*David Matesanz Gómez**

DESARROLLO LOCAL, EMPLEO Y CREACIÓN DE EMPRESAS

Algunas reflexiones sobre la experiencia europea

En este trabajo se trata de reflexionar sobre las experiencias del desarrollo local en la creación de empleo y, especialmente, de empresas en el marco de la Estrategia de Empleo de la Unión Europea. Partiendo de la conceptualización del desarrollo local como estrategia política del desarrollo endógeno, se revisa el papel del territorio y la innovación en la dinámica económica de las regiones. Posteriormente, se pone de relieve el papel del desarrollo local en la creación de empresas y autoempleo. Por último, se presentan recomendaciones de política para la creación de empresas derivadas de experiencias de desarrollo implementadas en diversas partes del mundo.

Palabras clave: territorio, desarrollo local, creación de empresas.
Clasificación JEL: O18, O29.

1. Introducción

El desarrollo local surge como el concepto de actuación de política derivado de las concepciones teóricas del desarrollo endógeno. Así surgen los enfoques endógenos del desarrollo como una alternativa a las teorías y políticas más clásicas del desarrollo regional ante los resultados poco satisfactorios de estas últimas. Antonio Vázquez Barquero nos indica que la conceptualización del desarrollo endógeno (al menos en Europa) se relaciona con la influencia de dos líneas de investigación: una, teórica (Stöhr y Tödling, 1978; Stöhr, 1981) y otra, de carácter empírico, consecuencia de los estudios de los procesos de desarrollo industrial en localidades del sur de Europa (Becattini, 1979; Brusco, 1982; Garofoli, 1983; Vázquez Barquero, 1983, Ybarra, 1978).

En cuanto a la línea teórica, Stöhr y Tödling (1978), señalan que en la mayoría de los países no hay indicadores claros de convergencia en las disparidades regionales de renta u otros indicadores de nivel de vida. Además, puntualizan, la equidad espacial debe producirse también en cuanto a las opciones de desarrollo de un grupo y de autorrealización humana en todas las áreas pobladas de un país, por lo que la equidad es considerada no sólo en términos de igualdad socioeconómica, sino también en términos de igualdad de oportunidades de los individuos y de los grupos sociales.

Los primeros estudios empíricos fueron realizados sobre casos italianos, poniendo de manifiesto un modelo de industrialización y desarrollo disperso en el territorio (la Tercera Italia), basado en pequeñas y medianas empresas integradas y conectadas entre sí por su participación en distintas fases del proceso productivo, integradas también en el territorio, con una extraordinaria capa- ▷

* Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo.

cidad de adaptación y flexibilidad. El éxito de este modelo difuso en el territorio y endógeno, ni urbano ni de gran empresa, lo expone Garofoli (1986), al considerar que los sistemas locales italianos representan a menudo las puntas de lanza, tanto en términos tecnológicos como de innovación organizativa, en el contexto del mercado internacional, de los respectivos sectores y/o productos.

El modelo endógeno surge como una forma de entender y potenciar unos espacios que coinciden mayoritariamente con aquellos poco atractivos para las iniciativas externas, que se definen por un cierto carácter marginal y que difícilmente van a resultar atractivos para la localización de los nuevos procesos productivos que caracterizan la economía contemporánea. Aunque los estudios teóricos buscan el desarrollo de las zonas marginales, la mayor parte de la literatura empírica se ha centrado en áreas (los sistemas productivos locales) con un nivel de desarrollo relativamente alto, lo que es un problema en términos de análisis y valoración de la efectividad de las políticas locales implementadas para estos espacios más marginados.

La conceptualización del desarrollo local como iniciativa para lograr el desarrollo endógeno, ha supuesto un cambio cualitativo en la política de desarrollo. Antonio Vázquez Barquero (2005), nos señala las principales diferencias: la política del desarrollo local tiene una estrategia territorial y de desarrollo difuso en el espacio; utiliza como objetivos herramentales la capacidad emprendedora de numeroso proyectos y la innovación y la mejora del conocimiento; la movilización del potencial endógeno y la utilización de los recursos locales son la base de este tipo de desarrollo; por fin, la organización de la política es (o debe ser) local, basada en la coordinación estratégica de los actores del territorio en clara asociatividad y partenariado que involucre a todas las organizaciones intermedias de las administraciones públicas.

En esta nueva concepción, la política de desarrollo local tiene uno de sus pilares en el fomento de la capacidad empresarial y en el fortalecimiento del sistema empresarial como medio para generar empleo y riqueza en el nuevo marco más competitivo e integrado que implica la creciente mundialización de los intercambios comerciales, tecnológicos y de información del nuevo paradigma informacional del desarrollo (Castells, 1998).

En este trabajo se trata de reflexionar sobre las experiencias del desarrollo local en la creación de empleo y, especialmente, de empresas en el marco de la Estrategia de Empleo de la Unión Europea. Para ello el trabajo presenta 4 apartados adicionales. En el siguiente se hace referencia al papel del territorio y los sistemas locales de empresa en el desarrollo local. En el apartado 3, se abordan las posibilidades de creación de empleo en lo que se ha denominado Nuevos Yacimientos de Empleo. Los apartados 4 y 5 tratan, respectivamente, sobre la iniciativa empresarial y el autoempleo en el desarrollo local. Por ultimo, el punto 6 pone de relevancia las recomendaciones de política sobre iniciativa empresarial derivadas de estudios y experiencias en el tema en cuestión.

2. Recuperación del territorio, innovación y sistemas productivos locales

Una de las características que definen al desarrollo local es la dimensión territorial (geográfica) del desarrollo. El territorio es concebido como un factor estratégico (activo) de oportunidades de desarrollo en función de sus características específicas, que le son propias porque cada territorio es producto de su historia (Vázquez Barquero, 1997). Por ello, puede hablarse de un proceso de construcción del territorio resultado de las estrategias de organización de los actores locales y de los fenómenos de aprendizaje colectivo, lo que genera factores cualitativos específicos como un determinado espíritu empresarial, trabajo especializado, cultura industrial, conocimientos, saber-hacer, que forman una red de interrelaciones que influyen en la dinámica productiva y articulan las relaciones entre economía y sociedad convirtiéndose el territorio en el *milieu* local (Aydalot, 1986), aquel factor estratégico de ventajas competitivas dinámicas. ▷

El territorio representa, entonces, una agrupación de relaciones sociales siendo el área de encuentro de las relaciones de mercado y las formas de regulación social, que determinan formas de organización de la producción, habilidad en los procesos innovadores y pautas de cambio técnico que conducen a una diversificación de la producción y de las formas de producirlos, no exclusivamente sobre la base del coste relativo de los factores productivos determinando, con ello, diferentes sendas de desarrollo empresarial.

La recuperación del territorio como elemento activo de la actividad económica supone que las comunidades territoriales disponen de unos recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo. Esta es la base de los modelos de desarrollo endógeno, los que han dado lugar, en el ámbito productivo de la pequeña y mediana empresa, a una «nueva» forma de organización de la producción basada en la especialización flexible y en los sistemas locales de empresas, los cuales poseen unas características claves que les son propias:

- Estructura empresarial con un elevado número de pequeñas y medianas empresas de carácter familiar que realizan diversas fases del proceso productivo y, como consecuencia, el conjunto de las pymes es capaz de alcanzar economías de escala similares a las grandes empresas.
- Economías externas originadas por la división del trabajo y la especialización productiva.
- Forman un todo económico y social en el que influyen todos los agentes del territorio (instituciones, empresas, cultura, política).
- Se produce una acumulación de conocimiento y un saber-hacer que lleva implícito un conocimiento tácito referente a la tecnología, las capacidades, los productos y procesos, lo que permite una capacidad de adaptación e innovación que dotan al sistema de alta flexibilidad que permite una rápida respuesta a los cambios que se producen en la demanda de bienes y servicios.

El actual escenario de globalización no invalida la importancia de los sistemas locales de redes de empresas sino que son tendencias mutuamente reforzantes, ya que la globalización y la especialización internacional se basan en el fortalecimiento de los sistemas locales de empresas y los *networks* regionales, para conseguir el cambio estructural, que permita a los sistemas locales adecuarse a las nuevas condiciones globales, es necesario aumentar la productividad y la competitividad de todas las actividades productivas y realizar un salto tecnológico.

Sin duda, el cambio estructural de los diferentes territorios está en función de las características propias de cada espacio. En la medida que existen una serie de pre-requisitos para que se produzca una transformación hacia los sectores más dinámicos de la economía global (como la microelectrónica, la biotecnología, etcétera), hay que admitir que, al menos en el corto y el medio plazo, no todos los territorios están en condiciones de afrontar dicha dinámica. Es más, hay que aceptar que muchas áreas rurales tienen un bajo nivel de actividad económica precisamente porque carecen de las oportunidades económicas y la potencia endógena para desarrollarse. En estos casos, muchas veces el modelo de desarrollo puede ser un *desarrollo rural artificial* en el que se entierran grandes sumas de dinero prolongando la agonía de un área sin capacidad evolutiva, ya que las posibilidades no agrarias no son ni tantas, ni tan sencillas, ni tan baratas como con frecuencia parecen suponer sus entusiastas partidarios (Etxezarreta, 1994). En este sentido, las zonas con una densidad de población muy baja, con condiciones geográficas complejas y «alejadas» de los centros de consumo y recursos puede que tengan sus oportunidades más ligadas a un espacio natural de gran calidad, a una belleza natural elevada y valorizar actividades de mercado ligadas a estos recursos sea la opción más adecuada, aún cuando dicha línea no implique en términos agregados un gran volumen de producción y empleo (Matesanz, 2001).

Desde un punto de vista de la organización industrial en los espacios locales, el desarrollo local ha estudiado esta dinámica a través del concepto ▷

genérico de sistemas productivos locales (Garofoli, 1983). El modelo de organización industrial en redes de empresas, denominado descentralización productiva[1], busca conseguir tres objetivos básicos: 1) Mayor *flexibilidad* del sistema productivo que permita una rápida adaptación a los cambios en la demanda de los mercados. 2) Mayor *diferenciación* de la oferta para hacer frente a la creciente heterogeneidad y segmentación de la demanda. 3) Mayor *competitividad* mediante la reducción de costes directos e indirectos, tanto de producción como de reproducción. Por último, los sistemas también pueden introducir a las pequeñas empresas ligadas a otras de mayor dimensión (a través de la subcontratación) en cadenas globales de valor, lo que les permite incrementar su productividad y competitividad y, con ellas, aprovechar las posibilidades de los mercados más integrados y globales.

Sin duda, factores que han facilitado estas estructuras productivas han sido las nuevas tecnologías de información y comunicación, las que permiten deslocalizar espacialmente los procesos de producción, distribución y gestión, disminuyendo el tamaño medio empresarial; las ventajas comparativas que ofrecen los diferentes territorios sobre todo en materia de costes laborales y baja conflictividad y, aunque no por ello menos importante, la tendencia universal a la reducción del empleo agrícola que supone un volumen de población desocupada en busca de empleo en otros sectores o con intención de crear su propia empresa dentro del tejido productivo local.

Los factores de competitividad de los sistemas locales se pueden sintetizar en cuatro puntos básicos descritos por Antonio Vázquez Barquero (1996): *bajos costes de producción*, *disponibilidad de capacidad empresarial*, *economías de escala externas al especializarse la producción*, *capacidad para la introducción y adaptación de innovaciones*.

En el proceso de industrialización difusa se pueden identificar dos fases de desarrollo, cuyo paso de una a otra supone una transformación cualitativa del sistema. Etxezarreta (1988) distingue: una primera fase, cuando el sistema de acumulación tradicional entra o está en crisis. Entonces las nuevas empresas encuentran su competitividad llegando a ser rentables por el hecho de que pagan menos salarios, pagan también menos impuestos y tienen menos obligaciones en materia de riesgos del trabajo y de contaminación medio ambiental[2], es decir, su competitividad está en función de unos precios de sus productos más bajos.

En una segunda fase la industria se va desarrollando. Los salarios, las cargas fiscales y las obligaciones impuestas a las empresas tienden a alinearse con las de las economías más avanzadas y la competitividad de las empresas se centra en aumentar la productividad. En esta fase se desarrollan proyectos técnicos y organizacionales. Se produce una organización en redes de pequeña empresa y una especialización en productos de mayor calidad y menor tirada. Ahora la competitividad se basa en la introducción de innovaciones en productos, procesos productivos o en la organización empresarial, siendo la tecnología, el aprendizaje colectivo, el saber-hacer y la cualificación de los recursos humanos los elementos diferenciales en la rentabilidad de las empresas.

En los sistemas locales industriales maduros el desarrollo económico y la dinámica de los sistemas productivos locales dependen de la introducción de innovaciones que impulsen el cambio estructural y la renovación del sistema. Garofoli (1995), llega a decir que el desarrollo endógeno es la habilidad para innovar a nivel local. La innovación local se fundamenta (y se fomenta) en las relaciones que se establecen entre los actores locales dentro de la red empresarial. Estas relaciones se caracterizan por el entrelazamiento de la competencia —en precios, calidad, diseño y condiciones de entrega— y la cooperación, la cual puede adoptar formas muy variadas (cooperación en ▷

[1] Ésta consiste en la desintegración del proceso productivo en un número creciente de fases realizadas en establecimientos separados y de tamaño medio decreciente.

[2] Se alude a la indulgencia en la disciplina empresarial a quien crea puestos de trabajo en época de crisis por parte de las autoridades locales.

planificación, en producción, en diseño de nuevas tecnologías para el proceso productivo...) (Brusco, 1996). En el mismo sentido, a nivel local se produce más efectivamente la cooperación entre los agentes públicos y privados del territorio en el proceso innovador.

Por otra parte, en el nuevo modo de desarrollo informacional el conocimiento es el factor decisivo en la determinación del desarrollo. Aparte del conocimiento codificado (obtenible fácilmente y trasladable), existe un tipo de conocimiento no codificable y no fácilmente transferible que se da a nivel local. Es un conocimiento cristalizado en la inteligencia, la imaginación y la capacidad de la gente que vive junta y que intercambia noticias y experiencias trabajando juntos. Estos dos tipos de conocimiento hacen viable el desarrollo del sistema productivo local (Brusco, 1996) y determinan su dinámica a través de la introducción de innovaciones y el saber-hacer local.

Como se puede apreciar, en fases avanzadas la innovación se presenta como el factor más importante de su dinamismo y competitividad. La importancia de la dimensión territorial en la dinámica económica y los procesos de innovación se ha estudiado en términos de *milieu* innovador y de redes de innovación. Maillat (1995) define el *milieu* innovador como un conjunto territorializado en el que las interacciones entre los agentes económicos se desarrollan a medida que aprenden sobre las transacciones multilaterales que generan externalidades específicas de innovación y a medida que los procesos de aprendizaje convergen hacia formas cada vez más eficientes de gestión común de los recursos.

Actualmente, la aparente contradicción entre gran empresa y pequeña empresa para el desarrollo local está superada, lo relevante para aumentar la productividad de ciudades y regiones es la forma en que se organiza la producción, siendo los sistemas de producción flexible los que permiten a las empresas responder estratégicamente ante la creciente competencia. En este sentido, la colaboración entre la gran empresa y las pymes han tendido a aumentar a través de los acuerdos, la subcontratación, las franquicias y las *joint-ventures*. La subcontratación de grandes empresas con empresas pequeñas muy especializadas, de alta tecnología y que fabrican productos de calidad, significan cerca del 27 por 100 del total de acuerdos entre gran y pequeña empresa en Europa (Vázquez Barquero, 2005).

Por tanto, se produce un círculo virtuoso entre el territorio, la innovación y la competitividad, cuya interacción exitosa puede representar una oportunidad para elevar el nivel de empleo y la calidad de vida de la comunidad local. En este sentido, la creciente descentralización institucional permite diseñar estrategias que tiendan a reforzar el círculo virtuoso con beneficio para los agentes involucrados en el territorio.

Desde la Unión Europea se señala que los sistemas locales de empresas, *clusters*, son crecientemente importantes en la tasa de nacimiento y de viabilidad de las empresas locales (ECSB, 2006), por lo que el fomento de los vínculos entre todos los agentes involucrados en el sistemas productivo local son una base fundamental para reforzar al sistema local, fomentar la innovación y generar competitividad del mismo. Así, parece haber una relación positiva entre los sistemas locales de empresas y la iniciativa empresarial a nivel de territorio y desarrollo local.

3. Desarrollo local y economía social

Como se ha señalado en el punto anterior, las posibilidades de crecimiento y generación de empleo para muchas áreas (especialmente, las rurales) no son tantas, ni tan sencillas de definir. Asimismo, la fuerte reestructuración productiva y de empleo de muchas áreas ha puesto de manifiesto la necesidad de definir nuevas estrategias en la formulación de políticas de desarrollo local.

En general, las nuevas oportunidades que se han detectado en los espacios territoriales con menores potencialidades endógenas de desarrollo han gi- ▷

rado en torno a lo que se ha denominado Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE). Es importante señalar que el aprovechamiento de estos yacimientos como estrategia de creación de empleo y autoempleo en el entorno local, debe ser aprovechada por todos los espacios rurales, sin embargo, ha sido pensada y es especialmente útil para aquellos territorios con dificultades estructurales y procesos de ajuste severos cuyas oportunidades están relativamente lejos de las experiencias más exitosas de las políticas de desarrollo productivo ligadas a la competitividad en términos internacionales. De hecho, los nuevos yacimientos de empleo han sido concebidos como una política de empleo más que de desarrollo.

Los nuevos yacimientos de empleo se basan en políticas públicas frente a actuaciones más ligadas al crecimiento económico y de la productividad. Por otra parte, los nuevos yacimientos de empleo son una apuesta por un desarrollo económico diferente ya que acentúan la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos y pretenden crear tejido económico y social en y desde los ámbitos locales. Desde este punto de vista, este tipo de iniciativas combinan perfectamente con los diferentes modos en que se organiza la economía social. Para una parte importante de espacios territoriales estas iniciativas locales de empleo constituyen una vía, cada vez menos minoritaria, de creación de empleos en Europa, siendo además importantes en la medida que armonizan solidaridad, creatividad y desarrollo económico.

Los NYE parten de la constatación de la existencia de nuevas necesidades sociales que tienen su origen en las transformaciones demográficas, económicas, sociales y culturales de las últimas décadas, cuya satisfacción no es bien resuelta ni por el sector público ni por el mercado, y que se expresa en una gran demanda insatisfecha de servicios de la vida cotidiana (a los hogares, de atención a la infancia y la tercera edad, de aprovechamiento de las nuevas tecnologías) de mejora de la calidad de vida (la vivienda, la seguridad, el transporte colectivo, el comercio de proximidad) del tiempo libre (el turismo, los medios de comunicación locales, el patrimonio y el desarrollo cultural) y los servicios medioambientales (la protección de espacios, la gestión de residuos y del agua, el control y la reglamentación medioambientales).

La capacidad de empleo en estos sectores se ha contrastado en los últimos años configurándose como acciones que se dirigen a aumentar la intensidad de empleo del crecimiento, que por sí solo no es ya garantía ni de crecimiento del empleo ni de mejora en el bienestar. En este sentido, los NYE, incorporan claros criterios de equidad y de sostenibilidad sin, por ello, renunciar necesariamente a una cierta rentabilidad de mercado. Los ámbitos de los nuevos yacimientos de empleo deben definirse territorialmente, ya que son las características sociales y económicas del territorio las que definen necesidades concretas que son susceptibles de ser satisfechas creando empleo.

En el entorno de la Unión Europea, los NYE han sido uno de los pilares de la política de empleo, enmarcada en la Estrategia de Lisboa. En este sentido, en el capítulo siguiente de este trabajo se hace referencia más extensa a este tipo de economía social del desarrollo local, capaz, por otro lado, de generar oportunidades de empleo y de autoempleo en la realidad de numerosos espacios territoriales.

4. Iniciativa empresarial y desarrollo local

El surgimiento y crecimiento de la capacidad empresarial y organizativa en un territorio es el resultado de un proceso complejo (más que el simple seguimiento de las señales de mercado) en el que los contactos personales, las instituciones locales y las acciones estratégicas de los actores permiten a los empresarios iniciar sus actividades comerciales.

El surgimiento de empresas locales puede producirse por una amplia gama de posibilidades, desde la valorización de los propios recursos, especialmente los naturales, en los cuales un territorio tiene ventaja comparativa, pasando por la respuesta de la comunidad local ante la crisis del sistema productivo tradicional o por puro azar. En general, en los países de desarrollo tardío de Europa el surgimiento de em- ▷

presas industriales ha estado relacionado con la pérdida de dinamismo del sistema productivo tradicional y la aparición de nuevas oportunidades de mercado.

Sin embargo, en los casos estudiados de industrialización endógena se ha observado que el impulso que inicia el cambio estructural llega a convertirse en un proceso de desarrollo dinámico debido a la disponibilidad de una cierta capacidad empresarial, a la dotación de mano de obra abundante y barata, a la existencia de una estructura social desarrollada, al conocimiento local de «nuevos» productos y mercados derivados de la experiencia comercial previa, y a la disponibilidad de ahorro procedente de otras actividades productivas (Vázquez Barquero, 2005). Lo que implica, de hecho, que existen unas precondiciones para que la iniciativa empresarial lleve al desarrollo local del territorio.

Lo importante, a nivel de territorio y de desarrollo local, es la forma en que las iniciativas empresariales se localizan, se organizan en el territorio y evolucionan a lo largo del tiempo. A medida que las redes de empresas en el territorio se dirigen hacia sistemas productivos innovadores, su capacidad de crecimiento, empleo y facilidad para la instalación de nuevas empresas aumenta produciendo un desarrollo de «calidad».

En el nivel macroeconómico, resulta cada vez más claro que la iniciativa empresarial es uno de los pilares del dinamismo económico y la generación de empleo, igualmente acelera el proceso de generación, difusión y aplicación de innovaciones tecnológicas y organizacionales y, en última instancia, la iniciativa empresarial acelera la regeneración del tejido productivo incidiendo en el cambio estructural de las economías. Ahora bien, como constata la OCDE (2003), a pesar de que el fomento de la iniciativa empresarial, junto con la atracción de inversiones, es uno de los pilares fundamentales de la mayoría de las estrategias de desarrollo local y regional, lo cierto es que los efectos de estas estrategias en el nivel local[3] no han sido suficientemente estudiados y, por tanto, mucho de lo que se escribe se basa en deducciones realizadas a partir de análisis y datos de nivel nacional o regional, por lo que, todavía, no entendemos bien el efecto local de estas estrategias de fomento de la iniciativa empresarial.

En el Reino Unido (Westall *et al.*, 2000), con datos desglosados por zona de autoridad local, parecen presentar una situación en la que las zonas desfavorecidas muestran menores tasas de nacimiento de empresas, si bien dicha relación no es tan clara. Igualmente, algunos estudios indican que la relación entre la generación de empresas y la generación neta de empleo es ambigua, por lo que no está tan claro que, en términos de política de empleo local, la estrategia de fomento de la iniciativa empresarial sea una estrategia claramente positiva, si bien, como hemos comentado, no hay análisis suficientes en el nivel local.

En OCDE (2003), se señalan los canales a través de los cuales la iniciativa empresarial incide en el nivel local. En primer lugar, la iniciativa empresarial puede aumentar el nivel de empleo e ingresos locales. En el caso del empleo, las pequeñas y microempresas, así como las personas autoempleadas son las que tienen más probabilidad de emplear trabajadores locales por lo que su estímulo puede tener más incidencia en el mercado de trabajo local.

En segundo lugar, se señala el aumento de recaudación de impuestos y, con ello, la mayor posibilidad de realizar gasto en otros servicios públicos. En cualquier caso, los efectos pueden ser pequeños en función de las nuevas necesidades de servicios asociadas a la instalación de nuevas empresas o la forma en que se establezca territorialmente la distribución de ingresos y gastos entre los distintos niveles de gobierno.

En tercer lugar, una mejor prestación de servicios y de retención de la renta. Este hecho está especialmente unido a los programas de desarrollo comunitario con el establecimiento de empresas que prestan servicios a la comunidad. Sin embargo, el aumento de los servicios prestados por la iniciativa empresarial, así como los nuevos servicios que las nuevas empresas puedan requerir ▷

[3] En sentido contrario, se entiende mucho mejor los efectos de la iniciativa empresarial en el nivel regional o nacional.

puede aumentar la oferta de servicios haciendo más atractiva una localidad para la instalación de empresas adicionales.

Por último, se señala el efecto demostración y motivación que la iniciativa empresarial puede tener para terceros. Estos modelos de conducta empresarial pueden ser importantes para contrarrestar la discriminación étnica y de género y sirven para crear «redes locales« de emprendedores cuya experiencia acumulada genera externalidades positivas al conjunto de los potenciales emprendedores.

A pesar de los programas de fomento de la iniciativa empresarial, hay áreas locales que presentan barreras a dicha iniciativa y, aunque no exclusivamente, en general estas barreras son más intensas en las zonas desfavorecidas. Entre las barreras más significativas se señalan: la existencia de *redes sociales y empresariales limitadas* porque diversas investigaciones muestran que los empresarios que mantienen y desarrollan contactos con otros empresarios tienen más éxito que los que no lo hacen. Los *bajos niveles de demanda* efectiva en la economía local. Restricciones de acceso a la *financiación*, las que son especialmente intensas en zonas de baja renta debido a que, en muchos casos, la iniciativa empresarial se financia con recursos propios o mediante la búsqueda de créditos. Además, en muchas ocasiones los desempleados de estas zonas son de larga duración y las restricciones de estas personas para la financiación son mayores. Falta de *experiencia laboral y de aptitudes* entre los residentes. Estudios en este tema señalan que un porcentaje elevado de emprendedores (80 por 100) iniciaron proyectos empresariales basados en su experiencia laboral previa (lo que, en algunas ocasiones, suele llamarse *spin-off*). Además, otros estudios señalan que aquellos que pasaron del desempleo al autoempleo tienen proyectos más cortos que los que entran desde el empleo. Igualmente, las empresas establecidas por desempleados de corto plazo tienen más probabilidad de éxito que las establecidas por desempleados de largo plazo. Desde el punto de vista de la organización industrial, Caves (1998) señala que en los sectores de baja tecnología es donde la experiencia previa tiene un mayor impacto en las posibilidades de éxito empresarial en términos de supervivencia de la iniciativa.

Falta de modelos de conducta. Diversos estudios han mostrado cómo entre los nuevos empresarios hay un porcentaje muy elevado (hasta un 80 por 100 en Francia) que provienen de familias empresariales. Igualmente, los nuevos empresarios que conocen a un solo empresario tienen el doble de probabilidades de iniciar un negocio propio que aquellos que no conocen a ninguno (Reynolds *et al.*, 2001). *Problemas de transición para dejar la dependencia de la asistencia social*. Esta barrera es especialmente importante en localidades o áreas donde la magnitud de las prestaciones por desempleo o, en general, los ingresos no productivos son elevados. En el caso asturiano, es especialmente cierto en las zonas mineras donde, además, las pensiones del carbón son incompatibles con otras iniciativas empresariales propias. Por último, se señala la *reglamentación gubernamental*, aunque las iniciativas de ventanilla única y otras facilidades han tendido a reducir esta barrera en prácticamente todos los territorios.

5. El autoempleo en el desarrollo local

El autoempleo es una forma de iniciativa empresarial que, sin embargo, presenta características diferenciales respecto a la empresa tradicional. Quizá la diferencia más importante derive del hecho de que el autoempleo se concentra más en el sector servicios que en el manufacturero y agrícola, en los cuales es frecuente la existencia de escalas mínimas eficientes con costes de inicio de negocio elevados[4]. En cualquier caso, en los países desarrollados la fuerza laboral autoempleada (sin incluir el sector agrícola) se sitúa en cifras lige- ▷

[4] De hecho, en un trabajo para el Reino Unido, Robson (1998), al estimar los efectos del crecimiento de los distintos sectores de la economía local en el autoempleo, no incluye al sector industrial tradicional en su análisis y sólo analiza el sector primario, la construcción, la distribución, la hotelería y los servicios de alimentación. Lo que pone de manifiesto que el sector industrial no suele uno de los sectores más dinámicos en la creación de formas de autoempleo.

ramente inferiores al 15 por 100, aunque con diferencias muy acusadas entre países.

Aunque el autoempleo se produce más en los sectores no industriales, el cambio tecnológico asociado a las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) puede permitir limar las desventajas que dicha forma empresarial tiene en el sector industrial. En el mismo sentido, las TIC pueden ser una oportunidad para los espacios territoriales más alejados de los grandes centros urbanos debido a que éstas permiten que la prestación de ciertos servicios se ubique a más distancia de los usuarios finales.

De todas formas, como nos recuerda la OCDE (2003), también para el caso de autoempleo, los niveles de autoempleo no deben considerarse como un objetivo en sí mismo, ya que puede suceder que, en muchos casos, el incremento del bienestar local traiga aparejado una menor cuantía de autoempleo, por lo que la relación entre autoempleo (en general, una mayor iniciativa empresarial) y bienestar social no muestran una relación directa habiendo múltiples posibilidades. De hecho, diversos estudios parecen mostrar cómo muchos de los participantes en los programas de fomento del autoempleo salen del programa para ocupar puestos asalariados, en muchas ocasiones, con mejores condiciones que el autoempleo que abandonan. En este sentido, una de virtudes que se señalan de estos programas es que aumentan la empleabilidad de los participantes, más allá del número de participantes que empiezan y continúan en el autoempleo.

Al igual que en el caso de la iniciativa empresarial, la mayor parte de los países desarrollados muestran programas de fomento del autoempleo. En general, se tiende a señalar unos resultados globales positivos tanto en términos de costes de los programas (debido a que los ahorros procedentes de las reducciones de los pagos de prestaciones y los incrementos sobre la recaudación tributaria excedían los costes globales del programa), como en términos de la eficiencia de los mismos para sus receptores. Aunque, se señala, sólo cuando atienden a una pequeña parte de los desempleados.

Los análisis sugieren que los programas de autoempleo mejoran su eficiencia cuando tienen unos criterios y procedimientos de selección adecuados (que producen un cierto impacto de autoselección entre los participantes y pueden eliminar parte de los proyectos menos viables), una orientación y seguimiento más allá de la puesta en marcha del proyecto (incluyendo asesoría durante las primeras etapas, requerimientos de entregas de informes, sistemas de consulta telefónica, etcétera). En el lado de la financiación se señala que para algunos colectivos (jóvenes o personas sin ahorro) puede ser más eficiente, respecto del éxito del proyecto, los pagos financieros en una sola vez[5].

Por último, hay que señalar que, como ocurre para el caso de la iniciativa empresarial, las barreras que se señalaron en el punto anterior tienen validez para el caso del autoempleo, por lo que el apoyo en la dirección de disminuir dichas barreras es una estrategia de fomento del autoempleo útil. En concreto, la experiencia para demostrar que el establecimiento de redes por parte de los emprendedores y la introducción, en la medida de lo posible dentro de la iniciativa, de pequeñas innovaciones son claves en la supervivencia de los proyectos y, por tanto, en que éstos tengan incidencia relevante en el desarrollo local más allá del corto plazo. Por otro lado, el autoempleo, cuando es exitoso, muestra otros beneficios que muchas veces no se tienen demasiado en cuenta, como pueden ser la mejora de la salud psicológica y física de los participantes, el efecto demostración en las poblaciones más vulnerables (con una posible incidencia en cuestiones tan aparentemente lejanas como la delincuencia, el consumo de drogas o el fracaso en niveles de formación más avanzados).

A pesar de los beneficios del fomento de la iniciativa empresarial no hay que dejar de tener en cuenta algunas cuestiones relativas a los mismos. En primer lugar, dichas políticas de ayuda suelen fa- ▷

[5] En cualquier caso, en la evaluación de algunas experiencias no queda claro si las ayudas sirven para aumentar el éxito de los proyectos o no. De forma que en algunos casos la tasa de supervivencia de las iniciativas de autoempleo subvencionadas no han mostrado tasas más altas que las no subvencionadas.

vorecer a los menos vulnerables (lo cual no es negativo en sí mismo, aunque podría ser que pudiera implicar un cierto despilfarro de recursos). En segundo lugar, debemos señalar el «efecto desplazamiento» que puede producirse. Este efecto deriva de que las empresas o los autoempleados suelen suponer competencia para las empresas existentes, especialmente en el tipo de iniciativas en sectores de escaso crecimiento, maduros y de bajo requerimiento de capital y aptitudes, que, además, suelen ser las más normales en las áreas menos dinámicas. Esto es tanto más cierto cuanto más pequeña es la empresa, ya que las preferencias por los mercados locales son más elevadas en las empresas de menor tamaño frente a las posibilidades que ofrece el mercado nacional o internacional. Es importante no dejar de mencionar que en los sectores de alto crecimiento, generalmente relacionados con las nuevas tecnologías o su uso, permite en algunas ocasiones superar en cierta medida el efecto desplazamiento por lo que, de nuevo, la innovación y el uso de las TIC es una oportunidad importante para este tipo de iniciativas, especialmente a nivel local.

Por el lado del empleo se plantean varias cuestiones. Sin duda, la cuestión central es que el empleo presenta movilidad territorial y ésta es más elevada cuando mayores sean los niveles de de aptitudes y formación, de forma que el punto de partida (en términos de formación y cualificación) del mercado laboral local es una variable fundamental para analizar los efectos que la creación de empresas o autoempleo tiene en el empleo local. Asimismo, el aislamiento de los centros puede hacer de esta difícil conexión una ventaja para el mercado laboral local cuando éste se encuentra en desventaja frente a otros territorios con una mayor calidad de sus recursos humanos. Mauro y Spilimbergo (1999), destacan cómo, en el caso español, las personas con mayores aptitudes tienen mayor movilidad que aquellas con menores aptitudes, lo que, en la práctica, significa que la probabilidad de que los puestos vacantes a nivel local sean ocupados por «inmigrantes» es mayor cuando los requisitos de aptitudes son más altos. Ahora bien, en un entorno crecientemente interconectado y competitivo, las iniciativas tenderán a sobrevivir y a ser exitosas cuanta más calidad general tengan, lo que suele implicar la necesidad de unos recursos humanos con unas aptitudes altas. En este sentido, el fomento de la iniciativa empresarial parece tener efectos pequeños en el empleo local, al menos a corto plazo, y efectos en la calidad del empleo heterogéneos (OCDE, 2002[6] y 2003).

La creación de empresas y el autoempleo presenta algunas características particulares en relación al género. En concreto, se destaca que aunque a priori hay poca justificación para el establecimiento de medidas de apoyo específicas para mujeres, pues los conocimientos y aptitudes para desarrollar un proyecto empresarial no son privativos del género, lo cierto es que algunos estudios destacan la mayor mortalidad de las empresas propiedad de mujeres (probablemente derivado de su menor tamaño y expectativa de crecimiento). Entre ellas, las ayudas pueden ir a diversificar los sectores de negocio femeninos, muy concentrados en servicios, y en mejorar y diversificar las redes útiles respecto a los negocios, ya que parece demostrarse que las mujeres tienen menores redes útiles al respecto (lo que puede ser consecuencia de un círculo vicioso; en la medida que hay menos mujeres empresarias o autoempleadas sus redes son inferiores).

6. Recomendaciones de política sobre iniciativa empresarial

Muchas son las recomendaciones que se derivan de la experiencia de las políticas implementadas en el entorno de la creación de empresas y el autoempleo en el desarrollo local. De las experiencias de la Unión Europea en el programa EQUAL y el European Charter on Small Businesses (Carta Europea de la Pequeña Empresa), así como del ▷

[6] En este trabajo, se señala que las empresas incipientes alcanzan alrededor del 50 por 100 del tamaño promedio de las compañías existentes por lo que su capacidad de generación de empleo es significativamente menor.

excelente trabajo de la OCDE (2003), se derivan las siguientes:

A nivel global, una primera recomendación se deriva del hecho de que la política se debería dirigir tanto al establecimiento de nuevas empresas (de alta calidad) como a las ya establecidas. Además, las políticas de apoyo deben hacer esfuerzos para garantizar la supervivencia y el crecimiento de las nuevas empresas más allá del número de creación de las mismas. Se señala, también, cómo el establecimiento de nuevos negocios puede ser especialmente importante en zonas de reestructuración productiva, como es el caso de Asturias, puesto que dicha reestructuración será hecha, principalmente, por nuevos emprendedores y la estructura que muestran estas regiones suele estar basada en grandes empresas que no necesitan ayuda pública.

Una segunda cuestión es reconocer que el éxito de programas locales de creación de empresas y autoempleo depende de las condiciones de partida de los espacios locales, así como de factores ajenos al control local. De tal forma que es necesario reconocer con realismo la situación para no desperdiciar recursos y esfuerzos y, a la vez, establecer las medidas y la secuencia de las mismas más útiles para maximizar su potencial local. Igualmente, se debe reconocer que el autoempleo y la creación de empresas no son una solución para un gran número de personas.

El uso de Internet y en general de las posibilidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ha demostrado ser una herramienta fundamental para el establecimiento, la supervivencia y el crecimiento de las iniciativas emprendedoras. Igualmente, Internet es una herramienta útil para hacer llegar información y servicios que faciliten la actividad de los emprendedores independientemente de dónde estén o cuál sea su tamaño de negocio y, por tanto, de recursos. En este sentido, el énfasis en el apoyo de iniciativas innovadoras y que utilicen las Nuevas Tecnologías debe ser una prioridad en la selección de posibles emprendedores. De la misma forma, las autoridades locales deberían utilizar sistemáticamente dichas tecnologías en sus programas y actividades de ayuda a los emprendedores y a las pequeñas empresas ya instaladas.

Hay que señalar que la aproximación al fomento de las iniciativas empresariales debe ser multisectorial, aunque partiendo de la base de que hay proyectos más costosos y difíciles de asumir en unos sectores que en otros y que la realidad de cada espacio territorial establece barreras (o las elimina) a ciertas iniciativas. En este sentido, la experiencia muestra cómo el grueso de las iniciativas se da en el sector servicios y en menor medida en los sectores donde los costes de instalación son más elevados. A este respecto, hay que aceptar que en extensas zonas de Asturias la iniciativa industrial es prácticamente inviable.

Por último, es importante recordar que el fomento de las mejoras de las oportunidades para las empresas existentes puede ser una mejor medida para el desarrollo local, especialmente en aquellas regiones de reconversión industrial donde el tejido industrial (y con él las capacidades y habilidades adquiridas por los trabajadores pertenecientes al mismo) es, o ha sido, grande y dinámico. En este sentido, tanto para el empleo como para el desarrollo local, el fortalecimiento del sector metal como el detectar oportunidades para nuevas iniciativas emprendedoras es una estrategia que debería ser realizada conjuntamente. Especialmente importante al respecto, son las iniciativas que incorporen oportunidades novedosas respecto del tejido productivo instalado (o por instalarse) en el ámbito del uso de nuevas tecnologías, nuevos materiales, la búsqueda de nuevos mercados y clientes y, en general, las iniciativas que doten a la actividad productiva potencial de un entorno de servicios avanzados y de aprovechamiento del cambio tecnológico y la innovación. ▷

Bibliografía

[1] AYDALOT, P. (ed.) (1986): Milieux Innovateurs en Europe, GREMI. París.

[2] BECATTINI, G. (1979): «Dal 'Settore' Industriale al 'Distretto' Industriale. Alcune Considerazioni sull'Unità di Indagine dell'Economia Industriale», *Rivista di Economia e Politica Industriale* (actualmente L'Industria), nº. 1, ene-abr, pp. 7-21.

[3] BRUSCO, S. (1982): «The Emilian model: productive descentralization and social integration», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 6, pp. 167-184.

[4] BRUSCO, S. (1996): « Sistemas globales y sistemas locales». En *Información Comercial Española. Revista de Economía,* nº. 754, junio, Madrid, pp. 63-73.

[5] CASTELLS, M. (1998): «La era de la información». Alianza Editorial. Madrid.

[6] CAVES, R. E. (1998): «Industrial organisation and new findings in the turnover and mobility of firms», *Journal of Economic Literature*, vol. 36/4, pp. 1947-1982.

[7] ETXEZARRETA, M. (1988): «El desarrollo rural integrado», Serie Estudios del MAPA. Secretaría General Técnica.

[8] ETXEZARRETA, M. (1994): «Trabajo y agricultura: los cambios del sistema de trabajo en una agricultura en transformación». *Agricultura y sociedad*, nº 72, julio-septiembre 1994. MAPA. Secretaria general técnica. Madrid, pp. 121-167.

[9] ECSB (2006) «Entrepreneurship – Business creation«, European Charter on Small Businesses. http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise policy/charter/index_en.htm

[10] GAROFOLI, G. (1983): «I sistemi Producttivi Locali: Tipologie e mecanisme di funzionamento» en *Industrializzazione diffusa in Lombardia*, de Irer, Franco Angeli Editore, Milán.

[11] GAROFOLI, G. (1986): «Modelos locales de desarrollo». *Estudios Territoriales*, nº22, pp.157-168.

[12] GAROFOLI, G. (1995): «Desarrollo económico, organización de la producción y territorio». En Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. *Desarrollo económico local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid, pp. 51-71.

[13] MAILLAT, D. (1995): «Desarrollo territorial, milieu y política regional». En Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. *Desarrollo económico local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid, pp. 37-53.

[14] MATESANZ, D. (2001): «El desarrollo rural en los noventa. Una aproximación desde la teoría del desarrollo endógeno», Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

[15] MAURO, P. y SPILIMBERGO, A. (1999): «How do the skilled and the unskilled respond to regional shocks? The case of Spain», IMF Staff Papers, marzo.

[16] OCDE (2002): «The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics: Evidence from micro and industry data», ECO/CPE/WPI, París.

[17] OCDE (2003): «Iniciativa empresarial y desarrollo económico local», París.

[18] REYNOLDS, P. D., CAMP, S. M., BYGRAVE, W. D., AUTIO, E., y HAY, M. (2001): «Global Entrepreneurship Monitor», Executive Report.

[19] ROBSON, M. T. (1998): «Self-employment in the UK regions», *Applied Economics,* vol. 30, pp. 313-322.

[20] STÖHR, W., y TÖDLING, F (1978): «Equidad espacial: algunas tesis contrarias a la doctrina actual del desarrollo regional». *Revista de Estudios Regionales*, nº 1, enero-junio, pp.159-187.

[21] STÖHR, W. (1981): «Development from Below: the Botton-up and Periphery Inward Development Paradigm» en Stöhr, W. y Taylor, D. R. (eds): *Development from Above or Below?*, J. Wiley and Sons Ltd., Chinchester, pp. 39-72.

[22] YBARRA, J. A. (1978): «Les precondicions per al desenvolupament de les comarques meridionals del País Valencià», Caixa d'Estalvis Provincial, Alicante.

[23] VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1983): «Los ajustes de la economía italiana a la crisis económica: balance de problemas y políticas», *Papeles de Economía Española*, nº 15, pp. 143-158.

▷

[24] VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1984): «El estado frente a los problemas de desarrollo local». *Estudios Territoriales*, nº 13-14, enero-julio, pp.127-138.

[25] VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1996): «Desarrollo local y disparidades regionales en España». *Papeles de Economía Española*, nº 67, pp. 81-95.

[26] VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1997): «Desarrollo endógeno: mecanismos institucionales y culturales». *Revista Valenciana D´estudis Autonòmics,* nº 21, pp. 71-91.

[27] VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005): Las nuevas fuerzas del desarrollo, Antoni Bosch Editor, Barcelona.

[28] WESTALL, A., RAMSDEN, P., y FOLEY, J. (2000): «Micro-entrepreneurs: creating enterprising communities», Institute of Public Policy Research and New Economics Foundation.

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *en* INTERNET

www.revistasICE.com