estrategia de Essen. ✓ Necesidad de dirigir esfuerzos presupuestarios hacia políticas activas.
Consejo de Dublín	1996	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comité de Política de Empleo y Mercado de Trabajo.
Consejo de Amsterdam	1997	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nueva estrategia europea para el empleo. ✓ Nuevo título de empleo del Tratado de la UE. ✓ Mantiene el principio de soberanía nacional. ✓ Se establecen las fases de la estrategia.

Cumbre de Luxemburgo	1997	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Principios básicos de actuación: empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades. ✓ Directrices para el empleo. ✓ Planes nacionales de acción para el empleo. ✓ Enfoque de política de oferta.
Consejo de Cardiff	1998	✓ Análisis de los planes nacionales de acción.
Consejo de Viena	1999	✓ Directrices para el empleo 1999
Consejo de Colonia	1999	✓ Pacto Europeo para el Empleo.
Consejo de Helsinki	1999	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis de puntos débiles de la Estrategia Europea. ✓ Directrices para el Empleo 2000
Consejo de Lisboa	2000	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sociedad de la información y del conocimiento. ✓ Cuantificación de objetivos de empleo para 2010: Tasa de empleo 70%, femenino más del 60%.
Consejo de Estocolmo	2001	✓ Objetivos Intermedios para 2005: Tasa de empleo 67%, tasa de empleo femenino 57%, y de 55-64 años 50%
Consejo de Niza	2001	✓ Calidad en el trabajo
Consejo de Barcelona	2002	✓ Políticas activas para el pleno empleo: más y mejores empleos.

Fuente: Ruesga, Pérez y Da Silva en Santos (194).

17.4.2. Evolución de la política de empleo del Estado español

A continuación haremos una breve síntesis de la evolución de las políticas de empleo en el Estado Español, dado que obviamente es ésta la que condiciona el tipo de políticas que estamos desarrollando, que se concretan en el tipo de programas que se encuentran explicados al final del tema.

Santos (195) describe la trayectoria histórica de la política de empleo en el Estado Español distinguiendo fundamentalmente cuatro momentos:

1. Una primera etapa (1977-1986) bajo la coyuntura de una política de transición, en la cual se pone más el acento en las formas democráticas y en el consenso que en hacer efectivas las reformas laborales.
2. Una segunda etapa (1987-1996) en la que se extienden las medidas de flexibilización, sobre todo, relativas a la entrada en el mercado de trabajo a través de la proliferación de nuevas modalidades de contratación temporal.
3. Una tercera etapa (1997-2000) donde en un contexto político distinto emergen propuestas que muestran una cierta voluntad por conseguir cierto viraje de las políticas de empleo hacia una mayor contención de la temporalidad.
4. Una última etapa (2001-2004) donde se termina un periodo de tregua y un gobierno, afianzado con mayoría absoluta, desarrollará nuevas reformas laborales que se mostraran ineficaces tanto por la forma como por el contenido.

17.4.2.1. Primera Etapa: De los pactos de la Moncloa al Acuerdo Nacional de Empleo (1977-1986)

Período caracterizado por la crisis económica, la emergencia de un desempleo estructural, y el inicio de una conflictiva política de reconversión industrial en sectores como el textil, naval, siderurgia, etc.

Se pueden destacar los siguientes hechos fundamentales:

- **1978**, creación del Instituto Nacional de Empleo (INEM) como organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con la misión principal de organizar el servicio de empleo nacional público y gratuito.
- **1980**, aprobación de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET) y la Ley Básica de Empleo (LBE), creándose con ésta última, el nuevo sistema de prestaciones por desempleo específico y por primera vez no integrado de manera ordinaria en el Sistema de Seguridad Social, y contemplando medidas de fomento del empleo basadas en: acciones destinadas a los trabajos temporales de colaboración social, ayudas para constituir o ampliar las sociedades laborales, créditos para el establecimiento de trabajadores/as autónomos y medidas fiscales para el fomento del empleo.
- **1981**, se firma el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) suscrito entre el Gobierno, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y los sindicatos (UGT, CCOO), dando lugar a medias tendentes a flexibilizar el marco jurídico laboral como: nuevas criterios dirigidos a la moderación salarial, los contratos en practicas y de formación, la jubilación anticipada a los 64 años y los incentivos a la contratación de determinados colectivos con mayores dificultades de inserción.
- **1984**, se aprueba la Ley 41/1984, de protección por desempleo, donde se establece un sistema dual de protección, diferenciando la prestación básica (prestación por desempleo), y la complementaria de carácter asistencial (subsidio por desempleo).
- **1984**, firma del Acuerdo Económico y Social por UGT, CEOE, CEPYME y Gobierno, con el objeto de establecer mecanismos de moderación salarial como medio para estimular la creación de empleo y, se pactan por primera vez medidas de contratación temporal. Con este acuerdo también se impulsa la formación profesional, aprobándose el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP) siendo uno de sus contenidos fundamentales la atención prioritaria a colectivos de trabajadores/as con dificultades especiales para encontrar empleo.
- **1986**, año de ingreso de nuestro país en la Comunidad Europea. Nuestro sistema de empleo se caracteriza por (Santos, 199):
 - a) Gran variedad de modalidades de contratación a tiempo determinado.
 - b) Indemnizaciones por despido elevadas, en comparación con otros países.
 - c) La cantidad de perceptores/as de prestaciones de desempleo es baja, pero se considera elevada la cuantía de las prestaciones y su duración.
 - d) La cotización a la Seguridad Social se encuentra en torno a la media europea pero la participación en la contribución es desigual: los/as trabajadores/as se sitúan por encima de la media europea mientras que los/as empresarios/as se encuentran por debajo.
 - e) Escasa formación y de baja calidad.
 - f) Sistema de intermediación laboral monopolizado por el INEM.
 - g) Predominan las medidas de incentivación a la contratación y medidas de fomento de empleo público, por ejemplo, los trabajos de colaboración social, Plan de Empleo Rural (PER), ayudas a la creación de empleo y al fomento de iniciativas empresariales (a través, por ejemplo, de la capitalización de las prestaciones de desempleo para la creación de empresas), Fondos de Promoción de Empleo, Zonas de Urgente Industrialización (ZUR), promoción de cooperativas y las sociedades laborales, estímulo ala Iniciativas Locales de Empleo (ILE), etc.

17.4.2.2. Segunda Etapa: Avanzando en dirección a la flexibilización (1987-1996)

La incorporación de España a la Comunidad Europea requería el cumplimiento de unos indicadores macroeconómicos que para el gobierno exigieron fuertes esfuerzos de moderación, o incluso de abaratamiento, de los costes laborales, marcando así la etapa de flexibilización de nuestra política de empleo.

- **1988**, se plantea la reforma de los servicios públicos de empleo, dirigiendo la orientación del INEM, ya de forma clara, hacia las **políticas activas de empleo**, como la orientación profesional, la formación, selección y colocación, aunque los trámites formales y la gestión de las prestaciones continúan siendo sus actividades fundamentales.
- **1994**, se produce la segunda Reforma Laboral, dónde se da un gran impulso a la flexibilidad:
 1. En la entrada, con medidas como el impulso de los contratos a tiempo parcial, emergencias de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT), creación del contrato de aprendizaje,...
 2. En la estancia: causas de movilidad geográfica, uso flexible de la jornada de trabajo, competencias, horas, etc.
 3. En la salida: se refuerzan los motivos de despido asociados a causas tecnológicas, organizativas y económicas, para los despidos individuales se suprime el requisito de autorización administrativa, etc.

17.4.2.3. Tercera etapa: Propósito de Enmienda (1997-2000)

El inicio del periodo viene caracterizado por un mercado de trabajo con altas tasas de temporalidad (34% en 1997), una intensa rotación laboral, fragmentación e indudablemente, precariedad en condiciones laborales que repercuten especialmente en los colectivos de jóvenes y mujeres.

Durante ese periodo se firman tres acuerdos fundamentales entre todos los agentes sociales (UGT, CCOO, CEOE, CEPYME y gobierno), que son:

- **Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el empleo (AIEE)**, que intenta reducir la temporalidad y rotación en el mercado de trabajo mediante cambios en la regulación laboral: se especifica bajo que supuestos se deben emplear los contratos de causalidad como el de obra y servicio o el eventual por circunstancia de la producción; se elimina el contrato de lanzamiento de nueva actividad y el temporal de fomento; se crea el contrato de fomento de empleo indefinido; el de aprendizaje es sustituido de nuevo por el de formación, etc.
- Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva (AINC).
- Acuerdo sobre Cobertura de Vacíos (ACV).

Desde la reforma de 1997 en la política de empleo española irán cobrando protagonismo las políticas activas y, entre otras cuestiones, este marco también será favorecido por el proceso de descentralización del INEM con el traspaso de las competencias en la gestión de Formación Ocupacional y la ejecución de estas políticas activas a las Comunidades Autónomas; y obviamente profundamente influida por la Cumbre de Luxemburgo de la Unión Europea, explicada anteriormente y que supone la elaboración de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.

17.4.2.4. Cuarta Etapa: Del 2001 a 2004, años de confrontación

Años caracterizados por la mayoría absoluta del gobierno del Partido Popular y por la presentación de reformas unilaterales:

- a) **2001**, se realiza un paquete de reformas en la regulación laboral: el contrato de empleo indefinido es modificado ampliando el perfil de colectivos; en el de formación también se amplía a nuevos colectivos; y se crea el de inserción, para la realización de obras y servicios de interés general.
- b) **2002**, se produce la reforma laboral conocida popularmente como el Decretazo (Real Decreto-Ley 5/2002, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad), dónde algunas de sus medidas son: eliminación de los salarios de tramitación y de la prestación por desempleo para los fijos discontinuos; endurecimiento del régimen de infracciones; los contratos de inserción dejan de tener derecho a prestación por desempleo; endurecimiento del concepto de rentas para acceder a los subsidios, etc.
- c) **2002**, se aprueba la Ley 45/2002, que modifica el decretazo anterior en aspectos como: restituye el salario de tramitación, prestación por desempleo para los/as trabajadores/as fijos discontinuos, compatibilidad de la indemnización por despido, etc.

En cualquier caso, está última etapa se caracteriza a juicio de todos los expertos por dar un impulso a las políticas activas de empleo, mientras que se reducen y transforman las políticas pasivas puesto que los subsidios dejan de ser un derecho para convertirse en algo graciable y sujeto a múltiples condiciones.

17.4.3. Evolución de la política de empleo en la Comunitat Valenciana

17.4.3.1. Análisis y Desarrollo

En el caso del País Valencià, el 17 de abril del año 2000, se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF) por ley 3/2000. Esta institución tomará determinadas competencias anteriormente atribuidas al INEM, básicamente según dice la ley textualmente:

“...el traspaso a la Generalitat Valenciana de las políticas activas que desarrollaba el Instituto Nacional de Empleo (INEM)...”

El Estatut, reconoce a la Generalitat Valenciana la capacidad de autogobierno y por lo tanto de gestionar las cuestiones relativas al fomento del empleo, intermediación en el mercado de trabajo y de orientación laboral, así como las políticas de empleo y de formación, por lo que se propone la creación de un organismo específico, bajo la dirección de la Conselleria d’Economia, Hisenda i Ocupació, para realizar esas funciones con la agilidad y la eficacia que demanda la sociedad valenciana, al tiempo que cuente con las garantías legales suficientes que el ordenamiento jurídico requiere.

El SERVEF, pasa a ser el organismo autónomo de la Generalitat Valenciana, encargado de gestionar las políticas de empleo y formación profesional y la intermediación entre oferentes y demandantes en el mercado de trabajo y la orientación laboral en la Comunitat Valenciana, a destacar tres principios básicos de la entidad:

- La autonomía funcional del organismo.
- La participación de los agentes sociales y económicos en sus órganos de gobierno.
- El establecimiento de estructuras operativas, sobre la base de la coordinación y cooperación, que posibiliten un diseño territorializado y sectorializado de su actividad.

En definitiva, el SERVEF, actuará como órgano orientado a la consecución de los siguientes objetivos:

1. Ser apoyo activo de la política laboral de la Generalitat Valenciana.

2. Guiar la acción hacia la formulación de medidas de orientación laboral.
3. Profundizar en el análisis y estudio del mercado de trabajo.
4. Prestar una ayuda eficaz a las empresas en las materias de su competencia.

En síntesis, el SERVEF se configura como un organismo público, gratuito, autónomo, que llevará a cabo actividades integrales, manteniendo y potenciando la coordinación de políticas activas de empleo y formación en la gestión de la intermediación en el mercado de trabajo y la orientación laboral.

Algunas iniciativas del SERVEF, en ésta línea han sido:

- Orden de 18 de diciembre de 2002, de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació, por la que se establecen las bases reguladoras y el procedimiento general para la concesión de subvenciones del Programa de Empleo Público de Interés Social y Fomento del Desarrollo Local.
- Orden del 30 de diciembre de 2003 ve a luz el PROGRAMA SALARIO-JOVEN regulado por la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació (posteriormente se ha vuelto a convocar), esta iniciativa surge con el objeto de favorecer la creación de empleo de uno de los colectivos que mayor dificultad tiene en encontrarlo, los jóvenes sin experiencia laboral, o que en caso de tenerla, lo es de forma escasa.
- Orden del 30 de diciembre de 2003, por que se convoca y regula la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento del empleo de personas con discapacidad para el ejercicio 2004.
- Orden del 29 de diciembre de 2003, por la que se convocan ayudas para el Programa de Fomento del Desarrollo Local y Pactos para el Empleo para el ejercicio 2004.
 - Orden de 30 de diciembre de 2003, por la que se regulan y convocan subvenciones destinadas a la implantación de planes integrales de empleo para determinados colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, para el periodo 2004-2005.
 - Orden de 2 de marzo de 2004, para la concesión de subvenciones para el desarrollo de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia al autoempleo a entidades colaboradoras sin ánimo de lucro para el año 2004.

17.4.4. Las iniciativas locales

17.4.4.1. Introducción

La Constitución Española define la legislación laboral básica como competencia exclusiva del Estado, permitiendo su ejecución a las Comunidades Autónomas (CC.AA). No obstante, las CC.AA, pueden desarrollar además programas propios de fomento del empleo y desarrollo económico, siempre que no invadan esferas atribuidas en exclusiva al Estado, particularmente la legislación laboral. Por otra parte, las Corporaciones locales no tienen competencias en materia de empleo, pero pueden ejecutar diferentes acciones a favor del empleo y desarrollo local, respetando asimismo la normativa laboral estatal. Merece la pena señalar que, en los últimos años, se ha planteado un debate político sobre la "segunda descentralización", en el que se plantea la transferencia de diversas competencias- incluidas las de empleo- del ámbito regional al local.

En este marco, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) es el organismo responsable de coordinar el diseño estatal de las políticas de empleo, que se integran anualmente en el Plan Nacional de Acción por el Empleo (PNAE). El Instituto Nacional de Empleo (INEM), dependiente del MTAS,

es el organismo responsable de coordinar los distintos programas de empleo, así como de su gestión y evaluación en el ámbito estatal.

La intervención socioeconómica de las Administraciones Locales en España se concreta, actualmente, en actuaciones de muy diverso tipo, cuya implementación depende en un alto porcentaje del nivel de recursos disponibles. En este sentido, es necesario resaltar que el fenómeno de las iniciativas de desarrollo local en España no sigue un modelo único; de hecho “las respuestas de los Ayuntamientos a los retos emergentes en este ámbito están siendo muy variadas y en ningún caso homogéneas, como resultado, en buena medida de la diversidad de nuestro mapa local en sus aspectos geográficos, demográficos, económico, social y cultural.

17.4.4.2. Principales medidas destinadas a estimular los mercados de trabajo locales

Las principales medidas destinadas a estimular los mercados de trabajo regionales/locales en España a partir de la publicación del Plan Nacional de Acción por el Empleo son:

- a) **Fomento de la contratación.** Principalmente relacionada con el fomento de la contratación estable, desarrollando apoyos complementarios a los fijados a nivel estatal, dentro de los límites marcados por la regulación general y referidos, principalmente, a colectivos con mayor riesgo de exclusión social.
- b) **Convenios INEM con CC.AA., Corporaciones Locales, Universidades e Instituciones Privadas sin Ánimo de Lucro.** Su finalidad es otorgar subvenciones a la contratación temporal de trabajadores desempleados, con preferencia de los colectivos desfavorecidos, para la realización de obras y servicios de carácter social en el ámbito regional y local.
- c) **Iniciativas Locales de Empleo.** La finalidad del dispositivo consiste en promover, impulsar y financiar iniciativas que generen empleo estable mediante la creación de pequeñas empresas que pretendan utilizar recursos ociosos en la localidad donde se instalen, y que puedan suponer un esfuerzo innovador y estimulante de la actividad económica y del empleo, y que sean promovidas, participadas o cofinanciadas por corporaciones locales o comunidades autónomas.
- d) **Fomento de la contratación de Agentes de Desarrollo Local por Corporaciones Locales.** El objetivo de la medida consiste en otorgar ayudas a las Corporaciones Locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local, para la contratación de Agentes de Desarrollo Local. Su función principal es colaborar en la promoción de implantación de las actividades activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial.
- e) **Promoción de proyectos y empresas calificadas como I + E (Inversión + Empleo).** El fin del dispositivo es promover aquellos proyectos empresariales y empresas a que tengan la consideración de I + E, con el fin de crear actividad económica y generar puestos de trabajo.
- f) **Ayudas a Corporaciones Locales para prospección de nuevos proyectos empresariales.** La finalidad del dispositivo es promover la prospección por parte de las Corporaciones locales y entidades dependientes o vinculadas a una Administración local, de nuevos proyectos empresariales e inversiones generadoras de empleo en el ámbito geográfico de la entidad solicitante.
- g) **Programa de fomento de empleo agrario para Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.** Este Programa tiene por objeto propiciar el acceso al empleo de los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía, Extremadura y zonas rurales deprimidas-manteniendo los niveles de protección- a través de un conjunto de actuaciones de participación en planes de empleo público, de información y orientación, formación, etc., desarrolladas en forma de itinerario de inserción laboral.
- h) **Promoción del autoempleo y la economía social.** Se conceden subvenciones para el fomento del autoempleo y la incorporación de desempleados a cooperativas y sociedades anónimas

laborales, así como medidas de asesoramiento, formación y apoyo técnico. También existe un programa de capitalización de prestaciones por desempleo, cuyo objetivo es favorecer la incorporación de desempleados al autoempleo y la economía social, a través de la percepción en un solo pago del importe total del valor de la prestación por desempleo. Asimismo, se conceden subvenciones a Centros Especiales de Empleo, orientadas a la integración laboral de personas con discapacidad.

- i) Programas de empleo-formación.** Las Escuelas-Taller y Casas de Oficio tienen por finalidad la inserción de desempleados menores de 25 años, a través de su cualificación combinada con la práctica profesional, en ocupaciones relacionadas con nuevos yacimientos de empleo de interés general y social. Los Talleres de Empleo tienen por objetivo similar, pero están destinados a los desempleados mayores de 25 años, con especiales dificultades de inserción laboral. Estos programas están entre los mejor valorados, por su eficacia en la inserción laboral.

Principales líneas de actuación de desarrollo local en España	
LÍNEAS DE ACTUACIÓN	TIPOS DE INTERVENCIÓN
Actuaciones dirigidas a personas desempleadas.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fomento de la contratación. ✓ Convenios INEM – Corporaciones Locales. ✓ Apoyo a Centros Especiales de Empleo. ✓ Formación ocupacional. ✓ Formación – empleo (Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo). ✓ Servicios de información, orientación e intermediación laboral.
Promoción empresarial y creación de empresas (PYMES).	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Agentes de Desarrollo Local. ✓ Iniciativas Locales de Empleo. ✓ Viveros de empresa. ✓ Centros de Teletrabajo. ✓ Asesoramiento a emprendedores. ✓ Formación empresarial.
Actuaciones dirigidas a empresas.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dotación de infraestructuras y equipamientos para la actividad económico local. ✓ Polígonos y parques industriales. ✓ Centros de Servicios Empresariales. ✓ Promoción de servicios orientados a las empresas. ✓ Exposiciones, ferias, campañas de promoción de productos locales. ✓ Programas de apoyo al comercio local. ✓ Apoyo a la modernización tecnológica de las empresas.
Diversificación económica en zonas rurales.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apoyo a la pluriactividad o a la generación de rentas complementarias. ✓ Apoyo a actividades de turismo rural. ✓ Apoyo a producciones locales de calidad. ✓ Apoyo a la comercialización de productos artesanales. ✓ Recuperación del patrimonio. ✓ Acciones de protección del medio ambiente.
Otras actividades	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estudios la realidad socioeconómica local. ✓ Observatorios locales del mercado de trabajo. ✓ Fomento del consenso social, a través de planes estratégicos o institucionales permanentes. ✓ Promoción del territorio.

Fuente: Fundación 1º de Mayo.

17.4.4.3. Breve referencia a los pactos locales por el empleo

Los pactos locales por empleo suponen el compromiso conjunto de los agentes locales para la ejecución y gestión de las iniciativas impulsadas en el ámbito local.

Los pactos locales por el empleo presentan tres características definitorias que son:

1. Vinculación con el desarrollo de los objetivos y estrategias propias de las políticas activas de empleo, tanto las desarrolladas desde la Unión Europea como las iniciativas políticas estatales. Estos pactos pretenden mejorar las oportunidades de aquellos colectivos con más dificultades para encontrar un empleo, desarrollando políticas públicas dirigidas a la mejora de su inserción laboral directa, facilitar la conexión entre estos colectivos y sus hipotéticos demandantes de empleo y también gracias a la mejora de sus capacidades formativas. En ciertos casos, también abordan temas de infraestructura económica, de política social y sobre el uso y gestión de la mano de obra en las empresas.
2. Los pactos territoriales por el empleo resultan de acuerdos entre las administraciones públicas, los agentes sociales (sindicatos y patronales) y otros actores que inciden en el desarrollo de las políticas activas de empleo, como son las empresas individuales, las empresas de servicios de inserción, intermediación y formación laboral y las entidades del tercer sector que tratan alguno o todos estos aspectos. No siempre incluyen todos estos actores: hay pactos con dos o tres de ellos, pero en cualquier caso se crean con la participación de varios y diversos actores.
3. Su ámbito espacial de actuación. Este marco se ha de entender principalmente dentro de un nivel territorial inferior al del estado y, en consecuencia, dentro de un espacio donde los agentes que en él se insertan o actúan específicamente no tienen una gran capacidad para regular las políticas públicas en juego. Con todo, para el caso de España se considera lo local como un marco territorial inferior al de las comunidades autónomas, ya que los gobiernos de éstas disponen de una notable capacidad de regulación de las políticas activas de empleo.

En síntesis entendemos por pactos locales por el empleo aquellos procesos que desarrollan principalmente políticas activas de empleo mediante acuerdos realizados en un ámbito territorial inferior al de las comunidades autónomas entre las administraciones públicas y los actores que condicionan el desarrollo de dichas políticas en ese territorio.

17.4.4.4. Una figura clave: el/la agente de desarrollo local (ADL)

Con la Cumbre de Luxemburgo, se decide impulsar por parte de los Estados miembros de la Unión Europea el apoyo prioritario a las Políticas Activas en pos de la creación de empleo. En todos los países de la Unión Europea, y por extensión a España se tiende a elaborar Políticas Activas de Empleo gestionadas por los distintos organismos nacionales dedicados al empleo.

Se concreta en dos aspectos:

- Liberalizar recursos de las Políticas Pasivas, para emplearlas en Políticas Activas.
- Siguiendo un enfoque de abajo a arriba, las Administraciones Públicas Locales son las más idóneas a la hora de institucionalizar este tipo de políticas, por dos motivos principales:
 - a) Conocen los huecos del mercado local, es decir los nuevos yacimientos de empleo y los empleos de futuro que se pueden generar en sus municipios.
 - b) Son las que más cerca están de sus ciudadanos/as, y por lo tanto conocen mejor las características socioeconómicas concretas de sus desempleados.

Las Agencias de desarrollo regionales y locales, son el resultado de la aparición de este nuevo estilo de política territorial que se basa en los valores y en las potencialidades del entorno próximo para la consecución de mayores cotas de desarrollo económico y de empleo.

Las Agencias de Desarrollo Local son un servicio público y gratuito, que ofrecen las Entidades Locales (Ayuntamientos, Mancomunidades...), configurándose como instrumentos para resolver y aportar esfuerzos a favor de la creación de formación y empleo, así como para dinamizar la creación de actividad productiva y la promoción económica local mediante el aprovechamiento racional de los recursos endógenos y el apoyo a las iniciativas locales de generación de riqueza.

Su servicio se dirige a:

- Desempleados/as: orientación laboral e información general para ayudarles en búsqueda de un empleo.
- Aquellos emprendedores/as y promotores/as empresariales: asesoramiento técnico y acompañamiento para la puesta en marcha de proyectos de negocio.
- Población en general: Potenciación del tejido socio-económico de la zona.

El objetivo principal que buscan y persiguen las Agencias de Empleo y Desarrollo Local residen en la coordinación de esfuerzos públicos y privados, gestión y ejecución de todas aquellas actividades que favorezcan el desarrollo socioeconómico y la creación de empleo en sus localidades de actuación.

Las Agencias de Desarrollo Local son fomentadas mediante subvenciones para la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local a las Corporaciones Locales.

Las funciones y servicios que desarrollan los/as Agentes de Empleo y Desarrollo son fundamentalmente:

1. Buscar y descubrir la existencia de recursos ociosos o infrautilizados, de nuevas actividades y proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas oportunidades empresariales y posibles emprendedores.
2. Dar información y asesoramiento a empresas y emprendedores locales.
3. Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividades empresariales entre los desempleados, empresarios y emprendedores, así como instituciones colaboradoras.
4. Acompañamiento técnico y apoyo en la iniciativa y puesta en marcha de proyectos empresariales que generen nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento de las empresas.
5. Orientación e información sobre temas de empleo y formación.
6. Bolsa de empleo para desempleados.
7. Organización de cursos, jornadas y seminarios.
8. Apoyo y colaboración con las asociaciones.

17.5. Un instrumento metodológico fundamental para la inserción

En la actualidad y para el conjunto de los programas de inserción socio-laboral que desarrollamos se habla de itinerario de inserción, como instrumento metodológico fundamental, instrumento que nos sirve para diagnosticar la situación social (lo social como situación personal-familiar, económica, laboral, redes sociales, etc.) de la persona y familia, y proponer un proceso de trabajo que abarque su integridad dado que la inserción laboral de los colectivos en situación de riesgo no es posible sin una inserción social.

No es humanamente posible que pensemos que una persona que vive en la calle, es decir sin los mínimos personales cubiertos, pueda encontrar y mantener un trabajo sin que procedamos a movilizar otros recursos de apoyo social, como pudiera ser una plaza en un albergue, vivienda tutelada, etc.....

No es posible la inserción laboral de una persona en situación de baja autoestima por violencia de género, con miedo, con crisis, sin acompañarle en un itinerario de superación de la situación de crisis, con programas de mejora de autoestima, de dotarle de seguridad jurídica y económica, etc.

Los itinerarios de inserción

Son un conjunto de actividades secuenciadas que las personas atendidas deben recorrer con el fin de facilitarles recursos para que gestionen con autonomía su propio proceso de inserción sociolaboral.

Un programa de orientación basado en itinerarios implica ciertos elementos que deben tenerse en consideración:

Son instrumentos de uso interno del orientador que facilitan una comprensión de las dificultades de empleabilidad de una persona concreta y recogen las acciones y resultados de mejora del Plan de competencias.

- El itinerario **es parte de un proceso** emprendido previamente por la persona y, como tal, su verdadero fin está en el propio proceso en sí, no en su resultado.
- El itinerario tiene un **carácter pedagógico en sí mismo**. Durante este proceso la persona incorpora conocimientos, procedimientos, valores y habilidades útiles para desenvolverse en la vida y relacionarse con el entorno y consigo mismo.
- El itinerario **supone un cambio** para la persona, en varios sentidos: mejora de competencias para afrontar sus expectativas, mejora en la percepción que tiene de sí misma (autoconcepto) y mejora en la valoración que hace de sí misma (autoestima).
- El itinerario exige una serie de **condiciones**:
 - a) su diseño sólo se puede realizar con la integración de los recursos y acciones en las que pueda participar la persona.
 - b) puede tener duraciones diversas sobre la base de las necesidades de las personas que atendemos.

Un elemento clave para su diseño: conocer a los usuarios

Para el desarrollo de los Programas de inserción socio-laboral, resulta fundamental, la reflexión sobre los colectivos a los que los dirigimos, aspecto que se ha desarrollado en otro tema específico, pero

brevemente apuntamos que los colectivos que integran los programas de inserción y con los que se desarrollan los itinerarios responden a los perfiles siguientes:

- Personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo debido a su bajo nivel de empleabilidad.
- Situaciones de exclusión social como es el caso de transeúntes, inmigración extracomunitaria ilegal etc.
- Personas en contextos de “vulnerabilidad social “como mujeres y personas mayores de cuarenta años, población reclusa, enfermos crónicos etc.
- En situaciones de fragilidad social: procedentes de abandono escolar, mujeres con cargas sociales.
- Inestabilidad laboral consecuencia de los cambios en el mercado laboral o en la economía.
- Situaciones de ajuste profesional y desempleo coyuntural.

Cabe señalar que un aspecto fundamental para la construcción de itinerarios es partir de un Enfoque integrador, que nos obliga a contemplar a las personas en la totalidad de sus dimensiones (biológicas, psicológicas y sociales) y no fragmentadas como habitualmente.

17.6. Programas de inserción socio-laboral

17.6.1. Programas de inserción vigentes en la actualidad

17.6.1.1. Escuelas taller y casas de oficios

Las **Escuelas Taller y Casas de Oficios** son programas que compaginan la formación profesional ocupacional, en alternancia con la práctica profesional adquirida en ocupaciones relacionadas con la recuperación del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente, la mejora de las condiciones de vida de las ciudades, así como cualquier otra actividad de utilidad pública o de interés general y social.

Descripción:

Su duración es como mínimo de un año y máximo de dos en el caso de Escuelas Taller y de un año en el caso de Casas de Oficios.

Los primeros seis meses, primera fase del programa, se imparte una formación profesional teórico-práctica, durante este tiempo el alumnado recibe una ayuda económica en concepto de beca de formación. El resto del programa el alumnado suscribe un contrato de trabajo con la entidad promotora por el que recibe un salario, realiza un trabajo de utilidad pública y social y continúa con el proceso formativo iniciado en la primera fase.

Además se proporcionan programas específicos de formación complementaria para aquella parte del alumnado que no haya alcanzado los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria.

El alumnado recibirá un certificado expedido por la entidad promotora donde constará la duración en horas de su participación en el programa, el nivel de formación teórico-práctica adquirida y los módulos formativos cursados. Este certificado podrá servir total o parcialmente, en su caso, y previos los requisitos que se determinen, para ser convalidado (en su momento) por el certificado de profesionalidad previsto en la normativa reguladora de los mismos.

Objetivo:

Mejorar la ocupabilidad de jóvenes menores de veinticinco años, con la finalidad de facilitar su inserción laboral. Para la consecución de dicho objetivo se ha de proporcionar la formación profesional en una especialidad y posibilitar al alumnado-trabajador la realización de un trabajo efectivo directamente relacionado con la formación profesional adquirida. Igualmente es objetivo de los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios proporcionar programas específicos de formación para ayudar a alcanzar los niveles de educación obligatoria a aquella parte del alumnado que no posea el título de Graduado Escolar o su equivalente de Educación Secundaria

Destinatarios:

Jóvenes mayores de 16 y menores de 25 años, inscritos/as como demandantes de empleo en la Oficina de Empleo correspondiente. Las y los interesados deben solicitar el acceso a este programa a través del departamento de demandas de su Oficina de Empleo.

Entidades promotoras:

Podrán ser promovidas por órganos de la Administración General, entidades públicas empresariales, Corporaciones Locales, Comunidades Autónomas, organismos autónomos, consorcios y asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro.

1. Órganos, organismos autónomos y otros entes públicos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.
2. Entidades locales, sus organismos autónomos y entidades con competencias en materia de promoción de empleo, dependientes o asimiladas a las mismas, cuya titularidad corresponda íntegramente a dichas entidades locales.
3. Consorcios.
4. Asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro

17.6.1.2. Talleres de empleo

Los **Talleres de Empleo** son programas que permiten la adquisición de formación profesional y práctica laboral realizando obras y servicios de utilidad pública o interés social relacionados con los yacimientos de empleo.

Descripción:

Los Talleres de Empleo tienen una duración mínima de 6 meses y máxima de 1 año.

Durante el desarrollo del Taller de Empleo, las y los participantes, además de suscribir un contrato con la Entidad Promotora desde su inicio, reciben una formación profesional ocupacional adecuada a la ocupación a desempeñar, en alternancia con el trabajo y la práctica profesional.

Para las y los participantes que no posean el título de Graduado Escolar o su equivalente de Graduado en Educación Secundaria, se organizan programas específicos de formación.

Las y los trabajadores/as participantes reciben un certificado expedido por la entidad promotora donde consta la duración en horas de su participación en el programa, el nivel de formación teórico-práctica adquirida y los módulos formativos cursados. Este certificado podrá servir total o parcialmente, en su caso, y previos los requisitos que se determinen para ser convalidado en su momento por el certificado de profesionalidad previsto en la normativa reguladora de los mismos.

Objetivo:

Mejorar la ocupabilidad de jóvenes mayores de veinticinco años, con la finalidad de facilitar su inserción laboral. Para la consecución de dicho objetivo se ha de proporcionar la formación profesional en una especialidad y posibilitar al alumnado trabajador/a la realización de un trabajo

efectivo directamente relacionado con la formación profesional adquirida. Igualmente es objetivo de los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios proporcionar programas específicos de formación para ayudar a alcanzar los niveles de educación obligatoria al alumnado alumnos que no posean el título de Graduado Escolar o su equivalente de Educación Secundaria

Destinatarios:

Población desempleada de veinticinco o más años que tengan especiales dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, tales como parados/as de larga duración, mayores de cuarenta y cinco años, mujeres y personas con discapacidad

Entidades promotoras:

Entidades públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro. Las entidades promotoras deberán ser competentes para la ejecución de las obras o servicios a realizar así como disponer de la capacidad técnica y de gestión necesarias. Se priorizarán aquellas acciones que cuenten en el momento de presentación del proyecto con compromisos de contratación.

- Órganos, organismos autónomos y otros entes públicos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Entidades locales, sus organismos autónomos y entidades con competencias en materia de promoción de empleo, dependientes o asimiladas a las mismas, cuya titularidad corresponda íntegramente a dichas entidades locales.
- Consorcios.
- Asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro.

17.6.1.3. EQUAL

Iniciativa comunitaria basada en la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y las desigualdades de toda clase en relación con el mercado laboral. Su periodo de aplicación abarca del 2001 hasta el 2006

La **Iniciativa EQUAL** se enmarca dentro de la Estrategia Europea por el Empleo, recogida en el título sobre el empleo del Tratado de Amsterdam y puesta en marcha a partir del Consejo Europeo de Luxemburgo de noviembre de 1997, así como dentro de la estrategia integrada a escala comunitaria de lucha contra la discriminación y la exclusión social.

Principios básicos:

- a) Cooperación transnacional: los proyectos deberán contar con al menos un socio de otro Estado miembro de la UE. Además, podrán participar socios de países de los programas PHARE, TACIS y MEDA
- b) Complementariedad: los proyectos EQUAL deben ser un complemento de las acciones ya existentes a favor del empleo y contra la discriminación, evitando la duplicidad de actividades.
- c) Enfoque integrado: los proyectos tendrán en cuenta una perspectiva integrada en el tratamiento de las problemáticas de desigualdad o discriminación en relación con el mercado de trabajo del territorio o sector, concentrando las actuaciones en aquellos grupos que se vean más afectados por dichas situaciones. Si las circunstancias lo justifican, podrán asimismo tener por objeto principal alguno de los grupos específicos que sufren discriminación o desigualdad
- d) Principio de capacitación: se garantizará la participación activa de las entidades implicadas en la toma de decisiones durante todas las etapas del proyecto, demostrando que están presentes las y los agentes apropiados de la zona o sector para intervenir en las problemáticas detectadas y su

compromiso de colaboración, así como la garantía de la participación activa de las y los destinatarios finales de los proyectos en el desarrollo de los mismos

- e) Innovación: entendida como la propuesta de nuevos enfoques, el desarrollo de métodos e instrumentos novedosos, o la transferencia de elementos ya existentes en otros ámbitos que incrementen la eficacia en la aplicación de las políticas
- f) Capacidad de transferencia a las políticas generales: los proyectos deberán contener medidas específicas de difusión e intercambio de buenas prácticas y de sensibilización para el cambio de actitudes, utilizando las estructuras, los medios y los métodos necesarios para que la información llegue hasta quienes sean responsables de la concepción de las decisiones políticas
- g) Igualdad de oportunidades: principio horizontal que debe ser contemplado en todos los proyectos EQUAL y en todas sus fases, lo que supone incorporar objetivos y actuaciones concretas en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en cada proyecto.

Áreas temáticas:

Las áreas se ordenan en 4 ejes, correspondientes a los 4 pilares de la Estrategia Europea para el Empleo. Cada proyecto deberá elegir una de las siguientes 6 áreas temáticas.

- Capacidad de inserción profesional
 - Facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse o reintegrarse en un mercado de trabajo que debe estar abierto a toda la población.
 - Combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo
- Fomentar el espíritu de empresa
 - Abrir el proceso de creación de empresas a la población en general, proporcionando los instrumentos necesarios para su creación y para la identificación y explotación de nuevas posibilidades de creación de empleo en las zonas urbanas y rurales
- Capacidad de adaptación
 - Apoyar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores/as a los cambios económicos, estructurales y el uso de las tecnologías de la información y otras nuevas tecnologías
- Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
 - Conciliar la vida familiar y la vida profesional, así como reintegrar a los hombres y las mujeres que han abandonado el mercado de trabajo, mediante el desarrollo de formas más flexibles y efectivas de organización del trabajo y servicios de apoyo.
 - Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres, y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo.

Las agrupaciones de desarrollo:

Los proyectos deberán ser presentados por AGRUPACIONES DE DESARROLLO (AD). La Comisión define a las Agrupaciones de Desarrollo como asociaciones estratégicas que reúnen a las y los agentes interesados que posean las competencias pertinentes, y que trabajarán en cooperación en el marco de un área temática, tanto para identificar los factores que conducen a la desigualdad y la discriminación, como para compartir esfuerzos y recursos en la búsqueda de soluciones innovadoras a los problemas definidos de común acuerdo. Las AD podrán ser:

1. **Geográficas:** Reunirán a la totalidad de agentes apropiados de una zona geográfica concreta. Trabajarán conjuntamente para la aplicación de una estrategia en respuesta a un problema de su territorio.
2. **Sectoriales:** Pueden cubrir problemáticas de un sector económico o industrial concreto. Si las circunstancias lo justificaran, podrán asimismo tener por objeto principal uno o más de los grupos específicos que sufren discriminación o desigualdad en relación con el mercado de trabajo.

En las AD pueden participar autoridades públicas, servicios públicos de empleo, empresas privadas, asociaciones patronales y sindicales, ONG, etc.

17.6.1.4. Talleres de Formación e Inserción Laboral

Los talleres de Formación e Inserción Laboral son acciones formativas dirigidas a personas desempleadas con dificultades de integración en el mercado de trabajo, a fin de proporcionarles la cualificación profesional para desempeñar una ocupación concreta y adecuada a las necesidades de las empresas de la Comunidad Valenciana, por medio de una formación adaptada a sus características individuales.

Estos talleres se componen de itinerarios individualizados de inserción que incluirán un área de formación y un área de tutoría, y podrán incluir, además, en función de los destinatarios, las siguientes áreas: Análisis de las características psicosociales y profesionales individuales de los participantes; Búsqueda activa de empleo por parte de la entidad; y Seguimiento del desarrollo de la inserción.

Modalidades:

Según los participantes a quienes se dirigen estos talleres:

- a) Personas paradas de larga duración (en desempleo durante más de un año).
- b) Jóvenes menores de 25 años.
- c) Mujeres.
- d) Personas con discapacidades físicas, psíquicas, sensoriales o enfermas mentales crónicas, acreditadas a través del certificado del Centro de Diagnóstico y Orientación de Minusvalía de la Dirección General de Integración Social del Discapacitado.
- e) Personas en riesgo de exclusión social, acreditado a través de justificante emitido por un Servicio Social general o especializado.
- f) Inmigrantes, que se encuentren bajo tutela de la administración, o con permiso de residencia, acreditado a través del citado justificante en vigor, o solicitud de asilo político admitida a trámite y certificado de empadronamiento.

Ayudas al alumnado:

El alumnado participante en estos talleres podrá percibir una ayuda económica en concepto de asistencia por los importes siguientes:

- 6 euros por día realmente asistido para el alumno/a participante en talleres dirigidos a personas paradas de larga duración, jóvenes menores de 25 años y mujeres.
- 10,80 euros por día realmente asistido para el alumno/a participante en talleres dirigidos a personas discapacitadas, personas en riesgo de exclusión social e inmigrantes.

Duración:

Los talleres destinados a personas paradas de larga duración, menores de 25 años y mujeres tendrán una duración máxima de 500 horas.

Los talleres destinados a personas discapacitadas, personas en riesgo de exclusión social e inmigrantes tendrán una duración máxima de 600 horas.

Con carácter general el horario del taller en el periodo de estancia en el centro formativo estará comprendido entre cuatro y seis horas diarias, de lunes a viernes. En ningún caso se podrá autorizar un horario inferior a 20 horas ni superior a 40 horas semanales.

En el supuesto de PNL, el horario se adecuará a las condiciones de los centros de trabajo en el que se realicen las mismas.

Los talleres deberán finalizar antes del 1 de noviembre de 2004, salvo que se haya realizado a la entidad beneficiaria un anticipo del porcentaje máximo de la ayuda que se establezca legalmente y el taller haya comenzado antes del 1 de septiembre, en cuyo caso podrán finalizar antes del 16 de diciembre.

Número de participantes:

El número de participantes en talleres destinados a personas paradas de larga duración, jóvenes menores de 25 años y mujeres serán de entre 6 y 12.

El número de participantes en talleres destinados a personas discapacitadas, personas en riesgo de exclusión social e inmigrantes estará entre 6 y 10.

Prácticas no laborales:

Los talleres podrán incluir, con carácter voluntario para la entidad organizadora, un periodo de Prácticas No Laborales para realizar en empresas como parte integrante de la acción formativa. Se realizará en el último periodo del taller y su duración máxima estará comprendida entre 100 y 200 horas.

Por la realización de PNL, las empresas privadas colaboradoras podrán percibir una compensación económica por alumno/hora de práctica de 0.6 euros.

17.6.1.5. Formación Profesional Ocupacional

Este programa está dirigido a aquellas personas en edad laboral (mayores de 16 años) que encontrándose en situación de desempleo necesiten adquirir o perfeccionar su cualificación para desempeñar una ocupación concreta y adecuada a las necesidades del mercado de trabajo en la Comunidad Valenciana.

Este programa se articula a través de tres Vías de Programación:

Vía 1. A través de centros colaboradores homologados para las especialidades que consten en la resolución de homologación en fecha anterior al inicio del plazo de presentación de solicitudes. En este supuesto podrá asumirse, en su caso, un compromiso de inserción no inferior al 50%, que se podrá realizar mediante contratación a través de otras entidades.

Vía 2. A través de convenios de colaboración basados en las necesidades formativas detectadas por la Dirección General de Formación y Cualificación Profesional que se considere oportuno suscribir entre el SERVEF y las organizaciones empresariales, sindicales, o fundaciones constituidas por dichas entidades empresariales o sindicales entre cuyos fines esté la formación, diputaciones, asociaciones que integren a entidades locales, federaciones de entidades de economía social, universidades públicas, entidades legalmente autorizadas para impartir estudios universitarios y aquellas entre cuyos fines se encuentre la colaboración entre la universidad y las empresas, de

acuerdo con la normativa vigente. Las entidades deberán estar homologadas en el momento de dictarse la correspondiente resolución de concesión de ayuda.

Vía 3. Proyectos formativos a través de empresas que asuman un compromiso de contratación de, al menos, un 50% del alumnado que finalice la acción formativa, que deberá realizarse exclusivamente en la propia empresa beneficiaria de la subvención; a través de organizaciones empresariales que asuman un compromiso de contratación de, al menos, un 50% del alumnado que finalice la acción formativa en las empresas que integren la organización impartidora de la acción formativa. Este compromiso será de obligado cumplimiento una vez finalizada la acción formativa.

Prácticas no laborales:

Los cursos que se prevean realizar a través de las vías 1 y 2 de programación y que tengan una duración igual o superior a 250 horas podrán incluir, con carácter voluntario para la entidad organizadora, un periodo de prácticas no laborales como parte integrante de la acción formativa.

Las empresas en cuyos centros de trabajo esté prevista la realización de PNL deberán:

1. No distar más de 30 Km el centro de trabajo del centro formativo, salvo que se justifique su necesidad y sea expresamente autorizada por el director territorial de Empleo.
2. Tener personalidad jurídica distinta de la correspondiente a dicho centro formativo.
3. Tener una actividad principal perteneciente a sectores no relacionados con la formación, salvo en el supuesto que la formación corresponda a la familia profesional de docencia e investigación.

Las PNL se realizarán en el último periodo del curso, y su duración estará comprendida entre el 20 y el 40% del número de horas total, idéntica para todo el alumnado.

Ayudas al alumnado:

Se subvencionará al alumnado en concepto de asistencia siempre que el curso tenga una duración mínima de cuatro horas diarias, finalice con aprovechamiento y concurra alguno de los siguientes requisitos:

- Que el curso se imparta en una localidad que diste más de 10 kilómetros de su localidad de residencia habitual. Este requisito no se exigirá a quienes acrediten tener una minusvalía de, al menos, el 33%.
- Cualquier otra condición física por la que le sea imposible acceder a los cursos en su misma localidad por sus propios medios, y necesite para ello cualquier medio de transporte. Para acreditar este extremo deberá acompañarse a la solicitud un certificado de médico especialista del servicio público de salud.

Con carácter general se fija en 6 euros la cuantía máxima que puede percibir cada participante por día realmente asistido.

Las solicitudes para las ayudas al alumnado se presentarán dentro de los quince días hábiles siguientes a su incorporación al curso en cuestión o al inicio de las prácticas no laborales.

Las solicitudes se dirigirán al Director Territorial de Empleo del SERVEF de la provincia en que se imparte el curso, y se presentarán en modelos normalizados facilitados por las correspondientes direcciones territoriales de Empleo del SERVEF, o bien por la entidad que imparta el curso.

17.6.1.6. Garantía Social

Los programas de garantía social están destinados a jóvenes menores de 25 años y que, al menos, cumplan 16 años en el año natural en que inician el programa, y no hayan alcanzado los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria ni posean titulación alguna de formación profesional.

Objetivos:

- a) Desarrollar y afianzar la madurez personal del alumnado.
- b) Desarrollar la adquisición de las capacidades y destrezas suficientes para desempeñar un puesto de trabajo.
- c) Completar el desarrollo de las capacidades propias de la formación básica con el objeto de ampliar su grado de empleabilidad, fomentar una buena disposición hacia la formación permanente y, en su caso, proseguir estudios.

Modalidades:

- Modalidad de formación-empleo: dirigida a aquel alumnado que desea una rápida inserción profesional. El área de Formación Profesional específica incorpora la realización de un trabajo productivo en relación al ámbito profesional del mismo, mediante contrato de trabajo.
- Modalidad de iniciación profesional: dirigida a los jóvenes que deseando una inserción profesional pueden también continuar estudios, fundamentalmente, en los Ciclos Formativos de Grado Medio a los que accederán mediante la correspondiente prueba de acceso. Esta modalidad facilita la transición de la escuela al mundo del trabajo mediante la realización de una última fase de prácticas en centros de trabajo, de carácter voluntario y de un máximo de 150 horas.
- Modalidad para alumnado con necesidades educativas especiales: dirigida a jóvenes con necesidades educativas especiales que hayan cursado la escolarización básica y que tengan un nivel de autonomía personal y social que les permita a través de la realización de esta acción formativa acceder y mantener un puesto de trabajo. Estos programas podrán tener una duración de dos cursos (1800 horas) pudiendo el alumnado, con carácter voluntario, realizar prácticas en empresas hasta un máximo de 150 horas.

Prácticas:

Las prácticas en centros de trabajo se realizarán en el último cuatrimestre del curso, excepto en la modalidad de Formación-Empleo, en donde el aprendizaje y la cualificación se alternarán con un trabajo productivo.

Duración:

La duración de los programas será de 900 horas desarrolladas en un curso académico pudiendo extenderse a dos cursos (1800 horas) en el caso de programas dedicados al alumnado con necesidades educativas especiales y debidamente autorizados a tal efecto.

17.6.1.7. Pie. Planes integrales de empleo

Estas ayudas de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, están destinadas al fomento del empleo y a la integración laboral de unos colectivos específicos y son otorgadas en función de los itinerarios de inserción efectivamente realizados y de los objetivos de inserción alcanzados.

Descripción:

Desde éstas ayudas se pretende apoyar a determinados colectivos de desempleados con especiales dificultades para su incorporación al mercado de trabajo a través de la acción de entidades promotoras

de proyectos de inserción laboral en los cuales se contemplan itinerarios integrales de inserción en los que se facilita una formación adecuada en relación con las ofertas existentes, e incluso sobre como mejorar sus habilidades para conocer donde están las oportunidades de empleo, cómo superar una entrevista de trabajo, o que actitudes mantener en la empresa al objeto de conservar el empleo, todo ello encaminado a la obtención de un empleo durante la ejecución del programa.

Objetivo:

El programa se plantea como objetivo favorecer la generación del empleo en la Comunitat Valenciana, a través de planes integrales de empleo dirigidos a determinados colectivos de desempleados con especiales dificultades de inserción socio-laboral.

Las ayudas contemplan como finalidad mejorar la empleabilidad de los desempleados integrados en los correspondientes planes integrales de Empleo, siempre que las acciones de inserción se lleven a efecto en la Comunitat Valenciana.

Destinatarios:

Las ayudas reguladas en esta orden están orientadas a apoyar los planes integrales de Empleo dirigidos a los siguientes colectivos de personas desempleadas:

- Desempleados mayores de 45 años.
- Desempleados que tengan la consideración de parados de larga duración.
- Discapacitados con un grado de minusvalía superior, igual o superior al 33% para discapacitados psíquicos, y del 50%, o superior, para discapacitados físicos o sensoriales.
- Personas con riesgo de exclusión social.
- Desempleados agrícolas que se desplacen de su residencia habitual para la prestación laboral.

Entidades Promotoras:

En calidad de entidades promotoras de los itinerarios de inserción estarán:

1. Administraciones locales, así como las entidades dependientes de una administración local o vinculadas a ella, ubicadas en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.
2. Entidades que hayan suscrito pactos territoriales para el empleo a través de convenios de colaboración con al Conselleria d'Economía, Hisenda i Ocupació.
3. Universidades situadas en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.
4. Cámaras de Comercio situadas en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.
5. Entidades sin ánimo de lucro que acrediten experiencia en la realización de procesos de inserción laboral de desempleados.

Entidad Subvencionadota:

Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, a través del Servef.

Entidades Empleadoras:

Las personas físicas y las entidades públicas y privadas que contraten a los desempleados participantes en el Plan Integral de Empleo para desarrollar su actividad laboral en centros de trabajo radicados en la Comunidad Valenciana.

Duración:

Los contratos de trabajo han sido de una duración igual o superior a 3 meses, requisito fundamental para que las empresas contratantes pudieran obtener la subvención acordada en la orden que rige estos P.I.E.,s.

17.6.1.8. OPEA

Las OPEA (acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia al autoempleo), son programas que buscan la mejora de la posición de los demandantes de empleo en el mercado de trabajo, realizando para ello diseños de itinerarios profesionales ajustados a las particularidades específicas de los distintos tipos de demandantes.

Descripción:

Las OPEA's se consolidan como una atención individualizada, considerándose la más adecuada para desarrollar la atención orientación profesional, siendo los servicios públicos de empleo quienes deben ayudar al ciudadano a conseguir sus objetivos profesionales ofreciéndoles para ello información actualizada, colaborando en la planificación de la inserción, entrenándole en habilidades de búsqueda de empleo y motivándole a seguir en una tarea que, a menudo, no tiene resultados inmediatos.

Objetivos:

Mejorar las posibilidades de ocupación de las personas demandantes de empleo inscritas en los centros SERVEF de Empleo, mediante la concesión de subvenciones a entidades colaboradoras que realicen acciones de orientación profesional para el empleo y la asistencia para el autoempleo articuladas en itinerarios de inserción ocupacional durante el año 2004.

Destinatarios:

Personas desempleadas inscritas en los centros SERVEF.

Entidades Promotoras:

Entidades colaboradoras que, teniendo personalidad jurídica propia y careciendo de fines lucrativos, realicen acciones de orientación profesional.

Entidad Subvencionadora:

Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació, a través del SERVEF.

17.6.2. Otras Iniciativas

17.6.2.1. Una figura por regular: las empresas de inserción

Quizás una de las iniciativas más interesantes son las empresas de inserción, aspecto que todavía no ha sido desarrollado en el ámbito de la Comunitat Valenciana, pero si en otras comunidades autónomas, siendo muy interesante la experiencia para los colectivos en situación de riesgo, es por ello que considero necesario explicarlo en el desarrollo del tema.

Las empresas de inserción son entidades de carácter empresarial (productoras de bienes o generadoras de servicios) cuyo fin primordial es la inserción laboral y social de personas calificadas como "excluidas" del mercado laboral habitual.

Características de las E.I.S.

- **Carácter Empresarial.** Los diferentes autores insisten en conceder la definición de E.I.S. únicamente a entidades que actúan con criterios de rentabilidad y viabilidad, bajo "una forma mercantil que ampare una actividad productiva".
- **Finalidad Social.** La creación de E.I.S. está supeditada a la finalidad de servicio a las personas con dificultades para encontrar empleo. Por tanto, la rentabilidad económica se entiende como un

medio para el alcance de la inserción sociolaboral, oponiéndose a las empresas tradicionales, donde la rentabilidad es un fin en sí mismo.

- Reinversión de beneficios. A pesar de priorizar la rentabilidad económica, ésta no se asocia al reparto de beneficios, sino que la ostentación del poder político en manos de una entidad pública o sin ánimo de lucro asegura (según los expertos) la reincorporación del beneficio económico al resto de actividades para el alcance de los fines sociales que éstas se planteen.
- Dimensión pedagógica. El logro de los objetivos se entiende como un “tránsito desde una situación de crisis a otra de incorporación regular al mundo laboral con hábitos y aptitudes aprendidos en la E.I.S. Esto es más claro si se analizan las empresas cuya estructura pretende ser un puente, donde los trabajadores lo son por un tiempo limitado, pero es una característica extensible a otras entidades con carácter finalista, puesto que todas se entienden como experiencias “orientadas a la recuperación de hábitos de trabajo y responsabilidad”.
- Diversidad jurídica. Dado que, como expresan a modo de protesta la mayoría de los autores, no existe una forma jurídica exclusiva que enmarque este tipo de iniciativas, las E.I.S. pueden adoptar cualquier forma jurídica mercantil que facilite la práctica empresarial. En ocasiones, también se recurre a la constitución de otro tipo de entidades con el mismo objetivo, como las fundaciones y asociaciones.
- El colectivo de trabajadores lo forman los denominados “discapacitados sociales”. Estas empresas incorporan en su plantilla (en diferente proporción en función de su tipología y objetivos) a personas procedentes de colectivos considerados “excluidos” del mercado laboral, como las “personas sin techo”, “drogodependientes”, “reclusos”, etc.
- Posibilidad de participación voluntaria en la gestión. Puesto que estas iniciativas dependen de entidades sin ánimo de lucro o instituciones públicas, el desarrollo y gestión de las E.I.S. puede contar con la participación de la sociedad civil con carácter voluntario, por lo que son entendidas como “iniciativas socialmente ascendentes”.
- Sistemas democráticos de gestión. Aunque la diversidad jurídica que configura el conjunto de las E.I.S. implica que la forma mercantil no tiene por qué ser de Economía Social, la dependencia de entidades de carácter social se considera como una orientación a la participación desde las normas y estructuras.

Tipologías de las empresas de inserción:

- a) Empresas de Inserción de tránsito. Son entendidas por los autores como “estructuras puente”, cuya finalidad principal es la de formar a las personas con dificultades de empleo para facilitar su incorporación posterior a empresas tradicionales. En este caso, son los puestos de trabajo los que se crean con carácter estable, concediendo la característica de tránsito a los trabajadores considerados en “inserción”.
- b) Empresas de Inserción Finalistas. Estructuras permanentes donde se pretende “garantizar empleo a personas con déficit de productividad”. En algunos casos, esta opción se asemeja a la “creación de autoempleo”.
- c) Empresas de Inserción Mixtas. Aunque la mayoría de los autores señalan el carácter de tránsito como esencial desde la propia definición de E.I.S., en ningún caso en la bibliografía revisada se exige la presencia de un 100% de trabajadores “en inserción”.

Actualmente ya se han regulado las empresas de inserción en las siguientes Comunidades Autónomas:

- Comunidad de Madrid (Decreto 32/2003 de 13 de marzo).
- Comunidad Foral de Navarra (Decreto foral 130/1999, de 26 de abril).
- Euskadi (Decreto 305/2000).

- La Rioja (Ley 7/2003).
- Catalunya (Ley 27/2002).
- Canarias (Decreto 32/2003).
- Illes Balears (Decreto 60/2003).

La nueva normativa de Madrid acoge la concepción más generalizada de las E.I.S. en cuanto su funcionalidad, excluyendo de las posibilidades de ser subvencionados a los proyectos que prevean generar puestos definitivos (E.I.S. finalistas) ya que limita la duración de los contratos subvencionables y exige una dedicación, sellada en un acuerdo complementario al contrato, a las tareas de orientación, intermediación y formación. Otra peculiaridad introducida por esta regulación es el papel de los Servicios Sociales Municipales como garantes (necesarios) de la calificación como personas “en situación de riesgo de exclusión” de los posibles candidatos a firmar un contrato subvencionable.

17.6.2.2. Los centros especiales de empleo para discapacitados

Para las personas con Discapacidad existe una tradición de apoyo y de políticas activas diseñadas únicamente para este colectivo, y de entre ellas es importante destacar los Centros Especiales de Empleo, que no los podemos considerar como un Programa como los anteriores, pero sí como una herramienta útil para la integración laboral de las personas con discapacidad.

Los Centros Especiales de Empleo tienen como objetivo principal realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones de mercado y teniendo como finalidad el asegurar un empleo remunerado y las prestaciones de servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores minusválidos, a la vez han de ser un medio de integración del mayor número de minusválidos al régimen del trabajo normal. Como mínimo para acceder a la clasificación y poder obtener las ayudas entre otros requisitos su plantilla ha de estar compuesta por un 70% de personas discapacitadas.

18. Los recursos territoriales turísticos: su gestión y organización en entornos locales

M^a DOLORES PITARCH GARRIDO

Universitat de València

18.1. Introducción

“**Turismo**” es un término difícil de definir. La esencia del turismo recae en lo que podríamos llamar “lo otro”, es decir, los turistas buscan algo diferente a lo que habitualmente conocen, el contraste cultural o paisajístico, etc., durante un tiempo para luego regresar a sus lugares de origen. El concepto, en sentido amplio, incluye actividades tan diversas como los viajes, actividades recreativas, peregrinajes, excursionismo, segundas residencias, etc.

El turismo representa un proceso de consumo de productos y servicios con un valor real o imaginado. Las regiones turísticas, sobre todo aquellas de más reciente creación, están cada vez más interesadas en desarrollar un proceso de construcción, promoción y consumo de símbolos (elementos intangibles y subjetivos). Muchas de ellas tienen una ventaja competitiva potencial como destino turístico muy importante. Las motivaciones culturales e ideológicas de los turistas favorecen su integración con la identidad de la región de manera más o menos compleja. El alterotropismo, es decir, la búsqueda de lo “otro” (*alter*), de lo diferente, se encuentra, como se ha señalado, en la base de la explicación psicológica y social del turismo.

El turismo, como otras actividades sociales y económicas, se encuentra en un proceso de cambio a consecuencia principalmente de modificaciones en los parámetros culturales de la sociedad postindustrial. La principal consecuencia de ello es la creación de una nueva demanda que se caracteriza por la vinculación entre ocio, conocimiento, cultura, patrimonio y medio ambiente. La propia demanda está conduciendo, muy lentamente, al sector hacia la sostenibilidad. Se empieza a apostar a nivel local y regional por un modelo turístico capaz de dar coherencia espacial a la dinámica propia de esta actividad. El territorio se convierte en un factor fundamental para el turismo. Ya no es un mero soporte sino un recurso de primer orden. Ello conlleva una nueva perspectiva para la planificación y el desarrollo territorial con gran implicación para las administraciones locales. Como señala Martínez Pallarés (2000):

“el turismo se configura como una política pública cuyo desarrollo y ejecución encuentra en el ámbito subregional su adecuada proyección territorial. En el marco de las políticas planificadoras de las Comunidades Autónomas, las entidades supramunicipales se atisban como los protagonistas idóneos de esta nueva política.” (p.86).

Por lo tanto, desde el punto de vista local (municipal y supramunicipal), el turismo se entiende como una actividad de mayor o menor importancia para el desarrollo local, pero sobre la cual las actuaciones de las corporaciones locales tienen un gran peso, ya que contribuyen definitivamente a la determinación del tipo de producto turístico ofrecido y la continuidad o cambio del modelo con sus implicaciones territoriales.

En el momento actual, el turismo presenta una serie de oportunidades y riesgos para el entorno local (tabla 1). A corto plazo, el desarrollo turístico puede suponer un beneficio importante, sobre todo en su vertiente de desarrollo urbanístico, sin embargo, a medio y largo plazo, las implicaciones sobre el territorio pueden ser negativas e irreversibles si la gestión y planificación de la actividad no ha sido sostenible.

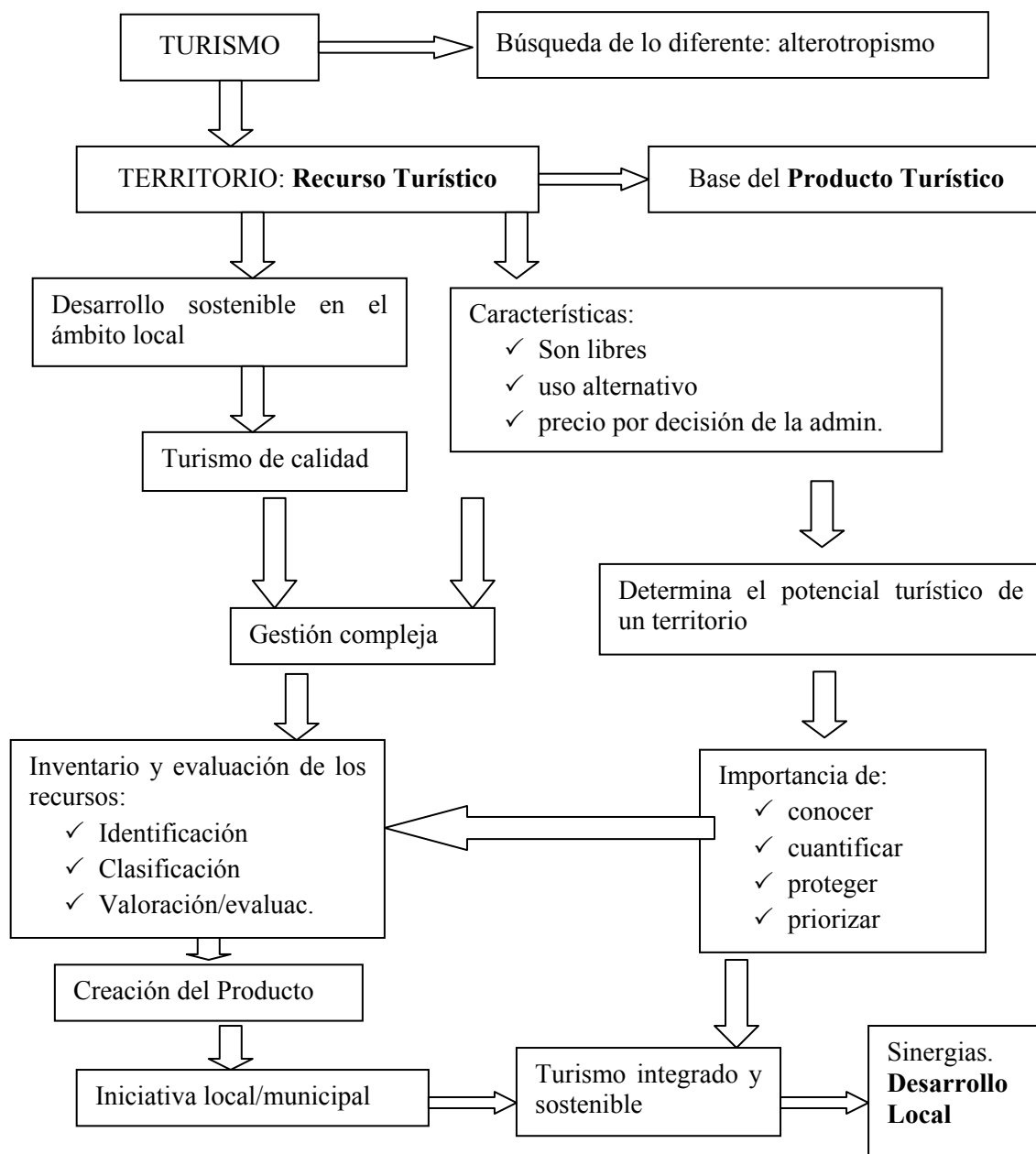
En este contexto, los modelos turísticos tradicionales están en un proceso de replanteamiento de sus posiciones. El futuro pasa por la búsqueda de un producto turístico de calidad que contribuya a valorar el entorno natural como la base de la actividad turística.

Tabla 1. Oportunidades y riesgos genéricos reportados por el turismo	
Oportunidades	Riesgos
<ul style="list-style-type: none"> • Generación de nuevos puestos de trabajo. • Estimular el establecimiento de empresas de turismo locales. • Mejora del nivel de vida local. • Generación de ingresos fiscales locales. • Desarrollo de los recursos humanos locales. • Desarrollo de unas infraestructuras adecuadas. • Estimular otros sectores económicos. • Estimular las actividades socioculturales. • Mejorar la calidad ambiental integral. • Contribuir a la financiación del esfuerzo conservador de zonas naturales, sitios arqueológicos e históricos. • Estimular una mayor conciencia ambiental y un sentido de identidad cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Congestión del tráfico. • Contaminación atmosférica. • Pérdida del atractivo turístico. • Dificultades de acceso a las atracciones turísticas. • Afluencia incontrolada de visitantes a parques naturales, excavaciones arqueológicas o restos históricos. • Adulteración de la artesanía y de las tradiciones locales. • Pérdida de valores propios y tradiciones culturales. • La generación de beneficios económicos puede verse limitada. • Pérdida económica, si la mayoría de los productos consumidos por el sector turístico proceden de fuera.

Fuente: Sancho, A. *et al.* (2001).

Los recursos que tienen interés turístico se convierten en uno de los elementos clave para el desarrollo de esta actividad, en primer lugar porque sin uno o varios de estos recursos la atracción de turistas y visitantes es muy reducida o nula, y, en segundo lugar porque su adecuado mantenimiento, gestión y puesta en valor es el elemento básico para la consolidación de un modelo turístico determinado sobre el territorio, cuya estructura se ve profundamente modificada con el desarrollo de esta actividad.

Mapa conceptual



18.2. Los recursos territoriales turísticos. Definición de conceptos clave

Es importante definir claramente dos de los conceptos más utilizados en planificación o gestión turística: recurso y producto. El primero de ellos se refiere a cualquier elemento natural, cultural o producto de cualquier manifestación de la vida humana con capacidad para generar desplazamientos con el fin de su disfrute, contemplación o ampliación de conocimientos. Es decir, los recursos son la clave que explica el desplazamiento turístico.

Según la OMT (Organización Mundial del Turismo), los **recursos turísticos** son:

“todos los bienes y servicios que, por intermedio de la actividad del hombre y de los medios con los que cuenta, hacen posible la actividad turística y la satisfacción de las necesidades de la demanda”.

Existe otra definición que completa la anterior, es la de **patrimonio**, el cual, también según la OMT, es:

“el conjunto potencial (conocido o desconocido) de los bienes materiales o inmateriales a disposición del hombre y que pueden utilizarse, mediante un proceso de transformación, para satisfacer sus necesidades turísticas”.

Ambas definiciones son un tanto ambiguas y permiten la inclusión de un amplio elenco de elementos que podrían ser considerados recursos o patrimonio. Además, la noción de potencialidad asociada a la definición de este segundo término, y por tanto también a recurso, implica una dependencia de modas e intereses turísticos futuros que algunos autores consideran impredecibles (Callizo, 1997).

El **producto turístico**, sin embargo, es una combinación de prestaciones tangibles e intangibles que determinan el disfrute de la estancia turística. Es un concepto que engloba variables muy diversas, desde los propios recursos hasta la calidad de los servicios y equipamientos, e incluso la percepción personal de los turistas. En términos de gestión, este concepto es mucho más interesante que los vistos anteriormente, si bien es cierto que su base es el recurso turístico.

Para explicar la importancia del turismo en el último siglo, hay que tener en cuenta que el turismo se basa en una valoración social positiva de determinados elementos patrimoniales (naturales o culturales). Dicha valoración puede cambiar, y así ha ocurrido, con el tiempo a consecuencia de una diferente percepción por parte de la sociedad, lo que da lugar a demandas subjetivas diversas. Todo ello nos lleva a incidir en el hecho de que los productos turísticos son muchos y variados para responder a las diferentes demandas sociales y que los recursos, al igual que la actividad empresarial vinculada al turismo, se organizan según esa oferta diferenciada, siendo el origen de la diferencia precisamente el tipo de recurso o recursos de un territorio.

Los recursos turísticos comenzaron a ser objeto de estudio a finales de los 60 en los países de Europa Occidental y EE.UU. El objetivo de estos análisis era conocer el potencial turístico de determinadas áreas o regiones. Organismos como la OMT empezaron a desarrollar metodologías específicas para la realización de estos estudios, cuyos fines eran muy concretos:

- a) conocer el estado del patrimonio turístico
- b) cuantificar y valorar los recursos
- c) conocer los problemas de cada recurso
- d) adoptar medidas de protección y ordenación, y
- e) establecer una jerarquía, es decir, una prioridad, en el uso de los recursos existentes.

Un ejemplo de recurso turístico básico es el binomio “sol y playa” - clima y litoral-. Este modelo es el más atractivo a los turistas, al menos en número de demandantes. Se orienta a dar satisfacción a grandes masas de personas apoyándose en una alta elasticidad-precio, lo cual supone que la aparición de una oferta más barata puede tener importantes consecuencias críticas en el destino.

El sol y el litoral son dos recursos naturales no precisamente únicos, por ello la estrategias de estos destinos suele ir en la dirección de la diversificación del producto apoyándose en la puesta en valor de otros recursos como los culturales, gastronómicos, etc.

También la oferta de turismo rural se basa en los recursos territoriales. En la búsqueda de algo diferente, algunos turistas demandan “ruralidad”, es decir, una serie de productos asociados al medio rural, como son la cercanía a la naturaleza, la tradición, la cultura popular y la autenticidad, perdida en tantos lugares. En definitiva, una forma de vida y unos valores diferentes a los urbanos. Ante esta situación, las características en principio negativas de las regiones rurales, como una agricultura en decadencia, enormes distancias a los centros urbanos y la continuidad de actividades tradicionales poco competitivas, adquieren un valor positivo.

Los recursos sobre los que se fundamenta la oferta turística suelen tener tres **características**:

- en primer lugar, son libres, es decir, pueden ser utilizados por cualquier persona sin impedir usos posteriores;
- en segundo lugar, permiten una gestión y uso alternativo al turístico (por ejemplo, cultural o agrícola), y,
- en tercer lugar, su precio, en caso de tenerlo, responde a una decisión administrativa que se toma teniendo en cuenta los costes de conservación, entre otros, pero normalmente no los de mercado.

Estas características hacen que la gestión de los recursos sea un tanto particular y a veces quede diluida entre diferentes agentes (o administraciones) que no siempre se coordinan adecuadamente.

Un elemento fundamental en la definición de turismo según su modelo territorial es la interacción de esta actividad con el medio ambiente, casi siempre de forma activa.

El turista que elige como destino el medio rural suele buscar el disfrute, conocimiento e interpretación de sus valores naturales y también culturales, con un impacto mínimo sobre los recursos, favoreciendo su conservación y su uso tradicional.

EL SISTEMA DE CALIDAD TURÍSTICA (SCTE) en Espacios Naturales Protegidos

Es un proyecto que fue puesto en marcha para dar cobertura técnica a 26 Espacios Naturales Protegidos en España, implantando en los mismos un sistema de calidad que se orienta básicamente al uso público y turístico (más de 30 millones de visitantes), siguiendo la metodología SCTE.

Los objetivos generales del proyecto son:

- Desarrollar e implantar un programa piloto de Sistema de Calidad Turística en Espacios Naturales Protegidos e integrar este sector en el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE).
- Abordar los trabajos necesarios para desarrollar el cuerpo normativo y las herramientas para la gestión de la calidad del sector.
- Realizar la implantación del programa piloto en varios sectores.

EUROPARC-España es una organización que agrupa todas las administraciones responsables de la planificación y la gestión de espacios naturales protegidos. Esta organización es la que solicitó a la Secretaría General de Turismo la inclusión de dichos espacios en el Sistema de Calidad. No pretende ser un reclamo turístico, sino conservar la riqueza natural, la cual cumple unas funciones en la sociedad, entre ellas, las de servicio para el disfrute del tiempo libre de los ciudadanos.

El Sistema de Calidad permite organizar la gestión de los Espacios Naturales Protegidos y facilitar la labor de las personas que en ellos trabajan. La Norma de

calidad establece los criterios de oferta de actividades y servicios para los visitantes con el fin de conseguir una mayor satisfacción y aprecio por los recursos que se pretende conservar.

<<http://www.sgt.tourspain.es/paginas/Medioambiente/MedioambienteSCTE.asp?menu=MedioambienteTurismoSCTE&scroll=MedioambienteSCTEConcepto>>

Es interesante conocer la definición de “**turismo integrado**”. El turismo integrado está íntimamente relacionado con la definición de turismo sostenible, término más utilizado en España para referirse a una estrategia turística que se basa en el respeto por el medio cultural y natural de las comunidades locales. Sin embargo, en la literatura europea, especialmente la anglosajona, se utiliza el término “integrado” referido especialmente al caso del turismo rural, aunque no sólo. Dicho término añade un matiz importante: se trata de actividades ligadas con el territorio, que generan beneficios económicos para la población local y sirven de estímulo para el desarrollo de otro tipo de actividades.

En líneas generales, se define “turismo integrado” como aquel que se encuentra explícitamente ligado a las actividades económicas, sociales y medioambientales del lugar en el que actúa. Es decir, las actividades propiamente turísticas se encuentran íntimamente relacionadas con el medio local en, prácticamente, todas sus dimensiones, como por ejemplo, con otros negocios locales, con la política de la corporación local, con el desarrollo de recursos medioambientales y sociales, etc., y se manifiesta en una amplia variedad de formas, como en los propios recursos locales, eventos, oferta de servicios y productos, etc.

TARAMUNDI: Se trata de un concejo asturiano que, al igual que el resto de la comarca, presentaba en los años 80 un carácter rural con una fuerte crisis económica debido al retroceso de las principales actividades (ganadería y agricultura) acompañada de unas deficientes comunicaciones y escasez de oferta de servicios públicos (transporte, educación, sanidad...) y de equipamiento básico (3 teléfonos/100 habitantes). La población había sufrido un declive a lo largo de todo el siglo XX llegando a perder más de un 64% de habitantes. La emigración de los jóvenes, causa y consecuencia del envejecimiento de la población, buscando nuevas expectativas laborales supuso la decadencia del área que parecía abocada al abandono definitivo.

En el año 1986 el Ayuntamiento, con la colaboración del Gobierno Autónomo, se puso en contacto con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas para la realización del “Plan para la Conservación y el Desarrollo de los Recursos Turísticos del Concejo de Taramundi”. El turismo se convertiría en el factor dinamizador del área rural en declive a partir del aprovechamiento del patrimonio arquitectónico y la cultura tradicional, la formación de los trabajadores locales y la inversión en la mejora de las infraestructuras y equipamientos del área.

En una sociedad rural, cerrada e individualista, el papel del ayuntamiento resultó fundamental para la animación económica y cultural, pero sobre todo para crear una nueva imagen de comunidad unida y con los mismos intereses. Al poner en práctica el plan, el objetivo era crear un efecto demostrativo que movilizase la participación de los vecinos en el desarrollo turístico. Para ello se presentó el plan a los habitantes del concejo, se recabaron sus opiniones y se creó la S.A. “Desarrollo Integral de Taramundi” en la que participa al gobierno regional, el Ayuntamiento y los vecinos.

Aunque el principio fue difícil por encontrar mucha oposición, poco a poco el proyecto fue consolidándose hasta crear una oferta turística completa y de calidad que ha sido capaz de revitalizar la economía del área. Se creó un hotel de 4 estrellas, se habilitaron apartamentos y casas rurales, se creó empleo local, las actuaciones son sensibles con el medio ambiente tratando de evitar impactos negativos sobre el mismo,

y todo ello (con capital público) atrajo las primeras inversiones (años 90) de capital privado local orientado sobre todo a la mejora del alojamiento, restauración y actividades complementarias (caballos, bicicletas...).

Por último, el sector agroalimentario recibió un fuerte impulso con el desarrollo turístico al buscar los empresarios una mayor calidad que pasa por la mejora de las instalaciones y la adaptación a la normativa sanitaria al igual que a las demandas sociales, más exigentes. La artesanía también se ha beneficiado, vendiendo más del 80% de la producción *in situ*.

<http://www.taramundi.net>

El concepto de “**integración**”, desarrollado sobre todo en la bibliografía anglosajona, incluye diferentes aspectos como:

- *la integración espacial*, es decir, la integración de las áreas turísticas centrales con las áreas menos desarrolladas desde el punto de vista turístico.
- *la integración de los recursos humanos*, es decir, la integración de los trabajadores en actividades turísticas en la economía local como forma de combatir la exclusión social (mediante la formación y cualificación, por ejemplo).
- *la integración institucional*, es decir, la integración de nuevas ideas y procesos en el “producto” turístico con el fin de conseguir ventajas comparativas y crecimiento.
- *la integración económica*, es decir, la integración del turismo con otros sectores económicos, en particular el comercio minorista y las industrias locales, como por ejemplo, la agroindustria.
- *la integración social*, es decir, el desarrollo de actividades con un beneficio social directo o indirecto, como la búsqueda de calidad, la protección medioambiental y el desarrollo sostenible.
- *la integración política*, es decir, la inclusión de las actividades turísticas en los objetivos nacionales y regionales de crecimiento y desarrollo.
- *la integración temporal*, es decir, la integración de la carga histórica de los lugares receptores de turismo con las necesidades y requerimientos económicos, sociales y culturales actuales.
- *la integración personal*, es decir, la integración de los turistas en las comunidades locales como “huéspedes”, compartiendo con los residentes el espacio y su forma de vida.

En las investigaciones más recientes se tiende a considerar el turismo integrado como una forma de turismo que supone la inmersión y participación del turista en la sociedad local, superando la visión más antigua que se tenía del turismo como parte de un contexto de desarrollo social y, sobre todo, económico, mucho más amplio.

Las claves para el desarrollo de un turismo integrado son las siguientes:

- la importancia de las redes, relaciones y agrupaciones locales o partenariados.
- la escala, en relación con las estructuras locales.
- la relación con las formas de desarrollo endógeno del área.
- la sostenibilidad.
- la identificación con el contexto sociocultural.
- la complementariedad entre recursos y actividades.
- la asociación con el poder local y los tomadores de decisiones.

El turismo es capaz de generar sinergias en y entre los campos social, económico, medioambiental y cultural. Durante los últimos quince años se han realizado importantes esfuerzos en las áreas turísticas españolas y europeas para desarrollar un turismo sostenible, sin embargo, a pesar de que los objetivos parecen ser claros, se han puesto de manifiesto algunas deficiencias, en especial relacionadas con la desconexión entre oferta y demanda.

En las áreas rurales periféricas en las que la oferta turística no es intensiva debido a la fragilidad de su medio natural, esta actividad no puede ser considerada como el motor de la economía local y las sinergias que pudieran surgir son muy limitadas.

La sostenibilidad se configura como la clave para el desarrollo del turismo.

18.3. Técnicas de inventario y evaluación de los recursos territoriales turísticos

La realización de un listado de los atractivos turísticos de un territorio es el primer paso para la puesta en marcha de una gestión integrada y ordenada de los mismos. Dicho listado o inventario consiste en una clasificación y descripción de los recursos turísticos, tareas para las que no existe una única metodología aceptada de modo general. El estudio de los recursos turísticos se incluye dentro de la fase inicial del análisis previo a cualquier proceso de planificación territorial.

Las clasificaciones existentes de recursos turísticos se basan en la naturaleza o tipología del mismo, en su función o en ambos criterios al mismo tiempo. Predominan las basadas en el primer criterio, sin embargo, son las menos útiles para la planificación o gestión del turismo, ya que no ofrecen ninguna valoración sobre su potencialidad sino únicamente una descripción.

Sin ánimo de exhaustividad, un ejemplo de clasificación basada en la naturaleza de los recursos es la utilizada por **Marchena** (1985-86) quien la toma de Defert (1972) para el análisis de los recursos turísticos andaluces. Esta clasificación se basa en 4 grupos, completado posteriormente con uno más:

1. **Hidromo:** incluye toda atracción relacionada con el agua: mar, lagos, playas, puertos deportivos, balnearios, nieve, etc.
2. **Litomo:** incluye todos los elementos terrestres naturales: relieve, clima, flora, fauna, paisaje, etc.
3. **Antropomo:** su elemento distintivo es el ser humano, independientemente de su soporte físico: estructura socioeconómica, artesanía, folklore, fiestas, actividades organizadas, etc.
4. **Phitomo:** incluye todo lo construido por el ser humano: monumentos, restos arqueológicos, museos, edificios de interés, etc.
5. **Mnémome:** hace referencia a hechos intangibles que son capaces de motivar desplazamientos turísticos como por ejemplo el recuerdo de personajes literarios, artistas, hechos históricos, centros de peregrinación religiosa, etc.

Por otra parte, un ejemplo de clasificación basada en la potencialidad turística de los recursos es la propuesta por **Clawson y Knetsch** (1966) para áreas recreativas al aire libre basada en la distancia entre el recurso y el usuario potencial del mismo. Brevemente, sus categorías son las siguientes:

- a) Recursos orientados hacia el usuario: es decir, localizados muy cerca del cliente
- b) Recursos de tipo intermedio: suelen ser espacios de segunda residencia

- c) Esparcimiento basado en el recurso: se trataría de áreas muy valiosas y localizadas normalmente lejos de la demanda.

La **Organización de Estados Americanos** elaboró una metodología que ha sido aplicada en Latinoamérica para la planificación turística y tomada como ejemplo en otros ámbitos territoriales (López Olivares, 1998). Se basa en una clasificación y jerarquización de los recursos turísticos. Los recursos se dividen en 5 grandes categorías subdivididas en tipos y subtipos. Las categorías principales son:

1. Sitios naturales.
2. Museos y manifestaciones culturales históricas.
3. Folklore.
4. Realizaciones técnicas, científicas y artísticas contemporáneas.
5. Acontecimientos programados.

Las jerarquías son las siguientes:

- Jerarquía 3: atractivo con rasgos excepcionales, que motiva por sí sólo una importante corriente de visitantes (o tiene el potencial para hacerlo).
- Jerarquía 2: atractivo excepcional en un país, que motiva corrientes de visitantes nacionales y extranjeros, sólo o en conjunto con otros atractivos contiguos.
- Jerarquía 1: atractivo con algún rasgo importante que es capaz de interesar a visitantes de larga distancia que hayan acudido al lugar por otras razones.
- Jerarquía 0: atractivo incapaz de atraer visitantes al nivel de los casos anteriores.

Las características de cada recurso se recogen en una ficha individual (Anexo 1) en la que se incluye la identificación del recurso, su localización, su categoría y jerarquía, etc. El inventario de recursos se completa con el inventario de facilidades o servicios turísticos.

No todos los recursos tienen el mismo valor como atractivo turístico, por ello para calcular su capacidad de atracción se les aplica un factor de ponderación que resulta del análisis de las preferencias de los turistas. La metodología más común es la realización de encuestas a los turistas en las que se recoge una estimación del valor relativo de cada categoría de recursos según las preferencias de los turistas. Así, el grado de atracción de cada categoría de recursos lo da el porcentaje obtenido por cada una de ellas en la encuesta. Dicha estimación se puede completar con la consulta a expertos. Con toda esta información se determina un valor para cada recurso que contribuye a ponderar su importancia relativa en un contexto dado.

Las técnicas de evaluación de recursos que tienen su base en las preferencias de los turistas presentan algunos puntos débiles como por ejemplo que las opiniones de los turistas en ocasiones están condicionadas por sus características personales y culturales sobre las que la publicidad tienen una gran influencia, ocultando, a veces, los factores negativos como la contaminación o la saturación. La imagen del recurso es menos real cuando los turistas no conocen personalmente y con cierta profundidad el recurso. Este problema se puede paliar con la consulta a expertos.

La clasificación e inventario de los recursos turísticos facilitan su identificación como tales, sin embargo, el atractivo turístico de una zona no se mide sólo por el número y tipo de recursos que posee, sino, sobre todo, por la calidad de los mismos y por su capacidad de crear producto. Por ello es necesario poner en marcha algún sistema de evaluación del valor real y potencial de los recursos, cuya utilidad en el proceso de planificación turística es incuestionable. Una completa revisión de diferentes formas de realizar inventarios, clasificaciones y evaluaciones de recursos turísticos es la realizada por

Leno Cerro (1993), quien llega a la conclusión de que el método seleccionado debe cumplir 6 condiciones (p. 176-177):

- a) *Precisión*: debe considerar todos los elementos significativos.
- b) *Homogeneidad*: debe ser igualmente preciso para todo el territorio de análisis.
- c) *Rendimiento*: el trabajo necesario debe estar proporcionado con la precisión de la evaluación conseguida.
- d) *Plazo*: debe desarrollarse, en tiempo de ejecución, de manera comparable al resto de las variables que se consideran.
- e) *Objetividad*: debe proporcionar resultados análogos para diferentes observadores.
- f) *Universalidad*: debe poder adaptarse a diferentes zonas sin variaciones respecto a las cualidades anteriores.

En conclusión, el método para la realización de un inventario y evaluación de los recursos turísticos debe ser lo más riguroso posible teniendo en cuenta que el turismo, como actividad humana que es, presenta cierto grado de incertidumbre asociada a las variaciones en los gustos y el comportamiento de los turistas. La búsqueda de la perfección no debe ocultar la utilidad en la consecución de los objetivos propuestos.

Para finalizar, cabe señalar que el recurso forma parte del producto turístico, siendo, en la mayor parte de las ocasiones, el elemento fundamental del mismo. En este sentido, el **Libro Blanco sobre el Turismo Español** (1990) reconocía la existencia de un total de 14 productos turísticos bien definidos, de los que los principales son los siguientes:

1. Turismo de sol y playa.
2. Turismo cultural.
3. Turismo urbano.
4. Turismo rural.
5. Turismo verde – Ecoturismo.
6. Turismo deportivo.
7. Turismo de nieve.
8. Turismo náutico.
9. Turismo de salud.
10. Turismo de caza y pesca.

Sin necesidad de explicar con detalle cada uno de estos tipos, parece claro que se identifica producto con modelo turístico. La multifuncionalidad de los destinos es una realidad que hace que no siempre sea posible caracterizar un lugar o territorio por una única tipología.

18.4. Municipio y desarrollo turístico

Las diversas actividades que se engloban bajo el epígrafe “turismo” suelen tener una gran importancia a nivel local, tanto porque son creadoras de empleo directo e indirecto, como porque generan riqueza que queda en mayor o menor medida en el territorio. El desarrollo turístico es, en ocasiones, la forma más rápida y con resultados más inmediatos de empezar a crear dinamismo económico a nivel local.

El proceso de crecimiento turístico responde a lo que algunos han llamado “proceso de aluvión” (fig. 1). Los primeros municipios que desarrollan la actividad turística aprovechan un recurso importante o la combinación de varios de ellos para suscitar el interés de los visitantes y turistas. Con cierta lentitud al principio, pero acelerándose el proceso conforme se consolida el mismo, la actividad turística va desarrollándose y sustituyendo a las actividades y usos del suelo tradicionales.

La mayoría de los casos en la costa mediterránea española han experimentado un crecimiento turístico espontáneo, aunque también hay casos de crecimiento planificado, sobre todo en el sur de Francia. En ambos casos, el objetivo del municipio turístico es crear riqueza para sus habitantes, la cual puede provenir directamente de la actividad turística o indirectamente de las sinergias que ésta origina, particularmente del desarrollo inmobiliario.

La competencia de otros destinos hace que, en muchas ocasiones, la oferta deba buscar nuevos clientes, para lo cual los Ayuntamientos pueden llegar a rebajar sus primeros requisitos con el fin de atraer a un mayor número de turistas. El abaratamiento de los precios es la razón que explica esta mayor atracción y la disminución de la calidad en todos los campos es la consecuencia de la misma.

En un desarrollo espontáneo el municipio puede, en el proceso de consolidación de su modelo turístico, perder su identidad, tanto desde el punto de vista social como urbanístico. Algunos núcleos urbanos turísticos se encuentran en una situación de escasez de significado propio. Los turistas son “extraños” frente a los habitantes locales, muchas veces en minoría. Se trata de la culminación de un proceso de cambio de la sociedad tradicional que lleva al municipio a convertirse en un núcleo de servicios para satisfacer la demanda de los consumidores masivos temporales. La reducción del espacio público a favor de un desarrollismo basado en la urbanización privada del suelo, de la que se encargan agentes no siempre locales, es la consecuencia social y medioambiental más evidente y directa de todo este proceso, en el cual los Ayuntamientos se encuentran con la necesidad de realizar una tarea de planificación *a posteriori* de siempre difícil consenso y aplicación.

Los municipios turísticos en la fase final de este proceso de transformación, se ven en la necesidad de poner en marcha planes de actuación política con el fin de reconducir la transformación operada por los agentes de producción del ocio. En este sentido se ponen en marcha reformas de la planificación urbanística o planes de desarrollo turístico cuyos objetivos suelen ser, entre otros, el control del uso del suelo, la minimización de los impactos medioambientales y la gestión o puesta en valor de los recursos turísticos. Los procesos de reestructuración requieren una actitud preactiva y anticipatoria por parte de las políticas públicas a todos los niveles, pero especialmente a nivel local.

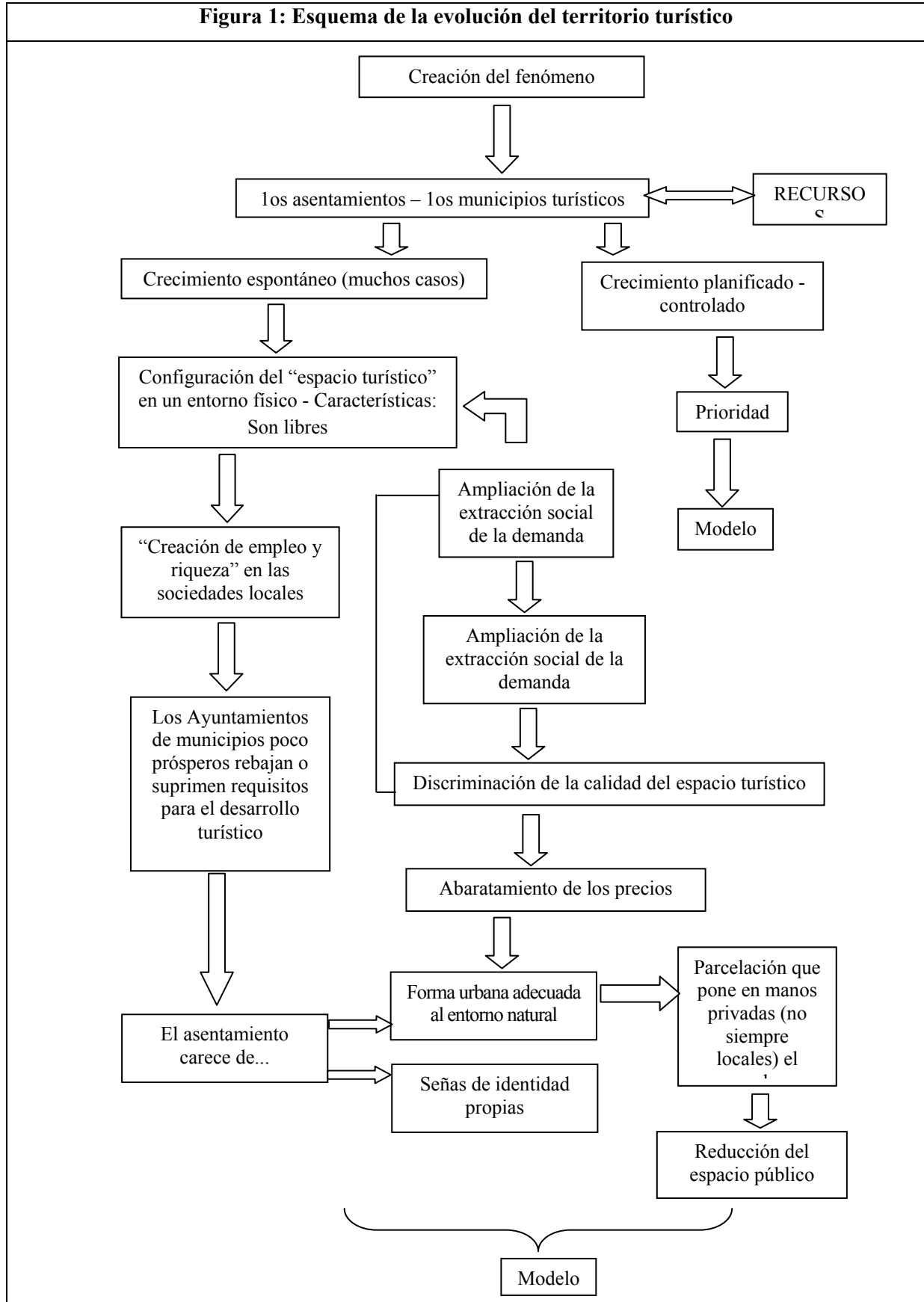
Las entidades locales en España –mancomunidades y municipios- tienen ciertas competencias en materia de turismo. La legislación actual que hay que tener en cuenta a nivel local en la Comunidad Valenciana y que afecta a los recursos turísticos de distinto tipo es la siguiente:

- Normativa básica:
 - Ordenación Turística de la Comunidad Valenciana, donde se exponen las disposiciones legislativas que ayudan a entender la normativa turística de la Comunidad Valenciana. Cabe destacar la ley 3/1998 de 21 de mayo de la Generalitat Valenciana (DOGV de 22 de mayo de 1998), cuyo título III trata del Municipio Turístico (art. 25 a 35) y el título IV de los espacios turísticos (art. 36 a 42).
- Normativa complementaria:
 - Ley 4/1989 de 27 de marzo de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestre: instrumenta el régimen de los espacios naturales protegidos.
 - Ley 4/1998 de 18 de Junio de Patrimonio Cultural Valenciano en y su modificación Ley 7/2004 de 18 de octubre,
 - Plan Especial de Reforma Interior: para abordar los municipios histórico-artísticos con la realización de un Catálogo (elementos a proteger) y la propuesta de criterios de conservación.

A esta legislación se puede añadir la propiamente orientada a los establecimientos turísticos, la cual se puede consultar en:

<<http://www.comunidad-valenciana.org/documentacion/publicaciones/ordenacion.htm>>

Figura 1: Esquema de la evolución del territorio turístico



La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 señala que las entidades locales tienen competencia en (art. 25.2 m): “Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre, turismo...”, además de las competencias en urbanismo y ordenación del territorio municipal.

El papel que se da a los municipios en materia de turismo es secundario, salvo que se cree un régimen especial para los municipios turísticos, como así ocurre en algunas Comunidades Autónomas españolas, tal como la Comunidad Valenciana.

El Municipio Turístico es, según la Ley de Turismo de la Comunidad Valenciana, todo aquel que responda a uno de los siguientes supuestos (art. 25):

Destino Turístico: Aquellos que a lo largo de todo el año mantienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de inscritas en su padrón municipal de residentes, suponiendo esta actividad la base de su economía y en los que la capacidad de sus alojamientos turísticos resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia.

Destino Vacacional: Aquellos que en algún momento del año tienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, pudiendo tener como complemento para su economía otras actividades y que la capacidad de sus alojamientos turísticos, añadida a la de las viviendas de segunda residencia resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia en dicho cómputo el número de plazas en alojamientos turísticos deberá representar al menos el uno por ciento de su oferta.

Además, toda actividad turística desarrollada en los municipios que obtengan la calificación de turísticos atenderá:

A la salvaguarda del medio ambiente y los valores ecológicos de la Comunidad Valenciana.

A la protección de los valores culturales y tradicionales de la población autóctona.

A la preservación de los bienes públicos o privados que guarden relación con el turismo.

En este sentido, cabe destacar por una parte que la obtención de la denominación de Municipio Turístico depende de cuestiones numéricas o estadísticas que cuantifican la importancia de la función turística en el mismo. Además, el cuidado de los bienes y valores medioambientales, culturales y turísticos (sin definir claramente) forman parte de las obligaciones de estos municipios, lo cual redundará en la importancia de la buena conservación de los recursos turísticos. Cualquiera que sea el tipo de Municipio Turístico (de los tres posibles), la conservación de los atractivos turísticos (recursos) tanto de tipo natural como urbano es imprescindible (art. 30).

La ley valenciana señala claramente que la declaración de municipio turístico debe hacerse con respeto absoluto a la legislación básica sobre régimen local. Por esta razón, dicha declaración no se configura como un procedimiento excepcional, sino reglado, a petición del municipio, por mayoría absoluta de los miembros de la Corporación Municipal.

La razón fundamental del interés de un Ayuntamiento para solicitar esta denominación es que los declarados “municipios turísticos” pueden recibir financiación adicional por parte de la Generalitat Valenciana, puesto que se pueden crear convenios de tres tipos: para la compensación financiera, para la adaptación de los municipios turísticos y para la competitividad y la comunicación. Siempre deben ser tutelados por la Agencia Valenciana de Turismo, ya que es este organismo el que dicta resolución de concesión o denegación provisional de la declaración del municipio como turístico, ya que la decisión última de declaración de municipio turístico se acuerda por Decreto del

Gobierno Valenciano. También es posible perder la condición de Municipio Turístico. Por otra parte, el artículo 38 de la ley 3/1998 de 21 de mayo de Turismo de la Comunidad Valenciana se refiere al Plan de Espacios Turísticos, el cual debe contener la delimitación de zonas en “espacios turísticos”, las directrices generales y las directrices parciales para cada una de las zonas o espacios delimitados, prescripciones que afectan al interés de las entidades locales ubicadas o comprendidas en las mismas.

Otras comunidades autónomas españolas también han desarrollado la figura del “municipio turístico”, tal es el caso de Cataluña, Andalucía, Cantabria, Galicia y Murcia. En todas ellas, el principal problema es el de la financiación. Las principales reivindicaciones municipales se basan en el hecho de que la participación municipal en los tributos del Estado, que es el componente principal de las transferencias corrientes, se calcula sobre la población censada y no considera el volumen de población asistida en el que se incluirían los turistas. A pesar de que estos municipios turísticos suelen presentar un alto nivel de renta, la elevada presión fiscal por habitante les lleva a solicitar un régimen especial. El gasto generado por el turismo no afecta directamente a la partida municipal de Turismo, que suele estar en torno a un 3% de los gastos del presupuesto, sino que el gasto se produce en otras competencias municipales como la seguridad, la conservación del patrimonio, la protección del medio ambiente, la ordenación del tráfico, la protección civil, el suministro de agua y alumbrado, etc. El crecimiento urbano (la venta del territorio para la construcción) se ha convertido en una fuente de financiación para estos municipios.

Bote et al. (1999) señalan que:

“el principal problema del municipio turístico deriva de la asociación en conflicto de tres variables:

- a) por una parte, se aprecian exigencias al municipio por parte de otras administraciones con competencias en la materia y de los propios agentes sociales, en lo relativo a la cualificación de su oferta turística,
- b) en segunda instancia se observa la incapacidad técnica, competencial y financiera para ejercer dicha exigencia con la profesionalidad que demanda el escenario de alta competencia turística en el que vivimos,
- c) por último, no se suele asumir en la práctica el turismo como sector estratégico en la economía y la política municipal, por lo que normalmente no se hace participar a la población local en el desarrollo turístico, ni se coordinan acciones con el sector privado de forma coherente y articulada.” (p. 173).

La financiación de los municipios turísticos condiciona las políticas locales que pueden dar cierta singularidad a la gestión de los espacios turísticos (Ivars, 2002).

PROYECTO MUNICIPIO SOSTENIBLE (antes Municipio Verde): La DG de Turismo del Ministerio de Economía y Hacienda, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, ha desarrollado el Proyecto Municipio Verde con el objetivo de diseñar estrategias para el desarrollo sostenible de los municipios turísticos, es decir, que los Ayuntamientos de 200 municipios turísticos de España incorporen en la gestión municipal criterios que les permitan mejorar y conservar las características medioambientales de su entorno.

Los principales objetivos concretos que se mencionan en dicho proyecto son:

- a) diseñar una estrategia para la planificación de los destinos turísticos basada en el impacto de la actividad y su problemática ambiental,

- b) asegurar un desarrollo turístico compatible con el respeto a los valores naturales, que son, por otra parte, los que aseguran su competitividad,
- c) fomentar la imagen de los destinos turísticos e
- d) incrementar en los destinos turísticos el grado de satisfacción de los turistas.

Este proyecto comenzó en 1997 y en el momento actual su objetivo es implantar un sistema de gestión ambiental basado en el reglamento Comunitario 761/01 (EMAS). Los municipios participantes en el proyecto han sido pioneros en la introducción de ese sistema de gestión el cual que supuesto una “revolución organizacional” en los mismos, sensibilizándose ante el tema medioambiental e incorporándolo en sus políticas desde un punto de vista general o estratégico.

Un Sistema de Gestión Medioambiental (SIGMA) se basa en **cuatro elementos clave**:

1. **La gestión medioambiental:** Es el instrumento básico para poner en marcha la política medioambiental a nivel local. Se trata de incorporar aspectos relativos al medio ambiente en la gestión municipal. Para ello es necesario el apoyo de algunos instrumentos. Estos son: manual interno, programa, evaluaciones medioambientales, etc. El municipio puede determinar el "ritmo" de aplicación de mejoras medioambientales, las cuales se van realizando de manera continua.
2. **Las auditorias medioambientales:** Son un instrumento de gestión que comprende la evaluación sistemática, objetiva, documentada y periódica del funcionamiento del Sistema de Gestión Medioambiental. Es decir, comprueba periódicamente si el Sistema de Gestión Medioambiental se está aplicando y funciona adecuadamente.
3. **Validación:** la deben realizar verificadores medioambientales independientes, imparciales y con el reconocimiento necesario para actuar en todo el ámbito comunitario. Esta validación otorga validez oficial en toda la UE al Sistema de gestión medioambiental implantado en el Ayuntamiento.
4. **Información:** dirigida a todos los habitantes y agentes turísticos sobre el comportamiento del Ayuntamiento en materia de medioambiente, a través de la declaración medioambiental.

El Sistema de Gestión Medioambiental se define a partir de la descripción de una **política** y unos **objetivos**, en la confección de los cuales se deben tener en cuenta los **requisitos legales** y la información sobre los aspectos medioambientales que la organización puede controlar y sobre los cuales pueda esperarse que tenga influencia.

En la Comunidad Valenciana, los municipios que se han sumado al Proyecto son: Albaida, Miramar, Moixent, Alicante, Benicassim, Benissa, Dénia, San Fulgencio, Oropesa y Vinaròs.

<<http://www.sgt.tourspain.es/paginas/Medioambiente/Web/inicio.htm>>

La cooperación entre los distintos niveles de la Administración es una fórmula adecuada para muchos ayuntamientos ante la necesidad de trabajar por el desarrollo turístico de un área. El Consorcio es una figura que se ha demostrado adecuada para este fin. Se trata de una figura legal –tiene actualmente naturaleza de Derecho Público- para colaborar entre Administraciones que también puede incluir a sujetos privados.

Un ejemplo de consorcio creado para esto es Navarra (Razquin, 2000). En esta Comunidad Autónoma existen seis consorcios de dos tipos:

- a) Consorcios Turísticos, cuyo objetivo único es la materia turística. Son los de Bértiz, Plazaloa, Pirineo Navarro y Tierra Estella.
- b) Consorcio de Desarrollo, en los cuales, el turismo es un objetivo más entre otros, pero no el único ni el principal.

Los primeros responden a las necesidades del turismo rural y responden al interés por colaborar de las entidades locales, asociaciones y organismos privados del sector turístico.

CONSORCIO TURÍSTICO DE MAZARRÓN: Como ejemplo de un Consorcio turístico municipal, tenemos el de Mazarrón. Según se publicó en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, el consorcio denominado “Consorcio Turístico de Mazarrón” tiene como ámbito de actuación el municipio de Mazarrón. Sus fines son:

- a) La realización de actividades orientadas a la dinamización y fomento del turismo en el ámbito territorial del municipio de Mazarrón.
- b) Proponer y realizar cuantas acciones puedan contribuir directa o indirectamente a la mejora del producto turístico de la zona, así como a la creación de otros nuevos.
- c) La diversificación de los productos turísticos dotándolos de la calidad adecuada a lo exigido por la demanda.
- d) La sensibilización e implicación de la población y agentes locales en una cultura turística de significada calidad.
- e) Velar por la consecución y sostenibilidad de la calidad del medio ambiente urbano y natural, así como de los servicios públicos en las actuaciones a desarrollar.

Este Consorcio es una entidad pública de carácter asociativo y voluntario. Los entes consorciados parecen ser administraciones públicas a distintos niveles, pero no incluye la posibilidad de ser transmunicipal.

<<http://www.mazarron.es/>>

En algunas regiones, las Diputaciones Provinciales, de acuerdo con su papel de administraciones de cobertura, asumen también competencias en materia de promoción de los recursos de la provincia, de asesoramiento técnico y apoyo económico a los municipios en el campo del turismo. Las Diputaciones y Gobiernos Autonómicos pueden ser un escalón intermedio entre las necesidades de participación de los entes locales y la planificación turística autonómica o nacional. Esta intermediación se puede realizar a través de las Conferencias Sectoriales.

LA CONFERENCIA SECTORIAL DE TURISMO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: Esta conferencia Sectorial trabaja para la promoción de productos turísticos en Andalucía. En el 2005 propuso y gestó los Planes de Dinamización de Producto Turístico de la Ruta del Vino de Montilla-Moriles (Córdoba) y de la Axarquía (Málaga), dos iniciativas financiadas por la Junta en un 33% con un total de 7,31 millones de euros. Estos planes fueron aprobados por el gobierno central en julio de 2005, junto con otros 17 en el ámbito nacional en 2005.

El Plan de la Axarquía supone una inversión de 4,1 millones en 4 años, siendo el de mayor cuantía de España, cofinanciado por la Junta, el Gobierno central y la Diputación Provincial de Málaga. Su ámbito de actuación incluye 27 municipios. La Ruta del Vino de Montilla-Moriles también es cofinanciada por las mismas administraciones y cuenta con un presupuesto de 3,15 millones de euros, beneficiándose 9 municipios en un plazo de tres años.

Andalucía representa en el 2006 y 2007, junto con Castilla y León, a las comunidades autónomas en las dos reuniones anuales de la Comisión Ejecutiva del Consejo Español de Turismo. Este órgano consultivo del Gobierno central ha sido creado en el 2005 con el fin de realizar estudios sobre la actualidad turística y propuestas para la creación de planes de promoción y proyectos orientados a la mejora de la cooperación entre las distintas administraciones y el sector turístico.

<http://www.vinodemontillamoriles.com/>

Las mancomunidades también pueden ser una opción adecuada si su configuración se adecua a la gestión coordinada de los proyectos de desarrollo socioeconómico de su ámbito territorial, entre ellos, el desarrollo de la actividad turística, y no sean meros instrumentos para la solución de las carencias competenciales de los municipios. De cualquier forma, no se puede olvidar que los municipios ostentan competencias sobre servicios básicos que inciden directamente en la calidad de la oferta turística.

18.5. Ordenación y planificación del turismo desde el ámbito local

La Administración promociona un producto, el turístico, sobre el que no tiene un control total, ya que en la mayoría de los casos son diferentes empresas privadas las que gestionan los productos turísticos. Por esta razón, la Administración no puede desarrollar, por ejemplo, una política de precios sobre el destino entendido como un producto turístico. En este sentido, cabe reclamar una mayor atención hacia el desarrollo de productos por parte de los especialistas en marketing, planificadores y políticos ya que se encuentra falto de atención, la cual parece centrarse en aspectos como la segmentación, el comportamiento del consumidor, la publicidad y estrategias promocionales, etc., cuando es el territorio el que sustenta el concepto de producto turístico global y facilita el proceso de integración de todos sus componentes (Ivars, 2003).

Los municipios que basan su economía en el turismo presentan una serie de problemas que los hacen singulares y que deben ser tenidos en cuenta para el diseño y puesta en marcha de políticas en este sector.

El turismo genera empleo y sinergias en otros sectores (construcción y servicios en general), lo cual supone un incremento de los ingresos municipales. Sin embargo, también genera algunos problemas especiales como los asociados a la existencia de una importantísima población no residente o flotante que, en muchas ocasiones, es superior a la población local. Los servicios deben garantizarse para toda la población, por ello la Federación Española de Municipios y Provincias habla de “**población asistida**”, que es toda aquella que es destinataria de servicios municipales, tanto si es residente como flotante. Además, en la mayor parte de los casos, esa población no residente que demanda servicios municipales básicos se concentra durante una parte del año, lo que obliga a realizar cambios bruscos en la oferta de dichos servicios repercutiendo en su coste y, por lo tanto, en la carga para el municipio no sólo en gasto corriente sino también en capital fijo. No siempre el gasto municipal se compensa con el ingreso por el turismo.

El turismo se consume donde se produce. Muchos elementos del producto global presentan un elevado componente territorial. El desarrollo local responde a un proceso de crecimiento y cambio estructural en el que el territorio se considera parte de la actividad económica, convirtiéndose en un elemento más. En este sentido, las orientaciones actuales de la política turística a nivel municipal entienden que

esta actividad es una manera de aprovechar los recursos propios del territorio, que participa en el proceso de desarrollo local a la vez que se integra en la organización global del sistema productivo, pero nunca de manera aislada.

Diversos conceptos, en particular los de cualificación, diversificación y calidad de los espacios turísticos se han convertido en lugares comunes para la definición de los objetivos de las políticas turísticas desde el ámbito local.

PLAN INTEGRAL DE CALIDAD DEL TURISMO ESPAÑOL (PICTE) 2000-2006: El PICTE da continuidad a los Planes de Excelencia Turística y los Planes de Dinamización e incorpora una nueva línea: los Planes de Gestión Turística Integrada, cuyo objetivo es la asistencia técnica para la mejora de la gestión municipal.

Este Plan Integral surge para responder a la crisis de principios de los noventa y mantener el liderazgo turístico de España a nivel internacional. Pone el acento en la calidad, ya que ello constituye la garantía de futuro del sector al igual que la diversificación del producto turístico.

Entre los programas descritos por el PICTE, se encuentra el de Calidad de los Destinos Turísticos, a través del cual la Administración general colabora estrechamente con las comunidades autónomas y, especialmente, con los municipios, que son los que lideran los Planes de Excelencia y Dinamización en un destino turístico.

Las autoridades locales tienen gran parte de las competencias fundamentales para la aplicación de políticas de desarrollo sostenible en colaboración con todos los agentes implicados.

La Administración local es la responsable de la presentación de proyectos. La Comunidad Autónoma debe precisar el proyecto y llevarlo a la Mesa de Directores Generales, que lo aprueba o rechaza definitivamente. Estos planes se articulan mediante la firma de Convenios de Colaboración entre las tres Administraciones (general, autonómica y local) e intentan involucrar también a las asociaciones empresariales.

Las inversiones públicas están divididas a partes iguales entre las tres administraciones y tienen una duración de tres o cuatro años para mejorar la calidad del destino. Existe una Comisión de Seguimiento, figura sin personalidad jurídica prevista en el Convenio para aprobar las actuaciones.

Además, se pretende crear un compromiso a largo plazo entre todos los agentes para que continúen las actuaciones públicas y las inversiones privadas aunque el Plan haya finalizado.

Los Planes de Excelencia y Dinamización Turística, todavía en marcha (hasta el 2006), promueven la recuperación y embellecimiento de playas y cascos históricos; mejora o instalación de señalización turística; construcción o dinamización de centros de interpretación, museos o palacios de congresos; creación de senderos, circuitos o miradores; regeneración o acondicionamiento turístico de riberas de ríos y espacios naturales; puesta en marcha de oficinas de turismo; organización de cursos de formación y de campañas de promoción del Plan y del destino o la elaboración de planes de marketing o la creación de productos turísticos.

Nº de Planes	184
Planes Excelencia	86
Planes Dinamización	98
Inversión Total	313,70 millones de €
Fondo SGT	103,40 millones de €

En la Comunidad Valenciana, han sido beneficiarios de Planes de Excelencia o Planes de Dinamización los siguientes municipios: Alcalé de Xivert, Alcoi, Benicassim, Gandia, Montanejos, Oropesa, Peñíscola, Rincón de Ademuz, Segorbe, Torrevieja y Vinaròs.

<<http://www.sgt.tourspain.es/paginas/CalidadDestinos/CalidadDestinos.asp?menu=destinos&scroll=cdestinos&vis=uno>>

El deseado cambio de modelo hacia un turismo de calidad choca con la realidad de un turismo generalmente basado en la implantación masiva e indiferenciada de la oferta que ha caracterizado el modelo mediterráneo clásico más generalizado. Sin embargo, es cierto que existen destinos que no responden a estas características e incluso destinos litorales en los que se han puesto en marcha una serie de estrategias y actuaciones que tienen como objetivo la reestructuración del turismo a escala local con vistas a la cualificación del mismo. En este sentido, existen distintas vías con resultados diferentes (Ivars, 2002):

- a) Reordenación urbana y límites al crecimiento urbanístico: se introducen criterios cualitativos en los planes urbanísticos locales para posibilitar actuaciones como la mejora de la dotación de espacios públicos, la mejora de la conectividad urbana, la desclasificación de suelo urbanizable o la reestructuración de la fachada marina. Los planes autonómicos como el Plan de Ordenación de la Oferta Turística de Baleares o las moratorias urbanísticas en Canarias y Baleares contribuyen a frenar el ritmo de crecimiento pero aún permiten un considerable aumento del número de viviendas.
- b) La sostenibilidad como referencia: El término “sostenibilidad” aparece en todo discurso político sobre turismo, sin embargo, su aplicación todavía es muy limitada. La Agenda 21 es un instrumento de gran importancia para comenzar un proceso de planificación estratégica de turismo sostenible. Supone el primer documento aprobado a nivel mundial que facilita unas líneas de actuación para asegurar el futuro sostenible del planeta. La idea principal es que se desarrolle a través de Agendas Sectoriales, por lo tanto se elabora una Agenda 21 específica para cada uno de los temas tratados en los capítulos de la Agenda global. Uno de ellos puede ser el turismo. Además, se propone aplicar los postulados de sostenibilidad (pensar globalmente y actuar localmente) mediante la puesta en marcha de las Agendas Locales (Sancho et al., 2001).
- c) La diversificación de la oferta: Se trata de captar determinados segmentos de mercado mediante la puesta en valor de los recursos propios (básicos y complementarios) o la creación de ofertas específicas (congresos, parques temáticos, etc.). Ha sido objetivo clave de los Planes de Excelencia Turística.
- d) La especialización en determinados productos o mercados: La segmentación de la demanda posibilita la concentración de un destino en un producto. Se trata de un mercado bastante atractivo (por el número de turistas y/o su impacto económico) sin renunciar a los segmentos de mercado tradicionales. Las ventajas comparativas se complementan con ventajas competitivas que son el resultado de una gestión público-privada eficiente. A veces la especialización no es una estrategia global, sino de algunas empresas que se orientan a satisfacer las necesidades de una demanda minoritaria pero suficiente (turismo deportivo, de aventura, etc.).
- e) La diferenciación-reposición de la imagen del destino turístico: Se trata de un complemento a la estrategia de diversificación o especialización productiva y su objetivo es crear un espacio único, singular. Es necesario actuar en la mejora de la oferta turística tradicional. Se trata de crear una “marca” para consolidar una imagen diferenciada. En ocasiones la innovación muy repetida acaba convirtiéndose en estandarización.
- f) Colaboración público-privada: Es una condición imprescindible en la nueva política turística. Puede plasmarse en fórmulas de gestión mixta como Patronatos o Consorcios, los cuales surgen a raíz de un cierto liderazgo municipal.

- g) Residencialismo: Proceso importantísimo en municipios litorales de especialización inmobiliario-turística.
- h) Valorización y creación de nuevos recursos turísticos: Se ponen en valor recursos de tipo natural y cultural que refuerzan la singularidad del destino, en particular en aquellos que presentan síntomas de agotamiento o saturación.
- i) Integración de espacios turísticos complementarios: Las propuestas más elaboradas suelen dirigirse a incorporar el traspais a los municipios turísticos del litoral. Se trata de complementar la oferta tradicional con interesantes recursos de tipo natural y cultural que supongan un contraste con las formas del litoral.
- j) Mejora de la calidad de los servicios: La adaptación a un sistema de calidad homogeneizado permite que los servicios cumplan unas normas claras que suponen la superación de la obsolescencia y la mejora de la atención al cliente.
- k) Creación de nuevos complejos de ocio y turismo: Su objetivo es complementar la oferta tradicional, atraer nueva demanda y especializar el destino cuando la oferta es finalista (ejemplo: campos de golf). Las operaciones de mayor impacto se asocian a los parques temáticos.
- l) Cooperación intermunicipal para la creación de nuevos espacios turístico-residenciales: se da especialmente en la costa y su objetivo es la urbanización bajo determinados parámetros y con oferta complementaria diversa.

CALVIÀ: El Ayuntamiento de Calvià, en Mallorca, fue uno de los primeros en poner en marcha una estrategia integral para reorientar el desarrollo turístico basado en la sostenibilidad. A principios de los años 90 se inició un proceso que llevó a la aplicación de la Agenda Local 21 que está compuesta por 10 Líneas de Acción, 40 Iniciativas y 15 Acciones Inmediatas que, con el apoyo de la sociedad civil se están poniendo en marcha.

La situación que llevó al municipio a iniciar este proceso se puede resumir en la percepción de una tendencia al empeoramiento general del modelo turístico tradicional y al riesgo de declive económico que ello podría producir. Por otra parte, el paisaje urbano de Calvià es también producto del desarrollo intensivo de las costas propio de los primeros años del turismo de masas.

En 1994 el Ayuntamiento de Calvià aprobó la puesta en marcha de una Agenda Local 21 según las orientaciones de la Cumbre de la Tierra (NNUU Río1992) y el 5º Programa de la Unión Europea (1992), con el objetivo de conseguir un equilibrio ambiental, social y económico a partir de la participación de todos los implicados en el desarrollo del municipio, en particular aquellos relacionados con el turismo, pero no sólo ellos.

El día 1 de julio de 1998 se celebró la sesión extraordinaria del Foro Asesor de Ciudadanos donde se fijaron 10 líneas de acción y se asumió el reto conjunto de la puesta en marcha de 40 iniciativas. El compromiso municipal fue la revisión, cada dos años, de los indicadores y de las iniciativas que habían empezado a andar, a través de la revisión del Observatorio de Calvià.

Las líneas de acción con sus respectivas iniciativas fueron las siguientes:

LINEA 1: Contener la presión humana, limitar el crecimiento y favorecer la rehabilitación integral del territorio y su litoral.

1. Nuevo Plan General de Ordenación Urbana
2. Las nuevas actuaciones urbanísticas en Calvià
3. Nuevas ordenanzas eco-responsables.

LINEA 2: Favorecer la integración, la convivencia y la calidad de vida de la población residente.

4. Vivir en Calvià
5. Integración social, formación y empleo en Calvià
6. Voluntarios de Calvià
7. Convivencia, integración cultural y calidad de vida en Calvià
8. Calvià, ciudad europea sostenible
9. Participar en Calvià
10. Calvià municipio libre de sustancias peligrosas

LINEA 3: Preservar el patrimonio natural, terrestre y marítimo e impulsar la creación de una ecotasa turístico-regional con destino ambiental.

11. Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y del Paisaje
12. Preservar el agua natural de Calvià
13. Proteger el suelo y los sistemas forestales en Calvià
14. La conservación natural de las playas de Calvià
15. Recuperar la calidad del mar en Calvià
16. Restaurar los principales impactos ambientales y paisajísticos de Calvià

LINEA 4: Recuperar el patrimonio histórico, cultural y natural.

17. Conocer y cuidar el Patrimonio Histórico y Cultural de Calvià
18. Parque arqueológico "Puig de Sa Morisca"
19. Los senderos naturales y miradores de Calvià
20. Creación del Museo de Calvià
21. Constitución de un patrimonio público, histórico-natural en Calvià

LINEA 5: Impulsar la rehabilitación integral de los núcleos de población residenciales y turísticos.

22. Rehabilitar y esponjar los núcleos de Calvià
23. Actualización del "Plan de Esponjamiento Urbano"
24. Actuación piloto "Área de Rehabilitación Ambiental"

LINEA 6: Mejorar Calvià como destino turístico: Sustituir crecimiento por calidad sostenible, buscar la elevación del gasto por visitante y tender a equilibrar la temporada turística.

25. Calvià, destino turístico innovador
26. "Calvià, el invierno europeo"
27. Modernizar el parque turístico de Calvià
28. Fomento de nuevos productos turísticos en Calvià
29. Fomento de la calidad y la ecocalidad en Calvià

LINEA 7: Mejorar el transporte público y favorecer los desplazamientos peatonales y en bicicleta entre y en el interior de los núcleos de población.

30. Mejorar el transporte público en Calvià
31. Plan para la reconversión ecológica de la movilidad en Calvià

LINEA 8: Introducir una gestión sostenible en los sectores ambientales clave: agua, energía y residuos.

32. Plan decenal del agua en Calvià
33. Programa local de gestión de la demanda de energía para estabilizar-reducir su consumo
34. Plan decenal de los residuos en Calvià

LINEA 9: Invertir en recursos humanos y del conocimiento, dinamizar y diversificar el sistema económico.

35. El IFOC, agencia para el desarrollo sostenible en Calvià
36. La inversión en los recursos humanos de Calvià
37. Fomento de los nuevos proyectos empresariales en Calvià
38. La dinamización del mundo rural en Calvià

LINEA 10: Innovar el gobierno municipal y ampliar la capacidad de inversión público-privada concertada.

39. Modernizar la organización municipal en Calvià
40. Ampliar la capacidad inversora de Calvià

Entre todas las “actuaciones” se señalaron 15 como aquellas que requerían una mayor urgencia. Las “15 Actuaciones Inmediatas” gozan de un amplio consenso y su elección tiene un triple significado: se trata de actuaciones que se han considerado urgentes (ejemplo: la aprobación de un nuevo Plan General, o la necesidad de impulsar un nuevo Plan sobre le agua en Calvià); abarcan todos las áreas y campos contemplados por la Agenda Local (la sostenibilidad compete a todas ellas); y también manifiestan la firme voluntad y el compromiso municipal de desarrollar las propuestas avaladas por la participación social en la Agenda Local 21 de Calvià.

La Agenda 21 de Calvià ha sido, y es, modélica para la aplicación de esta metodología en los municipios turísticos.

<<http://www.calvia.com/Pages/Areas/ayun/aglven/aglven.htm>>

FINESTRAT – PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO SOSTENIBLE:

Finestrat es un municipio de la costa valenciana (Marina Baixa), al pie del Puig Campana, en el que se ha puesto en marcha una Agenda 21 y, entre otros proyectos, un plan estratégico turístico como respuesta a una clara orientación de los residentes en este municipio que han manifestado mayoritariamente (el 99%) su interés por conseguir un desarrollo turístico respetuoso con el entorno y no masificado. Para conseguir un turismo sostenible, las estrategias se estructuran en tres apartados:

- a) Productos principales: aquellos que buscan potenciar la singularidad del destino son salud, cultura y naturaleza. Además, existen productos turísticos que necesitan rentabilizar su competitividad. Son: el turismo residencial, el de sol y playa y el de golf.
- b) Productos secundarios: se trata de negocios a potenciar que permitirán un mejor aprovechamiento de las infraestructuras y equipamientos así como entrar en nuevos mercados. Son: reuniones y estancias de equipos deportivos.
- c) Productos complementarios: se trata de productos que, aunque por si solos difícilmente atraerán turistas, se constituyen como complemento mejorando la

competitividad del destino. Son: gastronomía, comercio, actividades deportivas y rutas.

La reestructuración de la oferta turística de Finestrat se centra en un modelo muy concreto que trata de singularizar el destino. El eje principal es: Cultura-naturaleza-salud-golf. Y su emblema: “Finestrat: un mar de tranquilidad en la montaña”. La puesta en marcha de las actuaciones concretas finaliza en el 2007.

<<http://www.finestrat.org>>

La nueva filosofía de desarrollo lleva implícitos conceptos como la gestión racional de los recursos, la calidad de vida de las poblaciones locales y el respeto al medio ambiente. Son aspectos a los que el turismo puede contribuir si está basado en la calidad, la gestión ambiental y la diferenciación de los destinos (Vera, 2000).

La mayoría de los analistas del turismo en la actualidad señalan la necesidad de orientar la planificación del sector hacia una fase basada en la calidad ambiental y en la gestión de los recursos naturales y culturales. Es necesario:

“racionalizar los procesos de implantación, coordinar de forma eficiente el aprovechamiento de los recursos, gestionar los recursos desde la perspectiva del largo plazo, apostar por un sistema de oferta cualificada y, sobre todo, no confundir el desarrollo turístico con un objetivo de crecimiento continuado e indiferenciado de la oferta.” (Vera, 2000, p. 134).

La estructura del territorio conduce al asociacionismo y a la participación público-privada en la gestión y promoción de la oferta turística, como ya se ha señalado. Consorcios, Mancomunidades, Asociaciones y otras fórmulas similares de colaboración han dado algunos buenos resultados. Según Bote et al. (1999):

“Uno de los grandes desafueros actuales es pretender políticas de promoción local en un contexto de alta integración de mercados y profusión de marcas; la expresión de tal improcedencia se manifiesta en ferias y eventos turísticos donde se arroja buena parte del presupuesto municipal en turismo sin poder evaluarse con claridad los efectos de esa asignación del gasto. La promoción necesita como mínimo ser supramunicipal, a no ser que se posea una masa crítica de oferta y unos recursos diferenciados -amén de unas posibilidades de publicidad y de soportes promocionales como ocurre con Marbella o Benidorm por ejemplo – extraordinarios.” (p. 189-190)

La financiación de iniciativas endógenas o locales para el desarrollo del turismo ha venido de la mano de estructuras más flexibles que las emanadas de las leyes de Turismo de los gobiernos regionales (CC. Autónomas). Han sido los fondos Leader y Proder los que más han favorecido, por ejemplo, el desarrollo del turismo rural en muchas áreas del interior de España., ya que a partir de la contribución a la financiación de iniciativas privadas se ha apoyado claramente la calidad, el asociacionismo supramunicipal, etc.

LA ALCARRIA CONQUENSE: La Alcarria está situada en el extremo noroccidental de la provincia de Cuenca. La forman 42 municipios y 27 pedanías (69 núcleos de población) Con un total de 12.537 habitantes, ocupa una extensión de 2.474 km². Es considerada a nivel europeo Objetivo 1. Esta zona de España es beneficiaria de fondos PRODER por ser una comarca rural desfavorecida muy dependiente hasta hace poco tiempo de las rentas agrarias. Sus características son: baja densidad de población (7 hab./km²), acusado despoblamiento de los núcleos rurales, elevado índice de envejecimiento, ausencia de dinamismo empresarial y

escasa participación social (desconfianza, inmovilismo), bajo nivel educativo, carencia de cualificaciones profesionales, subempleo que enmascara un estado real de desempleo importante, etc.

Ante esta situación y con las posibilidades ofrecidas por la Iniciativa Europea LEADER, en el que se incluyeron sólo 25 municipios) y el Programa Nacional PRODER (agrupa a 30 municipios), la comarca ha comenzado un proceso de cambio y reestructuración cuyos dos ejes principales son: la modernización de la agricultura y la promoción del turismo rural.

La trayectoria de desarrollo en la comarca comenzó con la Iniciativa Comunitaria LEADER I (1990-1994) para continuar con el Programa Nacional PRODER I (1997-1999). En el momento actual son beneficiarios de PRODER II.

El Grupo de Acción Local CEDER Alcarria Conquense se constituyó en abril de 1994, anteriormente se fundó la A.D.I.N.A.C. (Asociación para el Desarrollo Integral de la Alcarria Conquense), en 1988. En la actualidad el número de socios es de 83, de los cuales 40 son municipios, 3 cooperativas agrarias, 1 cooperativa textil, 18 asociaciones, 1 federación de empresarios, 2 sindicatos agrarios, 2 comunidades de regantes y 16 empresas de la comarca. El Grupo cuenta con una fuerte implantación y aceptación social.

Con los fondos para el desarrollo rural y el apoyo de las instituciones de crédito provinciales y entidades bancarias de la zona, la comarca ha creado C.I.T.A.C. (Centro de Iniciativas Turísticas de la Alcarria Conquense) y ha puesto en marcha multitud de iniciativas públicas y privadas para el desarrollo turístico. Se trata de una Asociación sin Ánimo de Lucro, surgida por iniciativa del Centro de Desarrollo Rural Alcarria Conquense, en Diciembre de 1999. En la actualidad se lleva a cabo un Programa Turístico cuyo principal objetivo es conseguir el desarrollo de una oferta de calidad y un alto grado de profesionalidad. Además, la promoción y comercialización de la comarca a través de publicaciones, folletos e internet, es un objetivo de acción básico. En el 2004 se presentó la web de C.I.T.A.C. en FITUR.

La Asociación (las empresas que la forman) ofrece servicios relacionados con el Turismo Rural en la comarca, tales como alojamientos (casas rurales, hoteles y hostales, cabañas, albergues y restaurantes) y actividades (deportes de aventura, senderismo y visitas al museo de la Fragua).

Por último, cabe señalar que la Asociación se ha convertido en un interlocutor válido frente a las administraciones competentes en la defensa de los intereses turísticos de la comarca.

Red Española de Desarrollo Rural: <<http://www.redr.es/>>

Centro de Desarrollo Rural: <http://www.cedercam.com/GP_alcarria.asp>

Programa Turismo: <<http://www.turismoalcarriaconquense.com/>>

LA MONTAÑA CANTÁBRICA. EJEMPLO DE LA CONTRIBUCIÓN DEL TURISMO AL DESARROLLO LOCAL: El turismo es una de las principales fuerzas de cambio y transformación socioeconómica, paisajística y territorial en la actualidad. En el mundo rural, el patrimonio, tanto natural como cultural, se convierte en el recurso principal.

El desarrollo local de los territorios que constituyen la montaña cántabra se ha apoyado en la utilización socioeconómica que se ha dado al patrimonio, es decir en la “venta” del mismo a los turistas. En Asturias y Cantabria, este principio se ha convertido en factor generador de nuevas iniciativas de desarrollo territorial y de

actividades económicas. Por ello, los agentes de desarrollo de estos municipios de montaña han orientado su trabajo, también en consonancia con el nuevo modelo de desarrollo rural promovido desde la UE, hacia la recuperación y mantenimiento físico del patrimonio. Las principales acciones, para las que se ha contado con fondos públicos mayoritariamente, han ido dirigidas hacia:

- las rehabilitaciones arquitectónicas para mantener en buenas condiciones los monumentos histórico-artísticos catalogados, pero, además, para incrementar la oferta de alojamientos para el turismo rural, con lo cual se contribuye al mantenimiento del hábitat montañoso, y para propiciar la creación de espacios para utilizarlos como museos, centros de interpretación, etc.
- Mejoras ambientales y paisajísticas: con el fin de regenerar los impactos de las antiguas infraestructuras, algunas de ellas hoy abandonadas. Además, se persigue restaurar el medio natural no tan dañado para ofertarlo a un turismo educativo.
- Adecuación y señalización de los recursos paisajísticos para la actividad turística: Trazado y señalización de rutas, senderos, itinerarios temáticos, etc.

La relación entre patrimonio y turismo define las nuevas orientaciones para el desarrollo territorial de estos espacios de montaña a corto y medio plazo. Los planes, estrategias, actuaciones, etc. público-privadas desde 1989 hasta la actualidad han tenido como base las tres ideas anteriormente descritas. En el diseño y puesta en práctica de dichos planes y acciones los organismos públicos han tenido un papel decisivo, tanto las locales (ayuntamientos y diputaciones) como regionales (consejerías de las diferentes Comunidades Autónomas), estatales (distintos ministerios) y europeas (ayudas comunitarias). Además cabe destacar el protagonismo de algunas entidades privadas, como la Fundación Santa María la Real, Fundación Alto Ebro y Fundación Caja Madrid, entre otras.

La Fundación Alto Ebro ha puesto en marcha un Programa de operaciones de promoción turística de la zona aprovechando sendas y miradores, y acciones de recuperación del medio rural basadas en la protección del medio ambiente con acciones directas e indirectas (formación en Escuelas Taller y Casas de Oficios sobre temas medioambientales). Por su parte, la Fundación Caja Madrid ha puesto en marcha el Plan de Conservación y Restauración Integral de Iglesias Románicas y Entornos (2002-05), que es fruto de los convenios de colaboración suscritos en el año 2000 entre la Consejería de Cultura y Deportes del Gobierno de Cantabria, la Fundación Santa María la Real y la Fundación Caja Madrid. El Plan incluye un conjunto de actuaciones para la protección y restauración del patrimonio histórico y natural de las comarcas cántabras de Alto Campoo, Valderredible y Valdeolea en Cantabria, de acuerdo con los criterios del Consejo de Europa y el Comité Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) de la UNESCO.

Las diferentes iniciativas por la valorización de los recursos naturales y culturales para el turismo ha tenido una consecuencia de gran interés: “se ha producido una progresiva recuperación de espacios y elementos de memoria e identidad social, cultural, económica y territorial de estos pueblos y sociedades montañosas: una recuperación del imaginario colectivo y de su historia” (Delgado et al. 2003, p. 12). Ello significa que el desarrollo turístico ha traído consigo el desarrollo para las comunidades locales de las comarcas cántabras.

Los proyectos y programas de acción turística van desde planes comarcales, como el Plan Comarcal de Turismo de la Montaña Palentina (1990), hasta planes regionales, como el Plan de actuación en las Comarcas mineras de Castilla y León (2002), planes elaborados por instancias estatales, como el Plan de Dinamización Turística de la

comarca Campoo-Los Valles (Cantabria) (2001-05), y aquellos financiados por Iniciativas europeas (Leader) o nacionales (Proder).

La actividad turística siempre ha ocupado un lugar preferente en los planes de desarrollo local de la zona, ya que mediante la diversificación económica se persigue introducir un nuevo dinamismo en estas comarcas. Ello ha hecho que sea una zona pionera en el desarrollo del turismo rural en España y haya experimentado, a su vez, un aumento de la renta per capita importante en los últimos años. La clave: turismo apoyado en los recursos patrimoniales de calidad.

Asociación de turismo rural de Cantabria: <<http://www.turismoruralcantabria.com/asociacion/saludo.asp>>

Web para información turística de Asturias:

<http://www.infoasturias.com/plantillas/SRT_noticias_frame.jsp?id_nodo=2405&ambito=DEMO&id_idioma=1>

Red de turismo rural en la Montaña Palentina: <<http://www.turpalencia.com/>>

Desde el punto de vista de las grandes ciudades, el turismo se ha convertido en un elemento importante de su competitividad territorial. La potenciación del turismo como herramienta de la Administración para potenciar la ciudad afecta a sus funciones y formas contribuyendo definitivamente a la gestación de la ciudad posmoderna, en la que el ocio, en todas sus manifestaciones, está omnipresente. La gestión local, sobre todo en las ciudades, se apoya en procesos de planificación estratégica como instrumento para la toma de decisiones políticas ante los problemas asociados a la reestructuración productiva para la mejora de la competitividad nacional e internacional. Una parte de la planificación estratégica está dedicada a aspectos turísticos, aunque la progresión del turismo urbano resulta indisoluble de las inversiones públicas en operaciones de regeneración urbana. Ciudades como Barcelona, Bilbao, Valencia o Sevilla han puesto en marcha estos instrumentos con resultados desiguales. Los Planes de Excelencia y Dinamización Turística promovieron la puesta en marcha de planes turísticos a nivel local.

En general, el nivel de especialización turística del territorio va unido a la creación de nuevos asentamientos, es decir, a la potenciación del carácter residencial del mismo asociado al cambio del uso del suelo. En este sentido es el sector de la construcción el que crea empleo y renta en estos municipios. Conseguir una posición competitiva en el mercado turístico pasa por una revalorización del paisaje, el patrimonio cultural y la concienciación de la población local sobre la gestión de los recursos y su relación con la calidad del turismo (Vera, 2000). Así:

“...por su propio contenido, las estrategias de desarrollo turístico que pretendan ser exitosas requieren un marcado sentido integrador entre diferentes políticas (medio ambiente, urbanismo, cultura y patrimonio, infraestructuras, agricultura, entre otras) y agentes económicos actuantes (hoteleros, inmobiliarios, promotores, comerciantes, etc.).” (Vera, 2000, p. 135).

Glosario

Capacidad de carga:

En turismo se refiere al número máximo de personas que pueden utilizar con fines de ocio y recreo un espacio sin que ello suponga un deterioro del medio ni una reducción de la calidad de la experiencia turística del visitante. Esta definición asume que en las diferentes zonas existe una capacidad determinada de uso turístico. Sin embargo, por esta razón el concepto ha sido criticado, pues un mismo espacio se puede utilizar con distintos fines y en cada caso tener una capacidad de carga diferente; del mismo modo, la estacionalidad turística también marca diferencias en la capacidad de carga. Por ello, si no existen objetivos claros, la noción de capacidad de carga no puede calcularse hasta que no se superan los niveles aceptables.

A pesar de estos problemas, la expresión es ampliamente utilizada en la bibliografía especializada y ha dado lugar a numerosos trabajos que tratan de definir una metodología para calcular la capacidad de carga de los territorios, en particular en su relación con el impacto medioambiental. El término ha evolucionado y en la actualidad se usa sobre todo en la gestión de los destinos. A su sombra han aparecido conceptos como “límites de cambio aceptable” y “espectro de oportunidades para actividades de ocio”, aplicables al ámbito empresarial.

Ciclo vital del destino (producto):

Describe el modelo de evolución a lo largo del tiempo de los destinos turísticos, siguiendo un proceso de desarrollo que relaciona el auge y el declive de los mismos con las características del mercado. Butler (1980) desarrolló este concepto proponiendo que los destinos evolucionan a través de un ciclo diferenciado dentro del cual se identifican seis etapas, que siguen una curva en forma de “S”:

1. etapa de exploración: hay pocos turistas y no se da un desarrollo específico del turismo
2. etapa de implicación: se caracteriza por el hecho de que los residentes ofrecen instalaciones para los turistas, que llegan con regularidad pero en número reducido
3. etapa de desarrollo: establecimiento de numerosas instalaciones turísticas como respuesta al crecimiento del número de turistas
4. etapa de estancamiento: índices de crecimiento descendentes. La mayoría de las instalaciones están bajo el control de empresas de fuera y el destino empieza a tener problemas de competencia
5. etapa de declive: puede acelerarse si no se realizan inversiones económicas y si no se produce ningún tipo de renovación
6. etapa de recuperación: existe la posibilidad de que se mantengan las mismas condiciones o, tras la realización de nuevas y considerables inversiones y/o la incorporación de una nueva atracción importante, que el destino entre en una fase de rejuvenecimiento.

Butler, R.W. (1980): “The concept of a tourism area cycle of evolution: implications for the management of resources”, *The Canadian Geographer*, 24 (2), p. 5-12.

Comercialización del patrimonio cultural:

Proceso de conversión en productos de los recursos, acontecimientos, territorios y tradiciones, con un valor de intercambio. La mercantilización para el turismo hace que el patrimonio pierda su significado cultural inicial para adaptarse al consumo comercial.

Desarrollo sostenible:

Se trata de un tipo de desarrollo que promueve la satisfacción de las necesidades de las personas sin poner en peligro la capacidad de desarrollo de las generaciones futuras. Este concepto fue concretado en el informe elaborado por la Comisión Mundial de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el desarrollo, conocida como la Comisión Brundtland.

El desarrollo sostenible exige mantener la integridad y diversidad ecológica, satisfacer las necesidades humanas y reducir la injusticia social. Incorpora la perspectiva a largo plazo.

La Organización Mundial del Turismo ha incorporado este concepto de desarrollo a sus estudios y actuaciones. Sin embargo señala que la diversidad de manifestaciones del turismo hace necesario adoptar indicadores de cuantificación del desarrollo sostenible adaptados a cada emplazamiento específico.

Destino:

Se habla de destino para referirse al lugar donde los turistas pasan su estancia. Puede considerarse a distintas escalas, desde un municipio a un país. Además puede también referirse a un sólo lugar o a un itinerario, es decir, a un conjunto de destinos o multidesestino.

Las funciones de origen y destino se encuentran en los mismos territorios. En cualquier país probablemente existen varios puntos de partida y también varios destinos turísticos, incluso la mayoría de los lugares compartirán ambas funciones. De igual forma, las rutas e itinerarios en ocasiones también incluyen el propio lugar de partida y vuelven al mismo. Los destinos turísticos atraen demanda debido a factores de empuje en las zonas de origen y de arrastre en las zonas de llegada. Son los segundos los que pueden ser controlados por el destino y de los que depende el grado de atracción relativo del mismo.

Los factores que influyen en el grado de éxito de los destinos son:

- a) Las atracciones que sirven como motivación principal para el desplazamiento de los turistas. Pueden ser los recursos naturales, las atracciones construidas, culturales y sociales (vivir la experiencia de formas de vida diferentes).
- b) Las instalaciones y el equipamiento que facilitan la estancia del turista, hacen que éste disfrute de su viaje y de las atracciones del lugar. Se incluyen aquí las infraestructuras básicas, el alojamiento, el transporte, los servicios de restauración, el entretenimiento, el comercio y la información.
- c) La accesibilidad, es decir, el grado de dificultad con el que los turistas pueden llegar a los destinos que han elegido. Se relaciona fundamentalmente con las infraestructuras de transporte.
- d) Las imágenes, ideas o creencias que los turistas tienen sobre los destinos turísticos. En la elección de un destino la imagen que se tiene del mismo es la clave. También el precio (vieja, gastos de alojamiento, actividades previstas, etc.) contribuye a la selección de los destinos.

En ocasiones los términos “destino” y “producto” se confunden. El segundo es un concepto más amplio que incorpora al primero.

Evaluación de los recursos:

Tiene que ver con el proceso en el que se define la adecuación de determinados recursos para su uso por el turismo. Es fundamental para la planificación y desarrollo de estas actividades.

El proceso incorpora la realización de inventarios de los recursos existentes y de las instalaciones para transporte, alojamiento y realización de actividades. Una vez realizado el inventario se procede a la evaluación de los mismos para el uso turístico. Existen varios criterios para la evaluación. Se debe determinar la capacidad de carga física y social de un recurso. Ello suele implicar la valoración de la importancia cultural, histórica y medioambiental de una zona. Es importante considerar la importancia de los recursos y su uso turístico para el entorno local y el poder de convocatoria de los mismos, es decir, su capacidad de atracción. Hay que tener en cuenta la valoración y uso de los recursos por parte de los residentes, así como su percepción del fenómeno turístico, y también las necesidades de los turistas. Debe evaluarse también la facilidad de acceso, las infraestructuras y las inversiones económicas necesarias para hacer viable su uso turístico.

Evaluación del paisaje:

Existen diferentes estudios para evaluar la calidad paisajística con fines turísticos. Dicha evaluación es interesante para facilitar la toma de decisiones de gestores y planificadores del territorio y, en particular, del turismo.

Se emplean tres modelos generales:

1. Modelos que tratan de encontrar un consenso sobre los atributos de la zona.

2. Modelos que se centran en la descripción del paisaje y pretenden evaluar su calidad basándose en determinados criterios
3. Modelos que buscan determinar qué aspectos del entorno se ven como atractivos y cuáles no lo son. Se basan en preferencias de los usuarios, o ámbitos como la literatura o el arte.

El paisaje es considerado como un recurso turístico, de ahí la importancia de su evaluación.

Gestión medioambiental integrada:

Gestión que tiene en cuenta la forma en que las diversas actividades empresariales interaccionan entre sí causando impactos sobre el medio ambiente tanto natural como sociocultural.

Imagen de destino:

Percepción e ideas que una persona tiene acerca de una determinada zona geográfica susceptible de recibir visitantes. Se forma a través de la imagen cognitiva de un territorio. En parte es consecuencia del “cuadro mental” que los promotores turísticos de la zona intentan dirigir hacia sus potenciales clientes.

Impacto:

Cambios producidos a consecuencia del desarrollo del turismo. El principal receptor de los impactos es la zona de destino. Se suelen clasificar en tres categorías que se solapan: económicos, medioambientales y sociales. Se debe hablar de impactos positivos y negativos, directos e indirectos.

Existen tres tipos de modelos para analizar los impactos del turismo: el análisis a posteriori, el seguimiento y la simulación.

La mayor parte de los estudios se enmarcan en el primer modelo y analizan los impactos una vez se han producido. A veces, con este enfoque no se puede obtener información precisa sobre las causas del impacto ni evitar los impactos no deseados. El segundo modelo se basa en la realización de mediciones sucesivas en un mismo lugar a partir del inicio de la actividad turística. El principal problema es que resulta costoso en tiempo y dinero, aunque es interesante porque permite detectar tanto los agentes que provocan el impacto como sus consecuencias. El modelo de la simulación permite obtener las relaciones entre las causas del impacto y las consecuencias, sin embargo, los resultados de tipo económico y social suelen ser muy pobres.

La evaluación de los impactos se suele realizar utilizando diferentes indicadores como número de empleos creados, diversidad biológica, percepción por parte de los residentes, etc.

En muchos casos es obligatorio la realización de un informe o declaración de evaluación del impacto ambiental de la actividad turística para obtener los permisos necesarios o para realizar algún tipo de plan de actuación.

Participación pública:

Consiste en hacer que las personas hagan sus aportaciones al proceso de toma de decisiones como parte de la puesta en marcha de una planificación estratégica o de un proyecto de desarrollo turístico. Las aportaciones de los ciudadanos garantizan un menor grado de conflicto a la hora de poner en marcha determinadas iniciativas y también una mejor aproximación de las mismas a la realidad social del área de trabajo. No existe una única forma de proceder. Las principales formas para favorecer la participación ciudadana son: las audiencias públicas, las jornadas de puertas abiertas, las reuniones con cuestionarios, la creación de asociaciones para la participación en determinados temas concretos, etc. La utilización de unas u otras depende de lo que se requiera del ciudadano, de las decisiones que se deban tomar con su apoyo, del tiempo y también del presupuesto económico con el que se cuente. La clave es que la participación resulta de un deseo claro de la sociedad por compartir el poder político.

Patrimonio:

La Convención sobre el Patrimonio Universal, creada en 1982, aconseja a las naciones firmantes que garanticen la identificación, la protección, la conservación, la presentación y la transmisión a las generaciones futuras del patrimonio cultural y natural del mundo.

“Patrimonio” es un término que tiene un sentido amplio. Desde el punto de vista cultural, engloba la historia y las ideas de un pueblo o país, los valores y creencias, las construcciones y monumentos, los lugares en los que ocurrieron acontecimientos importantes, las artes (literatura, danza, música, teatro, etc.), las festividades tradicionales, costumbres y estilos de vida. Desde el punto de vista natural, incluye los paisajes, las zonas silvestres (sin modificación humana), la fauna, flora, etc.

La propiedad del patrimonio está asociada con la ideología, el valor y el simbolismo. Se ha señalado que cada generación redefine su patrimonio como respuesta a conocimientos y experiencias nuevas. La interpretación puede cambiar para responder a nuevas necesidades.

Patronato de turismo:

Organismo turístico nacional o regional formalmente constituido cuyas principales funciones son el diseño de políticas o estrategias, el marketing y la promoción turística, la oferta de servicios a las empresas de turismo, etc. Suelen ser organismos participados por el sector público y el privado, de los cuales obtiene su financiación.

Planificación estratégica turística:

Proceso que consiste en señalar las futuras actuaciones en materia de turismo necesarias o convenientes para conseguir unos objetivos previstos. Se puede dar a varios niveles, desde el local al nacional. Para algunos expertos, este tipo de planificación tiene un significado de proceso, siendo una parte de la gestión estratégica, aquella en la que se formulan las acciones a realizar.

La planificación estratégica se hace a largo plazo y su objetivo es afrontar los cambios futuros adelantándose a los mismos. No se trata de un proceso estático, sino dinámico, pues puede ir evolucionando a medida que pasa el tiempo. Es muy utilizada por la Administración pública, aunque también lo es en las empresas u organizaciones privadas. Los objetivos son diferentes en ambos casos.

Producto turístico:

En términos de marketing, producto es cualquier cosa que compra un turista o visitante, es decir, lo que se ofrece en el mercado para ser objeto de adquisición, uso o consumo. Pueden ser objetos materiales, servicios, lugares, etc. Los más comunes son los dos últimos, aunque los turistas utilizan también objetos materiales, personas, organizaciones e ideas. En este sentido, y desde un punto de vista más integral y orientado a la planificación pública, el producto turístico es una combinación de prestaciones tangibles e intangibles que determinan el disfrute de la estancia turística. Es un concepto que engloba variables muy diversas, desde los propios recursos hasta la calidad de los servicios y equipamientos, e incluso la percepción personal de los turistas.

Promoción local:

La promoción de las regiones y lugares desde el punto de vista turístico implica su salida al mercado o comercialización, en general a través de agencias de promoción y desarrollo. Los niveles de calidad ambiental, seguridad, calidad de vida, etc. Son aspectos básicos para la creación de una imagen de destino turístico competitiva.

La promoción suele ser responsabilidad de las agencias de desarrollo económico, las oficinas de turismo o los departamentos de deportes, cultura, etc. La visión crítica de este proceso señala que la promoción mercantiliza a las sociedades locales, en particular si no existe participación pública en el proceso. La planificación estratégica es un instrumento de base para evitar problemas de promoción indiscriminada, superación de la capacidad de carga, captación de segmentos de demanda incompatibles, etc.

Recursos turísticos:

Desde el punto de vista de la economía, la mercantilización de los objetos materiales e inmateriales da valor a los mismos y eso los convierte en recursos. Según la OMT (Organización Mundial del Turismo), los recursos turísticos son “todos los bienes y servicios que, por intermedio de la actividad del hombre y de los medios con los que cuenta, hacen posible la actividad turística y la satisfacción de las necesidades de la demanda”. Los recursos naturales tienen un gran protagonismo en la atracción turística y como contexto de las actividades ligadas al turismo.

Preguntas para la reflexión

1. Diseña un esquema de trabajo para la elaboración de un Plan de desarrollo turístico en un municipio.
2. Señala los principales recursos turísticos de dicho municipio.
3. Explica cuál es el o los productos turísticos de dicho municipio.
4. Explica el modelo territorial del desarrollo turístico actual de dicho municipio. ¿Cómo lo describirías? ¿Cuáles son los problemas a los que se enfrenta? Propón algunas soluciones (si es que hay problemas).

Bibliografía

Tema 1. Ordenación del territorio y desarrollo local: conceptos y experiencias

- Comité de Desarrollo Territorial (1999) *Estrategia Territorial Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 89 pp.
- Fernández, T. R. (2005) *Manual de Derecho Urbanístico*. (18ª edición). Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 289 p.
- Gómez Orea, D. (2002) *Ordenación Territorial*. Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 704 pp.
- González-Varas, S. (2004) *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 531 pp.
- Labasse, J. (1973): *La organización el espacio. Elementos de Geografía aplicada*. Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL). Madrid, 752 pp.
- Philoponneau, M. (2001): *Geografía aplicada*. Ed. Ariel (col. Geografía). Madrid, 320 pp.
- Pujadas, R. y Font, J. (1998): *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis (col. Espacios y Sociedades. Serie Mayor). Madrid, 399 pp.
- Romero González, J. y Farinós Dasí, J. (coords.) *Desarrollo Territorial Sostenible en España: experiencias de cooperación* (Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, número monográfico (nº 39)), Madrid, 486 pp.
- VV.AA. (2005) *Urbanismo 2005-2006. Memento Práctico*. Ediciones Francis Lefebvre, Madrid, 1734 pp.

Tema 2. El capital social como recurso de desarrollo

- Bourdieu, Pierre (1986). "The forms of Capital", en *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Ed. por Richardson, J. G. New York: Greenwood Press.
- Bryden, J. Bryden, J.M. (1998) "Development strategies for remote rural regions: What do we know so far? Comunicación presentada en la conferencia internacional de la OCDE: *Remote rural Areas: Developing through Natural and Cultural Assets*, Abarracín, España, Noviembre 5-6, 1998.
- Burt, Ronald S. (2000) "The network structure of social capital" en Sutton, Robert I. y Staw, Barry M. (eds.) *Research in organizational behaviour*. Vol. 22. Greenwich, CT: JAI Press.
- Camagani, R. (2003) "Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio". *Investigaciones Regionales*, 2, pp. 31-57
- Coleman, J.S. (1998), "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, 94, pp. 95-120
- Coleman, J.S. (2000), Social Capital. En Coleman, J., 2000, *The foundations of social theory*. Belknap Harvard.
- Cooke, P. y Clifton (2002), "Social capital and small and medium enterprise performance in the United Kingdom", Paper prepared for *Workshop on Entrepreneurship in the Modern Space-Economy: Evolutionary and policy perspectives*. Amsterdam.
- Copus, A y Spikerman, K (2003): "The AsPIRE Conceptual Framework" en el *Informe Final del proyecto AsPIRE*, 13-49 pp. (no publicado)
- Krishna, A. (2000) "Creating and Harsening Social Capital" en Dasgupta, P. y Serageldin, I.(Eds.) *Social Capital: A multifaceted Perspective*. The World Bank. Washington D.C.

- Lin, Nan. (1999), "Building a Network Theory of Social Capital", *Connections*, 22 (1): 28-51.
- North, D. (1990:3) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Shucksmith, M. (2000), "Endogenous Development, Social capital and Social inclusion: Perspectives from LEADER in the UK", *Sociologia Ruralis*, 40, N° 2, pp. 209-217.
- Stiglitz, J. (1998). *Towards a New paradigm for Development: Strategies, Policies and processes. Given as the 1998*. UNTAD, Geneve, October 19, 1998.
- Woolcock, M. (1998), "Social Capital and economic development: Towards a theoretical synthesis and policy framework". *Theory and Society*, 27, pp. 151-208.

Tema 3. Pensamiento y planificación estratégica: definición e implementación de estrategias de desarrollo

- Boisier, S. (2000) "Desarrollo local ¿De qué estamos hablando?" Corporación de promoción universitaria (CPU), *Revista de Estudios Sociales* n° 103, Santiago de Chile
- Cloke, P. y Little, J. (1990) *The Rural State? Limits to Planning in Rural Society*. Oxford University Press, Oxford.
- del Castillo et al. (1998) *Manual de desarrollo local*, ILPES Santiago de Chile
- Elizalde Hevia, A. (2003) *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. ILPES-CEPAL Serie Gestión Pública n° 29
- Esparcia, J. y Noguera, J. (1999) "...Y llegó la hora de los territorios. Reflexiones en torno al territorio y el desarrollo rural", en Ramos, E. (Coord.) *El Desarrollo Rural en la Agenda 2000*, MAPA
- Fernández Güell, J.M. (2006) *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Ed. Reverte, Estudios Universitarios de Arquitectura n° 16, 299 p.
- Fischer, F. (1993) "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: from Theoretical Inquiry to Practical Cases", en *Policy Sciences* 26: 165-87
- Gobierno del País Vasco (1994) *Manual de Desarrollo Local*
- Godet, M. (1985) *Prospective et Planification Strategique*. Paris: Economica.
- Gómez Orea, D. (1992) *Planificación Rural*, M.A.P.A.-Editorial Agrícola Española, Madrid.
- Gómez Orea, D. (1994) *Ordenación del Territorio. Una Aproximación desde el Medio Físico*, Instituto Tecnológico Geominero de España y Editorial Agrícola española SA, Madrid.
- Gómez Orea, D. (2001) *Ordenación Territorial*, Ediciones Mundi-prensa y Editorial Agrícola Española.
- Goodstein, L., Nolan, T.; Pfeiffer, J.W. (1993) *Applied Strategic Planning. How to develop a plan that really works*. McGraw-Hill, 379 p..
- Gordon, G. (2005) *Strategic planning for local government*. Internacional City/Council Management Association (ICMA), 118 p.
- <http://www.clad.org.ve/siare>
- <http://www.esprid.org/main.asp>
- <http://www.pisunyer.org>

- Menéndez Reixac, A. (2003) “La coordinación y concertación administrativo territorial (Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas, Administración Local”, en *IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: “Nuevos Territorios para Nuevas Sociedades”*, pp. 215 a 224.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (1997) *Manual de planificación participativa*, La Paz, Bolivia
- Mintzberg, H. (2000) *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Financial Times, Prentice may, Londres. 458 p.
- Moncayo Jiménez, E. (2001) *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. ILPES-CEPAL Serie Gestión Pública nº 13
- Navarro Yáñez, C.J. (1999) *El sesgo participativo*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Colección Politeya. Estudios de Política y Sociedad
- Noguera, J. (1997) *Desarrollo Integrado y Ordenación del Territorio: Diagnóstico para Els Ports de Morella y Alt Maestrat*. Ed. EIC, LEADER Ports-Maestrat, 191 pp.
- Noguera, J. (1999) *Evaluación de políticas de desarrollo rural en el Sistema Ibérico Meridional*, 444 pp., Servicio de Publicaciones de la Universitat de Valencia, Microficha.
- Pérez Andrés, A. A. (1998) *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Instituto Universitario de Derecho Público “García Oviedo” y Ed. Marcial Pons, 826 p.
- Pujadas, R. y Font, J. (1998) *Ordenación y Planificación Territorial*, Ed. Síntesis, Colección Espacios y Sociedades, Madrid
- Ramos Hidalgo, A. et alii. (1995) *Ordenación del Territorio y Planificación Estratégica en el Eje de Desarrollo Económico del Vinalopó* (Alicante). Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 192 pp.
- Silva Lira, I. (2003) *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. ILPES-CEPAL Serie Gestión Pública nº 42
- Stöhr, W. (Ed.) (1990) *Global challenge and local response. Initiatives for economic regeneration in contemporary Europe*, Manself, Universidad de las Naciones Unidas, Londres y Nueva York
- Valcárcel Resalt, G. (1990) "El desarrollo local en España: un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas", *Información Comercial Española* 679: 75-94.
- Vázquez Barquero, A. (1997) “¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?”, en *Cuadernos del CLAEH*, Nsº 78 y 79, Montevideo, Uruguay
- Vázquez Barquero, A. (2000) *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. CEPAL documento LC/R 1964 Santiago de Chile

Tema 4. El diagnóstico territorial

- Alchian (1950): “Uncertainty, Evolution, and Economic Theory”, *Journal of Political Economy*, 58, 3, pp. 211-221.
- Alós Moner, R. (1999): “Las políticas de desarrollo local en Cataluña”, *Papers*, 58, pp.75-93.
- Blakely, E.J. (1989): *Planning Local Economic Development. Theory and Practique*, Newbury Park, Sage Publications.
- Boyer, R. (1999) “Le politique a l’ère de la mondialisation et la finance. Le point sus quelques recherches régulationnistes”, *L’Année de la Régulation.*, Vol. 3, París, *La Découverte*, pp. 13-75.
- Boyer, R. (Dir) (1986) *La flexibilidad del trabajo en Europa*, Madrid, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.

- Cachón, L. (1992) "El estudio del mercado de trabajo local en el marco de una política de desarrollo endógeno", *Master de Desarrollo Local, Universidad y Diputación de Sevilla* (21 de junio), pp.1-18.
- Calabuig, J.; Jerez, A. y Vila, I. (2004) *Información Municipal: Análisis y Comparación Interregional*. XIII Jornadas de Estadística. Comunidades Autónomas. Toledo, junio.
- Cano, E., Gallego, J.R. y Picher, J.V. (1998) *La Política de Desarrollo Local*, Departament d'Economia Aplicada, Universitat de València, Documento de Trabajo.
- Carrillo, E. (1999) *Gestión Pública y Desarrollo Local*, Consejería de la Presidencia y Consejería de Gobernación y Justicia e IAAP de la Junta de Andalucía.
- Crevoisier, O. (1996) "Proximity and territory versus space in regional science", *Environment and Planning A*, vol. 28, pp.1683-1697.
- Del Castillo, J., Barroeta, B., Bayón, M^a.M. y Cordero, E. (1994) *Manual de desarrollo local*, Vitoria-Gasteiz, Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco.
- Del Río, C. (1997) "Los servicios a las empresas en el contexto de la nueva política regional", *Economía Industrial*, nº 313.
- Gallego, J.R (2004): "Nodos technologiques localisés, apprentissage interrégional et dynamique des systèmes d'innovation. Le cas de la culture espagnole des agrumes", *Les quatrièmes journées de la proximité*, Marseille, 17-18 juin.
- Gallego, J.R. (1994) "Un esbozo de metodología para el análisis y evaluación de las experiencias valencianas de desarrollo local", *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº11, pp. 28-32.
- Gallego, J.R. (1996) "Instituciones, aprendizaje y liderazgo en la difusión de innovaciones. Una interpretación de la desigual implantación del riego por goteo en la citricultura valenciana", *Revista Española de Economía Agraria*, nº175, pp. 199-226.
- Gallego, J.R. (1999) "Consenso constitutivo versus consenso de desarrollo: una clave de lectura de las políticas de desarrollo local", *XXV Reunión de Estudios Regionales*, Sevilla, 16-18 diciembre.
- Gallego, J.R. (2000) "Agrupaciones de innovaciones en la difusión de innovaciones tecnológicas radicales y política económica: Conceptualización y evidencia en la citricultura valenciana", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº188, pp-225-250.
- Gallego, J.R. (2001a) "La empresa: entre el mercado y la organización", cap. 7 en Gallego, J.R. y Nácher, J. (Cords.): *Elementos básicos de economía: Un enfoque institucional*, Valencia, Tirant lo Blanch: pp. 221-272.
- Gallego, J.R. (2001b) "El sistema regional de innovación en la citricultura valenciana: actores, relaciones y dinámica", Departament d'Economia Aplicada, Universitat de València, Documento de Trabajo, mimeo.
- Gallego, J.R. y Nácher, J. (2003) "Consenso y políticas de desarrollo local. Una aplicación al caso valenciano", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. XXXV (135), pp.53-73.
- Gallego, J.R. y Pérez, M. (1997) "Implicaciones de los enfoques de la especialización flexible y de la regulación para las estrategias de desarrollo local. Una consideración desde la experiencia valenciana", *XXIII Reunión de Estudios Regionales*, Valencia, 18-21 noviembre.
- Gallego, J.R. y Pérez, M. (1998) "Potencial endógeno, consenso y aprendizaje en la eficacia de las estrategias de desarrollo local: los casos de Almenara y Onda", *XXIV Reunión de Estudios Regionales*, Zaragoza, 28-30 octubre.

- González Limón, J.M. (2000) "Desarrollo Local y Medioambiente", cap. 11 en Pérez Ramírez, B. y Carrillo Benito, E. (Cords.): *Desarrollo Local: Manual de Uso*, Madrid, Federación Andaluza de Municipios y Provincias y ESIC: pp. 343-369.
- Greffé, X. (1990) *Descentralizar en favor del empleo*, Ministerio de Trabajo. 230p.
- Rogers, E.M. (1983) *Diffusion of Innovations*. Ed. The Free Press, Nueva York.
- Schumpeter, J.A. (1939) *Business Cycles*. MacGraw-Hill, Nueva York. Hay traducción española del 2003 en Prensas Universitaria de Zaragoza.
- Tomás Carpi, J.A.; Contreras, J.L., Gallego, J.R. y Nácher, J., Lostado, R. y Domenech, T (2000): *ITER-ADAPT. Canals, Cerda, Granja de la Costera, Valles, Llanera de Ranes y Rotgla i Corberà. Diagnóstico Socio-económico y Propuestas de Actuación*. Imedes y Universitat de València, Mimeo.
- Vazquez Barquero, A. (1999) "El desarrollo local en los tiempos de la globalización", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXI (122), 721-734.
- Wilson, P.A. (1995) "Embracing locality in local economic development", *Urban Studies*, (32), 645-658.

Tema 5. La financiación del desarrollo local

- Atkinson, A.B. (ed.) 2004: *New Sources of Development Finance*, Oxford University Press, Oxford.
- Direcció General de formació i Inserció Professional (1998) *Guia per a Crear la Teua Empresa*, Conselleria d'Ocupació, Indústria i Comerç, Generalitat Valenciana, Valencia.
- ECONET SL (2004): *Los Fondos Europeos y las Corporaciones Locales. Manuel del Alcalde*, Banco de Crédito Local, Madrid.
- García Tabuenca, A. (2003) *La Financiación de la Pequeña y Mediana Empresa en España. 1975-2000*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- Guevara, A. (coord.) (2004) *Informática Aplicada a la Gestión de la Empresa*, Editorial Pirámide, Madrid.
- Herrero Suazo, S. (2002) *Cómo Crear una Empresa*, 1ª edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Irizar, I. (2004) *Cómo Crear una Empresa. Lo que Todo Emprendedor Debe Saber para Crear una Empresa*, Deusto/Gestión 2000, Bilbao.
- Lebossé, J. (1998) *Micro-financing and Local Development*, OCDE, Paris.
- Pascual García, J. y Pascual Echalecu, J. (2002) *Las Ayudas de la Unión Europea*, 1ª edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Pérez de Herrasti, I. (1997) *Project Finance*. Ediciones 2010, Madrid.
- Pérez Ramírez, B. y Carrillo Benito, E. (coord.) (2000) *Desarrollo Local: Manual de Uso*, ESIC Editorial y Federación Andaluza de Municipios y Provincias, Pozuelo de Alarcón (Madrid).
- Roig Alonso, M. (1991) *Nuevos instrumentos para la financiación de bienes y servicios públicos: la ingeniería financiera mixta*, Quaderns de Treball, nº 204.
- Roig Alonso, M. (1993) "Desarrollo territorial y financiación pública", en *Desarrollo Local y Comarcalización*, A. Precedo Ledo y A. Vázquez Barquero (coordinadores), Presidencia de Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- Roig Alonso, M. (1995) "Nuevos instrumentos de financiación del desarrollo local", en *Desarrollo Económico Local*, Universidad de Vigo.

- Roig Alonso, M. (1997) "Fuentes y fórmulas para la financiación del desarrollo local en España", *Quaderns de Treball*, nº 59 (nova època).
- Roig Alonso, M. (2000) "Fuentes y fórmulas para la financiación del desarrollo local en España (II)", *Quaderns de Treball*, No. 101 (nova època).
- Roig Alonso, M. (2001): "Fuentes y fórmulas para la financiación del desarrollo local en España (III)", *Quaderns de Treball*, No. 121 (nova època), en curso.
- Tamames, R. y Gallego, S. (2000) *Diccionario de Economía y Finanzas* (11ª edición), Alianza Editorial, Madrid.
- Vázquez-Barquero, A. 2002: *Endogenous Development. Networking, Innovation Institutions and Cities*, Routledge, London and New York.
- VV.AA. 2003: *Los Fondos de Titulación como Instrumento Alternativo para la Financiación de PYMES*, Civitas Ediciones, Madrid.

Tema 6. Los nuevos yacimientos de empleo

- Ander-Egg, E. (1978). *Diccionario de Trabajo Social*. El Cid. Caracas.
- Bono, M. J. y Jiménez, E. (1997). "Los nuevos yacimientos de empleo", *La Factoría*, 2.
- Cachón, L.; Collado, J. C. y Martínez, M. L. (1998). *Nuevos yacimientos de empleo en España. Potencial de crecimiento y desarrollo futuro*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Escobedo, A. (2000). *Els nous filons d'ocupació i els joves: reptes i possibilitats de futur*. Barcelona. Generalitat de Catalunya.
- Freixes, T. (2001). *Conclusions de les jornades per a la integració de l'economia domèstica en el sistema econòmic global: treball real, economia invisible*. Barcelona. Institut CATALA de la Dona.
- Giner, S.; Lamo, E. y Torres, C. (eds.) (2001). *Diccionario de Sociología*. Alianza. Madrid.
- <http://www.ub.es/geocrit/b3w-113.htm>
- <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119117.htm>
- Jiménez, E.; Barreiro, F. y Sánchez, J. E. (1998). *Los nuevos yacimientos de empleo. Los retos de la creación de empleo desde el territorio*. Barcelona. Fundació Cirem y editorial Icaria.
- Muiños, B. y Cortegiano, G. (1998). *Desarrollo a escala local: los nuevos yacimientos de empleo*. Biblio 3W. Universidad de Barcelona, 113, septiembre.
- Pérez Cosin, J. V. (2004). "Velles necessitats i noves ocupacions: anàlisi dels nous jaciments d'ocupació a Vinalesa", pp. 535-550, en Frechina, J. V. (ed.). *Actes del II Congrés d'Estudis de l'Horta Nord*. Valencia. Brosquil edicions.
- Rebollo, O. (2002). *Associacions i jaciments d'ocupació. Primer congrés de les associacions de Barcelona*. Universitat Autònoma de Barcelona. Ajuntament de Barcelona.
- Rifkin, J. (1996). *El fin del trabajo*. Barcelona. Piados.
- Villalonga, A. (2002). "Los nuevos yacimientos de empleo: una oportunidad para crear empleo y satisfacer nuevas necesidades sociales". *Scripta Nova*, revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, vol. VI, nº 119.
- VV. AA. (1998). *Nuevos yacimientos de empleo en la Rioja*. Logroño. Gobierno Autónomo de la Rioja.
- VV. AA. (2000). *Nuevos yacimientos de empleo y redes de cooperación entre empresas*. Madrid. Instituto de la Mujer.

- VV. AA. (2000). *Nuevos yacimientos de empleo*. Madrid. INEM.
- VV. AA. (2001). *Llibre blanc dels nous filons d'ocupació a Catalunya*. Barcelona. Generalitat de Catalunya.
- VV. AA. (2001). *Nuevos yacimientos de empleo: condiciones y viabilidad*. Madrid. CC.OO. y ediciones GPS.

Tema 7. Fórmulas e instrumentos de promoción y desarrollo empresarial

- Beath, J. (2002) "UK Industrial Policy : old tunes on new instruments?" *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 18, nº2.
- Braña, J.; Buesa, M.; Molero, J. (1984) *El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis de caso español*. Fondo de Cultura Económica. , Madrid.
- Comisión Europea (1990) *La política industrial en un entorno abierto y competitivo* COM (90) 556 final.
- Comisión Europea (2004) *Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe*, Brussels 20.4.2004 COM(2004) 274 final.
- Hall, B. (2001) "The Economics of R&D Tax Credits", a presentation given to the Tax Policy Institute Conference on "R&D Tax Credit", Washington D.C.
<http://www.berkeley.edu/bhhall/rtaxpolicy01.pdf>
- Leahy, D. y J.P. Neary (2001) : "Robust rules for industrial policy in open economies". *The Journal of international trade and economic development*, 10/4, diciembre.
- Levet, J.L. (dir) (2003) "Les aides publiques aux entreprises: une gouvernance, une strategie", Commissariat Générale du Plan, París
- Mas, F. (1996) "Enterprise support structures", en OCDE (1996): *Networks of enterprises and local development: competing and co-operating in Local Productive Systems*. París.
- Mas, F. (2003) "Centros Tecnológicos y Sistemas Regionales de Innovación", en *Investigaciones Regionales*, nº3
- Myro, R. (1994) "La política industrial activa" en *Revista de Economía Aplicada*, vol. II (6)
- Navarro, LL. (2003) "Industrial policy in the economic literature. Recent theoretical developments and implications for EU policy". *Enterprise Papers*, nº 12, European Commission.
- Plaza, B. y Velasco, R. (2001) *Política industrial de las Comunidades Autónomas*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.
- Wallace, H. y Wallace, W. (2000) *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

Tema 8. Liderazgo y toma de decisiones en el entorno local

- Avolio, B. & Bass B. M. (1988) "Charisma and Beyond: Research Findings on Transformational and Transactional Leadership". En J.G. Hunt; B.R. Baliga; H.P. Achler, y C. A. Schriesheim (eds) *Emerging Leadership Vistas*, Boston: M.A, Lexington. 29-49.
- Bass B M, Avolio B J & Atwater L (1996). "The transformational and transactional leadership of men and women". *Applied Psychology an International Review*, 45, 1, 5-34.
- Bass, B. M. (1985) *Leadership and Performance Beyond Expectations* The Free Press.

- Bass, B.M. & Avolio, B.J. (1994). *Improving Organisational Effectiveness Through Transformational Leadership* SAGE.
- Blake, R.R. & Mouton, J.S. (1964). *The managerial Grid*. Houston. Gulf
- Chaffee, M.W., Mills Mec (2001): “Navy medicine: A health care leadership blueprint for the future”. *Military medicine* 166, 240-247.
- Chervenak, F.A., McCullough, L.B. (2001): “The moral foundation of medical leadership: the professional virtues of the physician as fiduciary of the patient.” *American journal of obstetrics and gynecology* 184, 875-879.
- Cuadrado, I. (2001). “Cuestiones teóricas y datos preliminares sobre tres estilos de liderazgo”. *Revista de Psicología Social*, 16,
- Davis, K. & Newstrom, J. W. (1991). *Comportamiento Humano en el Trabajo, Comportamiento Organizacional*. EEUU, McGraw – Hill
- De Quijano, S.D. (2001). “Liderazgo carismático y liderazgo transformacional. Viejas y nuevas perspectivas”. *Revista de Psicología Social*, 16,.
- Ferlie, E.B., Shortell, S.M. (2001). “Improving the quality of health care in the United Kingdom and the United States: a framework for change”. *Milbank quarterly* 79,281-
- Fiedler, F.E. (1967). *A contingency Theory of leadership effectiveness*. New York. McGraw-Hill
- Hersey, P. & Blanchard, K.H. (1982). *Management of organizational behaviour: utilising human resources*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- House, RJ (1971). “A path-goal theory of leader effectiveness”. *Administrative Science Leadership Review*, 16, 321-339.
- Janis, T.L. (1968). “Stages in the decision-making process”. En Helson, R. P. et al. (eds.) *Theories of cognitive consistency. A source book*. Chicago. McNally.
- Klein, KJ & House, RJ (1995). “On Fire: Charismatic leadership and levels of analysis”. *Leadership Quarterly*, 6, 183-198.
- Kotter, J.P. (1988). *The leadership factor*. New York. The Free Press.
- Kvamme, O.J.; Olesen, F., & Samuelsson, M. (2001). “Improving the interface between primary and secondary care: a statement from the european working party on quality in family practice”. *Quality in health care* 10, 33-39.
- López, E. (2001). “¿Liderazgo carismático en las organizaciones? Elementos para una reflexión sobre el cambio en las relaciones intraorganizacionales”. *Revista de Psicología Social*, 16.
- McGregor, D. (1960). *The human side of enterprise*. New York. McGraw-Hill.
- Morales, J.F. & Molero, F. (1995). “Leadership in two types of health –care organizations”. En J.M. Peiró, J.L. Meliá y O. Luque. *Work and Organizational Psychology: European Contributions for the nineties*.
- Navarro, J. (2001). “Sobre la complejidad del liderazgo”. *Revista de Psicología Social*, 16.
- Navas, M. S. & Molero, F. (1994). “El Liderazgo”. En J. F. Morales, et. al. *Psicología Social*. Capítulo 27. McGraw Hill. Madrid.
- Peiró, J.M. (1991). *Psicología de la organización*. Madrid. UNED
- Quiroga, R. (2001). “Autoridad formal, dimensión ética, influencia y distancia social del liderazgo”. *Revista de Psicología Social*, 16.
- Radford, K.J. (1968). *Modern managerial decision making*. Reston Pub. Co Prentice-Hall.

- Ramos López, M.A. (2002). *Liderazgo transformacional: un estudio desde la Psicología del Género*. Tesis Doctoral. Universidad de Valencia.
- Reitman, W.R (1960). "Heuristic decision procedures, open constraints, and the structure of ill-defined problems". En Shelley, M. Y Bryan, G. (eds) *Human judgement and optimality*. New York Wiley.
- Shamir, B., R. J. House, and M. B. Arthur. (1993). "The Motivational Effects of Charismatic Leadership: A Self-Concept Based". *Theory Organizational Science*, 4, 577-593.
- Simon, H.A.(1960). *The new science of managerial decision*. New York. Harper and Row.
- Smith, P.B. & Peterson, M.K. (1990). *Liderazgo, organizaciones y cultura. Un modelo de dirección de sucesos*. Madrid. Pirámide.
- Vroom, V. H., & Yetton, P.W. (1973). *Leadership and decision-making*, Pittsburg. University of Pittsburg Press.
- Yammarino, F.J., & Bass, B.M. (1990). "Transformational leadership at multiple levels of analysis". *Human Relations*, 43, 975-995.
- Yukl, G. (1999). "An evaluation of conceptual weaknesses in transformational and charismatic leadership theories". *Leadership Quarterly*, 10, 285-306.
- Yukl, G. (2002). *Leadership in Organizations* (5ª ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Yukl, G., & Van Fleet, D.D. (1992). "Theory and Research on Leadership in Organizations". In Marvin D. Dunnette and Leaetta M. Hough (eds.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Volume 3. Second edition; Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press, 147-197.

Tema 9. Conflicto y técnicas de negociación y participación. El lenguaje de la negociación

- Anónimo (1988) *The Art of War*. Boston: Shambhala Publications.
- Bazerman, M.H. (1990) *Judgment in Managerial Decision Making*. New York: Jhon Wiley & Sons.
- Bazerman, M.H. y Neale, M.A. (1992) *Negotiating Rationally*. New York: The Free Press.
- Bazerman, M.H., Magliozzi, T, y Neale, M.A. (1985) "The acquisition of an integrative response in a competitive market". *Organizational Behavior and Humand Performance*.
- De Manuel R., E.J. (1998) *El Liderazgo: teoría y habilidades para una gestión de calidad*. Valencia.
- De Manuel R., E.J. (1998) *El Papel de la Administración Local en el Medio Rural*, Valencia.
- Kässer, G. (1994) *Training International*.
- Lederach, J.P. (1994) *Mediación*. Centro de Investigación para la Paz Gernika Gogoratz.
- Minc, A. (1994) *L'Ivresse democratique*. Trad. Español.
- Moore, C.W. (1986) *The mediation process: Practical strategies for resolving conflict*. San Francisco: Jossey – Bass.
- Negroponte, N. (1997) *La revolución digital*. FM Comunica 97. Valencia.
- Raiffa, H. (1982) *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, Massachssets: Harvard University Press.
- Stonich, P. J. (1983) *Cómo implementar la estrategia*. Ed. Instituto de Empresa.
- Toffler, A. (1994) *El cambio del poder*. Ed. Plaza y Janés.
- Touzard, H. (1981) *La mediación y la solución de conflictos: estudio psicosociológico*. Biblioteca de Psicología, 6. Barcelona.

Yarn, D.H. (1999) *Dictionary of Conflict Resolution*.

Tema 10. Integración de colectivos en riesgo de exclusión social

Adiego, M. (2003) *Informe sobre Pobreza y pobreza persistente en España. 1994-2001*, INE en: <http://www.ine.es>

Aragón, M., Uceda, X. (2004) “Los Servicios Sociales Comunitarios en la Unidad de Cuidados Intensivos”. Huelva, comunicación presentada al *Congreso de Escuelas de Trabajo Social*.

Bueno Abad, J.R. (1996) *Exclusión e Intervención Social*, Universitat de València.

Castel, R. (1995): “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”. *Revista Archipiélago*, nº 21, pp 27-36.

Ceniceros, J.C.; Oteo Antuñano, E., (2003), *Una propuesta metodológica para la intervención con personas en riesgo de exclusión social*, Fundación Tomillo.

Consejo Económico y Social (2004) *La inmigración y el mercado de trabajo en España*. Madrid.

Estivill, J. (2003) *Panorama de lucha contra la exclusión social: Conceptos y estrategias (2003)*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Fresno García, J.M., (1999) “Las políticas de empleo y la comunidad gitana”. *Revista Gitanos: pensamiento y cultura*. nº 2.

Fresno García, J.M., (1999), “La lucha contra la discriminación en el empleo: claves de intervención de la F.S.G.G.” *Revista Gitanos pensamiento y cultura*. nº 2.

Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, Junta de Castilla y León (¿) *Manual de conclusiones y buenas prácticas: centros Especiales de Empleo de personas con enfermedad mental*.

Giner, S., Lamo de Espinosa, E., Torres, C. (2002), *Diccionario de Sociología*. Madrid, Alianza Editorial, S.A.

Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002) *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España-2002*. Madrid.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003) *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005*. Madrid.

Monje, M., Navarro, J., Romero, P., (2004) *La formación en el Itinerario de inserción social y laboral. Iniciativa Comunitaria EQUAL*. Consorci PACTEM-NORD (Burjassot-Paterna).

Pérez Bueno, L.C. (2003) *Discapacidad y exclusión social en la Unión Europea: Tiempo de cambio, herramientas para el cambio*. CERMI.

Santos, A., Montalbà, C., Moldes, R. (2004) *Paro, Exclusión y Políticas de Empleo: Aspectos Sociológicos*. València, Tirant Lo Blanch.

Tezanos, J.F., (1999), *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid, Sistemas.

Tema 11. Técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación social

AAVV (1994) *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Alianza Editorial, Madrid.

- Bosch, J. y Torrente, D. (1993) *Encuestas telefónicas y por correo*, CIS, Cuadernos Metodológicos, Madrid.
- García Ferrando, M. (1994) *Socioestadística. Introducción a la estadística en sociología*. Alianza Editorial, Madrid.
- Hayes, B.E. (1995) *Cómo medir la satisfacción del cliente. Desarrollo y utilización de cuestionarios*. Ediciones Gestión 2000. Barcelona.
- Ruiz Olaguenaga, L. y Ispizua, M.A (1989) *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa*. Universidad de Deusto. Bilbao.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1986) *Introducción a los métodos de investigación*. Paidós, Buenos Aires.

Tema 13. Evaluación de proyectos y programas

- Boruch, R.F. (1997) "Randomized experiments for planning and evaluation. A practical guide". *Applied Social Research Methods Series*, 44. London: Sage Publications.
- Busselot, A. (1996) "A cognitive mapping approach for policy evaluation and prospective", 2nd *European Symposium of Rural Farming System Research*, Granada 27-29 March.
- Camp, R. (1990) *Benchmarking: the search for industry best practices that lead to superior performance*, ASQC Quality Press.
- Chang, R.Y.; Kelly, P.K. (1995) *Progresser avec le Benchmarking*, Les presses du management, Paris.
- Coulon, A. (1987) *L'ethnométhodologie, Que sais je?* Paris: PUF,
- Derlien, H.L.(1990) "Genesis and structure of evaluation efforts in comparative perspective", en RIST (ed.) *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects Across Eight Nations*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Esparcia, J. (1999) "LEADER Plus: apuesta por la innovación y retos para los actores locales", *Actualidad LEADER, Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER*, 1999, N. 6:8-12
- Esparcia, J.; Noguera, J.; Buciega, A. (2001) *Agrupaciones locales para el desarrollo rural integrado en España. Recomendaciones para una gestión y acción eficientes*. Documentos UDERVAL - Universitat de València, Servei de Publicacions.
- European Commission (1999) *Evaluating socio-economic programmes. Principal evaluation techniques and tools. The MEANS Collection Vol. 3*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Fischer, F. (1993) "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: from Theoretical Inquiry to Practical Cases", en *Policy Sciences* 26: 165-87
- Gillroy, J.M. (1992) "The Ethical Poverty of Cost-Benefit Methods. Autonomy, Efficiency and Public Policy Choice", en *Policy Sciences* 25: 83-102
- Granger, R.C. (1997) *Establishing Causality in Evaluations of Comprehensive Community Initiatives*. Mappower Demonstration Research Corporation.
- Hawke, C Mackinnon, N; Bryden, J.; Johnstone, M.; Parkes, A. (1989) *Factors in the design of community-based rural development initiatives in Europe*. Arkleton Trust (Research).
- Hogwood, B. y Gunn, L.A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press
- <http://qsilver-queensu.ca/appam/pradd96.htm>

- Jorgensen, D.L. (1989) *Participant observation, a methodology for human studies*. London: Sage Publications, Applied Social Research. Methods Series nº 15.
- Leeuw, F.L.; Rist, R. y Sonvichsen, R. (1994) *Can Government Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Mohr, L.B. (1995) *Impact analysis for program evaluation*. London: Sage Publications.
- Noguera, J. (1999) *Evaluación de políticas de desarrollo rural en el Sistema Ibérico Meridional*, 444 pp., Servicio de Publicaciones de la Universitat de Valencia, Microficha.
- Radin, B.A. (1996) *The evolution of the policy analysis field: from conversation to conversations*, en APPAM
- Rist, R. C. (1994) “The Evolution of and Utilisation of Program Evaluation; Some International Observations”, en *Sciences of Formation*, Institut d’Etudes Politiques de Paris, L’Evaluation des Politiques Publiques. Dossier documentaire, première partie.
- Rist, R. C. (1995) *Policy Evaluation*. Elgar Reference Collection. The International Library of Comparative Public Policy. Aldershot, UK.
- Schnelle, E. (1979) *The METAPLAN® Method: communication tools for planning and learning groups*. Hamburg: Quickborn
- Waterman, R.W. y Wood B.D. (1993) “Policy Monitoring and Policy Analysis”, en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.12 nº4, pp.685-99.

Tema 14. Creación de empresas y acompañamiento a promotores

- Bueno, E. (1996) *Dirección Estratégica de la empresa*. Pirámide
- Equipo Promocions (1992) *Autoempleo en el desarrollo local*. Fondo Formación
- Fur, D.; Pehick, J. (2000) *Calidad total en la dirección de los RRHH*.
- Halloran, J. (1996) *Curso de creación de empresas*. McGraw-Hill
- Hawkins, H.; Turla, P. (1997) *Compruebe sus dotes de emprendedor*. Deusto
- <http://www.emprendedorxxi.es>
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003) *Manual Práctico de cotización*
- Perez, B.; Carrillo, E. (2000) *Desarrollo Local: Manual de uso*. ESIC

Tema 15. Elaboración de un plan de empresas

- Bewtrán, J. et al. (2004) *El Plan de Empresa: metodología para su elaboración*. PPU, S.A.
- Gil, M^aA. et al. (2001) *Cómo crear y hacer funcionar una empresa: conceptos e instrumentos*. ESIC editorial.
- González, F.J. (2005) *Creación de empresas: guía para el desarrollo de iniciativas empresariales*. Ed. Pirámide, S.A.
- Ludevid, M. (1997) *Cómo crear su propia empresa*. Ed. Marcombo
- Miranda, A.T. (2004) *Cómo elaborar un Plan de Empresa*. Thomson Paraninfo, S.A.
- VV.AA. (2004) *Infobusiness: guía para la elaboración del Plan de Viabilidad de tu proyecto empresarial*. Xabide Sociedad Coop.

Tema 17. Comercio y desarrollo local

<http://www.portaldelcomerciante.com>

“Plan de Acción Territorial Aplicado a la Distribución Comercial en la Comunidad Valenciana” (PATECO). Dirección General de Comercio - Consejo de Cámaras de Comercio de la Comunidad Valenciana. Julio de 1998.

El impacto de la Actividad comercial en el territorio. Estudio para el PATECO. Valencia 1999.

Rebollo Arevalo, A. “Geografía Comercial en España”. *Distribución y consumo* nº 50. Marzo 2000.

Sainz de Vicuña Ancín, J. M. *La distribución comercial: Opciones estratégicas*. ESIC editorial.

Sainz de Vicuña Ancín, J. M. *Marketing estratégico para el pequeño y mediano comercio*.

San del Valle, R.. *La oferta de Ocio: Necesidad de un modelo de Intervención*. Instituto de Estudios del Ocio. Universidad de Deusto.

Tema 17. Formación e inserción sociolaboral

Aragón, J., Rocha, F. y Torrents, J. (2000) *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Castaño, C. (1998) “El difícil acceso al empleo en España”. En *Política y Sociedad*, 29: Madrid, pp. 89-106.

http://europea.eu.int/comm/employment_social/local_employment/publi_en.htm Políticas Comunitarias de Empleo.

<http://europea.eu.int/spain/publicaciones/ccaa.htm> Comisión Europea; Representación en España.

<http://portal.aragob.es>, Red de Agentes de Empleo y Desarrollo Local de Gobierno de Aragón.

<http://redanagos.org> Red Canaria de Entidades de Promoción e Inserción Socio-laboral.

<http://www.barcelonacitva.com> Barcelona activa, Centro Europeo de Empresas Innovadoras de Barcelona.

<http://www.ccoo.es/1mayo> Fundación 1º de Mayo.

<http://www.dip-alicante.es/adls>. Área de Fomento de la Diputació Provincial d’Alacant.

<http://www.infoceei.com> Red de Centros Europeos de Empresas e Innovación de la Comunitat Valenciana.

<http://www.mtas.es> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

Jouen, M. (2000) *La Acción de la Unión Europea a favor de los empleos de iniciativa local*. Notre Europe, París, 2000.

Santos, A., Montalbà, C., Moldes, R. (2004) “Paro, Exclusión y Políticas de Empleo. Aspectos Sociológicos”. Tirant lo Blanch, València.

Tema 18. Los recursos territoriales turísticos: su gestión y organización en entornos locales

Antón Clave, S.; Lopez Monne, R. (1996): “Turismo rural, desarrollo local y preservación del ambiente. Elementos para un desarrollo sostenible del turismo en la zona de montaña Prades-Montsant, Cataluña”, en *Ería* (41): 227-238.

Aparicio Guerrero, A. (2002): “Desarrollo local y turismo rural: la Alcarria Conquense”, en *Ería*, (57): 18-24.

- Armesto López, X.; Gómez Martín, B. (2004): "Productos agroalimentarios de calidad, turismo y desarrollo local: el caso del Priorat", en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, (34): 83-94, 26
- Ascanio Guevara, A. (1993): "Impacto del turismo en la economía local de la isla de Lanzarote (Canarias)", en *Estudios Turísticos* (119-120): 29-37.
- Bengoechea, A. (2000) "El papel de las corporaciones locales en la consecución de un turismo sostenible", en *III Congreso Universidad y empresa. Municipios turísticos. Tributación y contratación empresarial. Formación y gestión del capital humano*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 261-278.
- Bote, V. et al. (1999) *Historia de la economía del turismo*, Civitas Madrid.
- Brunet Estarrelles, P.J. (1997): "Turismo interior y desarrollo local. La rehabilitación de infraestructuras ferroviarias en desuso" en *Los turismos de interior: El retorno a la tradición viajera, Jornadas de Geografía del Turismo*. IV. 1995. Toledo 1997,: 93-102.
- Callizo, J. (1997): "Potencialidades turísticas de las áreas interiores. Conflictos y cautelas", en *Los turismos de interior: El retorno a la tradición viajera, Jornadas de Geografía del Turismo*. IV. 1995. Toledo 1997,: 17-59.
- Castejón Arqued, R. (2001): "El turismo de cruceros un incentivo al desarrollo local, Forma y Función del Territorio en el Nuevo Siglo", *Congreso de Geógrafos Españoles*. XVII. 2001. Oviedo, p. 283-285.
- Clawson, M. y Knetsch, J.L. (1966): *Economics of outdoor recreation*, Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Conceição Gomes, R.; Silva, V. (2000): "Turismo, innovaciones y crecimiento económico local", en *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Coloquio Int. Geocrítica. Innovación, Desarrollo y Medio Local. Dimensiones Sociales y Espaciales de la Innovación. II. 2000, 4 (69/56): 1-9.
- Cors Iglésias, M.; Gómez Martín, B.; López Palomeque, F. (2002): "El turismo como factor de desarrollo local en un espacio rural de montaña: la comarca del Pallars Sobirà (Cataluña)", en *Geografía y Territorio. El papel del geógrafo en la escala local*, Seminario Int. Geografía y Territorio. 2001. Palma de Mallorca, p. 331-343.
- Defert, P. (1972): "Essai de formulation d'une Typologie Intégrée des Ressources et Activités Touristiques (TIRAT)", en *Méthodes de Recherches Touristiques et leur Application aux Pays et Régions en Voie de Développement*, 22 Congrès de l'AIEST, Istanbul (Turquie), Ed. Gurten, Berna, p. 64-75.
- Delas, I. (1995): "El turismo metropolitano en Europa. una iniciativa innovadora de promoción turística local: el caso de Barcelona", en *Estudios Turísticos*, Curso univ. int. Menendez Pelayo, el Turismo Metropolitano en Europa. 1994. Sevilla, (126): 151-160.
- Delgado Viñas, C.; Gil de Arriba, C.; Hortelano Mínguez, L.; Plaza Gutiérrez, J. (2003): "Turismo y desarrollo local en algunas comarcas de la montaña cantábrica: recursos y planificación", en *Cuadernos de Turismo*, (12): 7-34, 44.
- Fernández, G.; Ramos, A. (2000): "Innovación y cambio rural, el turismo en el desarrollo local sostenible", en *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Coloquio Int. Geocrítica. Innovación, Desarrollo y Medio Local. Dimensiones Sociales y Espaciales de la Innovación. II. 2000, 4 (69/55): 1-10.
- López Monné, R. (1995): "Turismo rural en España y el mercado europeo. La superación del marco local y regional: la experiencia LEADER de «Sierras de La Rioja»", *Cambios regionales a finales del siglo XX*, Congreso Nal. de Geografía. XIV. 1995. Salamanca, p. 252-255.

- Manero M., F. (1997): “Experiencias de turismo interior: logros y fracasos desde la perspectiva del desarrollo local”, *Los turismos de interior: El retorno a la tradición viajera, Jornadas de Geografía del Turismo. IV.* 1995. Toledo, 1997: 307-329.
- Mangano, S. (2000): “La imagen turística de Cuba, Jamaica, República Dominicana: una comparación entre la publicación de los tour operadores italianos y la de la oficina de turismo local”, en *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 4 (74): 1-12.
- Marchena Gómez, M. (1985-86): “Un análisis de los recursos turísticos andaluces”, en *Revista de Estudios Regionales*, vol. VI, p. 169-205.
- Martínez Pallarés, P.L. (2000): “El gobierno local como ámbito de gestión turística”, en *III Congreso Universidad y empresa. Municipios turísticos. Tributación y contratación empresarial. Formación y gestión del capital humano*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 69-88.
- Montiel Rodríguez, S.; Estévez Pazo, R.; Oliveros Blet, A. (2000): “Turismo rural y desarrollo local en Cuba”, en *Geographicalia*, Congreso taller de turismo. 1999. Ciudad de la Habana 2000, (ENE): 37-51
- Morell Ocaña, L. (2000): “Realidad y problemas en los municipios turísticos”, en *III Congreso Universidad y empresa. Municipios turísticos. Tributación y contratación empresarial. Formación y gestión del capital humano*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 15-38.
- Obiol Menero, Emilio M.; Canós Beltrán, Hernán (2001): “Turismo, territorio y medio ambiente en Morella. Del P.G.O.U. (1986) a la Agenda 21 local (2000)”, en *Investigaciones Geográficas*, (26): 81-99.
- Pardellas, X., Piñeiro, V. y Padín, C. (2000): “La integración del turismo en proyectos municipales de desarrollo local: la experiencia de Galicia”, en *III Congreso Universidad y empresa. Municipios turísticos. Tributación y contratación empresarial. Formación y gestión del capital humano*, Tirant lo Blanch, p. 167-184, Valencia.
- Pérez de Cossío, L. (2000): “El futuro turístico de las corporaciones locales”, en *III Congreso Universidad y empresa. Municipios turísticos. Tributación y contratación empresarial. Formación y gestión del capital humano*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 113-118.
- Pillet Capdepón, F. (1997): “El turismo de interior como nueva fase de desarrollo local, en Los turismos de interior: El retorno a la tradición viajera”, *Jornadas de Geografía del Turismo. IV.* 1995. Toledo 1997,; 249-260.
- Razquin Lizarraga, M. (2000): “Organización local del turismo”, en *III Congreso Universidad y empresa. Municipios turísticos. Tributación y contratación empresarial. Formación y gestión del capital humano*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 39-68.
- Vera, J.F. (2000): “El modelo turístico de la Marina Alta: Apuntes para una nueva etapa desde la sostenibilidad como referencia”, *Investigaciones Geográficas*, nº 24, p. 133-141.
- Vera, J.F., López Palomeque, F., Marchena, M.; Antón, S. (1997): *Análisis territorial del turismo: una nueva geografía del turismo*, Barcelona, Ariel.

